

Onderzoek schadeafhandeling Groningen

Welke verbeteringen zijn mogelijk om beter aan de verwachtingen van bewoners te voldoen?

20 januari 2023



Vooraf

Samenvatting

Waar staan we nu?

Publieke waarden

Problemen

Oplossingen

Bijlagen



Klik op de hoofdstukken
of de homepage om te
navigeren

Inhoud

1. Vooraf
2. Samenvatting en belangrijkste adviezen
3. Waar staan we nu?
4. Welke doelen/publieke waarden staan centraal?
5. Welke problemen ervaren bewoners?
6. Welke oplossingen zijn mogelijk?

Bijlagen

NB: Dit onderzoek richt zich uitsluitend op de fysieke schade processen uitgevoerd door het IMG. De processen rondom versterking (uitgevoerd door de Nationaal Coördinator Groningen) blijven daarmee buiten beschouwing, evenals de processen rondom acuut onveilige situaties en immateriële en overige schade. Daarmee vallen ook de effecten van aardbevingschade op het MKB en op de agrosector buiten de scope van het onderzoek; dat neemt niet weg dat deze sectoren uiteraard ook aandacht verdienen.

In het onderzoek gebruiken we regelmatig het begrip "aardbevingschade". Dit doen we vanwege de leesbaarheid voor een breed publiek; technisch correct is het begrip "mijnbouwschade".



Vooraf

Samenvatting

Waar staan we nu?

Publieke waarden

Problemen

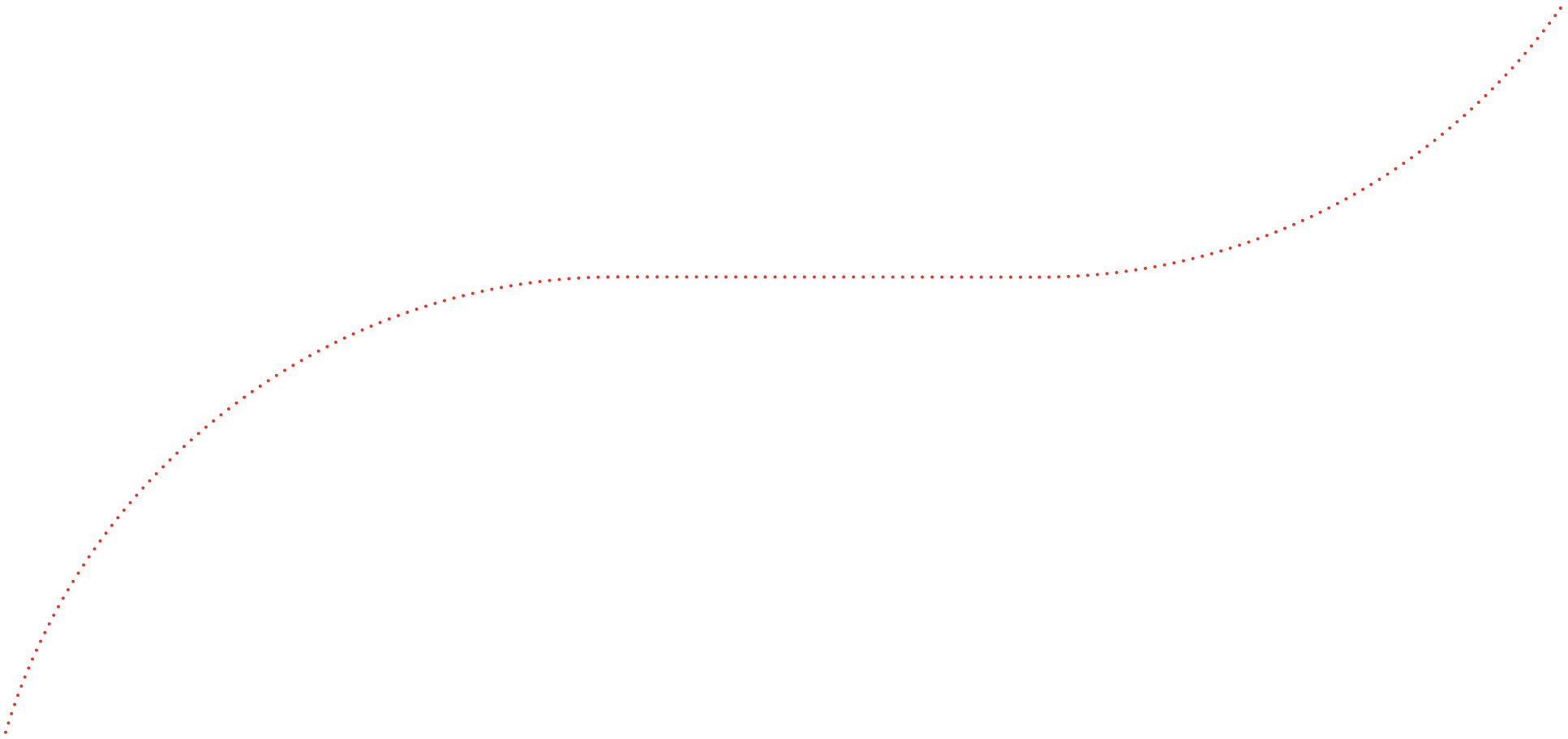
Oplossingen

Bijlagen



1.

Vooraf





Vooraf

Inmiddels is het ruim tien jaar geleden dat de beving in Huizinge plaatsvond. Tien jaar geleden, maar veel leed in het bevingsgebied duurt tot op de dag van vandaag voort.

Dat betekent niet dat er geen verbeteringen zijn geweest in die periode. De aardgaswinning is teruggebracht van een recordniveau in 2013 van ruim 50 miljard kuub naar nog geen 5 miljard kuub in 2021-2022. Er zijn ruim honderdduizend schadevergoedingen toegekend. In veel gevallen gaat het redelijk goed. Er wordt door velen hard gewerkt met de beste bedoelingen om problemen op te lossen.

Als het echter misgaat, dan gaat het vaak ook echt mis. Duizenden bewoners wachten al jaren tevergeefs op het beloofde herstel, de versterking en het perspectief voor de regio. Veel bewoners melden schade niet (of niet meer). Bewoners die wel schade melden, komen soms in onnodig slepende trajecten toch weer tegenover de overheid te staan. In uiterste gevallen tot in de rechtszaal en de landsadvocaat aan toe. Veel bewoners ervaren stress, onzekerheid en onmacht.

Begrippen als “bewoner centraal” en “ruimhartig” dreigen dan holle frasen te worden. Zolang bewoners dat soort termen wel horen maar niet in resultaten voelen, groeit de afstand tussen wat goed klinkt voor de beleidsmakers in Den Haag en wat de mensen zelf ondervinden in Groningen.

Het is tegen die achtergrond dat wij dit onderzoek hebben uitgevoerd. In opdracht van het ministerie van EZK hebben wij gekeken naar concrete verbeteringen in de fysieke schadeafhandeling die zorgen dat de praktijk van de schadeafhandeling beter aansluit bij de verwachtingen die bewoners hebben.

Een belangrijke beperking daarbij is dat wij in dit onderzoek alleen naar de afhandeling van fysieke schade kijken, terwijl voor bewoners de afhandeling van schade, versterking en de behoefte aan perspectief volledig met elkaar verbonden zijn. Bewoners hebben geen schuld aan schade en verwachten dat de overheid dit oplost, waarbij versterking niet los gezien wordt van schadeherstel: het betreft in beide gevallen aanpassingen aan het huis. Bewoners ervaren daarbij soms een stapeling

van problemen, zowel fysiek als mentaal, en naast gaswinning kunnen ook zoutwinning en gasopslag een rol spelen.

Het gaat bewoners daarbij niet over bij welke regeling of welk loket zij moeten zijn, maar over dat er überhaupt naar hen geluisterd wordt en dat er oog is voor hun problemen. Niet de inhoudelijke logica van de regeling leidend, maar de situatie bij mensen thuis. Geen nieuwe regels of systemen, maar resultaten voorop.

Binnen de stapeling van problemen die bewoners kunnen ervaren richt dit onderzoek zich op de fysieke schadeafhandeling. De hoofdvraag is geweest welke veranderingen er in de schadeafhandeling mogelijk zijn om beter aan de verwachtingen van bewoners te voldoen. Die hoofdvraag behandelen wij in de wetenschap dat er geen oplossingen zijn die het grote leed compleet recht kunnen doen, maar wel vanuit de overtuiging dat er veel nog beter kan, en dan ook beter moet.



Vooraf

Samenvatting

Waar staan we nu?

Publieke waarden

Problemen

Oplossingen

Bijlagen

Onderzoeksbronnen

Bij de totstandkoming van dit advies hebben wij ons gebaseerd op inzichten op basis van onze eigen observaties, bestaande onderzoeken en rapporten, feitelijke gegevens, interviews en werksessies.

We danken alle partijen die betrokken waren voor hun waardevolle input die ze met ons gedeeld hebben.

Bestaande onderzoeken en rapporten

We hebben dankbaar gebruikt gemaakt van de vele onderzoeken en rapporten die publiek beschikbaar zijn en met veel zorg zijn samengesteld door betrokken partijen.

Interviews

Daarnaast hebben we, ondanks de beperkte doorlooptijd van het onderzoek (~6 weken) getracht een compleet beeld vanuit alle relevante perspectieven op te halen. Hiervoor hebben we verscheidene gesprekken gevoerd. We spraken

hierbij met een of meerdere mensen van:

- Het Instituut Mijnbouwschade (IMG)
- Het Groninger Gasberaad (GGB)
- De Groninger Bodem Beweging (GGB)
- Steunpunt Mijnbouwschade Stut en Steun
- De Nationale Ombudsman
- Het Interventieteam
- Het Ondersteunend Bureau Gaswinning
- Een wetenschappelijk instituut met expertise op schadebeleid
- Een wetenschappelijk instituut met expertise op customer experience
- Een verzekeraar die die inwoners heeft bijgestaan in processen
- Een rechtsbijstandsverzekering die ook ondersteund rondom aardbevingsschade
- Een verzekeraar die ook expertise heeft op het gebied van mediation

Werksessie

Daarnaast hebben we tussentijds in een werksessie bevindingen gedeeld en aangescherpt met mensen van het Groninger Gasberaad, de Groninger Bodembeweging, Stut en Steun, het Ondersteund Bureau Gaswinning, de werkgroep schade (provincie en vijf gemeenten) en het Instituut Mijnbouwschade.

Feitelijke gegevens

Feitelijke data over aantallen, doorlooptijden, klanttevredenheid etc. hebben we uit zowel publieke bronnen als rechtstreeks van het Instituut Mijnbouwschade. Cijfers weergegeven in het rapport hebben we geverifieerd met het Instituut Mijnbouwschade.



Vooraf

Samenvatting

Waar staan we nu?

Publieke waarden

Problemen

Oplossingen

Bijlagen



2.

Samenvatting en belangrijkste adviezen





Vooraf

Samenvatting

Waar staan we nu?

Publieke waarden

Problemen

Oplossingen

Bijlagen

Samenvatting (1/2)

De schadeafhandeling van schade als gevolg van de gaswinning kent een lange geschiedenis. Gestart bij de NAM in de jaren negentig, met versterkte inzet vanaf 2012 na de beving van Huizinge, vervolgens een overgangperiode met het Centrum Veilig Wonen (CVW), de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade (TCMG) en sinds 2020 de huidige situatie met het Instituut Mijnbouwschade (IMG).

Het aantal meldingen is sinds de beving in Huizinge, en met name vanaf 2020, toegenomen tot >45.000 per jaar. Het beoordelingskader voor een schademelding bestaat grofweg uit drie stappen. De eerste stap is beoordelen of de woning in gebied staat waar wettelijk bewijsvermoeden geldt op basis van de trillingstool. De tweede stap is het toepassen van het wettelijke bewijsvermoeden op basis van een advies van een technisch deskundige en met behulp van een stroomschema dat is opgesteld door het IMG in samenwerking met de schade expertise bureaus. En als derde stap het bepalen van de schadeomvang, dat wil zeggen de kosten om het beschadigde weer te herstellen naar de oorspronkelijke staat.

In de afhandeling blijkt er vaak sprake van 'ruis op de lijn'. Op die manier ontstaat er een gat tussen wat bewoners verwachten en wat politiek en overheid (kunnen) leveren. Dat is de aanleiding om in dit onderzoek te kijken naar het gehele proces van schadeafhandeling: vanaf het moment dat er schade is tot het moment van schadeherstel of bezwaar/beroep. Op basis van ons onderzoek en de gevoerde gesprekken constateren we hierbij dat het meeste leed en de meest schrijnende situaties zich voordoen in complexe en slepende juridische trajecten. In het grootste deel van de zaken gaat het juist wél goed. Dat blijkt ook uit de tevredenheidscijfers, met name bij de toepassing van de vaste vergoeding.

In dit onderzoek is een groot aantal oplossingsrichtingen naar voren gekomen. Deze kennen een grote verscheidenheid naar aard en inhoud. Er zijn grote oplossingsrichtingen waarmee problemen op stelselniveau aangepakt moeten worden. Ook zijn er kleine oplossingsrichtingen waarmee beoogd wordt om onmiddellijk een positieve impact op de schadeafhandeling te

bereiken. We maken hierbij een onderscheid tussen zes thema's:

- Stelselmatig: Verruiming van de kaders van het IMG
- Stelselmatig: Uitbreiding vaste vergoeding
- Procesmatig: Versterken onafhankelijkheid deskundigen
- Procesmatig: Versterken toepassing bewijsvermoeden
- Procesmatig: Minder juridische procedures, en meer kansengelijkheid daarbinnen
- Procesmatig: Communiceer vanuit erkenning en begrip, niet vanuit procedures





Vooraf

Samenvatting

Waar staan we
nu?Publieke
waarden

Problemen

Oplossingen

Bijlagen

Samenvatting (2/2)

Het is onze overtuiging dat met de eerste twee grotere systeemwijzigingen uiteindelijk een fundamenteel andere benadering van schadeherstel kan ontstaan. Een benadering waar bewoners niet het herstel moeten halen - met alle moeilijkheden van dien - maar waar het IMG herstel proactief komt brengen. Van een "haalschuld" voor bewoners, naar een "brengschuld" voor de overheid. Het aantal zaken dat tot slepende juridische procedures leidt kan hiermee naar verwachting aanzienlijk worden teruggebracht. Als er alsnog wordt gekozen voor maatwerk – en dat blijft in sommige gevallen noodzakelijk – dan kunnen de procesmatige aanbevelingen helpen om de positie van bewoners in die procedures te versterken.

We willen hierbij wel opmerken dat er vaak sprake is van dilemma's, bijvoorbeeld omdat niet aan alle publieke waarden in dezelfde mate voldaan kan worden. De keuze voor een bepaalde oplossing kan een *trade-off* bevatten: een probleem wordt verzacht, maar er zijn wél "bijwerkingen". Het wel of

niet kiezen voor deze oplossingen is dan ook soms een afweging die binnen het IMG gemaakt kan worden en soms een politiek-bestuurlijke keuze.





Overzicht aanbevelingen

S	Verruiming van de kaders van het IMG
	Breidt bevoegdheid IMG uit om ruimhartig te vergoeden ●
	Duidelijkheid over tijdpad versterking en één aanspreekpunt per woning ●
	Zet in op duurzaam én preventief herstel ●

S	Uitbreiden vaste vergoeding
	Breidt vaste vergoeding uit ◆
	Zet in op herstel in natura als optie wanneer inwoner twijfelt over hoogte ◆

- ◆ Advies aan het IMG
- Advies aan "Den Haag"
- S Stelselmatig
- P Procesmatig

P	Versterken onafhankelijkheid deskundigen
	Laat deskundigenrapport meteen naar IMG én inwoner gaan ◆
	Biedt standaard gesprek aan met deskundige ◆
	Laat deskundige technisch en geen juridische advies geven ◆
	Beperk overleg tussen IMG en (externe) juristen tot proces en niet inhoud ◆
	Zorg voor beschikbaarheid goede contra expertise voor inwoners ●

P	Versterken toepassing bewijsvermoeden
	Neem gebieden waar twijfel over is terug op in effectgebied ◆
	Ga uit van aard van de schade i.p.v. altijd complexe beoordeling causaliteit ◆
	Gebruik trillingstool m.n. bij bepalen effectgebied, minder bij schadeopname ◆

P	Minder juridische procedures, meer kansengelijkheid
	Ga veel meer in gesprek met inwoners ◆
	Beperk inzet landsadvocaat ◆
	Praktische ondersteuning inwoners in procedures en wees mild op termijnen ◆
	Zorg voor echte <i>equality of arms</i> , gelijkwaardige juridische bijstand ●

P	Communiceer vanuit erkenning en begrip, niet vanuit procedures
	Leg nadruk op taak als helper en niet uitvoerder van een juridisch proces ◆
	Zorg voor organisatie met een minder juridische uitstraling ◆
	Meer persoonlijke aandacht en erkenning, m.n. in complexe dossiers ◆
	Ontwerp processen echt samen met inwoners, niet toetsen achteraf ◆
	Belooft niets wat je niet waar kunt maken ●



Vooraf

Samenvatting

Waar staan we nu?

Publieke waarden

Problemen

Oplossingen

Bijlagen



3.

Waar staan we nu?

- Fysieke schademeldingen – waar staan we nu?
- Hoe het fysieke schadeproces werkt
- Beoordelingskader schademeldingen
 - *Wel of geen trillingstool?*
- 10 jaar schadeafhandeling: herhalend patroon van vertrouwen en aanscherpen
- Tevredenheid over afhandeling schade door het IMG





Fysieke schademeldingen – waar staan we nu?

Schademeldingen van NAM (2012) tot IMG (nu)

De schadeafhandeling van schade als gevolg van de gaswinning kent een lange geschiedenis. Gestart bij de NAM in 2012 na de beving van Huizinge, vervolgens een overgangsperiode met het Centrum Veilig Wonen (CVW), de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade (TCMG) en sinds 2020 de huidige situatie met het Instituut Mijnbouwschade (IMG).

Het aantal meldingen is sinds de beving in Huizinge, en met name vanaf 2020, toegenomen tot >45.000 per jaar.

Herkomst van de schademeldingen

Van 2012 tot nov. 2022 zijn er in totaal meer dan 250.000 fysieke schademeldingen gedaan bij meer dan 150.000 woningen. Hiervan komt overgrote meerderheid uit het zogeheten effectgebied van de beving van Huizinge. Dit is excl. schademeldingen van vóór 2012.

Hoe het fysieke schade proces werkt

Het proces zoals dat nu is vormgegeven bij het IMG kan onderscheiden worden naar twee typen schademeldingen. Reguliere schademeldingen die een beoordeling en rapport van een deskundige

krijgen die de uit te keren schadevergoeding vaststelt. En sinds november 2021 bestaat ook de optie van een vaste vergoeding (€5000) waarbij een inwoner een foto opstuurt en een vaste vergoeding van €5000 ontvangt tegen finale kwijting (alleen bij een nieuwe beving die gemeten is kan nieuwe schade gemeld worden).

Is een inwoner het niet eens is met het deskundigenrapport bestaat de mogelijkheid om een zienswijze in te dienen. Als een inwoner het vervolgens alsnog niet eens is met een besluit van het IMG kan er bezwaar worden aangetekend met als laatste opties beroep bij de rechtbank en hoger beroep bij de Raad van State.

Beoordelingskader schademeldingen

Het beoordelingskader voor een schademelding bestaat grofweg uit drie stappen. De eerste stap is beoordelen of de woning in gebied staat waar wettelijk bewijsvermoeden geldt op basis van de trillingstool. De tweede stap is het toepassen van het wettelijke bewijsvermoeden op basis van een advies van een technisch deskundige en (sinds kort) met behulp van een stroomschema dat is opgesteld door het IMG in samenwerking met de

deskundigen. En als derde stap het bepalen van de schadeomvang, dat wil zeggen de kosten om het beschadigde weer te herstellen naar de oorspronkelijke staat.

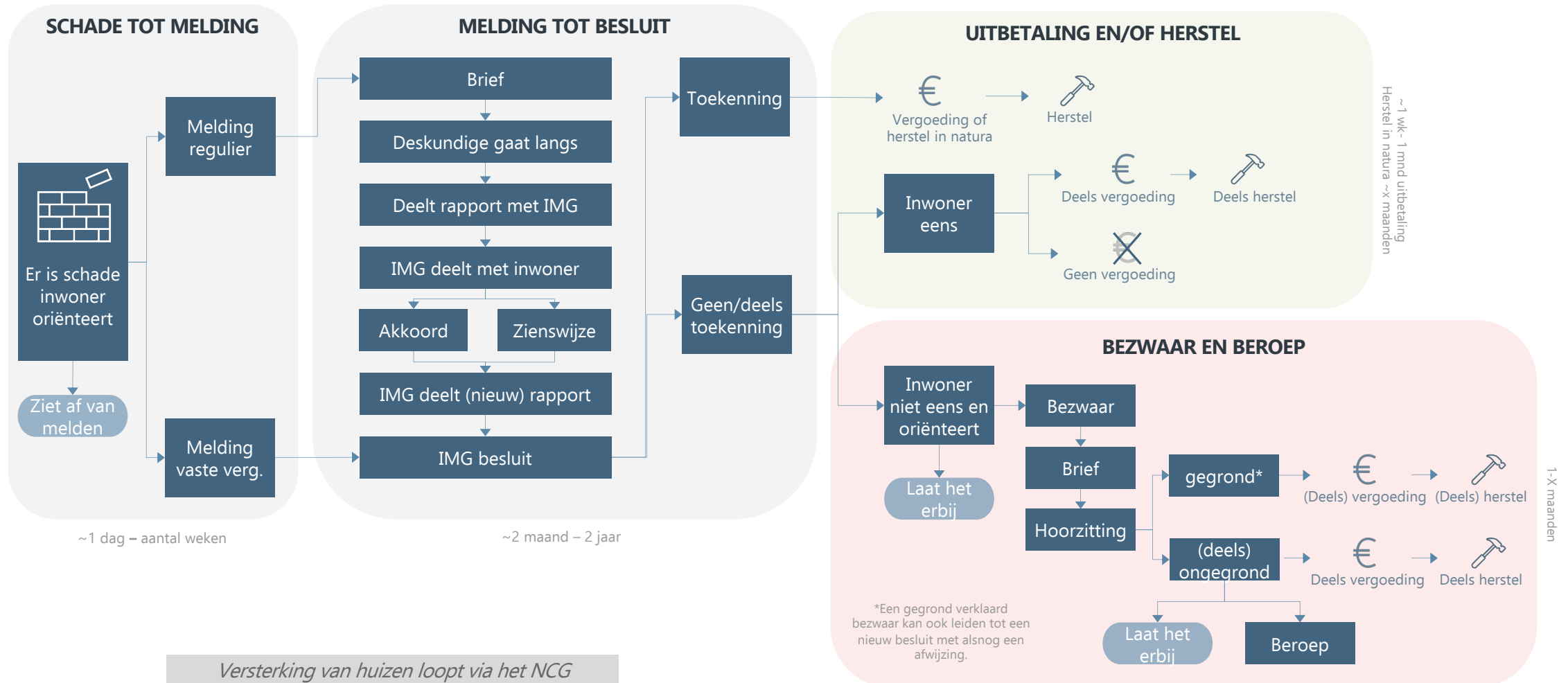
Afhandeling van de schademeldingen

Het IMG handelt meer dan 40.000 schademeldingen per jaar af. Hiervan wordt meer dan 85% geheel of gedeeltelijk toegekend, de overige meldingen worden afgewezen. Van de deels toegekende en afgewezen meldingen gaat ongeveer 5 à 6 % in bezwaar, wat leidde tot een totaal van ca. 2800 ingediende bezwaren in 2022.

De gemiddelde verwachte doorlooptijd van nieuwe schademeldingen is 287 dagen. Ca. 43% van de meldingen wordt binnen een half jaar afgehandeld (NB: dit is exclusief de aanvragen voor de vaste vergoeding, die doorgaans binnen vier weken worden afgehandeld).

Van het totaal aan schademeldingen dat er openstaat (~20.000) is zo'n 62% minder dan een half jaar oud, 16% tussen 1/2 en 1 jaar, 14% tussen 1 en 2 jaar en 7% ouder dan 2 jaar (~1.500).

Hoe het fysieke schadeproces werkt (op hoofdlijnen)





Vooraf

Samenvatting

Waar staan we nu?

Publieke waarden

Problemen

Oplossingen

Bijlagen

Hoe het fysieke schadeproces werkt (op hoofdlijnen)

SCHADE TOT MELDING

Melding van de schade

Een inwoner kan schade melden via de website van het IMG of op één van de 17 steunpunten. Er hoeft alleen een adres en BSN nummer opgegeven te worden. En de inwoner kiest voor de Vaste Vergoeding of het Reguliere proces. Later kan dit nog aangepast worden.

MELDING TOT BESLUIT

Vaste vergoeding

Kiest de inwoner voor de vaste vergoeding, dan stuurt de inwoner een foto toe van de schade of er komt iemand langs voor een nulmeting. Het IMG beoordeelt op basis van de trillingstool of de woning in aanmerking komt en doet een lichte check op de foto (past de aard van de schade bij aardbevingsschade). Vervolgens stuurt het IMG het besluit over de toekenning van de vaste vergoeding (€5000) naar de inwoner.

Reguliere schademelding

Bij een reguliere schademelding (soms ook maatwerk genoemd) ontvangt een inwoner een brief van het IMG met een bevestiging van ontvangst van de schademelding. Daarin wordt vermeld dat de beslistermijn 15 maanden is in plaats van de wettelijke 8 weken (conform Awb) c.q. 6 maanden (conform TwG), maar dat het vaak wel lukt om dit sneller te doen dan 15 maanden. Ook wordt vermeld dat er een afspraak wordt gemaakt om een deskundige langs te laten komen en dat inwoners op de online omgeving hun dossier kunnen inzien. De afspraak wordt gepland en de deskundige komt langs. Hierna stuurt de deskundige het adviesrapport (~70 pagina's) naar het IMG die het voorzien van een brief deelt met de inwoner. Een inwoner gaat akkoord met het rapport. Als er vragen zijn of er klopt iets niet, dan kan schriftelijke zienswijze ingediend worden. De zienswijze kan leiden tot aanpassingen en een nieuw rapport. Vervolgens stuurt het IMG het

(nieuwe) rapport voorzien van een besluitbrief toe aan de inwoner (of in online omgeving).

UITBETALING EN/OF HERSTEL

Als de schadevergoeding (deels) wordt toegekend, wordt binnen een aantal weken uitbetaald of een afspraak ingepland voor herstel in natura.

BEZWAAR EN BEROEP

Is een inwoner het niet eens met de beslissing, dan is er de mogelijkheid om binnen 12 weken (sinds kort verlengd van 6 naar 12 weken) bezwaar aan te tekenen.





Vooraf

Samenvatting

Waar staan we nu?

Publieke waarden

Problemen

Oplossingen

Bijlagen

Beoordelingskader schademeldingen

Het beoordelingskader van een reguliere aanvraag (ook wel eens maatwerk genoemd) doorloopt grofweg de volgende stappen.

1. Beoordelen of woning in gebied staat waar wettelijk bewijsvermoeden geldt

Om dit te bepalen wordt de trillingstool gebruikt. Deze stelt vast of een gebouw of werk gelegen is op een plek waar de trilling 2 mm/s of meer is geweest. Alleen als dit het geval is geldt het bewijsvermoeden en laat het IMG een deskundige langskomen om een adviesrapport op te stellen.

2. Toepassen wettelijk bewijsvermoeden

Voor de toepassing van het wettelijk bewijsvermoeden heeft het IMG in samenwerking met de schade expertise bureaus een stroomschema opgesteld. Kort samengevat komt het erop neer dat door de deskundige eerst gekeken wordt of een schade naar zijn aard aardbevingsschade kan zijn (bijv. een scheur). Hierna onderzoekt een deskundige of er een andere autonome andere oorzaak kan worden aangetoond (bijv. thermische werking). Zo niet, dan wordt dus vergoed. Zo wel dan wordt nog gekeken

of de aardbeving de schade verergerd kan hebben wat mogelijk ook tot een vergoeding leidt.

3. Bepalen schadeomvang

Over de omvang van de schadevergoeding wordt door een technische deskundige een advies gegeven. Dit zijn de kosten om het beschadigde weer te herstellen naar de oorspronkelijke staat. Om de hoogte van de bedragen te bepalen wordt gebruik gemaakt van een calculatiemodel. Dat model wordt periodiek geïndexeerd op basis van kostenontwikkelingen.

Aanscherping beoordelingskader (mei 2021)

Bij de aanpassing van het beoordelingskader (mei 2021) is - naast het aangepaste stroomschema - ingevoerd dat er minder woningen onder het bewijsvermoeden vallen. Waar eerder voor circa 350.000 woningen het wettelijk bewijsvermoeden wordt toegepast, nam dat af naar een gebied van circa 327.000 woningen. Dit heeft met name impact op woningen rondom de gasopslag Norg en ten zuiden van Pekela. Het door het IMG geïnitieerde onderzoek stelt dat in die gebieden diepe bodemdaling niet tot schade leidt.

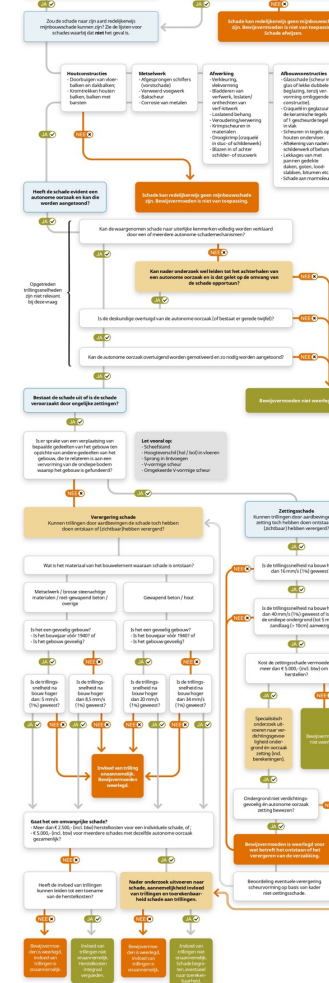
Beoordelingschema mijnbouwschade



Verste 148 2021

De schiede dient als richtlijn voor de deskundigen bij de beoordeling van de causaliteit van schade. Aanpakken bij een schadelijke wegvoering is, samen met de huidige voor de beoordeling, maar ook met name maatwerk in het geval van reguliere schade aanvragen/gebieden. Het IMG heeft voor de aanpak van de schade aanvragen een nieuw model ontwikkeld voor schade beoordeling.

De deskundige onderzoekt op eenzijdige of tweezijdige schade. Dit betekent dat de deskundige geen belang heeft bij de afwijking van zijn advies. Daarnaast is de deskundige op de inhoud van de schade aanvragen gericht. Het IMG heeft geen recht van bevestiging van specifieke aanvragen. Dit betekent dat de deskundige niet is om af te wijken van zijn advies, indien hij startte in het proces van een aanvraag.



Stroomschema weerleggen bewijsvermoeden

Bron: IMG





Wel of geen trillingstool? (1/2)

Het IMG gebruikt de zogenaamde “trillingstool” om te bepalen of een woning in het effectgebied ligt waar het bewijsvermoeden van toepassing is. Rondom de aanpassing van de werkwijze rondom het bewijsvermoeden is bij bewoners het beeld ontstaan dat de trillingstool verantwoordelijk is voor deze aanpassing. Dat beeld is niet helemaal juist; daarom willen we *kort* schetsen wat de trillingstool is (en wat niet), hoe deze wordt gebruikt en of het ook anders kan.

Wat is de trillingstool?

De trillingstool is, anders dan de naam laat vermoeden, geen fysiek instrument waarmee in de huizen van bewoners de trillingsnelheid wordt gemeten. De tool is veeleer een rekenmodel, gevoed door een aantal fysieke meetpunten. Met behulp van het rekenmodel kan per punt (en dus ook per adres) de maximale trillingsnelheid berekend (en dus niet: gemeten!) worden. De berekening is beschikbaar voor geheel Nederland. Door alle mogelijke adressen in het model te laten

berekenen, kan een gebied bepaald worden waarin een bepaalde trillingsnelheid is overschreden.

Hoe wordt de trillingstool gebruikt?

De trillingstool wordt gebruikt om het effectgebied te bepalen. Dat is het gebied waarin de maximale trillingsnelheid meer dan 2 mm/sec was. Vervolgens kan de trillingstool per woning worden gebruikt om te kijken of die woning ook daadwerkelijk te maken had met deze trillingsnelheid (bijv.: voor een woning die ná 2012 is gebouwd, is de trillingsnelheid van de beving van Huizinge per definitie niet toepasbaar).

Deze werkwijze is anders dan eerder, toen het effectgebied werd bepaald op basis van de afstand van een woning tot de beving en tot de gasopslag. Effectief heeft de nieuwe werkwijze geleid tot een beperking van het effectgebied waarin het bewijsvermoeden wordt toegepast.

Maar...

Zoals elk rekenmodel – verkeersmodellen zijn hier een goed voorbeeld voor – geeft de trillingstool alleen een best mogelijke benadering van de werkelijkheid. Het gebruik van de tool is vervolgens afhankelijk van keuzes van mensen, die keuzes volgen niet automatisch uit de tool. Het is in theorie mogelijk met behulp van de tool een effectgebied te bepalen voor een hogere of lagere trillingsnelheid. Met andere woorden: niet de trillingstool leidt tot strenge of juist ruimhartige keuzes. De tool is er alleen voor om die keuzes dan ook in de praktijk te vertalen.



Wel of geen trillingstool? (2/2)

Dus: stoppen met de tool?

Modellen zoals verkeers-, klimaat- of overstromingsmodellen zijn onmisbaar om beleidskeuzes te vertalen naar de praktijk. Zolang de modellen zijn gebouwd op basis van de beste wetenschappelijke inzichten, zou een situatie zonder modellen slechter zijn dan een situatie met modellen. Stoppen met het rekenmodel "trillingstool" zou één van twee dingen betekenen: óf geheel Nederland wordt onderdeel van het effectgebied, óf het effectgebied zou arbitrair gekozen moeten worden, bijv. op basis van gemeentegrenzen of van een bepaalde afstand tot het de kern van de beving en/of de gasopslag. Beide routes zijn niet bij voorbaat beter of slechter dan de huidige situatie, maar wel minder precies.

Precisie leidt enerzijds tot rechtmatigheid, maar anderzijds is het vanuit het oogpunt van ruimhartigheid en toegankelijkheid soms aan te bevelen is om bepaalde gebieden wel te betrekken. Dat geldt met name omdat ook de inzichten die onder een trillingstool liggen aan verandering

onderhevig zijn, denk bijvoorbeeld aan de diepe bodemdaling gebieden. De toepassing van de trillingstool is daarbij niet zwart/wit, maar kan worden aangevuld met "aanwijsggebieden". Deze gebieden worden dan als er twijfel is wél bij het effectgebied getrokken, in plaats van de huidige keuze om ze niet op te nemen. Dit past wellicht ook beter in de historische context in Groningen waar al meermaals is voorgekomen dat onderzoek eerst uitwees dat er geen gevolgen van aardbevingen konden zijn, waar dat later wel zo bleek.

Kortom, we pleiten ervoor om:

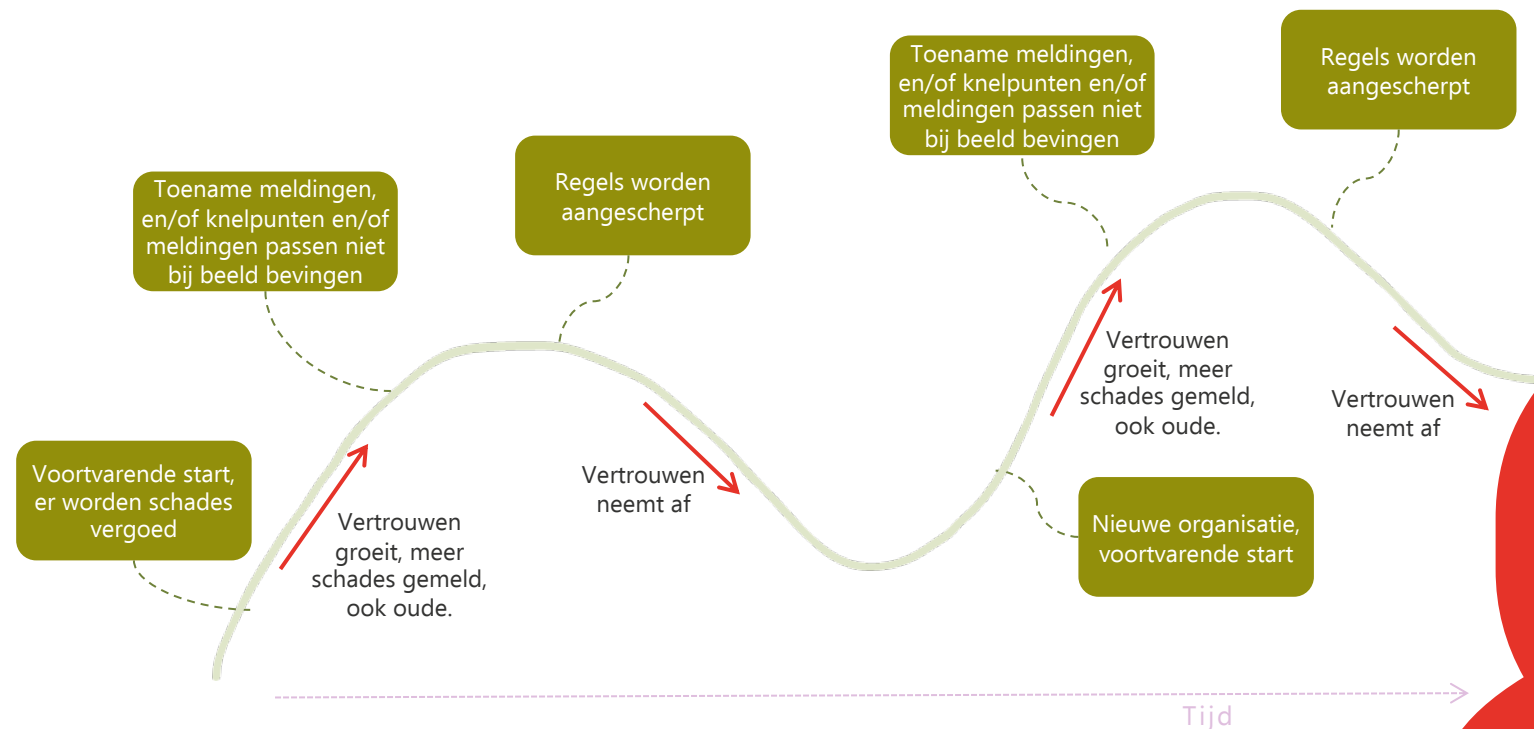
- 1) De discussie over de te kiezen methodologie (instrumentendiscussie) te scheiden van de discussie over de invulling van de methodologie (beleidsdiscussie). Dat wil zeggen dat de trillingstool een nuttig model kan zijn in de uitvoering van specifiek beleid (bv. een bevingsterkte van 2 mm/s is effectgebied), maar er niet toe zou moeten leiden dat beleid erdoor verandert (bv. gebieden rondom gasvelden uitsluiten van effectgebied).
- 2) De trillingstool met name te gebruiken om te bepalen of een woning in het effectgebied ligt. En een minder prominente rol te geven in de beoordeling van de schade, maar daarbij vooral te kijken naar de aard van de schade (zie hiervoor ook het hoofdstuk over bewijsvermoeden).
- 3) Oog te houden voor mogelijke hiaten van de trillingstool en daar waar nodig maatwerk toe te passen. Denk bijvoorbeeld aan situaties zoals cumulatieve schade (i.c.m. andere mijnbouw), diepe bodemdaling of andere bodemsoorten.

10 jaar schadeafhandeling: herhalend patroon van vertrouwen en aanscherpen

Bij de afhandeling van schade lijkt sprake van een terugkerend patroon. Het start met succesvolle afhandeling van schades, wat leidt tot meer meldingen. Uiteindelijk zijn er – ook bij de vele nieuwe meldingen – dan weer complexe zaken die leiden tot lange trajecten (met bezwaar en beroep).

In de beginperiode wordt dus met goede moed gestart en worden schades voortvarend afgehandeld. Dit leidt tot een toename van vertrouwen bij inwoners, 'een schade wordt daadwerkelijk vergoed!'. Dat leidde in het verleden op verschillende momenten tot effecten zoals (1) een grote toename van het aantal meldingen omdat meer mensen hun schade gaan melden, ook diegenen die dat voorheen niet deden omdat het 'toch niets zou uithalen, (2) knelpunten in de uitvoering en/of (3) veel meldingen of meldingen op locaties die niet leken te passen bij de aantallen en locaties van de bevingen. We zien dat na een aantal jaren uitvoeringsinstanties regels ook weer aanscherpen. Keerzijde hiervan is dat het vertrouwen weer afneemt. Dat leidt tot weerstand in het gebied én in de politiek. Vervolgens wordt ingegrepen, mogelijk een nieuwe organisatie ingericht of tenminste de regels weer versoepeld.

Daarmee zet de volgende golfbeweging in.





Vooraf

Samenvatting

Waar staan we nu?

Publieke waarden

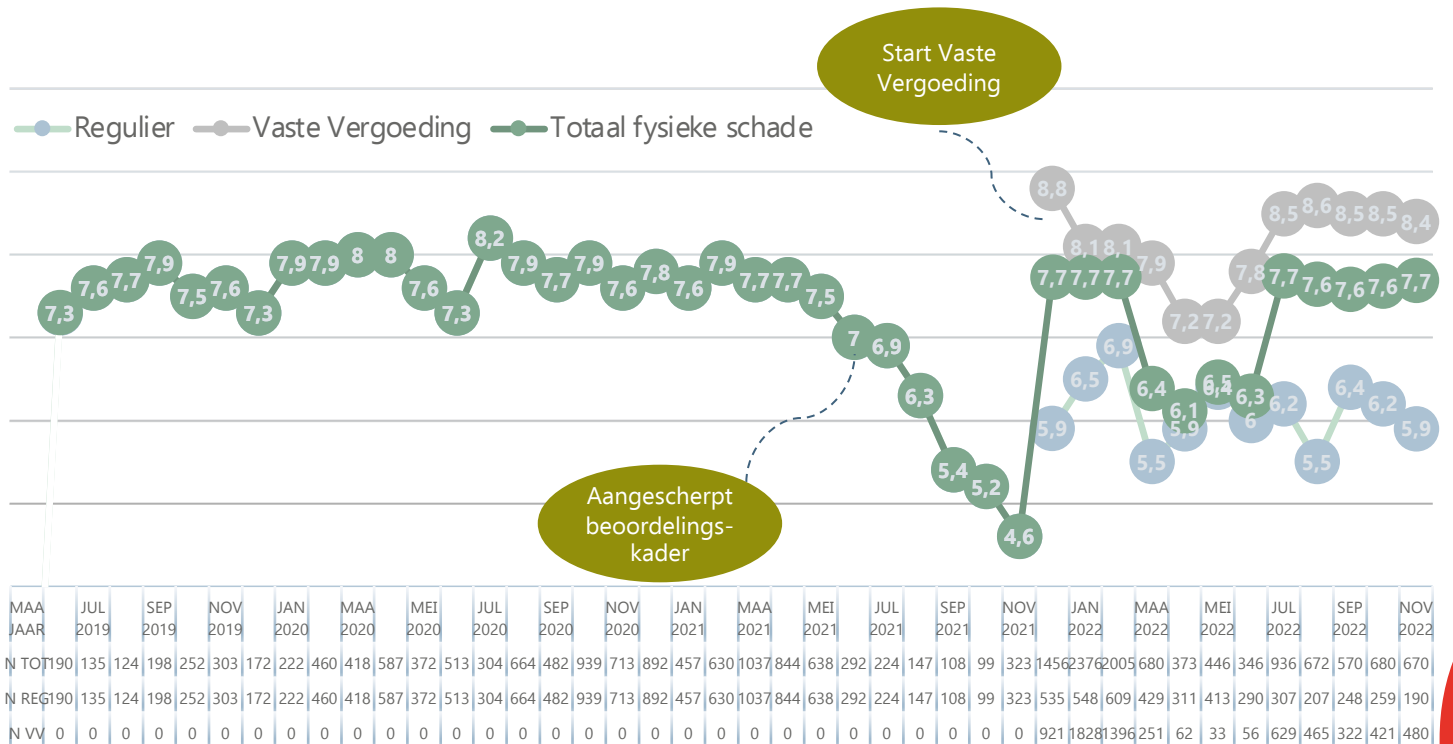
Problemen

Oplossingen

Bijlagen

Tevredenheid over afhandeling schade door het IMG

In eerste instantie beoordelen inwoners de afhandeling van schade met een 7 of hoger. Het aantal schademeldingen neemt toe. In de zomer van 2021 wordt het protocol voor de afhandeling van schade aangescherpt door het IMG en het effectgebied verkleind. Omdat er een nieuwe vaste vergoedingsregeling aankomt, wordt ook de afhandeling van een deel van de schades tijdelijk stopgezet. De tevredenheid daalt tot een 4,6 einde van het jaar. Met de start van de vaste vergoedingsregel neemt algemeen de tevredenheid weer toe (tussen de 6,1 en de 7,7), met name over de vaste vergoeding (tussen 7,2 en 8,6). De reguliere schade afhandeling schommelt sindsdien tussen de 5,5 en de 6,9.





Vooraf

Samenvatting

Waar staan we nu?

Publieke waarden

Problemen

Oplossingen

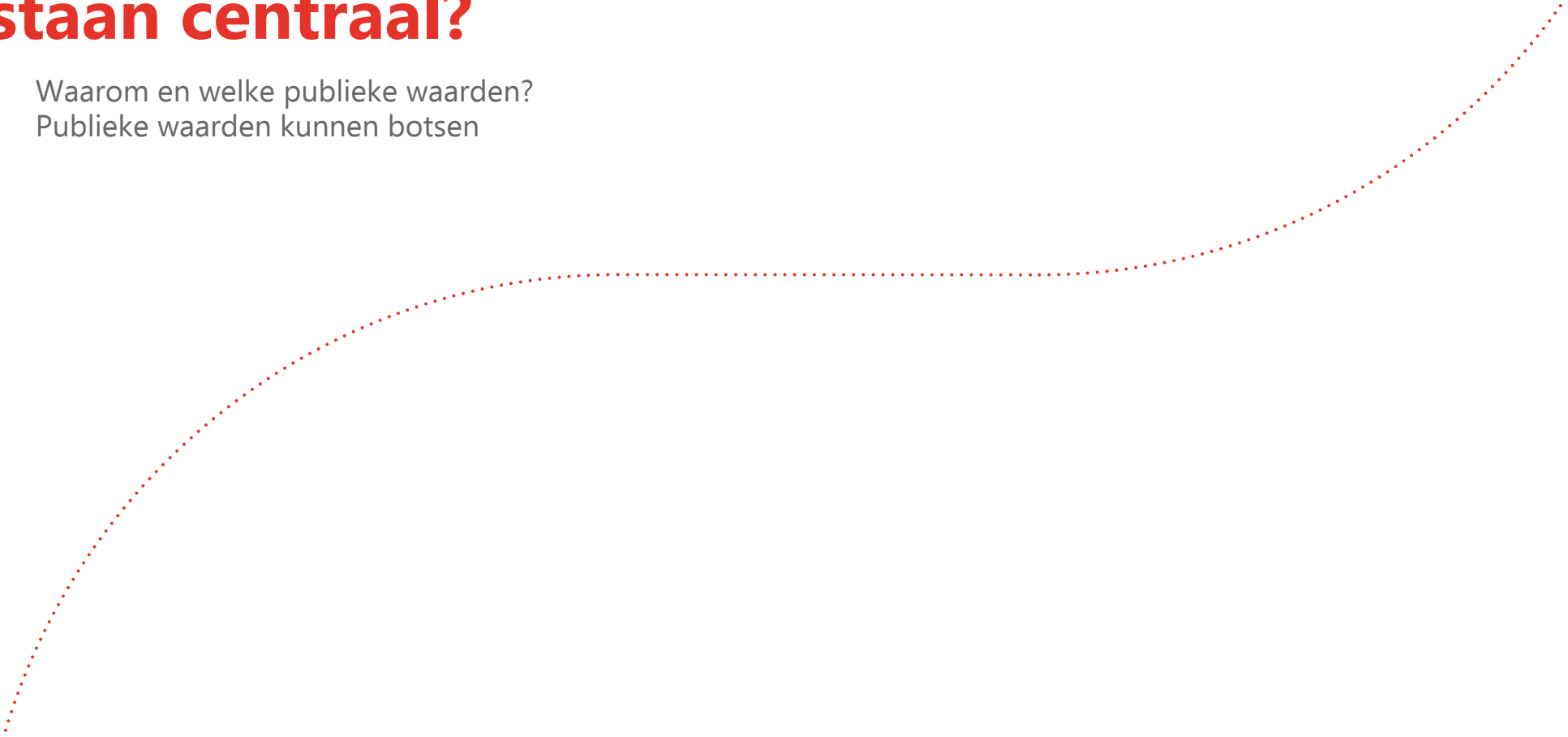
Bijlagen



4.

Welke publieke waarden staan centraal?

- Waarom en welke publieke waarden?
- Publieke waarden kunnen botsen





Waarom en welke publieke waarden?

De overheid, en aan de overheid gelieerde partijen, werken altijd ten minste impliciet met “publieke waarden”. Dat zijn de doelen en randvoorwaarden waaraan het gehele stelsel moet voldoen. Publieke waarden gaan in essentie over de relatie tussen burgers en overheid: hoe vindt de overheid zelf dat ze met burgers hoort om te gaan?

Daarbij worden publieke waarden vaak niet expliciet gemaakt, maar ze kunnen wel impliciet blijken uit het politieke debat, uit toezeggingen aan burgers bijvoorbeeld. En publieke waarden zijn geen sluitend geheel: het gaat om belangrijke punten, maar niet om álle punten. En er zijn bijna altijd doelconflicten tussen verschillende waarden, zo ook in deze casus.

Op basis van de gesprekken die we hebben gevoerd, en de stukken die we hebben bestudeerd, zien we vier centrale publieke waarden voor de schadeafhandeling in Groningen.

De schadeafhandeling is voortvarend

Voor de meeste gevallen zou er sprake moeten zijn van snelle afhandeling. Tussen melding en afronding van de zaak zouden niet meer dan zes maanden moeten liggen.

De schadeafhandeling is rechtvaardig

Er wordt onafhankelijk en eerlijk beoordeeld, dat betekent ook zonder grote onverklaarbare verschillen tussen huizen. Er is geen sprake van een slager die zijn eigen vlees keurt.

De schadeafhandeling is ruimhartig

Omdat ook politiek wordt erkend dat schade is geleden, en omdat Nederland als geheel baat had bij de gaswinning (en niet alleen de NAM), wordt ruimhartig vergoed. In twijfelgevallen wordt gekozen voor het belang van de slachtoffers.

De schadeafhandeling is toegankelijk

De toegang en procedures zijn eenvoudig voor bewoners. Bewoners zijn in staat om stukken te begrijpen, hun eigen positie te duiden en geïnformeerde keuzes te maken. Waar nodig en waar ze het wenselijk achten, worden ze hierbij ondersteund.





Publieke waarden kunnen botsen

Tussen publieke waarden kan een spanningsveld bestaan. De belangrijkste spanning die wij zien tussen de vier beschreven centrale publieke waarden is tussen voortvarend- en ruimhartigheid enerzijds en tussen rechtvaardigheid anderzijds.

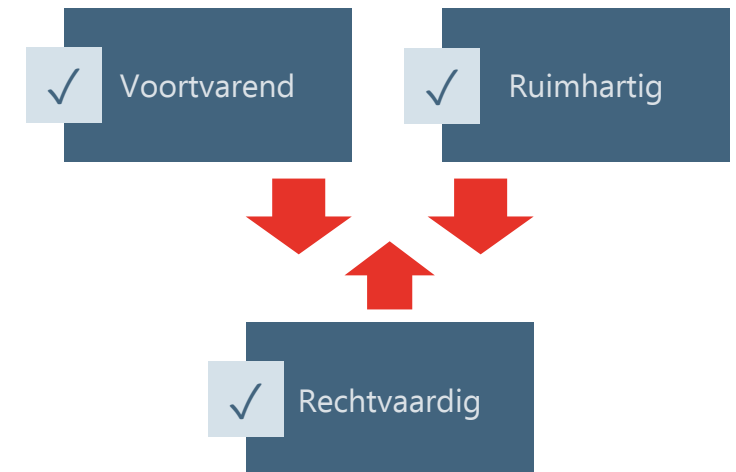
Bewoners willen en verdienen een snelle en ruimhartige afhandeling van een schademelding. Tegelijkertijd is het vanuit rechtvaardigheid ook een breed gedeelde wens dat er geen onuitlegbare verschillen meer tussen vergelijkbare meldingen ontstaan. Dat vraagt soms om meer maatwerk en aanvullende vragen en dat leidt mogelijk tot (een ervaren) gebrek aan snelheid en ruimhartigheid.

Het balanceren tussen voortvarend en ruimhartig enerzijds en rechtvaardig anderzijds is een continu proces waarin de balans soms naar de ene of naar de andere kant dreigt uit te slaan. Hier gaan we nader op in het volgende hoofdstuk.

Het botsen van publieke belangen is niet nieuw: een goed voorbeeld is het conflict tussen zorgvuldigheid en snelheid. De toenmalige minister Wiebes schetste de worsteling in Kamerbrief van 3

juni 2019 als volgt:

“In de regio is door velen de schadeafhandeling en de versterking in het verleden beleefd als een ongelijk gevecht van de bewoner tegen de NAM. In het ontwerp van de nieuwe schadeafhandelings- en versterkingsprocessen is daarom vorig jaar voorrang gegeven aan zorgvuldigheid en onafhankelijke oordeelsvorming. Dat heeft geleid tot procedures met veel juridische waarborgen, technische precisie, ruime mogelijkheden voor maatwerk en een zo breed mogelijk draagvlak. Gaandeweg is echter duidelijk geworden dat al die gestapelde zorgvuldigheid te veel ten koste gaat van de snelheid en leidt tot onvoldoende resultaten. En zeker na de laatste aardbeving is de roep om snelheid groter dan ooit – de situatie wordt ervaren als een crisis in slow motion. Bij het opstellen van dit versnellingspakket is dan ook gezocht naar een betere balans tussen perfectie en vaart.”





Vooraf

Samenvatting

Waar staan we nu?

Publieke waarden

Problemen

Oplossingen

Bijlagen



5.

Welke problemen ervaren bewoners?

- Probleemschets
- Ervaringen door bewoners
- Politieke kaders: Oppassen met verwachtingen
- Juridische kaders: Verwachtingen in de knel
- Toepassing kaders: Soms ten koste van bewoners





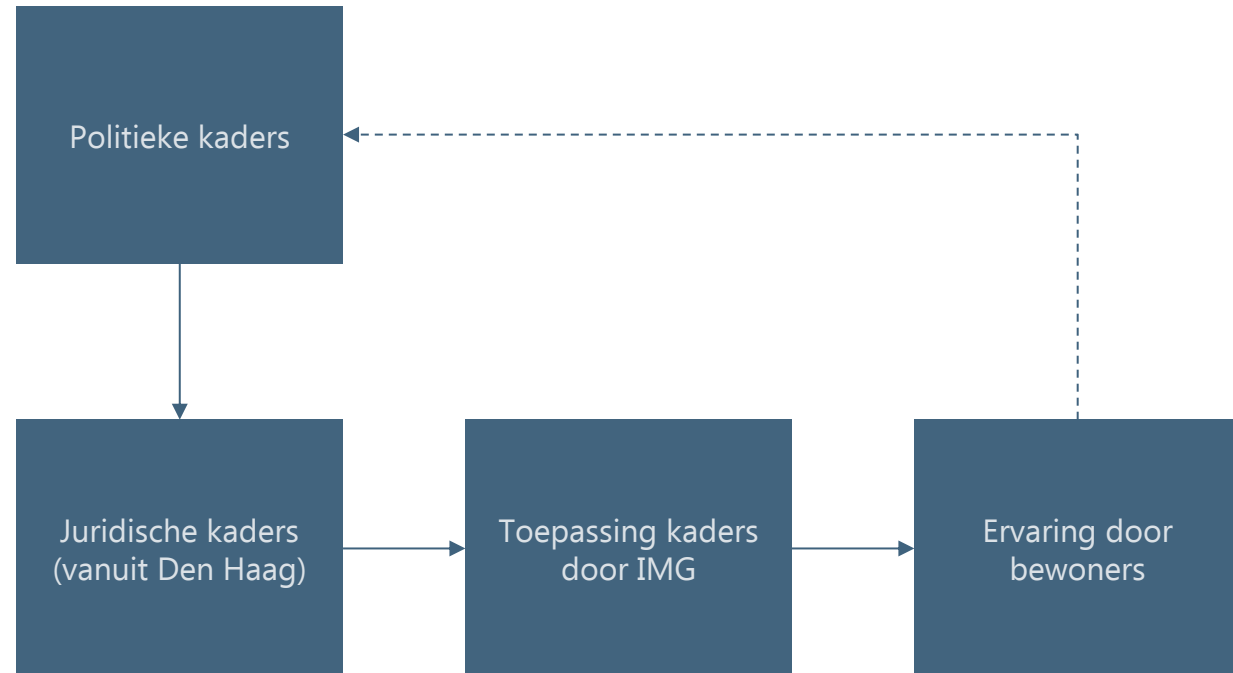
Probleemschets

Vertrouwen van bewoners is sterk gebaseerd op het gevoel of politiek, overheid en IMG aan de kant van bewoners staan – of juist tegenover hen.

Idealiter vertaalt de ervaring van bewoners zich via volksvertegenwoordigers door naar politieke kaders (ingezet beleid), dat zich via wet- en regelgeving (juridische kaders) en de toepassing van die kaders weer vertaalt naar wat bewoners ervaren.

Dit mechanisme zou ervoor moeten zorgen dat de beleidspraktijk en de verwachtingen van bewoners zoveel mogelijk op elkaar aansluiten.

In de Groningse praktijk blijkt er vaak sprake van 'ruis op de lijn'. Op die manier ontstaat er een gat tussen wat bewoners verwachten en wat politiek en overheid (kunnen) leveren.





Ervaring door bewoners

Uiteindelijk is er geen systeem van schadeafhandeling mogelijk waarmee alle bewoners ultiem tevreden zijn. In tegenstelling tot typische schades in de verzekeringswereld gaat het in het bevingengebied vaak om complexe en terugkerende schades, waarbij maatwerk nodig is. Uiteindelijk kunnen er daarbij altijd verschillen van inzicht tussen bewoner en IMG bestaan. Het is goed dat de Tijdelijke Wet Groningen de mogelijkheid biedt om dan in bezwaar en beroep te gaan.

Veel bewoners zien gelukkig geen noodzaak om überhaupt in bezwaar en beroep te gaan. Het percentage toekenningen voor fysieke schade schommelde in 2020 en 2021 rond de 90 procent, ten opzichte van 59 procent bij de NAM.

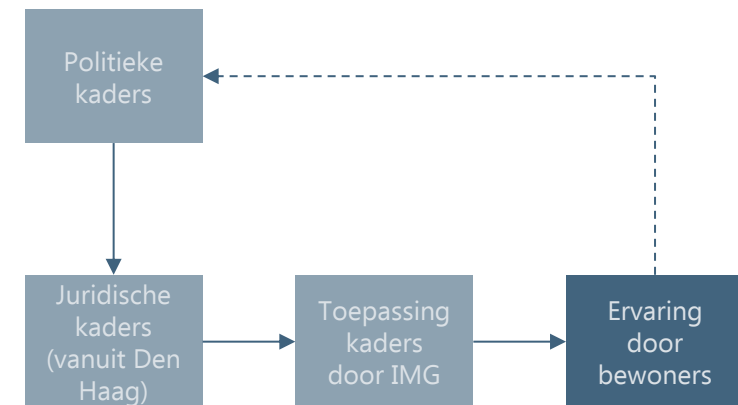
Tegelijkertijd ervaren veel bewoners – zeker als zij het niet eens zijn met een adviesrapport – dat zij nog steeds in een onnodig juridisch proces terecht komen waarin nauwelijks nog mogelijkheden bestaan voor een informeel gesprek, laat staan een luisterend oor.

Daarbij gaat onnodige juridisering ten koste van het gevoel dat de overheid nu wel aan de kant van

de bewoners staat. En ook al kan de landsadvocaat (en kunnen bezwaaradviescommissies met oud-rechters) daarbij op papier de uiteindelijke rechtvaardigheid van de schadeafhandeling ten goede komen, zorgt dit er in de praktijk vaak voor dat bewoners (weer) het gevoel krijgen tegenover een grote, machtige en ongewillige overheid te komen staan. Bewoners zelf zijn terughoudend met de inzet van deskundigen bij de rechtbank, zeker wanneer zij de kosten moeten dragen. Als zij al deskundigen inzetten, zet het IMG (naast in de regel twee juristen) soms ook nog meer deskundigen in.¹

In ons onderzoek hebben wij gekeken naar het gehele proces van schadeafhandeling: vanaf het moment dat er schade is tot het moment van schadeherstel of bezwaar/beroep. Op basis van ons onderzoek en de gevoerde gesprekken constateren we hierbij dat het meeste leed en de meest schrijnende situaties zich voordoen in complexe en slepende juridische trajecten.

Niettemin komen er problemen naar voren in het gehele proces van schadeafhandeling, zoals de volgende slide laat zien.

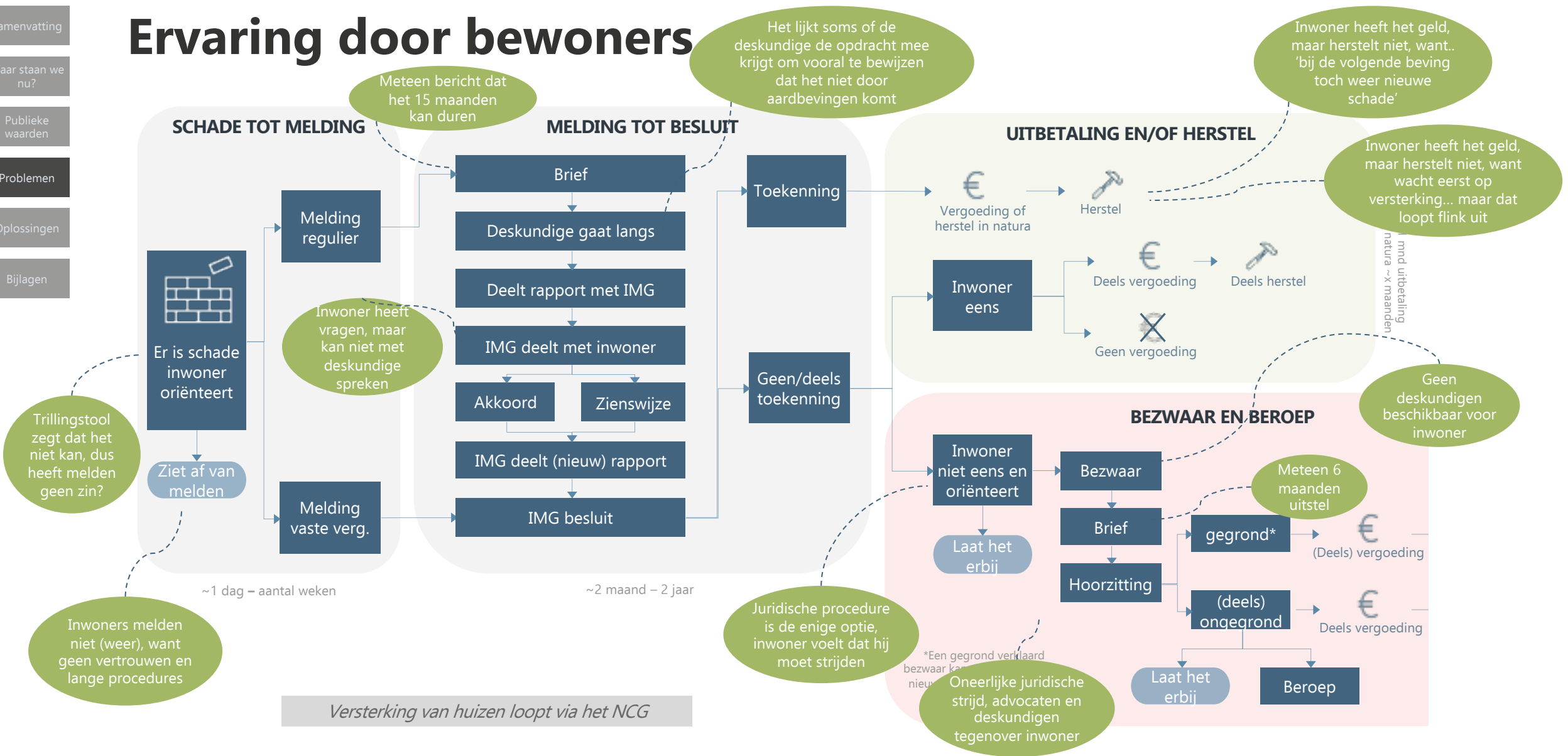


¹ Bröring, H. E., de Bakker, K., & Lubach, R. D. (2022). Afhandeling fysieke mijnbouwschade tien jaar na 'Huizinge'. JBplus, 3(8), 113-136



- Vooraf
- Samenvatting
- Waar staan we nu?
- Publieke waarden
- Problemen
- Oplossingen
- Bijlagen

Ervaring door bewoners





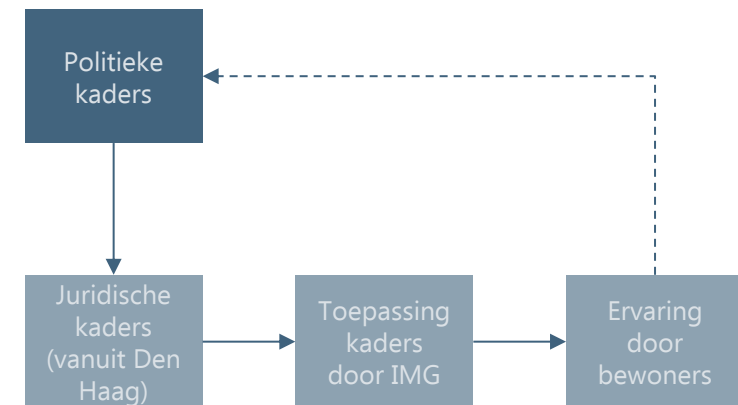
Politieke kaders: Oppassen met verwachtingen

Wat in Den Haag toegezegd wordt, welke moties aangenomen worden en welke beloftes gedaan worden doet ertoe voor de verwachtingen die bewoners hebben, maar het is dan nog geen vastgesteld beleid.

Zo ontstaat, soms onnodig, een gat tussen wat de Tweede Kamer en het ministerie bespreken en wat bewoners ervaren. Zolang resultaten uitblijven klinken veel nastrevenswaardige waarden als 'bewoner centraal', 'voortvarend' en 'ruimhartig' hol. En als te veel holle frasen te vaak worden gebruikt, dan leidt dat tot cynisme.

Wanneer het kabinet zich ten opdracht stelt om "alle geleden schade" te vergoeden (zie o.a. Kamerbrief Gaswinning van 7 februari '22), maar het IMG kent op grond van de Tijdelijke wet Groningen (TWG) alleen de taak om "de civielrechtelijke aansprakelijkheid van de mijnbouwexploitant" af te wikkelen, dan ervaren bewoners een andere werkelijkheid dan waar men in Den Haag over spreekt.

De discrepantie tussen wat bewoners (en de politiek) aan resultaten verwachten en wat er nu in de vorm van wetgeving en beleid kan worden waargemaakt is zo soms nodeloos groot. Van belang is hierbij dat bewoners geen behoefte hebben aan nieuwe beloftes, regels of systemen, maar vooral aan een politiek en overheid die resultaten levert. Uiteindelijk kan alleen een overheid die naast bewoners staat én concrete resultaten levert het vertrouwen van mensen terugwinnen.





Juridische kaders: Verwachtingen in de knel

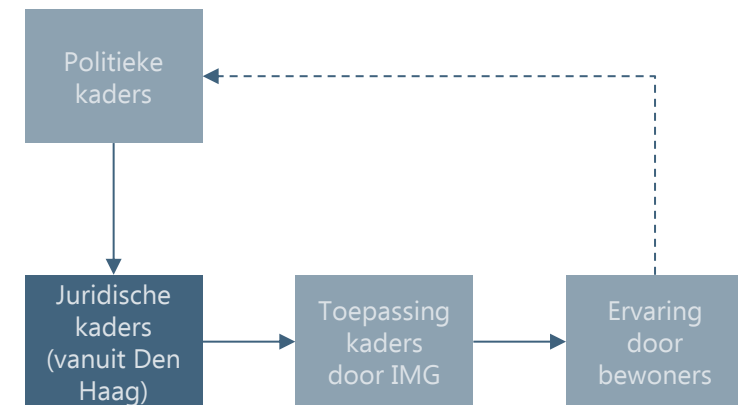
Het beleid van het IMG wordt in grote mate bepaald door het civiele aansprakelijkheidsrecht. Het budget wordt bepaald door de vraag of een schade civielrechtelijk toegerekend kan worden aan de NAM. Als dat niet kan, mag het IMG geen vergoeding toekennen, ook niet met de bril van ruimhartigheid.

Het begrip ruimhartigheid krijgt juridisch zo alleen vorm als onderdeel van het civiele recht op basis waarvan het IMG vaststelt of er een terechte aanspraak op schadeherstel is en wat de omvang daarvan is (het wettelijk bewijsvermoeden en de toepassing hiervan).

Tegelijkertijd verwachten bewoners meer van het IMG: vaak omschrijven zij de opdracht aan het IMG als het ruimhartig compenseren van de schade in het bevingsgebied (los van enkel de aansprakelijkheid van de NAM) en het bijdragen aan oplossingen voor problemen die bewoners ondervinden bij schade.

Bewoners wijzen hierbij niet uitsluitend op de

NAM als de partij die van de gaswinning heeft geprofiteerd maar ook op de overheid zelf. Via de gasbaten is (en wordt er nog steeds) geprofiteerd en heeft de overheid meer investeringen kunnen doen dan anders mogelijk, terwijl de schade en de kosten zijn neergeslagen in het bevingsgebied. Zonder dat zij schuld hebben aan schade hebben bewoners in dit juridisch kader alsnog de verplichting zelf een aanvraag voor schadeherstel te doen ("een haalschuld voor de bewoner in plaats van een brengschuld voor de overheid").





Toepassing kaders: Soms ten koste van bewoners

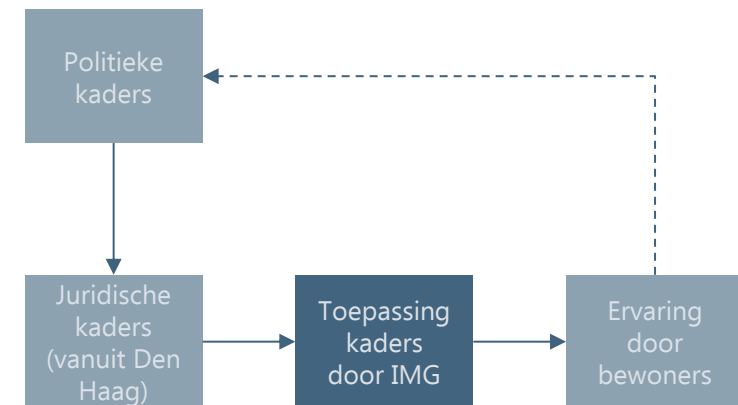
Het IMG heeft binnen het juridische kader als onafhankelijk zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) veel ruimte om eigen regels te bepalen, bijvoorbeeld rondom de invulling van het bewijsvermoeden, het inzetten van de landsadvocaat of het opzetten van nieuwe regelingen. Het IMG lijkt hierbij een taakopvatting te hebben die, zoals AEF eerder constateerde¹, sterk gericht is op rechtmatigheid, rechtsgelijkheid en een consistente toepassing van kaders. De correcte toepassing van de wet staat vaak voorop.

Er zijn voorbeelden waarbij het IMG binnen haar juridisch kader het maximale lijkt te doen in het belang van de bewoners. Zo is het sinds 1 november 2021 het mogelijk een Vaste Eerste Schadevergoeding (VES) van 5 duizend euro aan te vragen. Voor veel bewoners geeft dit invulling aan een voortvarende en ruimhartige afhandeling, zeker wanneer dit om kleinere en eenmalige schades gaat. Het IMG lijkt met zo'n regeling het maximaal mogelijke te doen dat binnen het juridische kader mogelijk is om een voortvarende en ruimhartige afhandeling mogelijk te maken.

De wijziging van het beoordelingskader voor fysieke schade die het IMG in mei 2021

doorvoerde dreigt juist ten nadele van bewoners uit te pakken. Hierbij zorgt niet alleen het resultaat maar ook het gevoel dat het instituut tijdens het 'spel' de regels verandert voor een aantasting van het vertrouwen. Opvallend is dat het IMG deze wijziging doorvoerde om te komen tot een meer consistente benadering van schade, terwijl bewoners juist als gevolg van de wijziging kritischer zijn geworden over de consistentie.

Een fundamenteel punt hierbij lijkt hoe de publieke waarden van ruimhartigheid, voortvarendheid en rechtvaardigheid worden gewogen. Het IMG heeft in de verschillende wijzen waarop deskundigen schade beoordelen vanuit het kader van rechtvaardigheid aanleiding gezien om het beoordelingskader aan te scherpen. Daardoor is vooral in randen van het oude effectgebied de vergoeding lager of is er geen vergoeding. Vanuit het kader van ruimhartigheid zouden die verschillende beoordelingen juist kunnen worden gelezen als een erkenning dat schade door bevingen niet uit te sluiten is. En bij twijfel dus omkering van de bewijslast en dus reden voor toekenning. Het uitgangspunt van bij twijfel toekennen lijkt met de aanpassing van het beoordelingskader te worden ingeperkt.



¹ AEF, Evaluatie Tijdelijke Wet Groningen, September 2022



Vooraf

Samenvatting

Waar staan we nu?

Publieke waarden

Problemen

Oplossingen

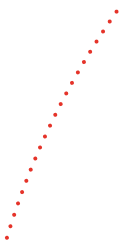
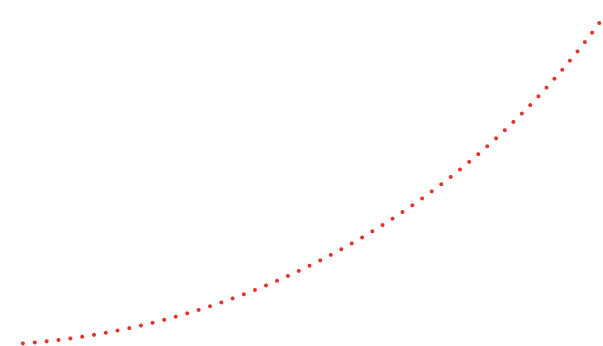
Bijlagen



6.

Welke oplossingen zijn mogelijk?

- Kader voor mogelijke oplossingen
- Stelselmatig: Verruiming van de kaders van het IMG
- Stelselmatig: Uitbreiding vaste vergoeding
 - *Is een verzekeringsmodel toepasbaar?*
- Procesmatig: Versterken onafhankelijkheid deskundigen
- Procesmatig: Versterken toepassing bewijsvermoeden
- Procesmatig: Minder juridische procedures, en meer kansengelijkheid daarbinnen
 - *De (mogelijke) rol van mediation*
- Procesmatig: Communiceer vanuit erkenning en begrip, niet vanuit procedures
- Overzicht aanbevelingen





Kader voor mogelijke oplossingen

Verschillende type oplossingen

In dit onderzoek is een groot aantal oplossingsrichtingen naar voren gekomen. Deze kennen een grote verscheidenheid naar aard en inhoud. Er zijn grote oplossingsrichtingen waarmee problemen op stelselniveau aangepakt moeten worden. En er zijn kleine oplossingsrichtingen waarmee beoogd wordt om onmiddellijk een positieve impact op de schadeafhandeling te bereiken. Ook de doelgroep van de oplossingen verschilt: sommige oplossingen zijn gericht op het IMG, sommige op de beleidsmakers in Den Haag. En, zeker ook belangrijk: sommige oplossingen zijn alternatieven voor hetzelfde probleem, andere zijn juist complementair aan elkaar.

Zes thema's

We hebben in de loop van het onderzoek gewerkt met een longlijst van oplossingsrichtingen, en deze met onze gesprekspartners besproken. Daarbij hebben we ons in eerste instantie van mening onthouden. Op basis van alle gesprekken, en onze eigen analyse, hebben we vervolgens een keuze

gemaakt voor een aantal aanbevelenswaardige oplossingen. Deze hebben we zover mogelijk thematisch gecategoriseerd, om tot een overzichtelijk geheel te komen. Dit presenteren we op de volgende pagina's. We maken hierbij een onderscheid tussen zes thema's:

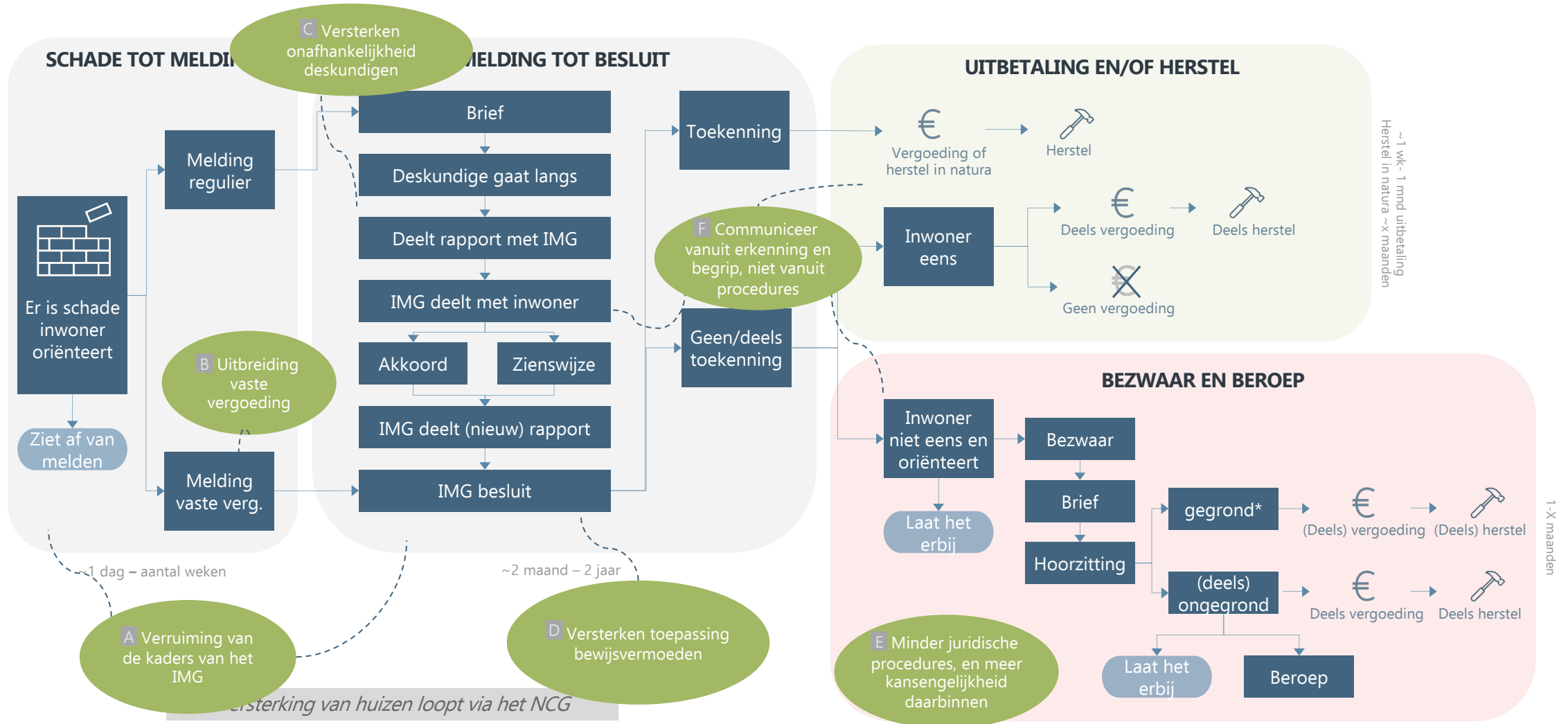
- A. Stelselmatig: Verruiming van de kaders van het IMG
- B. Stelselmatig : Uitbreiding vaste vergoeding
- C. Procesmatig: Versterken onafhankelijkheid deskundigen
- D. Procesmatig: Versterken toepassing bewijsvermoeden
- E. Procesmatig: Minder juridische procedures, en meer kansengelijkheid daarbinnen
- F. Procesmatig: Communiceer vanuit erkenning en begrip, niet vanuit procedures

Concrete aanbevelingen

Binnen met name de procesmatige thema's proberen we tot zo concreet mogelijke aanbevelingen te komen. We willen hierbij echter wel opmerken dat er vaak sprake is van dilemma's, bijvoorbeeld omdat niet aan alle publieke waarden in dezelfde mate voldaan kan worden. De keuze voor een bepaalde oplossing kan een *trade-off* bevatten: een probleem wordt verzacht, maar er zijn wél "bijwerkingen". Het wel of niet kiezen voor deze oplossingen is dan ook een primair politiek-bestuurlijke keuze.

De stelselmatige thema's zijn iets anders van aard: hier gaat het eerder om de bredere kaders waarbinnen het IMG kan, mag en moet opereren. En andersom: de kaders die bepalen waar juist andere instanties voor verantwoordelijk zijn. Hier gaat het om systeemkeuzes die niet met snelle praktische oplossingen te veranderen zijn. Waar de huidige keuzes tot (gepercipieerde) problemen leiden, schetsen we wel enkele alternatieven.

Kader voor mogelijke oplossingen



Stelselmatig: Verruiming van de kaders van het IMG (1/2)

Huidige situatie

Het centrale kader voor het werk van het IMG wordt gevormd door de keuze om het IMG de aansprakelijkheid van de NAM af te laten wikkelen. De verantwoordelijkheid voor andere operaties in het Groningse (versterking en perspectief) zijn elders belegd.

Het IMG handelt als zelfstandig bestuursorgaan, zonder aanwijzingsbevoegdheid voor de NAM of voor de (rijks-)overheid. Het IMG is niet gebonden aan bijv. een maximum budget.

Kortom, het IMG heeft een brede opdracht binnen smalle kaders. Het eerste betekent dat het IMG relatief vrij is in het vormgeven van het werk: het IMG besluit zelf wie onder welke voorwaarden in aanmerking komt voor welke vergoeding. Maar wel binnen smalle kaders: het gaat om herstel van schade, en om de aansprakelijkheid van de NAM. En dus niet om een mogelijke verantwoordelijkheid van de overheid, en ook niet om de versterking van gebouwen (door NCG) en economische structuren (door Rijk). In het verlengde hiervan kan lang niet altijd geld worden uitgekeerd voor (preventieve) reparaties die vervolgschade voorkomen, maar

alleen reparaties die ontstane schade (duurzaam) herstellen.

Aansprakelijkheid NAM

Met de aansprakelijkheid van de NAM afwikkelen wordt bedoeld dat binnen de kaders van het civiele aansprakelijkheidsrecht de aansprakelijkheid van de NAM wordt afgewikkeld waar het schade betreft die aantoonbaar veroorzaakt is door aardbevingen als gevolg van de gaswinning c.q. (bij toepassing van het bewijsvermoeden) waar het vermoeden dat het schade door aardbeving is, niet weerlegd is.

Voor met name complexere schades, samenloop van omstandigheden, cumulatieve schades of bijzondere omstandigheden biedt het civiele aansprakelijkheidsrecht nu soms onvoldoende ruimte.

Oplossingsrichtingen

Binnen de scope en doorlooptijd van dit onderzoek konden we niet komen tot sluitende aanbevelingen over een herijking op systeemniveau. We zien wel

dat (het soms knellende karakter van) de kaders ook een centrale rol speelden bij de evaluatie die AEF onlangs heeft uitgevoerd van de Tijdelijke wet Groningen¹. AEF komt daarbij tot het advies om de opdracht (lees: kaders) aan het IMG te herijken, rekening houdend met drie ideaaltypes:

- Handhaving van de opdracht aan het IMG in de huidige vorm
- Uitbreiding taken binnen huidige opdracht
- Herijking opdracht door opstellen publiek schadefonds

Uiteindelijk is het wel of niet in elkaar schuiven van civielrechtelijke aansprakelijkheid en publieke verantwoordelijkheid (erkenning) een politieke kwestie; hierbij steunen we wel de aanbeveling van AEF om er binnen de drie ideaaltypes over na te denken. AEF schetst daarbij (p.71) de bestaande dilemma's: enerzijds maakt het IMG nauwelijks gebruik van bevoegdheden om buiten de kaders van het aansprakelijkheidsrecht vergoedingen toe te kennen, anderzijds zoekt men de grenzen van dat recht juist wel op ten gunste van de gedupeerden.

¹ AEF, Evaluatie Tijdelijke Wet Groningen, September 2022



Vooraf

Samenvatting

Waar staan we nu?

Publieke waarden

Problemen

Oplossingen

Bijlagen

A

Stelselmatig: Verruiming van de kaders van het IMG (2/2)

Tegelijkertijd lijkt meer helderheid in het juridisch kader wenselijk, met een explicietere discretionaire bevoegdheid voor het IMG om breder vergoedingen toe te kennen zonder dat daarvoor een grondslag nodig is in het geldende aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht. Dit zou het IMG meer ruimte (en minder excuses geven) om te doen wat bewoners van het IMG verwachten: het ruimhartig compenseren van de schade in het bevingsgebied (los van enkel de aansprakelijkheid van de NAM) en het bijdragen aan oplossingen voor problemen die bewoners ondervinden bij schade.

Aanvullend aan de discussie over de publieke verantwoordelijkheid zien we knelpunten op de grens tussen versterking en herstel. Kort gezegd: door vertragingen en onduidelijkheden bij de versterkingsoperatie ontstaan problemen bij het herstel. Bijvoorbeeld schades die steeds terugkomen omdat ze oorzaken hebben die pas bij de versterking verholpen kunnen worden; omdat bewoners schades "opsparen" totdat hun huizen versterkt worden; of omdat problemen bij de

versterkingsoperatie (onterecht) worden verweten aan het IMG.

Tegen deze achtergrond is de hersteloperatie gebaat bij een duidelijk tijdsplan voor de versterking (dat ook nageleefd wordt), en helderheid over de samenhang tussen de twee operaties. Die helderheid kan bijv. worden geboden door één loket in te richten.

Het verruimen van kaders biedt ook meer mogelijkheden voor zogeheten duurzaam herstel. Dit houdt in dat er herstel plaatsvindt aan een woning die in de toekomst schade voorkomt in plaats van dat alleen de schade cosmetisch hersteld wordt. Hiervoor loopt nu al een pilot en daar liggen goede kansen voor met name de gebieden waar steeds terugkerende schades zijn bij elke nieuwe beving.



Stelselmatig: Uitbreiding vaste vergoeding

Huidige situatie

Op dit moment biedt het IMG voor een (groot) deel van de bewoners een vaste vergoeding aan van 5.000 euro. Kort samengevat: een bewoner komt in aanmerking als het de eerste melding voor dat adres is en als het object in het effectgebied staat waar een beving met voldoende trillingssnelheid heeft plaatsgevonden (of in een gebied met diepe bodemdaling).

Wie eerder een lager bedrag heeft ontvangen, kan in 2023 een additionele vergoeding aanvragen om zo ook op 5.000 euro te komen. Hiermee wordt rechtsgelijkheid over de tijd heen geborgd. En wie een vaste vergoeding ontvangt, komt ook in aanmerking voor een additionele subsidie voor waardevermeerdering.

Oplossingsrichtingen

Wij adviseren om deze benadering uit te breiden (deze aanbeveling is in lijn met de denkrichting die het IMG op dit gebied zelf heeft ontwikkeld, het IMG gaat hierover in januari in gesprek met maatschappelijke organisaties). Uitbreiding kan worden vormgegeven langs twee verschillende wegen: 1) in de hoogte van het bedrag (omdat dit mogelijk te laag is voor sommige gebieden) en 2) bij nieuwe bevingen, zodat ook voor een tweede en

latere schade bewoners dan in aanmerking kunnen komen voor een vaste vergoeding.

Wij adviseren om twee redenen om deze benadering uit te breiden. Ten eerste omdat het procedures versneld en de gewenste voortvarendheid zo vorm krijgt. Hoe meer bewoners voor een vaste vergoeding kiezen, des te minder inzet is er nodig voor maatwerk, en des te meer zaken kan het IMG in een kortere doorlooptijd behandelen. Dat is goed voor iedereen. Ten tweede omdat hierdoor duidelijk invulling kan worden gegeven aan ruimhartigheid. In plaats van veel geld voor deskundigen en juristen kan het geld naar bewoners. In het verlengde hiervan leidt een verhoging van het aantal vaste vergoeding zaken ook tot een verlaging van zaken waarin onenigheid bestaat en mogelijk beroepsprocedures volgen.

We willen ook kanttekeningen plaatsen bij een mogelijke uitbreiding van deze benadering om de dilemma's transparant te maken. Hogere bedragen hebben namelijk niet alleen voordelen, maar ook potentiële nadelen. Zo kan het leiden tot onwenselijke gedragseffecten zoals het opportunistisch melden van kleine schades om in aanmerking te komen voor een hoge vaste vergoeding. Ook ontstaat minder rechtsgelijkheid: er zijn immers bewoners die eerder of elders 5.000

euro (hebben) ontvangen. De grens tussen het "5.000 euro gebied" en het "hoger bedrag gebied" is per definitie altijd enigszins arbitrair; dat kan het gevoel van ongelijkheid versterken. Een modelmatige benadering waarbij daarbinnen ook naar bouwjaar, oppervlakte en trillingssnelheid wordt gekeken kan de werkelijke schade beter benaderen en dan rechtvaardiger zijn, maar zeker in complexe gevallen blijft maatwerk nodig.

Tenslotte: het kan nuttig zijn (en het IMG is hier een regeling voor aan het ontwikkelen) om de vaste vergoedingsregeling te voorzien van de mogelijkheid om later nog te wisselen (spijtoptant) als blijkt dat het herstel toch duurder is. Bewoners kunnen dan ná het ontvangen van een vaste vergoeding – binnen een redelijke termijn – alsnog kiezen voor regulier/maatwerk als het herstel duurder uitpakt dan het vaste bedrag. Om hier ongewenste effecten te voorkomen (zoals "spookoffertes" van bevriende aannemers) ligt het wel voor de hand om dan de voorwaarde te stellen dat er herstel in natura plaatsvindt (IMG regelt het herstel). Maar ook dit is niet zonder nadelen: het betekent namelijk wel dat een reeds ontvangen vergoeding terug moet worden betaald.



Is een verzekeringsmodel toepasbaar? (1/2)

Een van de alternatieven die genoemd worden voor het huidige model van schadeafhandeling, is een zogenaamd verzekeringsmodel. Wat kunnen we leren van reguliere schadeverzekeraars in de wijze waarop schade wordt afgehandeld? Er is niet één definitie van zo'n verzekeringsmodel, maar we zien wel een aantal terugkerende elementen in hoe verzekeraars omgaan met schadeafhandeling. Kanttekening daarbij is wel dat de maatschappelijke context van de gaswinning en ook de complexiteit en de terugkerendheid van schades als gevolg van de bevingen een vrije unieke situatie is. We benoemen hieronder een aantal elementen uit de verzekeringswereld.

Wat kan wel?

Een werkwijze van verzekeraars die overdraagbaar is naar deze casus is het snel en eenvoudig uitkeren van kleine bedragen bij kleinere schades, zonder bewijsplicht. Dat wordt met name gedaan bij schades waarbij het aandragen van een bewijs zo ingewikkeld is dat het in geen verhouding staat tot het bedrag. Denk aan het voorbeeld van een zonnebril die op vakantie in een ravijn is gevallen.

Hierbij zou het in geen verhouding staan tot de kosten van het vergoeden van de zonnebril als een onafhankelijk expert zou afreizen naar de plaats van de gebeurtenis om vast te stellen dat de bril daadwerkelijk als gevolg van een val in het ravijn stuk is gegaan.

Daarnaast maken verzekeraars duidelijk onderscheid tussen de causaliteit (waardoor is het gebeurd) en de kosten voor herstel (wat kost het om te repareren). Waarbij het eerste vaak veel moeilijker te bepalen is dan het tweede en veelal gewerkt wordt met vaste uitgangspunten. Bijvoorbeeld: bij een lekkage wordt een schimmelvlek wel vergoed, maar een barst in een tegel niet. In het geval van de aardbevingsschade zou hierbij ook eenvoudiger met vaste aannames gewerkt kunnen worden: scheuren in muren zijn meestal wel het gevolg van bevingen, dus er wordt geen extra onderzoek ingesteld naar causaliteit. Wel wordt er een inschatting gemaakt van de kosten voor herstel door een onafhankelijke expert. Nu wordt over het algemeen óf heel uitgebreid naar causaliteit én herstelkosten gekeken (regulier) proces of de causaliteit wordt verondersteld (vaste vergoeding) maar dan komt er geen expert meer

naar de herstelkosten kijken.

Bij verzekeraars zien we vaak een grens van €750 waaronder schade vergoed wordt zonder opname van de kosten. Daarboven komt vrijwel altijd een schade expert langs om te beoordelen wat de hoogte is van de herstelkosten. Verzekeraars beschouwen dit ook als een service richting klanten om te laten zien dat ze de schade serieus beoordelen en voldoende middelen uitkeren om de schade te repareren.

Een ander iets dat verzekeraars doen is 0-metingen. Denk aan een auto die je koopt. Bij aanschaf van de auto wordt een opname gemaakt van welke schades er al aan de auto zijn, zodat als er op een zeker moment schade is, eenvoudig duidelijk te maken is welke schade nieuw is en welke oud. Voor sommige huizen, met name in het kerngebied van de bevingen zou dit een optie kunnen zijn, zodat bij nieuwe bevingen nieuwe schades makkelijk te herkennen zijn (NB: het IMG voert reeds een nulmeting uit als er een schademelding wordt gedaan in hoog- en midden seismisch gebied).



Vooraf

Samenvatting

Waar staan we nu?

Publieke waarden

Problemen

Oplossingen

Bijlagen

Is een verzekeringsmodel toepasbaar? (2/2)

Wat we ook zien is dat schadeverzekeraars de afgelopen decennia flink hebben ingezet op het verbeteren van de ervaring van een klant.

Bijvoorbeeld door het erkennen van de emotionele impact van geleden schade in schriftelijke en mondelingen communicatie. En ook duidelijk informeren over verloop en stappen in het proces. Daarbij veel ruimte bieden voor een gesprek.

Schadeverzekeraars werken natuurlijk ook met premies, een verzekeringsnemer betaalt een maandelijks bedrag om de risico's af te dekken én betaalt vaak een eigen risico. Dit zorgt voor een prikkel om niet onnodig schade te maken. In het geval van de aardbevingsschade werkt het meer zoals bij een aansprakelijkheidsverzekering, namelijk je claimt de gemaakte schade op de verzekering van de ander, die de schade veroorzaakt heeft, in dit geval de NAM. Een eigen risico zou dan ook niet passend zijn.

Het principe van nadenken over kansen, risico's en kosten is wel goed bruikbaar. Dit zou van toepassing kunnen zijn op bijvoorbeeld duurzaam of preventief herstel. Op het moment dat de kans op toekomstige bevingen groot wordt geacht en daarmee in sommige gebieden de kans op herhalende schades ook, kan het voor iedereen

voordeliger zijn om aanpassingen aan het huis te doen die schades voorkomen. Bijvoorbeeld aan de constructie. Eén keer €30.000 investeren als je weet dat de kans 95% is dat er in de komende 5 jaar tenminste 4 keer €10.000 uitgekeerd gaat worden is dan een rationele keuze. Tel daarbij nog eens op de kosten die worden bespaard voor alle schademeldingen en afhandeling hiervan. In de praktijk zien we dit bij verzekeraars beperkt, omdat de situatie in Groningen redelijk uniek is. Wel zou je het kunnen vergelijken met preventieve maatregelen door zorgverzekeraars. Door nu te investeren en te voorkomen dat iemand ziek wordt, worden uiteindelijk kosten en ongemak bespaard.

Kanttekeningen

We willen bij de toepassing van een verzekeringsmodel twee belangrijke kanttekeningen plaatsen. Ten eerste zijn verzekeringen commerciële instellingen die keuzes maken op basis van economische overwegingen. Dat geldt ook voor keuzes die ogenschijnlijk ruimhartig zijn. Zo is het snelle vergoeden van vaste bedragen vaak ingegeven door (1) de wens om bekend te staan als klantvriendelijke verzekeraar en (2) de financiële

afweging tussen het uit te keren bedrag enerzijds en de administratieve vervolgcosten bij niet-uitkeren anderzijds. Voor de duidelijkheid: er is níets mis met deze afwegingen, maar de verhouding tussen overheid en bewoners in het gaswinningsgebied is een fundamenteel andere dan die tussen verzekeraar en klant.

Ten tweede passen verzekeraars altijd geautomatiseerde fraude-indicatoren toe. Dit is te logische tegenhanger van ruimhartige schadeafhandeling door een private partij: men kan alleen ruimhartig zijn als men tegelijkertijd scherp is op mogelijk misbruik. De overheid heeft in de afgelopen jaren zeer slechte ervaringen opgedaan met het toepassen van fraude-indicatoren, zodat ook vanuit dit perspectief de vraag is of het verzekeringsmodel wel goed toepasbaar is.

Tot slot is het principe van een verzekeringsmodel altijd dat het risico niet té groot moet zijn. In de praktijk zijn daarom aardbevingen en natuurrampen vaak uitgesloten van dekking. De schade hieruit kan immers zo groot zijn dat het voor een verzekeraar niet rendabel is. De situatie in Groningen is daarom nadrukkelijk anders, want er is toegezegd de geleden schade sowieso te vergoeden.



Vooraf

Samenvatting

Waar staan we nu?

Publieke waarden

Problemen

Oplossingen

Bijlagen

C

Procesmatig: Versterken onafhankelijkheid deskundigen

Huidige situatie

Het IMG werkt samen met zo'n 300-400 deskundigen die rapporten opstellen over de (oorzaak van de) schade aan gebouwen. Het heeft het IMG enige moeite gekost om deze expertise op te bouwen in het netwerk van deskundigen. Op klachten over uiteenlopende adviezen voor dezelfde soort schade is gereageerd door aan te sturen op standaardisatie.

Er is hier sprake van een afruil: tegenover het voordeel dat de bewoners niet zelf de kosten van een deskundige hoeven voor te schieten (m.u.v. eventueel in bezwaar en beroep) staat het nadeel dat bewoners zich geconfronteerd zien met "IMG" – deskundigen.

Bewoners ervaren hierdoor soms knelpunten. De markt voor deskundigen is door het IMG "leeggekocht", waardoor bewoners niet of nauwelijks een second opinion kunnen inhalen.

Oplossingsrichtingen

We zien enkele mogelijkheden om de deskundigen meer te positioneren als échte onafhankelijken die tussen bewoners en het IMG staan. Voor een groot deel hebben deze oplossingsrichtingen het karakter van *quick wins* zonder veel negatieve bijwerkingen; waar die er wel zijn, vermelden we het.

Ten eerste vinden we het niet verdedigbaar dat het deskundigenrapport eerst na het IMG gaat. De bewoner heeft een schade, de deskundige komt bij de bewoner thuis, maar rapporteert eerst aan het IMG wat hij/zij bij de bewoner thuis heeft gezien. Een logische werkwijze is anders: het conceptrapport gaat tegelijkertijd naar bewoners én IMG (dat dan kan voldoen aan haar juridische vergewisplicht). De deskundige biedt daarbij de bewoners standaard aan om het conceptrapport toe te lichten en vragen te beantwoorden. Dit kost zeker extra tijd, maar het zorgt voor meer draagvlak. Die extra tijd is er waarschijnlijk als tegelijkertijd voor een uitbreiding van de vaste vergoeding benadering wordt gekozen.

Ten tweede vinden we dat de lijn tussen technische analyse en juridische duiding scherper mag. Nu worden de technische deskundigen veelal gezien als onderdeel van een gejuridificeerd proces. Beter zou zijn om de deskundigen een zuiver technisch rapport op te laten stellen, en de juridische conclusies over de invulling van het bewijsvermoeden vervolgens over te laten aan de juristen van het IMG. En om overleg tussen juristen en deskundigen te beperken.

Ten derde zien we een verantwoordelijkheid van Den Haag erin om te zorgen dat gekwalificeerde deskundigen ook (bijv. voor een second opinion) beschikbaar zijn voor bewoners. Een route hiervoor is bijv. het sluiten van een raamcontract door en op kosten van het rijk met één of twee bureaus. Uiteraard kan aan bewoners gevraagd worden om een eigen bijdrage te betalen voor een second opinion. Deze maatregel verlaagt in onze overtuiging het risico op juridische processen, omdat bewoners in het voortraject beter geholpen worden.

Procesmatig: Versterken toepassing bewijsvermoeden

Huidige situatie

Het IMG wordt geacht het bewijsvermoeden toe te passen, d.w.z. in principe wordt ervan uitgegaan dat een schade door aardbevingen is veroorzaakt, tenzij aangetoond kan worden dat er uitsluitend andere oorzaken zijn.

In de praktijk werkt het bewijsvermoeden zowel door in de vaste vergoeding als in de reguliere afhandelingen (ook wel maatwerk). Voor dat laatste heeft het IMG standaarden ontwikkeld om te borgen dat gelijke schades ook op dezelfde manier worden beoordeeld.

Het bewijsvermoeden wordt sinds 2021 anders toegepast dan daarvoor. Er wordt nu gebruik gemaakt van een trillingstool, een rekenkundig model dat bepaald of er op een bepaalde locatie sprake was van een bepaalde minimale trillingsnelheid. Als die snelheid niet werd gehaald, wordt ervan uitgegaan dat andere oorzaken dan de aardbeving de uitsluitende reden zijn voor bevingen. Ook wordt een gebied van de gasopslag bij Norg in beginsel van de toepasselijkheid van het bewijsvermoeden uitgesloten.

Oplossingsrichtingen

We constateren dat dit probleem niet eenvoudig is op te lossen, omdat er sprake is van een dilemma. Een ultieme toepassing van het bewijsvermoeden zou betekenen dat er slechts nog een marginale toets zou worden uitgevoerd op een aanvraag, en dat er alleen steekproefsgewijs een inhoudelijke toetsing zou zijn. Dat is dan wel ruimhartig, maar het heeft belangrijke negatieve effecten. Immers, als er redenen voor schade zijn anders dan de mijnbouw, dan zijn deze schades er per definitie ook bij vergelijkbare gebouwen in andere delen van Nederland. Deze worden niet vergoed. Er ontstaat dus rechtsongelijkheid. Ook is een toekenning zonder voldoende toetsing fraudegevoelig.

De uitdaging voor het IMG is om een aanvaardbare middenweg in dit dilemma te vinden. Enkele aanknopingspunten hierbij zijn:

- Het teruggaan naar het oude effectgebied van vóór mei 2021. We constateren daarbij dat de inperking van het effectgebied zich niet goed verhoudt met het eerder gehanteerde bewijsbeleid van IMG (waarbij niet alleen moet worden aangegeven dat de schade niet door gaswinning komt maar ook wat dan *wel* de oorzaak is).

- Het uitgaan van de aard van de schade i.p.v. de oorzaak van de schade. Wat inhoudt dat als een woning in het effectgebied staat en de schade kan naar haar aard van een aardbeving komen, aangenomen wordt dat het aardbevingsschade is. Dit beperkt de noodzaak tot extra uitgebreide onderzoeken o.a. op basis van de trillingstool naar mogelijke andere oorzaken (zie ook pagina's over trillingstool).
- Het minder standaardiseren van de werkwijze van deskundigen, waarbij niet een stroomschema centraal staat dat vooral andere, uitsluitende oorzaken *zoekt*, maar de letterlijke vraag of een schade uitsluitend is te herleiden naar een andere oorzaak dan een aardbeving.

Nogmaals, geen van deze oplossingsrichtingen is zonder nadelen. We bevelen wel aan om een werkwijze te ontwikkelen (of minimaal te toetsen) met/bij bewonersgroepen. Onze observatie in dit onderzoek is dat óók bewonersgroepen zich bewust zijn van de genoemde dilemma's, en zeker niet automatisch terugvallen op maximale en onrealistische voorstellen. Zowel bewoners als het IMG willen on-uitlegbare verschillen vermijden.

Procesmatig: Minder juridische procedures, en meer kansengelijkheid daarbinnen (1/2)

Huidige situatie

De meeste meldingen van schades worden afgehandeld zonder juridisch “gedoe”, of omdat er gebruik wordt gemaakt van een vaste vergoeding, of omdat de bewoner zich kan vinden in een (gedeeltelijke) toekenning. Door een uitbreiding van de vaste vergoeding wordt het aantal geschillen naar verwachting verder verlaagd.

Dat neemt niet weg dat de zaken die wél tot “gedoe” leiden, impactvol en beeldbepalend zijn.

Oplossingsrichtingen

We zien enkele oplossingsrichtingen die tot minder juridische procedures kunnen leiden; en waar die procedures onvermijdbaar zijn, is er ruimte om te positie van de bewoner te versterken. Voor alle duidelijkheid: het voorkomen van procedures geniet ten allen tijde de voorkeur.

In eerste instantie is aan te bevelen dat het IMG en de bewoners meer (informeel) met elkaar in gesprek moeten zijn, om het wederzijdse begrip te vergroten en om de bewoner het gevoel te geven

écht gehoord te worden. Voorbeelden zijn het nabellen na het indienen van zienswijzen en standaard een persoonlijk gesprek voordat een bezwaarprocedure begint. Dit soort gesprekken kunnen ertoe leiden dat onnodige juridische procedures vermeden worden. Echte erkenning betekent immers ook luisteren.

Een specifieke vorm om het gesprek aan te gaan, is de inzet van een mediator. Hier gaan we op de volgende pagina nader op in.

In het geval dat wel een juridische procedure ontstaat, is er op dit moment geen sprake van “equality of arms”, ofwel: van kansengelijkheid tussen bewoners en het IMG. Het IMG schakelt – in de perceptie van bewoners – vaak en snel de advocaten in. En in beroepszaken, zeker als het gaat om zaken met een mogelijke precedentwerking, zelfs de landsadvocaat. Het IMG mag hier – wederom: in de perceptie van bewoners – zeker kritischer op zijn en de inzet van landsadvocaat beperken. Het is voor bewoners intimiderend om in de rechtszaal tegenover de landsadvocaat te staan. En het geeft de bewoner het gevoel zich te moeten verdedigen tegen de overheid, iets dat zeker

onwenselijk is. Bewoners zelf zijn terughoudend met de inzet van deskundigen, mede vanwege de kosten. Tegelijkertijd zien wij dat bij zaken waarin schademelders professionele juridische *en* technische ondersteuning wordt geboden, bewoners significant vaker succes hebben dan in zaken waarbij geen professionele ondersteuning wordt geboden¹.

We zien ruimte om de rechtspositie van de bewoners te versterken, en we zien dit als verantwoordelijkheid van Den Haag. Binnenkort komen de bewoners in aanmerking voor specifieke rechtsbijstand, een goede stap in de goede richting maar mogelijk onvoldoende. Hierdoor ontstaat in de rechtszaal een tweestrijd tussen sociale advocatuur en de (lands)advocaat; vanuit het perspectief van de bewoner zal dit nooit als een eerlijke situatie voelen.

¹ Bröring, H. E., de Bakker, K., & Lubach, R. D. (2022). Afhandeling fysieke mijnbouwschade tien jaar na 'Huizinge'. JBplus, 3(8), 113-136



Procesmatig: Minder juridische procedures, en meer kansengelijkheid daarbinnen (2/2)

Een manier om de “equality of arms” te borgen is het sluiten van een raamcontract vanuit het rijk met een gerenommeerd advocatenkantoor. Dat kantoor staat dan (op kosten van het rijk) beschikbaar voor bewoners in beroepsprocedures. Overigens zien we dit niet als verhoging van de kans dat het tot juridische procedures komt, maar juist als verlaging: voor beide partijen is er dan een prikkel (én de nodige competentie) om er samen buiten de rechtszaal uit te komen.

Er zijn echter ook laagdrempeligere manieren om voor meer kansengelijkheid te zorgen. Om twee voorbeelden te noemen: het zou de bewoners al helpen als er meer sprake was van praktische ondersteuning, bijvoorbeeld een voorbeeld voor een bezwaarbrieff, of een toegankelijke handleiding waarop men moet letten bij het indienen van een bezwaarschrift. Een andere mogelijkheid is een soepele omgang met termijnen. Nu heeft het IMG veel tijd nodig voor de afhandeling van zaken – maar bewoners worden wel gevraagd om een zienswijze op een behoorlijk complex rapport binnen 14 dagen in te dienen. De bezwaarperiode is inmiddels verlengd van 6 naar 12 weken. Het niet al te streng vasthouden aan deze termijnen, maar

meedenken met inwoners vanuit een menselijke maat kan meer voorop staan.

Tenslotte, een denkbare oplossing is om de reactie op een conceptrapport te scheiden van een zienswijze. Zo ontstaat een meer gelaagde procedure die niet-juridisch begint (reactie op rapport), vervolgens juridisch, maar informeel is (zienswijze op voorgenomen besluit), en dan pas formeel-juridisch wordt (bezwaar op besluit). Zo’n gelaagde procedure biedt ruimte om verdere escalatie te voorkomen.

¹ Bröring, H. E., de Bakker, K., & Lubach, R. D. (2022). Afhandeling fysieke mijnbouwschade tien jaar na 'Huizinge'. JBplus, 3(8), 113-136



De (mogelijke) rol van mediation (1/2)

In met name het politieke debat over de schadeafhandeling wordt regelmatig gewezen op de mogelijkheid om mediation in te zetten. We hebben in het kader van dit onderzoek gesprekken met deskundigen over dit onderwerp gevoerd, en komen tot een conclusie die het beste kan worden omschreven als "ja, mits", ofwel: het kan werken, maar verwacht geen wonderdingen.

Ja, mediation kan nuttig zijn...

Bij mediation – zo een definitie op rechtspraak.nl – "*lossen partijen samen hun conflicten op via bemiddeling van een onafhankelijke derde, de mediator*". Het is een instrument om conflicten buiten de juridische sfeer te houden. Aangezien juridische procedures duur zijn en ook anderszins ingrijpende gevolgen hebben voor de betrokkenen, is dit per definitie een goed idee. Daarbij moet er wel al sprake zijn van een conflict. De voorkeur zou moeten zijn om conflicten bij voorbaat te voorkomen.

Uit onze gesprekken blijkt dat mediation succesvol kan zijn, indien enkele randvoorwaarden zijn ingevuld.

...als de verwachtingen hierbij juist zijn,...

Belangrijk is om rekening te houden met wat mediation níét is, anders ontstaan namelijk verwachtingen waaraan niet voldaan kan worden. Zo is mediation **geen arbitrage**. Bij een arbitrage wordt ook een onafhankelijke derde ingeschakeld, maar deze komt aan het einde zelf met een (meestal bindende) beslissing. Dat is bij mediation niet het geval. Hier moeten de partijen zelf, onder begeleiding, tot een oplossing komen. En de oplossing is niet bindend.

Mediation is ook **geen onderhandeling** met uitruil van belangen. Bij mediation gaat het erom dat beide partijen de positie van de ander beter begrijpen, zodat men gezamenlijk met respect voor elkaars belangen tot een oplossing kan komen.

Tenslotte is mediation **geen overlegvorm** waarin

vrijblijvend geïnventariseerd kan worden wat de belangen en meningen van (bijv.) bewoners zijn. Mediation is een alternatief voor juridische procedures, maar geen alternatief voor omgevingsmanagement.

...als het op het juiste moment wordt gedaan,...

Mediation is mogelijk kansrijk op het juiste moment. Er moet al sprake zijn van een conflict, maar dat moet nog niet zijn geëscaleerd. En er moet vanuit het IMG nog (juridische) ruimte zijn om tot een oplossing te komen.

...en als het in het juiste verband wordt gedaan.

Per geval moet, tenslotte, worden overwogen wat het juiste niveau voor mediation is. Soms is dat het niveau van de individuele bewoner, maar soms kan ook groepsmediation kansrijk zijn, bijv. voor een gehele straat die met heel vergelijkbare situaties te maken heeft.



Vooraf

Samenvatting

Waar staan we nu?

Publieke waarden

Problemen

Oplossingen

Bijlagen

De (mogelijke) rol van mediation (2/2)

Tenslotte...

Bij de mogelijke toepassing van mediation willen we nog twee belangrijke opmerkingen plaatsen.

Ten eerste moet de discussie over mediation niet afleiden van een bredere discussie over het in gesprek komen en blijven van IMG en de bewoners. Dat gesprek kan en moet beter, vaker en informeler gevoerd worden. Op de volgende pagina doen we een aantal voorstellen voor het (verder) versterken van de communicatie. Mediation kan een nieuwe stap zijn tussen het gewone proces en juridische procedures (hopelijk leidend tot het voorkomen van die procedures), maar is geen alternatief voor goede communicatie in het primaire proces.

Ten tweede past mediation beter bij een wereld waarin het IMG een bredere bevoegdheid heeft dan alleen het afwikkelen de civielrechtelijke aansprakelijkheid van de NAM. In een mediationtraject wordt immers gezocht naar een gezamenlijke oplossing van het onderliggende probleem. De kaders van civielrechtelijke aansprakelijkheid kunnen hierbij beperkend zijn.

Het risico is dat mediation zonder voldoende ruime kaders alsnog leidt tot teleurstelling, en daarmee op termijn tot een negatief beeld over mediation in Groningen.

We zien onder andere potentie voor mediation bij de "oude" trajecten die ruim voor oprichting van het IMG zijn gestart. Deze trajecten hebben sowieso veel aandacht nodig, er is ruimte om ook complexere problemen op te lossen, en andere opties hebben tot nu toe niet gewerkt. Mediation zou hier een uitkomst kunnen bieden, als beide kanten hiervoor open staan.



Procesmatig: Communiceer vanuit erkenning en begrip, niet vanuit procedures (1/2)

Huidige situatie

Uit gesprekken met het IMG en met bewonersorganisaties, en uit beschikbaar gestelde voorbeelden maken we op dat het IMG als het gaat om de eerst benodigde informatie op de website en in brieven al veel heeft ontwikkeld om het eenvoudig en duidelijke te communiceren. Ook de inzet van zaakbegeleiders werkt goed, en de dashboards op de website van het IMG zijn een voorbeeld van transparante communicatie door een overheidsinstelling. Maar zodra informatie inhoudelijker van aard wordt, zoals rondom het bewijsvermoeden is het voor veel inwoners niet eenvoudig meer te begrijpen. Daarnaast valt op dat vanuit meerdere lagen van de organisatie wordt gesproken over dat het IMG de aansprakelijkheid van de NAM afhandelt en een heel juridische taak heeft, meer dan wordt benadrukt dat het IMG er voor de Groningers is. In het verlengde hiervan: het IMG pareert veel kritiek met cijfers en juridische uitleg, waar een nog actievere communicatie over (zeer begrijpelijke) dilemma's beter zou werken.

Oplossingsrichtingen

We zien de volgende stappen waarmee de communicatie (nog) verder verbeterd kan worden.

- Ons valt op dat het IMG (te) vaak benadrukt dat het op aarde is om de civielrechtelijke aansprakelijkheid van de NAM af te wikkelen. Deze insteek, die formeel uiteraard juist is, heeft twee effecten bij de luisteraar. Ten eerste wordt het IMG daarmee gepositioneerd als afstandelijke, juridische organisatie; het aspect van erkenning van geleden schade komt hierdoor minder goed naar voren. Dit wordt versterkt doordat het juridisch perspectief op dit moment oververtegenwoordigd lijkt bij het IMG. Ten tweede straalt het IMG ermee (onbewust) uit dat men een verlengstuk van de NAM is, terwijl het IMG feitelijk juist onafhankelijk van de NAM is. Een andere zelfpositionering van het IMG zou hier beter werken.
- Ook kleinere stappen zijn denkbaar om uit te stralen dat erkenning van schade een centrale

drijfveer is voor het IMG. Zo werken verzekeraars met een (beperkt) budget voor medewerkers in call centers, die na een gesprek met een klant een teken van erkenning (denk aan een bos bloemen of een boekenbon) kunnen versturen. Zo'n instrument kan een call center medewerker dan bijv. 2-3 keer per dag inzetten. Nooit vanuit het idee dat hiermee bijv. de schade is verholpen, maar puur om een meer menselijke benadering mogelijk te maken.

Procesmatig: Communiceer vanuit erkenning en begrip, niet vanuit procedures (2/2)

- Op dit moment communiceert het IMG aan het begin van het traject dat schades na maximaal 15 maanden zijn afgehandeld, zonder hierbij expliciet te erkennen dat dit geen wenselijke situatie is. Dat valt begrijpelijkerwijs verkeerd bij bewoners.

Dat laatste punt kan bijv. op een manier ondervangen worden die door verzekeraars wordt toegepast. Daar wordt vaker begonnen vanuit het perspectief van de klant en erkenning gegeven dat het heel vervelend is dat het zo lang kan duren.

Hierbij wordt weliswaar ook een gehele doorlooptijd gemeld, maar wordt ook gemeld (vertaald naar deze casus):

"...Maar meer dan de helft van de aanvragers heeft al binnen vier maanden een afspraak met een deskundige. En als het langer duurt, dan hoort u dat van ons."

Vervolgens kan het IMG via de website (na inloggen) het proces visueel in kleine stappen laten zien, en telkens bij te houden als een bepaalde stap

genomen is. Zo hoeft de bewoner niet aan te kijken tegen één lange stap van 15 maanden, maar ziet steeds waar in het proces hij of zij zich bevindt.

Meer algemeen kan het voor het IMG nuttig zijn om een vaste meedenkgroep van bewonersorganisaties in te richten, die het IMG kunnen adviseren in het uitdenken van processen en werkwijzen – of een digitale ideeënbus in te richten waarmee de creativiteit, kennis en ervaring van bewoners benut kan worden.

Tenslotte, ook (politiek) Den Haag draagt in haar communicatie soms onbedoeld bij aan de kloof tussen wat bewoners verwachten en wat de overheid kan leveren. Waar het IMG soms een warmer hart kan uitstralen in de communicatie, geldt voor de politiek vaak juist een koeler hoofd. Met meer resultaatgerichte communicatie. Als bijvoorbeeld wordt gezegd dat "alle schade" moet worden vergoed, dan moeten of de kaders zo worden aangepast dat dit ook kan of het moet niet worden gezegd. Omdat er altijd een gat zit (in ieder geval in tijd) voordat beleidsvoornemens tot

resultaten leiden zou het adagium *geen woorden maar daden* een goed principe zijn. Zolang de resultaten er nog niet zijn past terughoudendheid met het maken van nieuwe beloftes.



Vooraf

Samenvatting

Waar staan we nu?

Publieke waarden

Problemen

Oplossingen

Bijlagen

Overzicht aanbevelingen

S	Verruiming van de kaders van het IMG	
	Breidt bevoegdheid IMG uit om ruimhartig te vergoeden	●
	Duidelijkheid over tijdpad versterking en één aanspreekpunt per woning	●
	Zet in op duurzaam én preventief herstel	●

S	Uitbreiden vaste vergoeding	
	Breidt vaste vergoeding uit	◆
	Zet in op herstel in natura als optie wanneer inwoner twijfelt over hoogte	◆

- ◆ Advies aan het IMG
- Advies aan "Den Haag"
- S Stelselmatig
- P Procesmatig

P	Versterken onafhankelijkheid deskundigen	
	Laat deskundigenrapport meteen naar IMG én inwoner gaan	◆
	Biedt standaard gesprek aan met deskundige	◆
	Laat deskundige technisch en geen juridische advies geven	◆
	Beperk overleg tussen IMG en (externe) juristen tot proces en niet inhoud	◆
	Zorg voor beschikbaarheid goede contra expertise voor inwoners	●

P	Versterken toepassing bewijsvermoeden	
	Neem gebieden waar twijfel over is terug op in effectgebied	◆
	Ga uit van aard van de schade i.p.v. altijd complexe beoordeling causaliteit	◆
	Gebruik trillingstool m.n. bij bepalen effectgebied, minder bij schadeopname	◆

P	Minder juridische procedures, meer kansengelijkheid	
	Ga veel meer in gesprek met inwoners	◆
	Beperk inzet landsadvocaat	◆
	Praktische ondersteuning inwoners in procedures en wees mild op termijnen	◆
	Zorg voor echte <i>equality of arms</i> , gelijkwaardige juridische bijstand	●

P	Communiceer vanuit erkenning en begrip, niet vanuit procedures	
	Leg nadruk op taak als helper en niet uitvoerder van een juridisch proces	◆
	Zorg voor organisatie met een minder juridische uitstraling	◆
	Meer persoonlijke aandacht en erkenning, m.n. in complexe dossiers	◆
	Ontwerp processen echt samen met inwoners, niet toetsen achteraf	◆
	Belooft niets wat je niet waar kunt maken	●





Vooraf

Samenvatting

Waar staan we nu?

Publieke waarden

Problemen

Oplossingen

Bijlagen

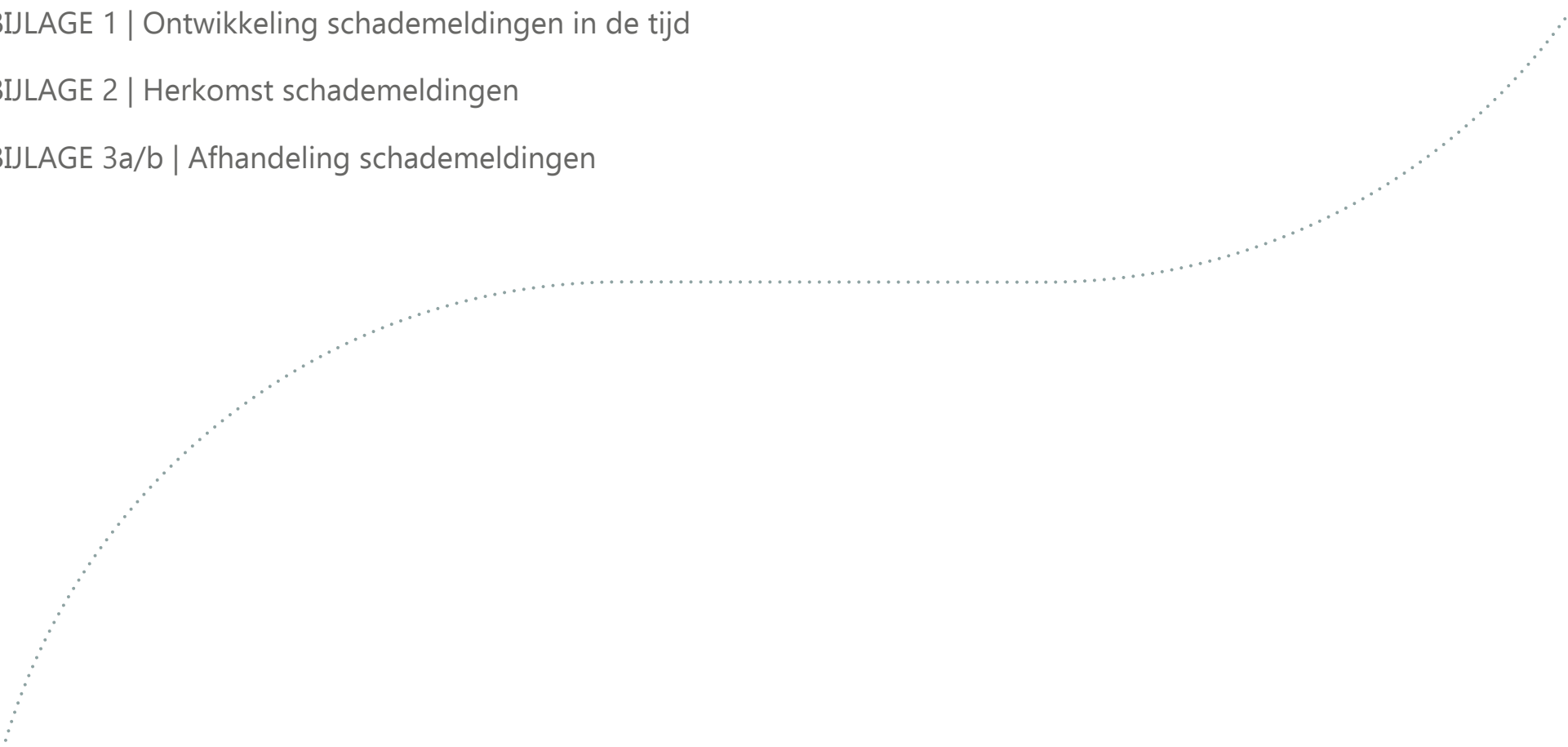


BIJLAGEN

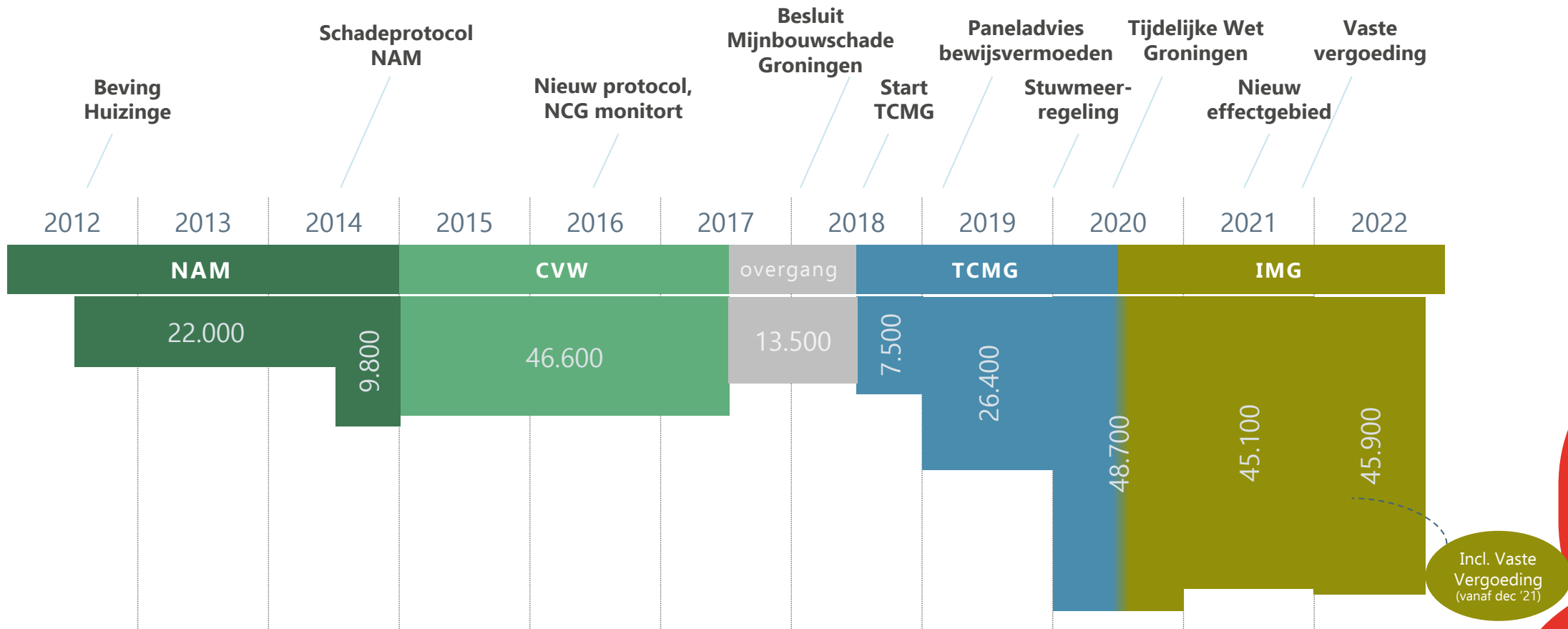
BIJLAGE 1 | Ontwikkeling schademeldingen in de tijd

BIJLAGE 2 | Herkomst schademeldingen

BIJLAGE 3a/b | Afhandeling schademeldingen



Bijlage 1 | Schademeldingen, van NAM (2012) tot IMG (nu)





Vooraf

Samenvatting

Waar staan we nu?

Publieke waarden

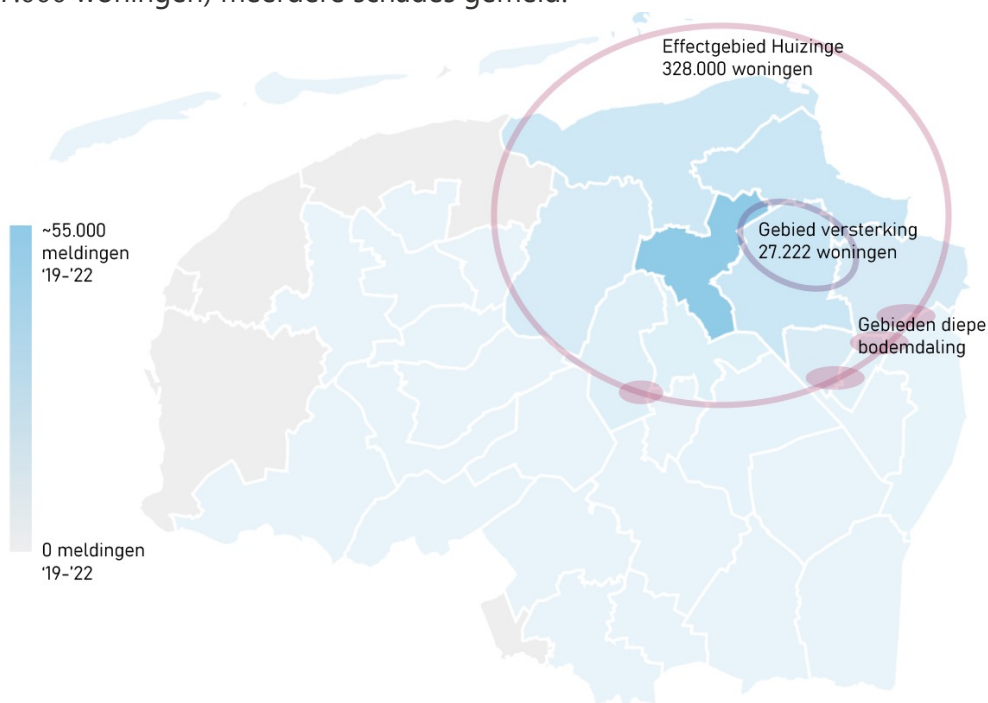
Problemen

Oplossingen

Bijlagen

Bijlage 2 | Herkomst van de schademeldingen

Van 2012 tot nov 2022 zijn er in het effectgebied Huizinge bij zo'n 154.000 woningen fysieke schademeldingen gedaan. Van de huizen in dat gebied heeft 47% één of meerdere schademeldingen gedaan en 15% meerdere schademeldingen. In gebieden waar >8,5 mm/s trilling is geweest heeft zelfs 34% van de woningen (27.000 woningen) meerdere schades gemeld.



Effectgebied Huizinge
~**328.000** woningen

Eén of meer schademeldingen
~**154.000** woningen (47%)

Meerdere schademeldingen
~**49.000** (15%)

(afgerond op 1000 tallen)

	2-8,5 mm/s	>8,5 mm/s	Totaal
Aantal woningen in effectgebied Huizinge			
Woningen in gebied die <u>ooit schade hebben gemeld</u>	248.000	80.000	328.000
Waarvan 1 keer schade	105.000	49.000	154.000
Waarvan meerdere keren schade	80.000	21.000	101.000
Hoeveel alleen in NAM tijd	22.000	27.000	49.000
Woningen in gebied die <u>nog nooit schade hebben gemeld</u>	10.000	15.000	25.000
Woningen in gebied die <u>nog nooit schade hebben gemeld</u>	143.000	31.000	174.000
Aantal woningen oude effectgebied			
Woningen oude gebied die <u>ooit schade hebben gemeld</u>			27.000
Waarvan 1 keer schade			3.000
Waarvan meerdere keren schade			3.000
Waarvan meerdere keren schade			300
Aantal woningen buiten zowel oude als nieuwe effectgebied			
Woningen die ooit schade hebben gemeld			honderden



Bijlage 3a | Afhandeling van de schademeldingen

	NAM periode (12-17)	Vóór TCMG	2018 (TCMG)	2019	2020 (IMG)	2021	2022 (voorlopig)
Aantal nieuwe meldingen	95000		1268	26419	48688	45121	45911
Meldingen meegenomen uit voorgaande jaren	0	12500		20064			
Meldingen afgehandeld in dat jaar	82500			21043	33755	38936	53993
Volledig toegekend							
Waarvan VES							
Deels toegekend						2794	4832
Niet toegekend							
Aantal zienswijzen		2311	349	3121	5442	5754	4686
Leidend tot aanpassing toekenning							
Niet leidend tot aanpassing toekenning							
Aantal nieuwe bezwaren			56	544	1792	2505	2184
Aantal bezwaren afgerond			10	293	728	1689	1594
Ongegrond			0	48	247	736	735
Deels gegrond			0	90	185	467	430
Gegrond			0	75	99	186	85
Ingetrokken			2	54	93	201	305
Niet ontvankelijk			8	22	99	95	38
Onbekend				4	5	4	1
Openstaand einde jaar			46	297	1361	2177	2767
Aantal nieuwe beroepszaken					13	94	194
Aantal beroepszaken afgerond					0	19	33
Ongegrond							
Deels gegrond							
Gegrond							
Ingetrokken, niet ontvankelijk of doorgestuurd							
Totaal nog openstaande zaken uit dat jaar							

Bron: IMG, Beroepszaken t/m november uit Evaluatie TwG (2022, AEF), lege cellen betekent data onbekend/niet ontvangen.



Vooraf

Samenvatting

Waar staan we nu?

Publieke waarden

Problemen

Oplossingen

Bijlagen

Bijlage 3b | Afhandeling van de schademeldingen

Gemiddelde doorlooptijd

Begin december 2022 is 43% van de meldingen binnen een half jaar afgehandeld. De doorlooptijd van afgehandelde meldingen was 204 dagen. De verachte doorlooptijd van nieuwe meldingen 287 dagen.

Leeftijd schademeldingen

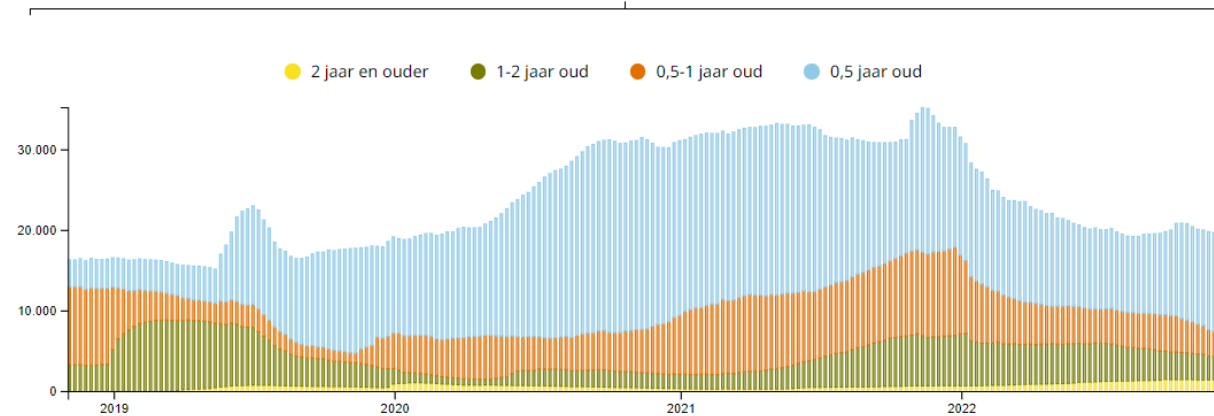
Begin december 2022 kwamen maandelijks bijna 4.000 schademeldingen binnen bij het IMG.

Het totaal aan openstaande meldingen in week 49 is ca. 20.000. Hiervan zijn er:

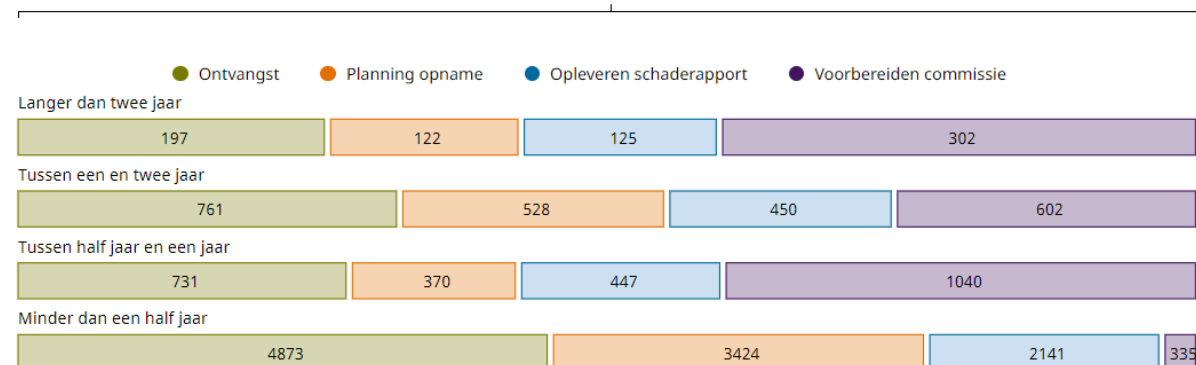
- ~12.000 minder dan een 1/2 jaar oud (62%)
- ~3.000 van een 1/2 tot 1 jaar oud (16%)
- ~3.000 van 1 tot 2 jaar oud (14%)
- ~1.500 ouder dan 2 jaar (7%), daarvan komen er 30 nog vanuit het Centrum Veilig Wonen

Van de oudere schademeldingen is op de rechterafbeelding te zien in welke fase zich bevinden. Bij met name de meldingen van ouder dan een jaar is in meer dan de helft van de gevallen nog geen schaderapport opgeleverd.

Aantal openstaand sinds indiening



Status per doorlooptijd



Onderzoeksteam

Enno Gerdes

Judith Gunnink

Matthijs van Neerbos

Wijnhaven 23

3011 WH Rotterdam

Nederland

+31 10 275 59 95

info@rebelgroup.com

www.rebelgroup.com



Over Rebel

No change without a Rebel

Rebels werken aan de vraagstukken van de toekomst op het gebied van duurzaamheid, transport, gebiedsontwikkeling, zorg en de sociale sector. Wij maken impact, niet alleen als adviseur maar ook als investeerder. Want wie gelooft in zijn eigen adviezen, investeert mee. Toegewijd aan het creëren van verandering, initiëren en realiseren we ook onze eigen projecten. We leveren kwaliteit op het gebied van o.a. strategisch advies & ontwikkeling, beleidsanalyses & evaluatie, partnership consulting & contracten, financieel advies & modellering en investeren & fondsbeheer.

Samen buiten de lijntjes kleuren

Het Rebel-avontuur begon in 2002 met tien stoelen. Aan een grote ronde tafel besloten de eerste Rebels – na een carrière bij adviesbureaus – een eigen onderneming te starten. Eentje zonder kaders, hiërarchie en bazen. Een plek waarbinnen iedereen zijn beste zelf kan zijn. Alles wat we in ons hebben, leggen we op tafel. Intrinsieke motivatie, de drang om verandering

te brengen, inhoud en één focus: impactvolle projecten realiseren, wereldwijd. Inmiddels werken we met meer dan 200 Rebels vanuit onze kantoren in Rotterdam, Amsterdam, Antwerpen, Düsseldorf, Washington D.C., Nairobi, Johannesburg, Mumbai, Manila en Jakarta.

Hoe we op die dag met elkaar begonnen, is hoe we vandaag werken voor en met onze samenwerkingspartners: op basis van vertrouwen. In alles wat we doen – en dat is veel – is ons streven om een positieve impact op de wereld te hebben. Op het raakvlak van publiek en privaat, omdat ons Rebel-rode hart daar ligt waar maatschappelijke waarden en privaat ondernemerschap samenkomen.

Een ambitieuze doelstelling misschien, maar wel één die uitdaagt. We nodigen iedereen uit aan te schuiven en onderdeel te worden van de verandering. Samen buiten de lijntjes kleuren. Als overheid, bedrijf en individu.

