

Eindrapport

# Hulp bij bijzondere en schrijnende situaties in Groningen: een evaluatie en vooruitblik

25 mei 2022

U kunt dit rapport citeren als:

Busscher, N., Hupkes, S., Postmes, T. (2022). Hulp bij bijzondere en schrijnende situaties in Groningen: een evaluatie en vooruitblik. Groningen: Kennisplatform Leefbaar en Kansrijk Groningen.

# Inhoud

	<b>Overzicht afkortingen</b>	<b>4</b>
	<b>Overzicht tabellen, figuren en bijlagen</b>	<b>5</b>
<b>1.</b>	<b>Inleiding</b>	<b>7</b>
1.1	Achtergrond en aanleiding voor het onderzoek	7
1.2	Hoofd- en deelvragen	9
1.3	Afbakening onderzoek	12
1.4	Methode en verantwoording	13
<b>2.</b>	<b>Werkwijze Commissie Bijzondere Situaties</b>	<b>15</b>
2.1	Formele taken en mandaat Commissie Bijzonder Situaties	15
2.2	Criteria	17
2.3	Het aandragen van casussen	19
2.4	Procedure Commissie Bijzonder Situaties	24
2.5	Casuïstiek Commissie Bijzondere Situaties	26
2.6	Geboden hulp	27
<b>3.</b>	<b>Ontwikkeling Commissie Bijzondere Situaties</b>	<b>31</b>
<b>4.</b>	<b>Visies op de werkwijze Commissie Bijzondere Situaties</b>	<b>35</b>
4.1	Succesvolle elementen in werkwijze	35
4.2	Verbeterpunten	37

<b>5.</b>	<b>Het Interventieteam</b>	<b>39</b>
5.1	De totstandkoming van het Interventieteam	39
5.2	Mandaat Interventieteam	40
5.3	Criteria	40
5.4	Aanmeldingen	42
5.5	Procedure	43
5.6	Casuïstiek	44
5.7	Geboden hulp	44
5.8	Visies op doeltreffendheid Interventieteam	45
5.9	Samenwerking met en verhouding tot Commissie Bijzondere Situaties	47
<b>6</b>	<b>Overzicht verschillen tussen de Commissie en het Interventieteam</b>	<b>48</b>
<b>7.</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>52</b>
	<b>Bronnenlijst</b>	<b>58</b>
	<b>Bijlagen</b>	<b>61</b>
	Bijlage 1 – Achtergrond problematiek	61
	Bijlage 2 – Overzicht geïnterviewden	64
	Bijlage 3 – Onderzoeksinformatie	66
	Bijlage 4 – Toestemmingsformulier	68
	<b>Colofon</b>	<b>69</b>

# Overzicht afkortingen

<b>BZK</b>	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
<b>CBS</b>	Commissie Bijzondere Situaties
<b>CVW</b>	Centrum Veilig Wonen
<b>EZK</b>	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
<b>GBB</b>	Groninger Bodem Beweging
<b>GGB</b>	Groninger Gasberaad
<b>GVA</b>	Geestelijke Verzorging Aardbevingsgebied
<b>IMG</b>	Instituut Mijnbouwschade Groningen
<b>MKB</b>	Midden- en kleinbedrijf
<b>NAM</b>	Nederlandse Aardolie Maatschappij
<b>NCG</b>	Nationaal Coördinator Groningen
<b>OBG</b>	Ondersteunend Bureau Gaswinning
<b>TCMG</b>	Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen

# Overzicht tabellen, figuren en bijlagen

Tabel	Titel	Pagina
1	Aantal aanmeldingen per (voormalig) gemeente (2014-2021)	20
2	Overzicht van het aantal aanmeldingen per jaar (2014-2021)	21
3	Overzicht budget en uitgaven Commissie Bijzondere Situaties (2014-2021)	28
4	Overzicht lopende en afgeronde dossiers Interventieteam (1 september tot 1 december 2021)	42
5	Overzicht verschillen tussen de Commissie en het Interventieteam	48

<b>Figuur</b>	<b>Titel</b>	<b>Pagina</b>
1	Overzicht procedure van de Commissie	25
2	Vormen van geboden hulp per jaar	30
3	Vormen van geboden hulp per jaar, in percentages	30

<b>Bijlage</b>	<b>Titel</b>	<b>Pagina</b>
1	Achtergrond problematiek	61
2	Overzicht geïnterviewden	64
3	Onderzoeksinformatie	66
4	Toestemmingsformulier	68

# 1 Inleiding

**Dit rapport presenteert de resultaten van de evaluatie van de Commissie Bijzondere Situaties (hierna CBS of de Commissie). De evaluatie beslaat een periode vanaf 2014 – de start van de Commissie onder de NAM – tot het heden – waarin ze adviescommissie van het IMG is. De evaluatie is uitgevoerd door het Kennisplatform Leefbaar en Kansrijk Groningen in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. In dit rapport belichten wij de werkwijze van de Commissie, de opbrengsten en doeltreffendheid van haar werkzaamheden. Daarnaast reflecteren we op de vraag wat er de komende jaren nodig is voor bewoners die door de gaswinningsproblematiek in Groningen en rond de gasopslag Norg in de knel komen. Hierbij geven we tevens inzicht in de verschillen tussen de Commissie en een ander, recent opgericht, vangnet: het Interventieteam.**

## 1.1 Achtergrond en aanleiding voor het onderzoek

De gaswinningsproblematiek, schade aan, versterking en sloop-nieuwbouw van woningen geeft veel bewoners hinder en gedoe. Ze hebben er veel werk van en worden geconfronteerd met onduidelijkheid en onzekerheid die soms jarenlang aanhoudt, mede omdat ze hun weg moeten vinden in veel instanties en regelingen. Een deel van de bevolking raakt verstrikt in complexe, schijnbaar onoplosbare en schrijnende situaties. Een deel van die situaties kan binnen het systeem van regelingen en instanties niet meer worden opgelost: er zijn bijzondere maatregelen nodig.

Het is niet bekend om hoeveel bijzondere situaties het gaat. Het onderzoek van Gronings Perspectief laat zien dat een klein percentage van de bevolking zodanig wordt belast dat zij hier gezondheidsproblemen door krijgen. Het gaat weliswaar om een klein percentage, maar omdat heel veel huishoudens met schade en versterking te maken hebben, is dit in absolute zin nog steeds een grote groep.<sup>1</sup>

Bij een deel van de bewoners draagt de gaswinningsproblematiek bij aan een ingewikkelde mix van financiële en gezondheidsproblematiek. De complexiteit van de gaswinningsproblematiek kan een mensenleven volkomen ontregelen. Ter illustratie: jarenlang waren woningen met schade in het aardbevingsgebied praktisch onverkoopbaar. Als een echtpaar in zo'n situatie in echtscheiding raakt (misschien mede vanwege onenigheid over de gaswinningsproblematiek) dan kan de situatie onhoudbaar worden. Escalatie in gezinssituaties is dan een reëel risico. Ook raken veel bewoners in conflict met schade instanties. Ze ervaren onrecht, reclameren en procederen of lopen vast in kafkaëske situaties. Mensen kunnen zich daarin vastbijten met burn-outs en/of een ontsporend gezinsleven tot gevolg. Maar ook de versterkingsoperatie, bedoeld om veiligheid te herstellen, kan bewoners voor zeer complexe situaties en onmogelijke keuzes plaatsen. Zelfs de inspectie van een woning is, in sommige omstandigheden, verstorend en ontregelend. Sommige bewoners raken in

<sup>1</sup> Volgens een grove schatting uit 2017 zou het gaan om zo'n 10.000 mensen met een verhoogd risico op gezondheidsklachten (Postmes et al., 2018).

de versterking het overzicht kwijt, lopen vast en zien geen uitweg. Deze problematiek treft mensen die tot risicogroepen behoren, maar ook hoger opgeleide en bemiddelde mensen lopen risico.

Om dit soort situaties op te lossen is de Commissie Bijzondere Situaties (CBS of de Commissie) in 2014 in het leven geroepen. In 2014 heeft de Commissie — op basis van een Kamerbrief van Minister Kamp van 22 januari 2014 — haar eigen procedure en werkwijze opgesteld. Dit is in 2016 geformaliseerd in het instellingsbesluit (Staatscourant, 2016). Haar oorspronkelijke taak volgens het instellingsbesluit van de Minister van Economische Zaken was “het geven van adviezen over hulp aan benadeelden in schrijnende situaties, naar aanleiding van schade als gevolg van aardbevingen door gaswinning in de provincie Groningen” (Staatscourant, 2016:).<sup>2</sup> De toelichting legt uit:

Er zijn gevallen waarin een benadeelde om medische of financiële redenen extra hulp nodig heeft. In die gevallen kan een burgemeester of de Onafhankelijke Raadsman een zaak voordragen aan de Commissie Bijzondere Situaties. Ook de Nationaal Coördinator Groningen kan, na consultatie van de betrokken burgemeester, zaken voorleggen aan de commissie.

De Commissie beoordeelt of de zaak in aanmerking komt voor behandeling. De Commissie geeft na behandeling van de zaak een advies aan de benadeelde en NAM over de hulp die zij nodig acht, zodat de indiener op eigen kracht verder kan. De Onafhankelijke Raadsman kan de Commissie daarbij adviseren. NAM heeft aangegeven het advies van de Commissie in beginsel op te volgen (Staatscourant, 2016: 3).

In praktijk is de Commissie er voor bewoners en gezinnen die vastzitten. Hierbij speelt altijd een combinatie van problemen: gaswinningsproblematiek, financiële én medische/psychosociale problematiek. CBS is de enige instantie die zich met deze gestapelde problematiek bezighoudt. Zij opereert in vergaande mate onafhankelijk en doet diepgravend onderzoek naar de aan haar voorgelegde situaties. CBS kijkt daarbij niet alleen naar de gaswinningsproblematiek maar ook naar financiële en medisch/psychosociale draagkracht van betrokkene(n). Op basis van dit onderzoek adviseert CBS soms vergaande maatregelen te nemen, buiten alle regelingen en afspraken om. De focus van CBS is het vinden van duurzame oplossingen zodat bewoners niet weer in dezelfde problematiek terecht komen.

Sinds 2014 komen er geleidelijk meer instanties, initiatieven en steunpunten voor bewoners bij. Voorbeelden zijn de Geestelijke Verzorging Aardbevingsgebied (GVA, voortkomend uit het pastoraal werk dat Platform Kerk en Aardbeving sinds 2014 verricht), Stut en Steun (opgericht voor bewonersondersteuning door het Gasberaad en GBB in 2017) en de aardbevingscoaches (aangesteld door sommige gemeenten voor sociaal-emotionele ondersteuning van bewoners vanaf 2019). Allen hebben een andere rol. Geen heeft beschikking over de financiële ruimte van CBS.

<sup>2</sup> De reden dat dit instellingsbesluit pas in 2016 door EZK wordt genomen is dat gaswinningsproblematiek op dat moment wettelijk een private kwestie is, tussen bewoner en NAM. Gaandeweg is NAM bij de schadeafhandeling, de bouwkundige versterking en de verduurzaming van huizen op steeds grotere afstand geplaatst. In 2015 is het Centrum Veilig Wonen (CVW) ingesteld, dat onafhankelijk van NAM zou functioneren. In september 2016 heeft de Nationale Coördinator Groningen (NCG) de bemiddeling bij complexe schades overgenomen van NAM en het CVW. Uit die tijd stamt ook het instellingsbesluit. CVW blijft verantwoordelijk voor reguliere schadeafhandeling tot maart 2017. Pas in januari 2018 neemt de staat verantwoordelijkheid voor schadeafhandeling, met de oprichting van de TCMG (wat later IMG wordt). Deze nieuwe instantie gaat in juni 2018 van start.



Op het moment dat TCMG en opvolger IMG formeel verantwoordelijk worden voor de schadeafhandeling verandert ook de positie van CBS. Het instellingsbesluit wordt aangepast (zie instellingsbesluit CBS, 2019 en 2021).<sup>3</sup> De Commissie adviseert vanaf 2021 aan IMG (voor een overzicht van de ontwikkelingen van CBS, zie Hoofdstuk 3). De positie van CBS verandert omdat met ingang van 1 januari 2021 de NAM uit het gehele proces van schadeafhandeling en versterking gaat.

In deze periode is er, parallel aan het werk van CBS, een nieuwe ontwikkeling: in de bestuurlijke afspraken tussen gemeenten, Provincie en Rijk over de versterking van november 2020 wordt €50 miljoen vrijgemaakt voor schrijnende situaties: “In het aardbevingsgebied doen zich schrijnende situaties voor waar versterking en schade samengaan met een zwakke algehele staat van het pand. Daarom wordt een tijdelijke regeling ingesteld om bij te dragen aan structurele woningverbetering in deze situaties. Voor deze regeling is €50 miljoen beschikbaar” (Ollongren en Blok, 2020). In de zomer van 2021 wordt hiertoe het Interventieteam opgezet.

In deze context ligt tevens de aanleiding voor het huidige onderzoek (voor meer achtergrond over de problematiek, zie Bijlage 1). De huidige benoemingstermijn van de Commissie loopt tot 1 januari 2023. Er is afgesproken een evaluatie uit te voeren, zodat een besluit genomen kan worden over een mogelijke nieuwe benoemingstermijn. De evaluatie bestrijkt de volledige periode van de oprichting van de Commissie (februari 2014) tot heden.

In de evaluatie onderscheiden we 4 fasen:

1. April 2014 – mei 2016: Adviescommissie van de NAM;
2. Mei 2016 – januari 2021: Adviescommissie van de NAM, functioneel ondergebracht bij de NCG;
3. Januari 2021 – september 2021: tussenperiode met subsidie EZK;
4. September 2021 – heden: Adviescommissie van het IMG.

De onderzoeksvragen, die hieronder nader worden toegelicht, behelzen zowel een evaluatie van het werk van de Commissie in het verleden als een evaluatie van het heden waaruit aanbevelingen voor de toekomst volgen. Gezien de overlap in taakstelling, kunnen we er niet aan ontkomen om over het Interventieteam te schrijven in deze evaluatie van de Commissie.

## 1.2 Hoofd- en deelvragen

In de evaluatie staan twee hoofdvragen centraal:

<sup>3</sup> Zie instellingsbesluiten Commissie Bijzondere Situaties, online beschikbaar via <https://wetten.overheid.nl/BVBR0037893/2019-05-15> en <https://wetten.overheid.nl/BVBR0037893/2021-09-14> [Laatst geraadpleegd: 20 mei 2022].

1. Hoe heeft de Commissie invulling gegeven aan haar taak, zoals beschreven in het instellingsbesluit?
2. Wat is er de komende jaren nodig aan ‘vangnet’ voor de gedupeerden van de gaswinning Groningen en de gasopslag Norg en hoe wordt daar momenteel in voorzien?

Bij de beantwoording van de eerste vraag hebben we ons gericht op het “aanbod” van de Commissie: hoe is de Commissie de afgelopen jaren te werk gegaan en wat heeft zij bewoners die zijn vastgelopen aan hulp kunnen bieden? Zodoende hebben we inzicht gekregen in de problemen waarmee bewoners de afgelopen jaren bij de Commissie terecht konden en de oplossingen die de Commissie voor dergelijke problemen kon bieden. De beantwoording van deze vraag is voornamelijk gedaan door middel van *deskresearch*: een toetsing op basis van beleidsstukken. Deze inzichten zijn aangevuld door interviews met betrokkenen, onder meer om inzicht te krijgen in de behandelde casussen en de werkwijze van de Commissie.

Bij de beantwoording van de tweede vraag hebben we ons ook gericht op de vraagzijde: we probeerden een beeld te vormen van bijzondere en complexe situaties die om hulp vragen van CBS. We richtten ons in het bijzonder op de verhouding tussen de Commissie en het Interventieteam. Ook probeerden we een inschatting te maken van de verwachte ontwikkeling van de hulpvraag. Tenslotte hebben we dit vergeleken met het aanbod van Interventieteam en CBS, om te beoordelen of aanbod en vraag in balans zijn. Deze vragen zijn met name beantwoord aan de hand van interviews met professionals werkzaam bij verschillende instanties en betrokken bij bewoners met complexe problematiek.

Tijdens de interviews zijn deze hoofdvragen beantwoord door aandacht te besteden aan verschillende subvragen. De beantwoording van de eerste hoofdvraag (*Hoe heeft de Commissie invulling gegeven aan haar taak, zoals beschreven in het instellingsbesluit?*) kwam tot stand door beantwoording van de volgende subvragen:

### Overzicht dossiers

- Hoeveel situaties zijn aangemeld en door wie?
- Sinds september 2021 is het werkgebied van de Commissie uitgebreid naar gasopslag Norg. Zijn er situaties uit de betreffende gemeenten gemeld?
- In hoeveel situaties heeft de Commissie geadviseerd hulp te bieden en wat waren de belangrijkste redenen om hulp te bieden?

### Hulpaanbod en externe factoren

- Wat waren de belangrijkste redenen om tot het advies te komen geen hulp te bieden?
- Wat waren de vormen van hulp die geboden zijn, en hoe vaak is dit gebeurd?
- Hoe hebben de voorliggende voorzieningen (compensatie schade, opkoopregeling, versterking) goed gefunctioneerd vanuit oogpunt van betrokkenen?

- Is de meervoudige problematiek in situaties, waarin hulp is geboden, te categoriseren?
- Welke omgevingsfactoren zijn van invloed geweest (zoals de ontwikkelingen op het gebied van de diverse betrokken organisaties/regelingen en de economische ontwikkelingen/woningmarkt)? Is aan te geven wat die invloed is geweest op o.a. de voorliggende voorzieningen en welk effect dit heeft gehad?

### De Commissie en haar werkwijze

- Wat zijn de succesvolle elementen in de werkwijze van de Commissie geweest?
- Tegen welke belemmeringen is de Commissie aangelopen?
- Is het budget voldoende geweest? Wat is aan hulp uitgekeerd? Is dat effectief gebleven?

### De Commissie en samenwerkingen

- Hoe heeft de samenwerking gefunctioneerd met andere partijen/instanties die nodig waren voor het oplossen van de meervoudige problematiek?
- Hoe is de overgang naar adviescommissie IMG verlopen? Zijn de afspraken voldoende tot hun recht gekomen?
- Hoe is de kwaliteit van samenwerking met relevante instanties zoals gemeenten? Is het werken in de tweede lijn (met doorverwijzing door burgemeesters of Onafhankelijke Raadsman) goed verlopen?

In de tweede hoofdvraag gaat het om aanbevelingen voor de toekomst: *Wat is er de komende jaren nodig aan ‘vangnet’ voor de gedupeerden van de gaswinning Groningen en de gasopslag Norg en hoe wordt daar momenteel in voorzien?* De volgende subvragen waren hierbij van belang:

### Vangnetten in de toekomst

- Blijft een vangnet nodig de komende jaren?
- Hoe zou dit vangnet eruit kunnen zien?
- Wat zou de rol van de Commissie zijn in dit vangnet?
- Blijft de Commissie werken met de huidige criteria en op basis van doorverwijzing door burgemeesters en de Nationale Ombudsman<sup>4</sup>?

### De Commissie en het Interventieteam

- Hoe zou de Commissie zich in de toekomst tot het Interventieteam kunnen verhouden? Wat zijn de voor- en nadelen van verschillende denkbare configuraties (bijvoorbeeld de Commissie los van Interventieteam houden, de Commissie en het Interventieteam integreren, de Commissie opheffen)?
- Zijn er mogelijkheden om aanbod beter bij vraag aan te laten sluiten (al dan niet door aanpassing van de Commissie)?

<sup>4</sup> Het werk en de functie van de Onafhankelijke Raadsman is per 1 januari 2022 bij de Nationale Ombudsman onder gebracht.

## 1.3 Afbakening onderzoek

Bepaalde onderwerpen kunnen we in het kader van dit onderzoek niet behandelen, alhoewel ze voor een uitputtend onderzoek naar CBS en aanpalende instanties zonder meer relevant zouden zijn. We willen deze onderwerpen die we niet in detail kunnen behandelen kort benoemen, mede omdat we tijdens de interviews merkten dat zij sommige betrokkenen bezighouden en voor hen relevant zijn.

De wijze waarop besluiten zijn genomen, bijvoorbeeld om in het Bestuursakkoord (2020) geld vrij te maken voor bijzondere situaties en om de Commissie onder te brengen bij het IMG (2021), zullen onderwerpen zijn voor toekomstig onderzoek. Ook de manier waarop het Interventieteam tot stand kwam, in de zomer van 2021, valt buiten de scope van het onderzoek.

Ook valt de problematiek van MKB'ers en agrariërs (waar particulier gebruik en ondernemerschap vaak verweven zijn in één pand) buiten de scope van dit onderzoek. De reden hiervoor is dat CBS bedoeld is voor particuliere bewoners en niet voor bedrijven. Echter, hebben wij veel signalen ontvangen dat deze groep bewoners al jarenlang in kwetsbare situaties vastzit, terwijl er voor hen geen vangnet is. Financiële en sociaal-medische problematiek komen ook hier samen. Daarnaast valt de gasopslag Grijpskerk buiten deze evaluatie, hoewel ook hier sprake lijkt te zijn van een samenloop van schade in combinatie met maatschappelijke onrust. We raden aan hier nader onderzoek naar te doen.

Verder merken we op dat we het bewonersperspectief niet direct met interviews in kaart hebben gebracht voor deze evaluatie. Bij deze keuze spelen verschillende redenen een rol. Ten eerste is het bewonersperspectief zeer goed betrokken in het onderzoek doordat we zoveel professionals, instanties en maatschappelijke organisaties spraken die bekend zijn met een zeer groot aantal casussen van de Commissie — meer dan wij konden bestrijken. Ten tweede spelen de gevoeligheid van de problematiek, de kwetsbare situatie van bewoners en de realiteit dat velen van hen al talloze malen hun verhaal moesten doen bij instanties waaronder CBS een rol: wij wilden betrokken bewoners niet nodeloos belasten. Ten derde is het trekken van een goede steekproef uit geholpen bewoners onmogelijk, gezien de enorme diversiteit in casuïstiek die door de Commissie is behandeld. Als laatste willen we erop wijzen dat het Kennisplatform voortdurend contact heeft met alle actoren in het dossier, waaronder ook bewoners. Dit stelt ons staat een goed beeld te schetsen van de problemen waar bewoners mee kampen en de visies op bewonersperspectief aangedragen door de geïnterviewden te duiden.

Tot slot is er behoefte geuit vanuit EZK om inzichtelijk te maken of de werkwijze van de Commissie te 'exporteren' is naar andere problematiek. Hoewel we in verschillende interviews hebben gehoord dat de werkwijze van de Commissie goed toegepast zou kunnen worden bij bijvoorbeeld gestapelde mijnbouw problematiek in Groningen en in andere provincies, kunnen we op basis van het huidige onderzoek hierover geen aanbevelingen doen.

## 1.4 Methode en verantwoording

De evaluatie bestaat uit 3 onderdelen: (i) deskresearch, (ii) interviews en (iii) een analyse en reflectie. Deze verschillende onderdelen zijn hieronder verder uitgewerkt.

### Onderdeel I: Deskresearch

Er is in dit onderdeel gebruik gemaakt van verschillende documenten en onderzoeken (zie Bronnenlijst). Hieronder vallen de jaarverslagen van de Commissie en de evaluatie van de Commissie die is gedaan over haar werk in 2014–2015. Ook is er gebruik gemaakt van verslagen van bijvoorbeeld de Onafhankelijke Raadsman en de Nationale Ombudsman, Kamerstukken, onderzoeken van Gronings Perspectief, de documentatie over de opdracht van het Interventieteam en andere relevante rapporten en documenten. Op basis van de hoofdvragen en subvragen zijn de documenten gelezen, geanalyseerd en zijn er verbanden gezocht.

### Onderdeel II: Interviews

Er zijn 29 interviews uitgevoerd voor deze evaluatie met in totaal 37 personen (zie Bijlage 2). Voorafgaand aan de interviews is er één oriënterend gesprek gevoerd om een beter inzicht te krijgen in het werk van de Commissie en de problematiek, en om relevante vragen te bepalen.

De werkwijze rond de interviews was als volgt. Voorafgaand aan het onderzoek hebben de onderzoekers een onderzoeksplan en een data-management plan opgesteld om zorgvuldige afname, verwerking en opslag van de interviews te borgen. Deze zijn goedgekeurd door de Ethische Commissie van de Rijksuniversiteit Groningen, faculteit Gedrags en Maatschappijwetenschappen. Deze procedure voorziet erin dat het onderzoek en de dataopslag voldoen aan de eisen die wetgeving en beroepscode stellen aan zorgvuldige wetenschap.

De geïnterviewden kregen per mail een verzoek om deel te nemen aan de evaluatie. Voorafgaand aan de interviews stuurden wij geïnterviewden twee documenten: een document met onderzoeksinformatie en een toestemmingsformulier (zie Bijlage 3 en 4).

Voor de interviews zijn interviewvragen opgesteld. De exacte lijst vragen is per interview aangepast aan de hand van functie, rol, expertise en ervaring van geïnterviewde. De interviews hadden een semigestructureerd karakter en namen gemiddeld een uur in beslag. De interviews zijn meestal door 2 onderzoekers afgenomen, af en toe door één. Soms spraken wij meerdere mensen van dezelfde instantie in één interview.

De interviews zijn, met goedkeuring van de geïnterviewden, opgenomen. In enkele gevallen is geen opname gemaakt, maar enkel gespreksnotities. Alle geïnterviewden hebben ons toestemming gegeven om hun functie en organisatie te noemen in het rapport.

### Onderdeel III: Analyse en reflectie

De inzichten uit de *deskresearch* en interviews vormden input voor een eerste tentatieve beantwoording van de onderzoeksvragen. In sommige gevallen zijn deze eerste antwoorden nader onderzocht in verdiepende gesprekken en vervolg interviews. Onderdeel II en onderdeel III waren dus tot op zekere hoogte iteratief, in de zin dat latere interviews dienden om hypothesen uit de eerdere interviews en *deskresearch* aan de geïnterviewden voor te leggen en soms ook om nieuwe personen te identificeren die aanvullend geïnterviewd konden worden.

Uiteindelijk kristalliseerden de centrale conclusies op deze wijze uit.

### Begeleidingscommissie

Om de kwaliteit, onafhankelijkheid en voortgang van het onderzoek te borgen is het onderzoeksteam begeleid door een Begeleidingscommissie bestaande uit Prof. dr. Wim Derksen (Emiritus hoogleraar bestuurskunde, Erasmus Universiteit Rotterdam), Gerard Beukema (voormalig waarnemend burgemeester Eemsdelta), en Prof. dr. ir. Kees Boersma (Hoogleraar organisatorische en technologische innovatie en maatschappelijke veerkracht, Vrije Universiteit Amsterdam).

Voorzitter van de Begeleidingscommissie is Wim Derksen. Hij begeleidde vanaf 2017 verschillende open dialogen tussen wetenschappers, beleidsmakers en burgers over de gaswinningsproblematiek. Gerard Beukema heeft als voormalig waarnemend burgemeester ervaring en bekendheid met de problematiek van bewoners, het institutioneel stelsel en het werk van de Commissie. Prof. Kees Boersma heeft zowel vakmatige kennis van het doen van gedegen onderzoek en verslaglegging als van de gaswinningscasus in Groningen.

De Begeleidingscommissie is op 3 momenten tijdens de evaluatie online geconsulteerd over de onderzoekopzet, voortgang en resultaten: bij aanvang van het onderzoek, tussentijds bij bespreking van een ruw concept en vlak voor oplevering van het definitieve concept.

# 2

## Werkwijze Commissie Bijzondere Situaties

Dit hoofdstuk beschrijft de werkwijze van de Commissie: de formele taken van CBS zijn reeds beschreven in 1.1. Daar geven wij slechts een korte aanvulling op. Verder bespreken we achtereenvolgens de criteria die CBS hanteert om dossiers in behandeling te nemen, het aantal meldingen over de jaren heen, een beschrijving van de problematiek en de door CBS geboden hulp.

### 2.1 Ontwikkelingen complexe sociaal-emotionele problematiek

Zoals in paragraaf 1.1 beschreven is de formele taak van CBS volgens het instellingsbesluit om instanties (eerst NAM en later IMG) te adviseren over hulp aan benadeelden in schrijvende situaties (Staatscourant, 2016). Het oorspronkelijke instellingsbesluit wordt tweemaal aangepast.

- Het oorspronkelijk instellingsbesluit geldt van 1 mei 2016 t/m 30 april 2019 (Staatscourant 2016, 22183, met toelichting).
- Een licht aangepast instellingsbesluit geldt van 15 mei 2019 t/m 31 augustus 2021.<sup>5</sup>
- Het secretariaat van CBS was per 1 januari 2016 functioneel ondergebracht bij NCG. Vanaf 1 september 2021 is het ondergebracht bij het IMG.
- CBS is tot 1 januari 2021 een adviescommissie van NAM en vanaf 14 september 2021 een adviescommissie van IMG.
- In de periode van 1 januari 2021 tot 1 september 2021 functioneerde de Commissie met subsidie van het Rijk.
- Op 6 september 2021 besluit EZK om IMG een tijdelijk mandaat, volmacht en machtiging te verlenen voor hulp in bijzondere situaties (Staatscourant, 2021a, 40596, met toelichting, besluit WJZ/ 21203904). Hiermee wordt ook het instellingsbesluit aangepast: dit geldt van 14 september 2021 t/m heden. Uit de toelichting blijkt dat de aanpassing nodig is omdat de NAM op afstand is gezet en heeft aangegeven het werk van CBS niet langer te willen financieren. Het tijdelijk besluit en de aanpassing van het instellingsbesluit zijn vooruitlopend op een regeling voor bijzondere situaties in de Tijdelijke wet Groningen.

Artikel 2.2 van het instellingsbesluit noemt “het geven van adviezen over hulp aan benadeelden in schrijvende situaties, naar aanleiding van schade als gevolg van aardbevingen

<sup>5</sup> Online beschikbaar via <https://wetten.overheid.nl/BWBR0037893/2019-05-15> [Laatst geraadpleegd: 20 mei 2022].

door gaswinning in de provincie Groningen.” Het woord “aanleiding” impliceert dat aardbevingen een rol spelen maar niet de (enige) oorzaak hoeven te zijn.

Het artikel wordt tweemaal aangepast, eerst om te specificeren dat het gaat om bijzondere situaties “naar aanleiding van schade als gevolg van aardbevingen door gaswinning in de provincie Groningen” én “als gevolg van versterkingsmaatregelen”. De wijziging van september 2021 is omvangrijker: “De commissie heeft tot taak het geven van adviezen aan het Instituut [IMG] over hulp in bijzondere situaties als bedoeld in artikel 1 van het Tijdelijk besluit mandaat, volmacht en machtiging IMG voor hulp in bijzondere situaties.” In deze nieuwe situatie adviseert CBS dus het IMG (dat gemachtigd is om het advies uit te voeren) en wordt verwezen naar een nauwkeurigere omschrijving van wat een bijzondere situatie is (zie hieronder). Daarnaast is de gasopslag Norg toegevoegd aan het werkgebied van de Commissie.

CBS opereerde bij de uitvoering van deze taak in grote vrijheid. Artikel 5.1 van het instellingsbesluit luidt: “De commissie stelt haar eigen werkwijze schriftelijk vast.” Artikel 4.3 luidt: “De voorzitter en de andere leden brengen op persoonlijke titel hun kennis en ervaring in en treden niet op als vertegenwoordiger van een specifieke belangengroep.” En artikel 3 luidt: “De Commissie meldt de benadeelde binnen 8 weken nadat een aanvraag is gedaan of de aanvraag in behandeling wordt genomen.” De toelichting van het tijdelijk besluit bijzondere situaties onderstreept dit: “Het werk dat de Commissie doet betreft geen schadevergoeding of versterking, maar het vanuit een geheel onafhankelijke positie leveren van maatwerkoplossingen aan mensen die, mede als gevolg van de aardbevingen in Groningen, in medische, psychische, sociale en/of financiële nood verkeren. [...] Deze onafhankelijkheid is één van de belangrijkste redenen gebleken van het succes van de Commissie.”

In de oorspronkelijke opzet was CBS budgettair onafhankelijk: zij kreeg in 2014 een eigen werkbudget (zie Hoofdstuk 3). Vanaf het moment dat de NAM in toenemende mate “op afstand” wordt gezet ontstaat hier onduidelijkheid over: wie draait op voor de kosten van de Commissie? Die onduidelijkheid komt ten einde als het IMG vanaf 14 september 2021 tijdelijk mandaat en volmacht krijgt om de adviezen van de Commissie ten uitvoer te brengen. Hiermee ontstaat een andere situatie dan voorheen, omdat CBS onderdeel is geworden van een publiekrechtelijk systeem waarbinnen het verantwoording moet afleggen voor haar handelen. De toelichting benadrukt dat ook in deze nieuwe situatie de onafhankelijkheid van CBS gewaarborgd moet zijn:



De verandering van private financiering (door de NAM) naar publieke financiering betekent dat de positionering van de Commissie verandert. De publieke financiering brengt namelijk met zich dat de beslissing om hulp te bieden in bijzondere situaties, op basis van het advies van de door de overheid ingestelde Commissie, een publiekrechtelijk karakter krijgt. Dit heeft tot gevolg dat op deze beslissingen (besluiten) ook de regels van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) van toepassing zijn. Het uitgangspunt bij deze overgang is dat de Commissie zoveel mogelijk op dezelfde wijze haar werk voort kan zetten. Belangrijk daarbij is de onafhankelijkheid van de Commissie, omdat het juist deze onafhankelijkheid is die ervoor zorgt dat het werk van de Commissie breed gedragen wordt. Het is belangrijk voor het vertrouwen in de Commissie dat de onafhankelijkheid gewaarborgd blijft (Staatscourant, 2021a: 40596).

## 2.2 Criteria

Wanneer is er sprake van een bijzondere situatie? CBS bepaalt zelf welke casussen wel of niet in behandeling worden genomen. De instellingsbesluiten maken CBS ook zelf verantwoordelijk voor het bepalen van criteria en werkwijze. Daarbij krijgt CBS advies van de Onafhankelijke Raadsman (later de Nationale Ombudsman): “De Onafhankelijke Raadsman kan de vergaderingen van de Commissie bijwonen teneinde de Commissie te adviseren” (artikel 4.4).

Een exacte definitie van een “bijzondere” situatie is onmogelijk. Uit de interviews blijkt dat er een breed spectrum aan redenen is dat bewoners in schrijvende en bijzondere situaties verzeild kunnen raken. CBS hanteert sinds haar oprichting drie criteria om te bepalen welke casussen in aanmerking komen voor hulp. Die criteria worden in 2021 geformaliseerd in het tijdelijk besluit bijzondere situaties (WJZ/21203904).

Deze definieert een bijzondere situatie als een:

bijzondere situatie, aangedragen door een burgemeester, de Nationale Ombudsman of tot en met 31 december 2021 de Onafhankelijke Raadsman, waarin een benadeelde:

- a. schade als bedoeld in artikel 1 van de Tijdelijke wet Groningen heeft geleden of ten aanzien van het gebouw waarvan hij eigenaar en bewoner is een versterkingsbesluit als bedoeld in artikel 9, eerste lid, van het Besluit versterken gebouwen Groningen, ontvangt of heeft ontvangen;
- b. een aantoonbaar medisch, psychisch of sociaal probleem heeft en daarbij snel geholpen moet worden; en
- c. door persoonlijke omstandigheden op korte termijn in ernstige financiële problemen dreigt te komen of failliet dreigt te gaan.

Binnen deze criteria vindt een inschatting plaats van de ernst van de situatie. Daarbij wordt volgens geïnterviewden van CBS meegewogen in hoeverre bewoners nog zelfredzaam zijn in de omgang met hun bijzondere situatie:  *coping*. Betrokkenen geven aan dat hierbij ook de gezinssituatie wordt meegenomen (zie kader). Als er bijvoorbeeld sprake is van een vergaande (negatieve) invloed op kinderen of familieleden dan wordt dit meegewogen in het besluit om een casus in behandeling te nemen.

### Wat karakteriseert het werk van de CBS en dat van de casemanagers in het bijzonder?

“Wij leveren binnen de CBS zorg op maat. Er zijn geen standaardoplossingen, maar we kijken per individu of gezin wat er nodig is. Het verhaal achter de bewoner en de persoon zelf is van groot belang: de menselijke maat. Het  *out of the box* denken typeert het werk van de Commissie. De CBS heeft een `vrijere` positie en kan daadwerkelijk verschil maken. Wat het werk van de CBS ook karakteriseert is dat de casemanagers en zaakwaarnemers trouw zijn in hun werk. Binnen het (multidisciplinaire) team is er de laatste jaren weinig verloop, waardoor wij voor de bewoners een betrouwbare commissie zijn, met veel ervaring, kennis en expertise. In veel gevallen kan de bewoner zowel in de avonden als in het weekend een beroep doen op de casemanager. De casemanagers hebben allen hun eigen professionele achtergrond vanuit zorg en welzijn, wat een verrijking is voor wat betreft de werkzaamheden en het ontmoeten van de bewoners. De casemanagers wonen en werken in het aardbevingsgebied en staan dus letterlijk met de voeten in de klei.”

#### - Casemanager Commissie Bijzondere Situaties

De Commissie verstrekt geen hulp aan bedrijven. Wij hoorden van betrokkenen dat dat in het verleden en ook nu knelt, bijvoorbeeld als het gaat om ZZP'ers of ondernemers met een bedrijf aan huis. Dit heeft in sommige gevallen ervoor gezorgd dat problematiek soms jarenlang heeft door gesudderd met grote (financiële en sociaal-medische) gevolgen voor bewoners. Zij vinden op dit moment nergens een ingang voor hun problemen.

Of en waarom gevallen  *niet* door de Commissie in behandeling worden genomen hebben wij niet kunnen vaststellen. Dit heeft deels te maken met de privacy van betrokkenen: we hebben geen inzicht gehad in individuele casussen en de redenen tot het aannemen dan wel afwijzen van deze casussen. Daarnaast speelt het informele contact tussen gemeenten, Onafhankelijke Raadsman en de Commissie een rol. Betrokkenen geven aan dat voorafgaand aan officiële aanmelding al wordt besproken of een casus bij de Commissie past. Van een officiële afwijzing is in deze gevallen dan geen sprake, ook niet als de casus niet wordt aangenomen door de Commissie.

Uit de interviews blijkt dat alle betrokkenen van mening zijn dat hantering van deze criteria niet rigide zou moeten zijn. Er is enig verschil van inzicht over de mate waarin flexibiliteit op dit moment in praktijk wordt toegepast.

- De commissieleden geven aan dat deze criteria flexibel worden geïnterpreteerd. Volgens hen laat de wijze waarop de criteria zijn opgesteld voldoende ruimte om gevallen aan te nemen waarbij niet volledig aan alle criteria is voldaan. Volgens de commissieleden zijn de criteria open geformuleerd om maatwerk mogelijk te maken bij het in behandeling nemen van casussen en bieden van oplossingen.
- De casemanagers onderschrijven de noodzaak om flexibel te zijn, maar geven aan dat het in praktijk toch lastig kan zijn als aan alle criteria moet zijn voldaan. Casemanagers geven aan dat in praktijk het criterium met betrekking tot financiële problemen flexibeler geïnterpreteerd zou moeten worden. In overleg is er volgens hen soms bij uitzondering enige coulance mogelijk, zeker wanneer *coping* en problematische gezinssituaties bij de intake worden meegenomen. De casemanagers zouden er voorkeur aan geven om niet bestaande en acute, maar ook dreigende financiële nood mee te nemen.
- Andere geïnterviewden lijken een strikte interpretatie van de criteria te zien en ook over het algemeen pas door te verwijzen naar de Commissie als aan alle drie de criteria wordt voldaan. Zij zijn niet altijd op de hoogte van de flexibiliteit die er bestaat rondom de criteria. Verschillende geïnterviewden geven aan gevallen te kennen die niet bij de Commissie terecht kunnen omdat ze niet aan de criteria voldoen. Ze ervaren de criteria in sommige gevallen als té streng. Van verschillende geïnterviewden hebben we gehoord dat het financiële criterium als het meest beperkend wordt ervaren. Er doen zich situaties voor waarin bewoners geen kant op kunnen, maar waar (nog) geen sprake is van financiële problematiek.

## 2.3 Het aandraagen van casussen

Een bijzondere situatie wordt bij de Commissie aangedragen door de burgemeester van de gemeente waar de betrokkene woont of door de Onafhankelijke Raadsman (later de Nationale Ombudsman), eventueel in overleg met de burgemeester. Ook heeft de NCG een korte periode dossiers aan kunnen leveren in de tijd dat Hans Alders Nationaal Coördinator Groningen was. Dit is nu niet meer het geval. De casussen die bij de Commissie binnenkomen worden elk individueel beoordeeld. Bij de intake en beoordeling is maatwerk nodig want, zoals de term 'bijzondere situatie zegt', geen geval is hetzelfde. Hierom hecht de Commissie er grote waarde aan de hulpvraag per geval te beoordelen.

Hieronder volgt een overzicht van het aantal meldingen per (voormalige) gemeente van april 2015 tot januari 2022 (Tabel 1). Er zijn tot januari 2022 geen aanmeldingen gekomen vanuit de gemeente Noordenveld (gasopslag Norg).

Aanmeldingen door	Aantal
<b>Burgemeesters</b>	
Eemsdelta	135 (waarvan 82 uit de voormalig gemeente Loppersum)
Het Hogeland	95 (waarvan 31 uit de voormalig gemeente Eemsmond)
Midden Groningen	33
Groningen	24 (waarvan 23 uit de voormalig gemeente Ten Boer)
Oldambt	5
Pekela	1
<b>Totaal via burgemeesters</b>	257
<b>Onafhankelijke Raadsman</b>	60
<b>Nationaal Coördinator Groningen</b>	7
<b>Totaal</b>	324

Tabel 1. Aantal meldingen per (voormalig) gemeente (2014–2021) (Bron: Jaarverslagen CBS)

Uit de interviews met de Commissie, de Onafhankelijke Raadsman en gemeenten blijkt dat er vaak voorafgaand aan het aandragen van een casus informeel contact is tussen de aanmeldende organisatie en de Commissie. Dit zorgt er onder meer voor dat de Commissie bewoners niet of minder vaak teleur hoeft te stellen over de mogelijkheid tot het in behandeling nemen van hun zaak. In veel gevallen leidt een melding na vooroverleg er ook toe dat de casus door de Commissie in behandeling wordt genomen.

Of het informele contact voldoende is om eventuele misverstanden over de criteria voor melding bij de Commissie te voorkomen, is op basis van de gevoerde gesprekken niet eenduidig vast te stellen. De zaakwaarnemers van de Commissie opperden dat er mogelijk onduidelijkheid is over meldingen in de aanvoer van casussen aan de burgemeester: zij vragen zich af of betrokken ambtenaren voldoende op de hoogte zijn van de criteria van de Commissie en of zij intern de juiste gevallen voorleggen.

In de beginjaren 2014 en 2015 (de tijd van de Dialoogtafel) was de Commissie de enige instantie die zich boog over vastgelopen casussen. Zij behandelt dan zo'n 80 gevallen per jaar (zie Tabel 2). Tussen 2016 en 2020 is de NCG formeel verantwoordelijk voor bijzondere situaties. In die periode behandelt de Commissie er zo'n 40 per jaar. In 2020 en 2021 daalt het aantal meldingen bij de Commissie aanzienlijk: het zijn er zo'n 10 per jaar. De indruk is dat het aantal scherp afneemt.

	2014/2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Aanmeldingen</b>	156	48	28	30	41	14	7

Tabel 2. Overzicht van het aantal meldingen per jaar (2014–2021)

In alle interviews hebben we aandacht besteed aan de vraag: waarom neemt het aantal aangedragen casussen af? Er worden veel mogelijke oorzaken genoemd, die elkaar niet uitsluiten:

- **Minder schrijvende situaties.** In enkele interviews werd de indruk uitgesproken dat het teruglopende aantal casussen een indicatie is dat er minder casussen zijn. Er zijn meerdere factoren die daarbij een rol kunnen spelen:
  - **Opgeloste casussen.** De ergste en meest complexe gevallen zijn inmiddels in beeld en zijn soms ook opgelost.
  - **De situatie op de woningmarkt.** In de eerste jaren dat de Commissie actief was, waren er veel casussen waarbij bewoners weg wilden uit het gebied. Woningen in het gaswinningsgebied bleken vaak onverkoopbaar, wat bewoners het gevoel gaf opgesloten te zitten. Dit blijkt uit vrijwel alle gesprekken én uit de jaarverslagen van de Commissie en de Onafhankelijke Raadsman (CBS, 2014; 2015a; 2017; 2018; 2020; Onafhankelijke Raadsman, 2014; 2015; 2017; 2018; 2020). Inmiddels is de situatie op de woningmarkt zo veranderd dat verkoop ook in het gaswinningsgebied geen probleem meer is. Sterker nog: uit interviews blijkt dat zelf verkopen vaak aantrekkelijker is dan gebruik te maken van de opkoopregeling.
  - **Compensatieregelingen.** Verschillende compensatieregelingen van het IMG, zoals de regeling voor immateriële schade en de waardedalingregeling, hebben mogelijk de ergste financiële nood van bewoners geleidigd of uitgesteld. Hierdoor zouden minder bewoners voldoen aan het criterium dat sprake moet zijn van ernstige financiële problemen en niet in aanmerking komen voor hulp door CBS.
- **Verminderde zichtbaarheid van schrijvende situaties.** Er wordt gesuggereerd dat schrijvende gevallen minder zichtbaar zijn geworden.

- **Herindeling gemeenten.** In sommige interviews werd geopperd dat de gemeentelijke herindelingen complexe operaties zijn die ten koste gaan van het actief opzoeken van bewoners. Ook zou door de herindeling de afstand tussen burgemeester, ambtenaren en bewoners mogelijk zijn vergroot.
  - **De coronapandemie en -maatregelen.** Door de pandemie zijn bewonersbijeenkomsten door gemeenten en instanties weggefallen. Deze bijeenkomsten hadden een belangrijke functie in de signalering van problemen. Ook vertellen sommige geïnterviewden dat bewoners meer op zichzelf zijn door de pandemie: schrijnende situaties worden wellicht minder signaleerd.
  - **Toenemend wantrouwen jegens instanties.** Verschillende geïnterviewden benoemen dat de lange duur van de gaswinningsproblematiek er in toenemende mate toe leidt dat sommige bewoners niet meer met instanties samenwerken, waardoor ook het aandragen van casussen door gemeenten zou kunnen stokken.
- **Schrijnende situaties worden niet bij de Commissie aangedragen.** Er zijn veel redenen genoemd waarom schrijnende situaties die overduidelijk complex zijn, toch niet met CBS worden gedeeld.
- **Aanwezigheid meerdere “vangnetten”.** De afgelopen jaren zijn meer instanties opgericht die zich bezighouden met het begeleiden van bewoners die kampen met complexe problematiek of die zich in een schrijnende situatie bevinden.<sup>6</sup> Sinds 2014 bestaat de GVA, hierna werd in 2017 Stut en Steun opgericht en vanaf 2019 stelden sommige gemeenten aardbevingscoaches aan. Ook binnen bestaande instanties wordt er meer aandacht besteed aan schrijnende situaties. Ze tuigden speciale programma’s en regelingen op om bijzondere situaties af te vangen: het team Impactvolle Dossiers (NCG en IMG), een Knelpuntenpot (NCG), het Koopinstrument (NCG), het Programma Versterking Bijzondere Situaties (NCG), de Pilot Urgente Combinatiedossiers (IMG en NCG), en regelingen voor Acut Onveilige Situaties (IMG). Hoewel het groeiende bewustzijn van de noodzaak van begeleiding en ontzorging van bewoners als positief gezien wordt, zijn hier ook risico’s aan verbonden. Casemanagers van de Commissie hebben de indruk dat het ertoe kan leiden dat bewoners heel lang in begeleidingstrajecten belanden die uiteindelijk niet tot een duurzame oplossing leiden. Betrokken instanties hebben weliswaar mandaat om bewoners te begeleiden, maar niet om buiten reguliere processen om naar duurzame oplossingen te zoeken. Dit beeld lijkt te worden bevestigd door het feit dat de situaties die wel bij de Commissie worden aangemeld steeds complexer worden: er zijn vaak al jarenlang veel instanties en regelingen betrokken en aangesproken voordat bewoners bij de Commissie worden aangemeld.
  - **Concurrentie tussen instanties.** Door het groeiende aantal voorzieningen en instanties met een vangnetfunctie, is er mogelijk sprake van concurrentie. Eén deelnemer suggereert dat instanties die zelf begeleiding aanbieden doorverwijzing naar de Commissie als “falen” kunnen ervaren.
  - **Keuzes gemeenten.** Wij constateren in interviews met gemeenten dat ieder een

<sup>6</sup> We hebben hier het Interventieteam niet in meegenomen. In Hoofdstuk 6 volgt een uitgebreidere bespreking van de verhouding tussen de Commissie en het Interventieteam.

eigen invulling geeft aan de werkwijze rond schrijvende problematiek. Sommige gemeenten kiezen ervoor om problemen binnen reguliere voorzieningen op te vangen: zij proberen te voorkomen dat bewoners bij de Commissie belanden.

- **Onzichtbaarheid van en onbekendheid met de Commissie.** In het complexe veld van instanties en organisaties die hulp bieden, kiest de Commissie voor een rol op de achtergrond. Zij heeft geringe naamsbekendheid onder bewoners. In interviews blijkt dat instanties niet altijd een helder beeld hebben wat CBS onderscheidt en in welke omstandigheden en in welk stadium hulp van CBS is geboden. Ten eerste betreft dit de door de Commissie gehanteerde criteria: we bemerkten in interviews dat niet iedereen op de hoogte was van hoe flexibel de criteria van de Commissie zijn (zie ook 2.2). Ten tweede zijn betrokkenen niet altijd op de hoogte van wat voor hulp de Commissie kan bieden. Onder andere om de privacy van betrokkenen te waarborgen vindt er geen terugkoppeling plaats van de Commissie richting de gemeenten en Onafhankelijke Raadsman/Nationale Ombudsman over de geboden hulp in specifieke gevallen.
- **Werkwijze CBS.** Tijdens twee interviews werd genoemd dat de werkwijze van CBS als belastend en invasief kan worden ervaren in vergelijking met de werkwijzen van andere instanties die hulp bieden. CBS verdiept zich in financiële, medisch en sociale situaties en consulteert daartoe ook, met toestemming van betrokkene, dossiers. Eén geïnterviewde noemde dat het overleggen van deze gevoelige documentatie als een vernedering kan worden ervaren door bewoners. Een andere geïnterviewde noemde dit proces ‘de formele bureaucratie’. Het verplicht overleggen van deze gegevens zou voor bewoners een hindernis kunnen zijn om door de Commissie geholpen te willen worden. We constateren ook dat sommige gemeenten vragen hebben bij de werkwijze: dezen zijn wellicht minder geneigd om casussen aan te melden.
- **Veranderende standaarden.** Indirect dient ons onderzoek nóg een hypothese aan waarom het aantal aangedragen casussen gedaald kan zijn. Uit interviews met professionals betrokken bij de Commissie en uit de de jaarverslagen van de Commissie blijkt dat de casussen van CBS steeds complexer worden. Dat suggereert dat casussen die voorheen als bijzonder complex werden gezien, nu niet meer worden aangedragen bij de Commissie. Wat kan dat verklaren? Betrokken individuen en ook professionals, beschrijven de gaswinningsproblematiek vaak als chronisch stressvol en ‘gekmakend’. Gronings Perspectief constateert eind 2021 dat bewoners zelf verschillende risicofactoren zien: “bureaucratie, het gevoel gemangeld te worden, telkens veranderende spelregels, het gevoel niet opgewassen te zijn tegen instanties en niet kunnen vertrouwen op instanties” als ook “onzekerheid en onduidelijkheid [...] en wachttijden” (Stroebe et al., 2021). Uit het feit dat zowel bewoners als professionals dit noemen blijkt echter ook dat betrokkenen deze situaties steeds minder als bijzonder zijn gaan zien en steeds meer als normaal.

Het is onmogelijk te bepalen in hoeverre ieder van deze factoren een rol spelen. Net als de geïnterviewden kunnen we enkel speculeren. Zeker is dat toen de Commissie in 2014 startte, er sprake was van een stuwmeer aan complexe casussen die op dat moment

volledig vast zaten. Veel bewoners wilden toen het gebied uit en de Commissie moest hierbij helpen omdat de woningmarkt slecht was. Inmiddels is er een hele andere situatie. Onderzoek van het Centraal Bureau voor de Statistiek laat zien dat de huizenprijzen in het gebied met een gemiddelde schade-intensiteit hetzelfde zijn als het referentiegebied, vanaf het tweede kwartaal van 2018. In gebieden met veel schade is dit vanaf het vierde kwartaal van 2020 het geval.<sup>7</sup>

Toch lijkt het ons onverstandig om aan te nemen dat er door dergelijke economische factoren minder schrijnende complexiteit is. Er is brede consensus bij geïnterviewden dat er nog zeer veel ingewikkelde casussen resten en dat er nieuwe bijkomen. In 2020 werd in het Bestuursakkoord 50 miljoen gereserveerd voor schrijnende situaties. Het Interventieteam heeft in betrekkelijk korte tijd met gemeenten een lijst opgesteld van ongeveer 80 adressen die “binnen de bestaande kaders mogelijk geen passende oplossing (dreigen te) vinden” (Voortgangsrapportage Interventieteam vastgelopen situaties, 2021: 3). Anders dan de Commissie ging hier een actieve zoekopdracht aan vooraf. Wij horen dat het Interventieteam erop aanstuurt dat deze lijst niet te lang wordt: hun operatie moet nog op gang komen. Vermoedelijk gaat het hier dus om een selectie van de meest complexe casussen.

Onze conclusie is dat er veel plausibele redenen zijn waarom er minder schrijnende situaties aan het licht kwamen en/of waren. Tegelijk achten wij bewezen dat ook in 2020 en 2021, waar betrekkelijk weinig casussen bij CBS zijn aangemeld, er nog steeds veel complexe casussen waren. Wij concluderen dan ook dat CBS in deze jaren weinig casussen behandelt omdat complexe situaties niet bij hen worden aangedragen.

## 2.4 Procedure Commissie Bijzondere Situaties

Na de aanmelding volgt een intake, waarvoor de casemanager langs gaat bij de bewoners. De casemanagers worden ingehuurd door de Commissie en zijn gespecialiseerd in het in kaart brengen van de situatie bij bewoners. Bij de intake staat het verhaal van de bewoner centraal. De casemanager schrijft een verslag waarin de situatie beschreven wordt. Hiervoor checkt de casemanager zowel tijdens als na het gesprek of haar indruk van de situatie strookt met de beleving van de bewoner. Als de casemanager vindt dat er extra expertise moet worden ingezet om een goede inschatting te maken van de situaties, dan is dit mogelijk. De Commissie benadert hiertoe dan een medisch of financieel expert, die onderzoek doen en verslag uitbrengen.

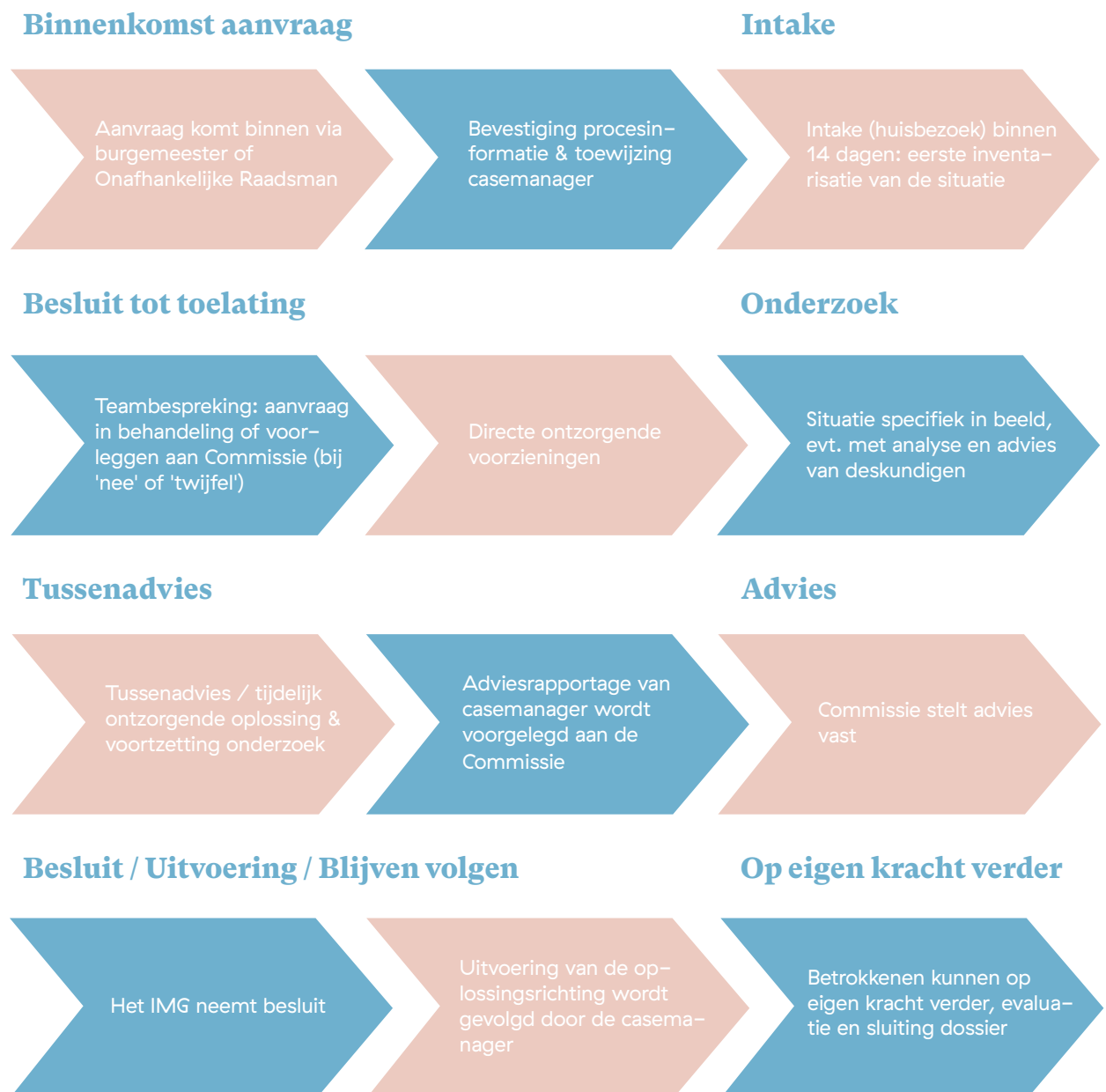
Op basis van de intake wordt in het teamoverleg van casemanagers en zaakwaarnemers besproken of de casus aan de criteria voldoet. Als dat zo is, wordt een casus in behandeling genomen. De betrokken casemanager kan dan overgaan tot het zoeken naar een oplossing met de bewoner en (eventueel) het inzetten van andere experts. Waar nodig treden zij op als bemiddelaar.

<sup>7</sup> Zie bijvoorbeeld het ‘Dashboard Woningmarkt Groningen’ van het Centraal Bureau voor de Statistiek. Online beschikbaar via [https://dashboards.cbs.nl/v3/woningmarktontwikkelingen\\_groningenveld/](https://dashboards.cbs.nl/v3/woningmarktontwikkelingen_groningenveld/) [Laatst geraadpleegd: 15 mei 2022]



Wanneer de Commissie geen hulp kan bieden of er geen overeenstemming kan worden gevonden met de betrokken bewoners over de gewenste oplossingsrichting, kan een hoorzitting of hoorgesprek worden aangevraagd. De betrokken bewoner gaat tijdens een hoorzitting in gesprek met de secretaris en een commissielid. Het hoorgesprek geeft zowel de Commissie als de betrokken bewoner de mogelijkheid hun verhaal te doen en hun standpunt toe te lichten.

Hieronder volgt een uitvoerig overzicht van de stappen die de Commissie neemt nadat een aanmelding is binnen gekomen (Figuur 1).



Figuur 1. Overzicht procedure van de Commissie (Bron: CBS, 2021)

Uit verschillende interviews blijkt dat CBS steeds meer tijd nodig heeft voor de intake en dat het doorlopen van dit gehele proces ook steeds meer tijd in beslag neemt. Wanneer een aanvraag niet voldoet aan de gestelde criteria zet de Commissie het proces niet voort maar stelt zij wel een advies op dat kan leiden tot mogelijke oplossingen. Bijvoorbeeld door een doorverwijzing naar een (welzijns)instantie die kan ontzorgen en ondersteunen (CBS, 2021).

## 2.5 Casuïstiek Commissie Bijzondere Situaties

De Commissie helpt bewoners die, naast betrokkenheid bij schade en/of versterking, kampen met gecombineerde problematiek: enerzijds van medische, psychische of sociale aard, anderzijds financieel. Gaswinningsproblematiek kan bijdragen aan het ontstaan van deze problemen of latente financiële of gezondheidsproblemen verergeren. De Commissie helpt bewoners waarbij deze opstapeling van problemen ertoe leidt dat zij niet meer zelfstandig uit de situatie kunnen komen.

In de casuïstiek die door de Commissie behandeld wordt, zijn de aardbevingsgerelateerde problemen slechts één component van de situatie van bewoners. In veel van haar jaarverslagen signaleert de Commissie dat bewoners die worden aangemeld bij de Commissie op meerdere vlakken vastlopen en dat “de gevolgen van de aardbevingen — en vaak de afhandeling daarvan — de druppel is die de emmer doet overlopen” (e.g. CBS, 2021: 6).

De Commissie constateert in haar jaarverslagen drie verschillende hoofdlijnen in de problematiek. Deze worden in de interviews bevestigd. Hierin zien we een verschuiving over de jaren heen:

- Ervaring van onroerend goed als “een blok aan het been”(CBS, 2016; 2017; 2018).
- Schade- of versterkingsproblematiek die bovenop bestaande en niet-aardbevingsgerelateerde problemen komt (CBS, 2017; 2018; 2021).
- Psychische nood die erger wordt naarmate de gaswinningsgerelateerde problematiek langer voortduurt (CBS, 2019; 2021).

Uit interviews blijkt dat de complexe problematiek die een rol speelt in de casussen die door de Commissie Bijzondere Situaties worden behandeld, de afgelopen jaren sterk is veranderd. De interviews en de jaarverslagen van de Commissie geven hiervan een goed beeld. Enkele voorbeelden van de aardbevingsgerelateerde problematiek die in de beginperiode veel bij de Commissie werd gemeld:

- Complexe of niet-erkende schades;
- Weg willen uit het gebied, maar de woning niet verkocht krijgen voor het benodigde bedrag;
- Op oudere leeftijd door aardbevingsgerelateerde problemen de overstap naar een rustiger bestaan niet kunnen maken;
- Dagelijkse ervaring van onveiligheid in eigen woning.

In de daaropvolgende jaren hebben de omgekeerde bewijslast en vooral ook de ontwikkelingen op de woningmarkt ertoe geleid dat deze problemen een minder grote rol zijn gaan spelen. Complexe schades en funderingsproblemen blijven een rol spelen, maar met het op gang komen van de versterking, vanaf 2019, verschuift de focus. Aardbevingsgerelateerde problemen die nu vaak genoemd worden zijn:

- Problemen met de versterking van de woning die vastloopt, bijvoorbeeld door ontoereikend budget;
- Problemen met verhuiskosten en beschikbaarheid van (gepaste) wisselwoningen;
- Problemen rondom het gevoel van onveiligheid in eigen woning;
- Problemen door ongelijke behandeling in ogenschijnlijk vergelijkbare situaties, bijvoorbeeld omdat in één straat vergelijkbare woningen worden versterkt terwijl burens door veranderende regels en veiligheidsnormen niets of minder krijgen.

Geïnterviewden gaven aan dat de casussen die nu worden aangenomen al zeer lang lopen: zij zijn geleidelijk schrijnend geworden doordat ze lang vast zaten, doordat bewoners het wachten stressvol vinden en doordat zij steeds veranderende aanspreekpunten hebben binnen instanties. Hierbij ontwikkelden betrokkenen vaak wantrouwen jegens instanties en professionals. Ook is vaker sprake van ervaren onrechtvaardigheid. Door dit langdurige en toenemende wantrouwen en het ervaren onrecht kunnen bewoners in schrijnende situaties belanden.

In de interviews geven professionals betrokken bij de Commissie aan dat de aard van de problematiek in de loop der tijd complexer is geworden. Dit blijkt ook uit de jaarverslagen van de Commissie. In het jaarverslag 2017 schrijft de Commissie bijvoorbeeld dat het aantal meldingen afneemt, maar dat de complexiteit van de gevallen die worden aangemeld toeneemt. Beide trends lijken zich in de daaropvolgende jaren te hebben doorgezet.

## 2.6 Geboden hulp

Bijna alle geïnterviewden waren zelf tevreden over het functioneren van de Commissie en de hulp die zij getroffen en/of hadden de indruk dat dit voor betrokken bewoners geldt. Het budget dat de Commissie tot haar beschikking heeft gehad is altijd toereikend geweest (voor een overzicht van het budget van de Commissie zie Tabel 3). De Commissie adviseerde aan de NAM, maar functioneerde volkomen onafhankelijk. Die onafhankelijkheid en positie buiten het systeem van instanties maakte dat CBS volgens geïnterviewden veel voor elkaar kreeg. De NAM bemoeide zich niet met de advisering en volgde de adviezen altijd op. Zo kon CBS bewoners allerhande vormen van hulp en steun bieden. Volgens geïnterviewden was deze steun doorgaans welkom en waardevol. Geen enkele geïnterviewde was negatief over CBS. Veel geïnterviewden waren van mening dat de Commissie ook in de toekomst moet blijven bestaan.

Periode	Fase	Budget
April 2014 – 2020	Adviescommissie NAM	€ 35.000.000
Januari 2021 – september 2021	Subsidie EZK	€ 1.635.000 (inclusief € 50.000 voorschot Provincie Groningen)
September 2021	Adviescommissie IMG	€ 3.000.000
<b>Totaal budget</b>		<b>€ 39.585.000</b>

Periode	Fase	Uitgaven
April 2014 – december 2020	Adviescommissie NAM	€ 21.161.794
2021	Subsidie EZK	€ 604.274
2021	Adviescommissie IMG	€ 464.887
<b>Totaal uitgaven</b>		<b>€ 22.230.955</b>

Tabel 3. Overzicht budget en uitgaven Commissie Bijzondere Situaties (2014–2021) (Bron: Jaarverslagen CBS; secretariaat CBS)

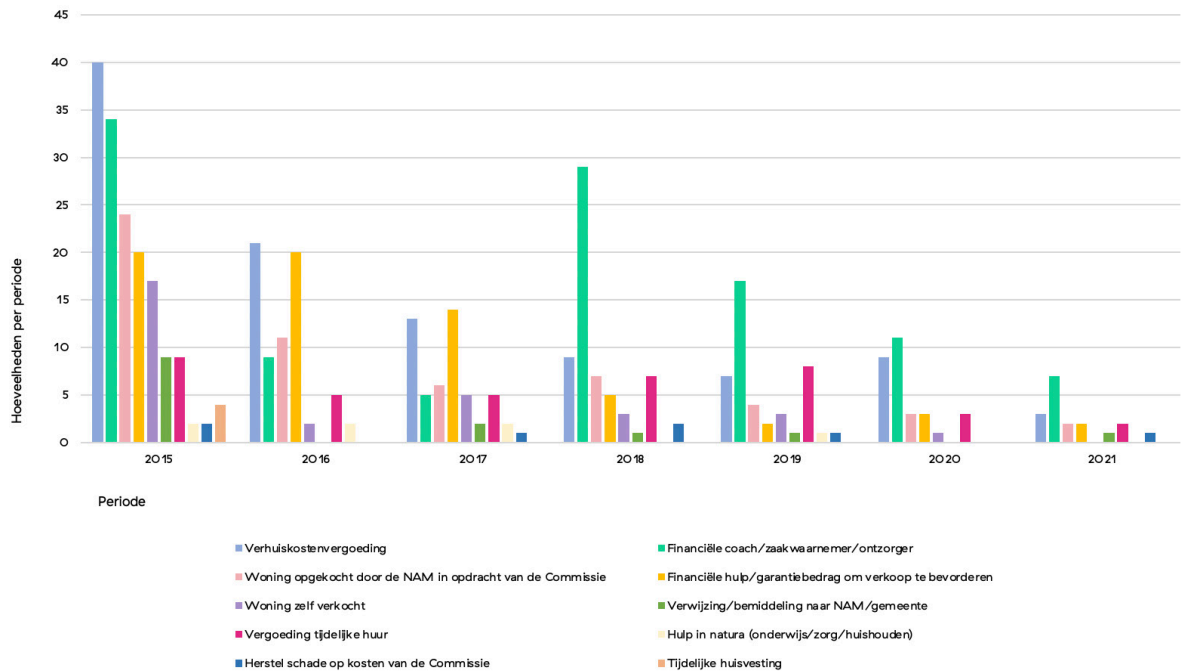
De jaarverslagen van de Commissie geven een goed inzicht in de vormen van geboden hulp (zie Figuur 2 en 3). De ontwikkelingen zichtbaar in de jaarverslagen worden bevestigd in de interviews.<sup>8</sup>

Trends met betrekking tot twee vormen van geboden hulp vallen ons in het bijzonder op:

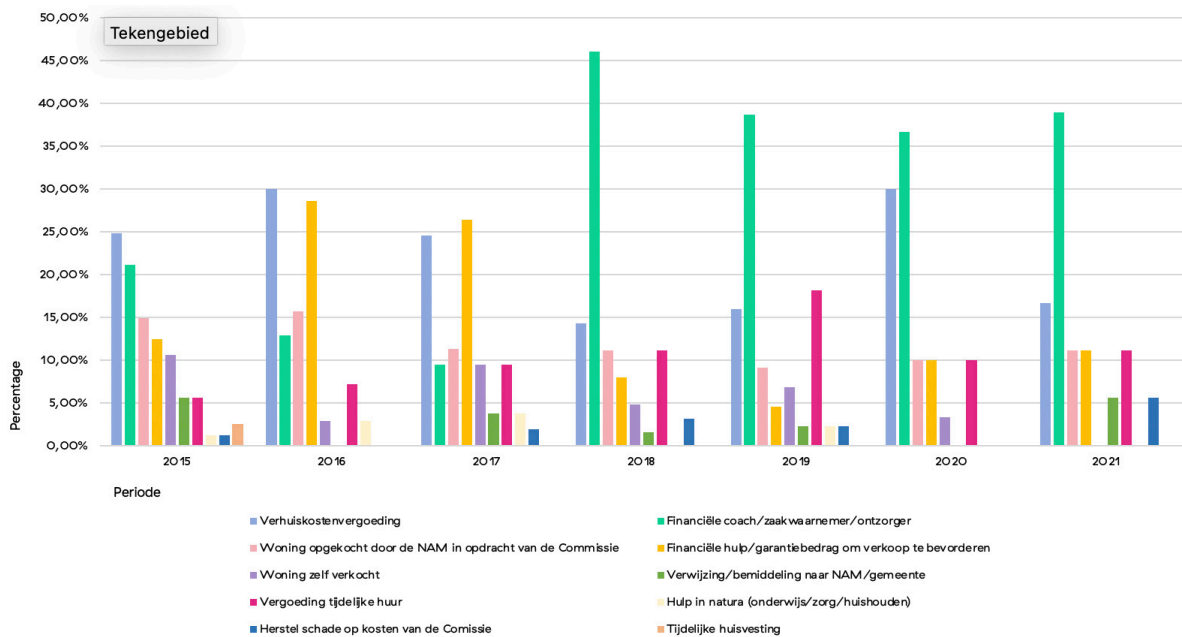
- **Opkoop woning.** In absolute aantallen zijn er sinds het begin van de Commissie in 2014 steeds minder woningen op advies van de Commissie door de NAM/Stichting Woonbedrijf Aardbevingsgebied Groningen opgekocht. Dit blijkt ook uit de interviews. Maar als de inzet van opkoop als hulpvorm wordt afgezet tegen het totaal aantal hulpvormen, dan is het opkopen van woningen de afgelopen jaren veel minder drastisch afgenomen. In veel mindere mate geldt dit voor het bieden van een garantiebedrag bij verkoop door de Commissie. Het aantal gevallen waarin deze hulpvorm geboden werd, is in absolute aantallen en als percentage van het totaal aantal geboden hulpvormen sterk gedaald.

<sup>8</sup> Omdat in één casus soms meerdere vormen van hulp worden ingezet, is er een verschil tussen het aantal casussen en het aantal vormen van geboden hulp.

- **Inzet zaakwaarnemers.** Volledig in lijn met de bevindingen uit de interviews, laten de cijfers in de jaarverslagen van de Commissie zien dat steeds vaker een zaakwaarnemer wordt ingezet. De verklaring hiervoor van verschillende geïnterviewden is eenduidig: de complexiteit van de problematiek is toegenomen en er zijn steeds meer instanties en regelingen betrokken bij één casus. Inmiddels is in vrijwel alle casussen die aange-meld worden bij de Commissie de inzet van een zaakwaarnemer nodig om overzicht te creëren in het dossier.



Figuur 2. Vormen van geboden hulp per jaar (Bron: Jaarverslagen CBS)



Figuur 3. Vormen van geboden hulp per jaar, in percentages (Bron: Jaarverslagen CBS)

# Ontwikkeling Commissie Bijzondere Situaties

In dit hoofdstuk bespreken we puntsgewijs hoe kenmerken van de Commissie zijn ontwikkeld en veranderd van 2014 tot het heden. We gebruiken voor dit overzicht beleidsdocumenten aangevuld met ervaringen van de leden en medewerkers van de Commissie. We onderscheiden verschillende fasen.

## Fase 1: Oprichting Commissie Bijzondere Situaties als adviescommissie NAM

*april 2014 – mei 2016*

- De Commissie wordt opgericht als een adviescommissie van de NAM.
- De Commissie heeft als taak het geven van adviezen over hulp aan gedupeerden in schrijnende situaties, door schade als gevolg van aardbevingen door gaswinning in de provincie Groningen (Staatscourant, 2016).
- Het budget van de Commissie komt in deze periode van de NAM.
- De NAM is door de minister verzocht om 15 miljoen euro beschikbaar te stellen om deze regeling uit te kunnen voeren (CBS, 2015a).
- CBS valt onder privaatrecht, omdat CBS formeel de NAM adviseert over hulp aan bewoners.
- De besluiten van de Commissie zijn officieel adviezen aan de NAM.

## Fase 2: Adviescommissie NAM functioneel ondergebracht bij de NCG

*mei 2016 – januari 2021*

- De werkwijze van de Commissie blijft in deze fase identiek.
- De Nationaal Coördinator Groningen is opgericht in 2015. Deze instantie is op dat moment met de taak toegerust de gehele operatie in Groningen te overzien.
- De Commissie wordt functioneel ondergebracht bij de NCG. De NCG trekt verschillende taken naar zich toe, waarvan het functioneel onderbrengen van de Commissie er één is. Ze blijft adviescommissie van de NAM. De secretaris van de Commissie en de ondersteuning worden in deze periode betaald uit publieke middelen.
- CBS valt onder privaatrecht, omdat CBS formeel de NAM adviseert over hulp aan bewoners en het werkbudget van de Commissie ook in deze periode van de NAM komt.
- In 2019 wordt de taak van Commissie uitgebreid (zie wijziging instellingsbesluit) met de versterkingsproblematiek (CBS, 2019).

In verschillende interviews merken de geïnterviewden op dat de positie van de Commissie als adviescommissie van de NAM zowel in fase 1 als 2 veel vrijheid opleverde voor de Commissie in het nastreven van oplossingsrichtingen maar ook in hun communicatie naar bewoners. Uit de interviews blijkt dat de NAM de adviezen van de Commissie altijd uit-

voerde en deze financierde. Uit verschillende interviews komt naar voren dat dit de Commissie veel vrijheid gaf bij het besteden van het budget. In de praktijk besloot de Commissie (op advies van onder meer casemanagers) over oplossingen. De rekening werd achteraf aan de NAM gestuurd.

In veel gesprekken werd benadrukt dat het feit dat de Commissie private middelen kon besteden een groot verschil heeft gemaakt. In tegenstelling tot publieke middelen, hoefde de Commissie over deze uitgaven geen publieke verantwoording af te leggen. Dit maakte het mogelijk om, in de woorden van één van de geïnterviewden “ongelijke gevallen, ongelijk te behandelen”.

### **Fase 3: Tussenperiode waarin de Commissie met subsidie EZK voortgaat**

*januari 2021 – september 2021*

- De NAM is op afstand gezet en wil in de nieuwe constructie de door de Commissie geboden interventies niet langer financieren (Staatscourant, 2021a).
- Er is geen relatie meer tussen de Commissie en de NAM. De Commissie gaat door met haar werk. De kosten die in de tussentijd zijn gemaakt worden bekostigd door EZK met een subsidie.
- De Commissie moet bij een bestuursorgaan worden ondergebracht nu het gaswinningsdossier volledig onder publieke regie valt. Zo wordt de mogelijkheid tot bezwaar en beroep tegen een beslissing van de overheid gewaarborgd die hoort bij een publieke taakstelling.
- Er zijn verschillende opties in kaart gebracht waaronder het oprichten van een stichting en het onderbrengen van de Commissie bij de Provincie Groningen. De optie van het onderbrengen van de Commissie bij de Provincie Groningen is het verst uitgewerkt. Het is ons niet duidelijk waarom deze optie niet verder is verkend.
- Het IMG heeft de taak op zich genomen om de Commissie onder te brengen.

Uit de interviews blijkt dat sommige geïnterviewden het IMG niet de meest logische plek vinden om de Commissie onder te brengen. De zorg is dat het onderbrengen van de Commissie bij het IMG de onafhankelijke en vrije positie van de Commissie zou kunnen aantasten. Ook wijzen geïnterviewden erop dat het IMG in sommige complexe situaties partij is. In de interviews geven de commissieleden aan dat het oprichten van een stichting een mogelijkheid zou zijn om de onafhankelijkheid van de Commissie te waarborgen.

In deze fase wordt duidelijk dat het ingewikkeld is om de werkzaamheden van CBS onder te brengen in een publiek bestel. Een publieke taakstelling komt met meer noodzaak om verantwoording af te leggen en dat brengt het risico met zich mee dat de Commissie minder vrij is om creatieve oplossingen aan te dragen en dat er meer bureaucratie ontstaat.



## Fase 4: CBS wordt een adviescommissie van IMG, met tijdelijke machtiging voor IMG

september 2021 – heden

- De Commissie wordt formeel een adviescommissie van het IMG. Het instellingsbesluit wordt gewijzigd en het IMG krijgt tijdelijke volmacht (Staatscourant, 2021a). De Commissie blijft een onafhankelijke adviescommissie.
- De uitvoering van de taken van de Commissie krijgen een publiekrechtelijk karakter. Dit betekent ook dat de regels van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing zijn (Staatscourant, 2021a).
- Het IMG neemt voortaan besluiten over de adviezen van de Commissie. Deze besluiten staan conform de Algemene wet bestuursrecht open voor bezwaar en beroep (CBS, 2021).
- Vooruitlopend op een definitieve inpassing van de Tijdelijke wet Groningen is er voor gekozen om het IMG “mandaat, volmacht en machtiging te verlenen om, op basis van de adviezen van de Commissie, besluiten te nemen en privaatrechtelijke rechtshandelingen en overige handelingen te verrichten ten behoeve van het bieden van hulp in bijzondere situaties” (Staatscourant, 2021a: 2–1). Door een amendement van het lid Mulder c.s. krijgt het IMG deze taak.<sup>9</sup> Dit wordt aangepast in het voorstel tot wijziging van de Tijdelijke wet Groningen. Deze is onlangs (mei 2022) naar de Tweede Kamer gestuurd. Er wordt door het IMG maximaal 3 miljoen euro ter beschikking gesteld tot juni 2022 (Staatscourant, 2021a).
- De besluitvormingsstructuur (en werkwijze) van de Commissie is veranderd. De besluiten van de Commissie zijn adviezen aan het IMG. Wanneer het IMG het advies overneemt, informeert het IMG hierover officieel de betrokken bewoners. Zij ontvangen een brief van het IMG waarin het IMG-bewoners mededeelt dat het IMG het advies van de Commissie overneemt.
- De Nationale Ombudsman krijgt een rol in het aanmelden van casuïstiek en neemt hierin de rol van de Onafhankelijke Raadsman over.

Er werden verschillende zorgen geuit door geïnterviewden werkzaam bij de Commissie over de wijze waarop CBS is ondergebracht bij het IMG in deze fase. Ten eerste roept de betrokkenheid van het IMG vragen op bij bewoners in situaties waar het IMG één van de instanties is die verantwoordelijk wordt gehouden voor problemen waar zij voor staan. Casemanagers moeten extra investeren in het uitleggen van de constructie, het bevestigen van de onafhankelijkheid van de Commissie en het winnen van vertrouwen van bewoners.

Ten tweede kan de nieuwe besluitvormingsstructuur ten aanzien van het budget vertraging opleveren. Het budget van de Commissie komt nu uit publieke middelen. Dit heeft gevolgen voor de besluitvorming over het besteden van middelen. Als de Commissie (op advies van o.a. de casemanagers) een besluit heeft genomen over een oplossing, dan moet deze oplossing eerst door het bestuur van het IMG worden goedgekeurd voordat het besluit officieel kan worden uitgevoerd. Ook moet de Commissie voldoen aan de vereisten

<sup>9</sup> Kamerstukken II 2020/21, 35 603, nr. 41.

van publieke verantwoording, bijvoorbeeld door offertes te overleggen alvorens officiële besluitvorming kan plaatsvinden. Dit zou in potentie vertraging op kunnen leveren en de onafhankelijkheid schaden. Uit de interviews blijkt dat, tot op heden, het contact met het bestuur van het IMG erg vlot loopt.

De periode waarin de Commissie opereert als adviescommissie van het IMG is te kort om vast te stellen of zich in praktijk belemmeringen voordoen. De meeste geïnterviewden gaven aan dat het IMG, net als de NAM, de adviezen van de Commissie overneemt.

# 4

## Visies op de werkwijze Commissie Bijzondere Situaties

In dit hoofdstuk gaan we dieper in op de visies die geïnterviewde personen en instanties hebben op het functioneren van de Commissie (vraag 1). Er worden verschillende succesvolle elementen genoemd alsmede enkele concrete verbeterpunten. Verder zijn er enkele vragen over de werkwijze van de Commissie die nader onderzoek verdienen. De inzichten uit dit hoofdstuk ontleen we vooral uit de interviews. In de evaluatie van de Commissie (2015a) worden ook verschillende succesfactoren en belemmeringen onderscheiden.

### 4.1 Succesvolle elementen in werkwijze

Verschillende elementen onderscheiden de Commissie van de andere overheden, instanties en organisaties betrokken bij de aanpak van de gaswinningsproblematiek in Groningen.

- In nagenoeg alle gesprekken werd de **onafhankelijkheid** van de Commissie als één van de belangrijkste succesfactoren genoemd. De onafhankelijke positie van de Commissie, stelt de Commissie in staat om belangeloos na te denken over aangedragen problematiek en mogelijke oplossingen. Voor alle andere betrokken organisaties geldt dat zij een bepaald belang hebben dan wel vertegenwoordigen. Dit staat een bepaalde openheid ten aanzien van mogelijke oplossingen in de weg. Daarnaast merken vooral de casemanagers op dat de onafhankelijke positie ertoe bijdraagt dat bewoners hen (uiteindelijk) kunnen vertrouwen: de Commissie is niet één van de organisaties.
- Het werk van de Commissie wordt omschreven als **persoonlijk**. Geïnterviewden hebben de indruk dat de individuele begeleiding door casemanagers met veel oog voor de situatie van individuele bewoners (en hun gezin) hierin belangrijk is. Daarnaast spelen de korte lijntjes met professionals een rol. Over het algemeen wordt de samenwerking met de Commissie door professionals als prettig omschreven.
- De werkwijze van de Commissie wordt als **zorgvuldig** ervaren. Een voorbeeld hiervan is de manier waarop de Commissie met bewoners communiceert. Zelfs met de envelop werd gezorgd voor discretie, hierop was niet zichtbaar dat een bewoner werd geholpen door de Commissie.
- De Commissie heeft een **holistische kijk** op het probleem van bewoners en het vinden van een oplossing. Centraal daarbij staat het functioneren en welzijn van de mens. Hierbij speelt ook de gezinssituatie en sociale context een rol. Eventuele technische en financiële kwesties zijn van belang, maar centraal staat hoe mensen omgaan met hun problemen. De achtergrond van de casemanagers is zodanig dat zij hierin kunnen voorzien.
- De Commissie heeft de mogelijkheid om **maatwerk** te leveren. Hierbij kunnen zij ‘buiten de lijntjes kleuren’ en onorthodoxe maatregelen nemen die buiten regelingen om gaan.

- Zowel de burgemeesters als de Onafhankelijke Raadsman en zijn team karakteriseren de **samenwerking** met de Commissie als prettig. De doorgeeffunctie vanuit de Onafhankelijke Raadsman heeft volgens geïnterviewden altijd goed gefunctioneerd. Vanuit de burgemeesters is er ook altijd goed contact geweest met de Commissie.
- De Commissie heeft een **breed netwerk en kennis van welzijnsorganisaties** waardoor het makkelijk is hulp in te schakelen van deze partijen.
- De Commissie heeft, anders dan overheden en instanties, nog geen geschiedenis met de bewoner als diens casus wordt aangemeld. Zij beginnen als het ware met een **schone lei**, wat weer kan leiden tot het verbeteren van vertrouwen van bewoners in instanties.
- Op veel verschillende manieren verwoord kwam naar voren dat CBS bewoners de ruimte biedt om **gehoord te worden**, hun verhaal te doen, iemand naast hen te hebben en erkenning biedt voor wat ze hebben meegemaakt. De casemanagers van de Commissie hebben alle expertise op dit vlak. Hoewel zij vaak bewoners aantreffen die door een jarenlange strijd een behoorlijk wantrouwen jegens alle organisaties hebben ontwikkeld, slagen zij er vaak in het vertrouwen van de bewoner te winnen en een gedragen oplossing te adviseren.
- De Commissie heeft de afgelopen jaren in veel vrijheid oplossingen kunnen zoeken voor bewoners waarbij er **geen financiële belemmeringen** waren. Toch bleek uit de interviews dat in de meeste gevallen de problematiek niet escaleerde vanwege financiële redenen en dat geld ook niet de belangrijkste factor was om tot duurzame oplossingen te komen.
- De Commissie zoekt naar **duurzame oplossingen** die verder gaan dan alleen het veilig maken van woningen en schadeherstel. Zij zoeken, samen met bewoners, naar oplossingen die bewoners in staat stellen om weer zelfstandig verder te kunnen en niet weer in dezelfde situatie belanden.
- De Commissie heeft, door de externe inhuur van de casemanagers en zaakwaarnemers, een zekere **flexibiliteit** om in te spelen op nieuwe dossiers wanneer deze zich aandienen.
- Uit de interviews spreekt een enorme **betrokkenheid** van de casemanagers, zaakwaarnemers en de Commissie zelf. Zowel bij de casussen als bij hun taak.

Het geheel overziend spreken we niemand die negatief is over het werk dat de Commissie de afgelopen jaren heeft verricht. De geïnterviewden zijn ook eensluidend over de kwaliteit van het werk van de Commissie: deze gaat zeer zorgvuldig te werk. Als de Commissie niet in staat was om personen naar tevredenheid te helpen, gaat het om enkele casussen. Doorgaans hoorden wij van professionals dat bewoners goed worden geholpen. Wel spraken we mensen die de noodzaak tot het voortbestaan van de Commissie in twijfel trekken. We gaan hier verder op in waar we de verhouding tussen de Commissie en het Interventieteam bespreken.

## 4.2 Verbeterpunten

In verschillende interviews werden enkele knelpunten of verbeterpunten benoemd.

- De Commissie biedt **geen hulp aan MKB'ers of agrariërs**. Dit zien veel geïnterviewden als een nadeel: deze groep heeft wel hulp nodig. In de interviews blijkt dat CBS zich niet met deze problematiek bezighoudt omdat ze speciale expertise vereist en nog veel complexer kan zijn dan bewonersproblematiek. De commissieleden geven aan dat dit niet is omdat de Commissie deze taak niet wil oppakken, maar dat dit de Commissie met de vaststelling van het mandaat nadrukkelijk verboden is. We merken op dat deze afbakening in het mandaat van de Commissie en de mogelijke problemen die dit voor ondernemers oplevert al jaren in beeld zijn. Al in 2014 schrijft de Commissie dat andere partijen dit zeggen op te pakken na bespreking van dit punt bij de Dialoogtafel (CBS, 2014: 10). Desalniettemin constateren we dat er tot op heden voor ondernemers nog altijd geen goed functionerend vangnet is opgetuigd. Tijdelijke regelingen, zoals het Bedrijvenloket van de NAM, lijken niet afdoende te hebben geholpen. Dit is zorgelijk: óók ondernemers kunnen in zeer schrijnende situaties terechtkomen, waarbij regelmatig de verwevenheid van de persoonlijk levenssfeer en de werksituatie een extra complicerende factor is.
- In meerdere interviews werd duidelijk dat **niet iedere geïnterviewde een goed beeld heeft van het werk en de criteria van de Commissie**. Verschillende geïnterviewden dachten dat de Commissie stringente voorwaarden hanteert waar volgens ons geen sprake van is.
- In één interview werd erop gewezen dat de Commissie **geen nazorg** levert. Het zou volgens geïnterviewde een verbeterpunt zijn om dat aan te bieden, omdat betrokkenen na het vinden en ten uitvoer brengen van een oplossing vaak een proces van rouw en verwerking ingaan. De Commissie zou daarbij kunnen samenwerken met andere partij- en/of instanties.

Ook werden er in de interviews enkele zorgen benoemd.

- Verschillende geïnterviewden waren van mening dat het onnodig belastend kan zijn voor bewoners om **persoonlijke gegevens** (financieel, medisch en over schade/versteking) te overleggen aan CBS. Ook werd in een interview gesuggereerd dat de Commissie hiermee bijdraagt aan onnodige bureaucratie.
- Eén geïnterviewde sprak zorgen uit over **de kwetsbaarheid** van betrokken bewoners ten opzichte van de Commissie. Hulp van de Commissie is voor hen de allerlaatste mogelijkheid om geholpen te worden. Dit kan er bijvoorbeeld toe leiden dat ze zich gedwongen voelen oplossingen te accepteren die zij eigenlijk liever niet zouden accepteren en/of tot veel stress in de communicatie met de Commissie.
- In sommige interviews werd de zorg uitgesproken dat de hulp van CBS soms een **arbitrair karakter** heeft. Geboden hulp kan ongelijkheid geven tussen bewoners. Mogelijk zijn niet alle schrijnende situaties bekend bij de gemeenten en Onafhankelijke

Raadsman/Nationale Ombudsman. Hierdoor ontstaat het risico dat dossiers die door de Commissie worden behandeld ‘het topje van de ijsberg zijn’. In de interviews gaven sommige burgemeesters aan het vermoeden te hebben dat niet alle bewoners via de gemeente of Onafhankelijke Raadsman/Nationale Ombudsman de weg naar de Commissie weten te vinden.

- De **interne afstemming** tussen casemanagers en commissieleden zou beter kunnen. Hierdoor zou er bijvoorbeeld meer duidelijkheid kunnen ontstaan over de flexibiliteit van de toepassing van de aanmeldingscriteria.
- In een paar interviews werd er een zorg uitgesproken dat de **transitie van privaat naar publiekrecht** een andere werkwijze vergt. Het is op dit moment nog onduidelijk hoe de werkwijze en effectiviteit van de Commissie zich zal ontwikkelen onder het publiekrecht.
- Uit ons onderzoek blijkt dat er door **de oprichting van het Interventieteam** onduidelijkheid is ontstaan over het voortbestaan van de Commissie zelf en haar verhouding tot het Interventieteam. In Hoofdstuk 6 besteden we hier uitgebreid aandacht aan.

De verbeterpunten die men benoemd zijn van belang en wij betrekken ze in onze aanbevelingen. Ook de punten van zorg verdienen nader onderzoek. De balans opmakend is onze indruk dat dit concrete zorgen zijn die CBS kan betrekken in een zelfevaluatie en in de ontwikkeling van (nieuwe) werkwijzen.

# Het Interventieteam

Het Interventieteam is in juni 2021 opgericht en operationeel sinds 1 september 2021 met als doel om vastgelopen situaties op te lossen. Het gaat hierbij om situaties waarvoor om uiteenlopende redenen binnen de reguliere processen van schadeherstel, sloop-nieuwbouw en versterking geen passende oplossing of mandaat is. Er is in de bestuurlijke afspraken tussen Rijk en regio (november 2020) 50 miljoen vrijgemaakt voor het oplossen van deze schrijnende gevallen:

In het aardbevingsgebied doet zich een aantal schrijnende situaties voor waarbij schade, versterking en de algehele staat of conditie van het pand zwak is vanwege constructieve problemen of knelpunten met een andere oorzaak dan bodembeweging veroorzaakt door gaswinning (Bestuursakkoord, 2020: 8).

De reden die tijdens een interview werd aangedragen voor het vrijmaken van dit geld is dat er behoefte was aan een aanvullende set van maatregelen en gelden om de schade en versterkingsopgave op gang te helpen in situaties die meestal al lange tijd vastzitten omdat ze complex zijn (zie ook Bestuursakkoord, 2020). Er is hierbij samenwerking tussen de vijf 'aardbevingsgemeenten' en het Interventieteam.

Uit onze interviews blijkt dat het Interventieteam Vastgelopen Situaties (het Interventieteam) in eerste instantie is opgericht als een aanvulling op het aanbod van de Commissie. Het Interventieteam bestaat uit een onafhankelijke adviseur, een vertegenwoordiger van het IMG en een vertegenwoordiger van de NCG (Voortgangsrapportage Interventieteam vastgelopen situaties, 2021). De adviseur treedt op als voorzitter van het team en deze besluit welk advies hij uitbrengt. Het bestuur van het IMG en de NCG hebben zich, in beginsel, verbonden de adviezen van (de onafhankelijk voorzitter van) het Interventieteam over te nemen (Staatscourant, 2021b).

## 5.1 De totstandkoming van het Interventieteam

Wij horen tegenstrijdige dingen over de besluitvorming rondom de €50 miljoen die is vrijgemaakt voor het oplossen van schrijnende situaties in het Bestuursakkoord. Er lijkt tijdens het opstellen van het Bestuursakkoord geen consultatie te zijn geweest met CBS en andere instanties en vangnetten die zich buigen over complexe en schrijnende situaties. Ook is het veel geïnterviewden niet duidelijk waarom er een nieuw team in het leven is geroepen om deze taak uit te voeren. Het verschil in uitgangspunten tussen de Commissie en het Interventieteam is dus voor veel betrokkenen onvoldoende duidelijk. Hieronder lichten we dit verder toe.

Voor het overgrote deel van de geïnterviewden kwam zowel het geld dat er is vrijgemaakt voor het oplossen van schrijnende situaties in het Bestuursakkoord als de oprichting van het Interventieteam als een verrassing. Uit de interviews bleek dat het in eerste instantie voor veel partijen onduidelijk was of dit geld bestemd zou zijn voor de Commissie en haar taak en of dit een uitbreiding van haar mandaat zou betekenen. Ook bleek tijdens de in-

terviews dat er onduidelijkheid was over de besluitvorming rondom de oprichting van het Interventieteam.

De gebrekkige afstemming wordt door meerdere direct betrokkenen een gemiste kans genoemd, omdat de Commissie volgens hen veel ervaring heeft, uniek inzicht in de problematiek en een werkwijze hanteert die zichzelf bewezen heeft. Hier had bij de oprichting van het Interventieteam gebruik van gemaakt kunnen worden. Enkele van de geïnterviewden noemen in hun interview dat zij voorafgaand aan de oprichting van het Interventieteam geconsulteerd werden door het onderzoeksbureau Lysias Advies, dat in het eerste kwartaal van 2021 de gemeenten adviseerde over de aanpak van schrijnende situaties. Uit onze interviews blijkt dat betrokkenen deze afstemming als onvoldoende hebben ervaren. Zij zijn van mening dat de adviezen en kennis die zij tijdens deze consultatie deelden niet zijn teruggekoppeld en/of geïmplementeerd.

Uit ons onderzoek blijkt dat het proces rondom het opstellen van het Bestuursakkoord en de oprichting van het Interventieteam heeft bijgedragen aan de onduidelijkheid over de verhouding tussen CBS en Interventieteam. Daarmee is ook het voortbestaan van de Commissie zelf verder ter discussie komen te staan.

## 5.2 Mandaat Interventieteam

Het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat heeft een tijdelijk mandaat, volmacht en machtiging verleend aan het Instituut Mijnbouwschade Groningen voor het bieden van oplossingen in vastgelopen situaties (Staatscourant, 2021b). Dit mandaat van het Interventieteam loopt tot de inwerkingtreding van het wetsvoorstel tot wijziging van de Tijdelijke wet Groningen, waarmee dit definitief geregeld wordt: “Na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel kan de taak die nu is gemandateerd per ministeriële regeling aan het IMG opgedragen worden. Een grondslag hiervoor is in dit wetsvoorstel opgenomen” (Vijlbrief, 2022: 8). Het Ministerie van Binnenlandse Zaken heeft de NCG de opdracht gegeven tot het bieden van oplossingen voor vastgelopen situaties. Ook hier geldt dat de opdracht loopt tot de inwerkingtreding van het wetsvoorstel tot wijziging van de Tijdelijke wet Groningen, waarmee de versterking wettelijk geregeld zal worden. Met dit mandaat en deze opdracht kan het Interventieteam waar nodig zoeken naar oplossingen buiten de bestaande kaders (Vijlbrief, 2022). In de verschillende interviews met het Interventieteam bleek ook dat zij vergaande oplossingen bieden.

## 5.3 Criteria

Het Interventieteam behandelt schade- en versterkingsdossiers die lopen bij het IMG en de NCG waarvoor binnen de normale gang van zaken en bestaande mogelijkheden (lang-



durig) geen oplossing kan worden gevonden en dossiers waar er schade is opgetreden door bodembeweging als gevolg van gaswinning uit het Groningenveld en de gasopslag bij Norg en waarvoor een vergoeding is ontvangen van het IMG, de TCMG of de NAM. Hieronder vallen ook de vorderingen door de Raad voor Arbiters Bodembeweging en de burgerlijk rechter. Ook valt toekomstige schadevergoeding die het IMG verwacht uit te keren hieronder (Staatscourant, 2021b).

Het uitgangspunt bij het Interventieteam is het dossier en de knelpunten hierin. Het Interventieteam richt zich primair op casussen die binnen het bestaande systeem van regelen rond schade en versterking zijn vastgelopen. Ook niet-aarbevinggerelateerde problemen die als ‘schrijnende omstandigheden’ omschreven worden, kunnen een rol spelen in de casuïstiek die wordt opgepakt door het Interventieteam: “Schrijnende omstandigheden kunnen financieel zijn, maar ook sociaal of psychisch van aard” (zie Staatscourant, 2021b: 33674). Enerzijds zien we hierdoor een mogelijke overlap ontstaan tussen de casussen waarop het Interventieteam zich richt en de casussen waarover de Commissie zich ontfert. De taakomschrijving van het Interventieteam biedt immers mogelijkheden om bewoners te helpen met oplossingen die verder gaan dan alleen het versterken, slopen en opbouwen van de woning en het herstellen van schade. Hierover schrijven we uitgebreider in Hoofdstuk 6.

Anderzijds wordt uit de toelichting op het besluit duidelijk dat de nadruk bij het Interventieteam veel meer ligt bij het verruimen van de mogelijkheden voor instanties om oplossingen te bieden bij vastgelopen dossiers:

Het IMG, de NCG en de onafhankelijk adviseur krijgen zo veel ruimte als mogelijk om maatwerkoplossingen te kunnen bieden waarmee de benadeelde een punt kan zetten achter lopende procedures die tot op heden geen adequate oplossing hebben kunnen bieden. De inzet dient daarbij gericht te zijn op het bieden van een oplossing die zo veel mogelijk aansluit bij de hulpvraag en behoefte van de benadeelde. De aanpak is gericht op maatwerk en probeert daarmee een vastgelopen situatie op te lossen en een benadeelde perspectief te bieden. Indien er in de desbetreffende situatie ook sprake is van sociale, psychische, juridische, ruimtelijke of andere problemen, dan wordt hier bij de voorgestelde oplossing voor de vastgelopen situatie zoveel mogelijk rekening mee gehouden (Staatscourant, 2021b: 4).

Uit deze toelichting blijkt dat de “onafhankelijk adviseur” (die later de naam Interventieteam zal krijgen) die gaat helpen bij de vastgelopen situaties, voor zover deze betrekking hebben op “lopende procedures” bij het IMG en de NCG. De bijzondere en vastgelopen situatie van de betrokkene zelf zal niet het uitgangspunt zijn, maar kan worden meegenomen als dat noodzakelijk is.

Het Interventieteam hanteert geen vaste criteria voor het in behandeling nemen van een casus. De enige vereiste is dat er sprake moet zijn van versterking en/of schade.

Voor het Interventieteam is het primaire uitgangspunt, volgens deze toelichting, om een oplossing te vinden voor het vastlopen van procedures in individuele gevallen door maatwerk te bieden buiten bestaande regelingen en afspraken om. De verhouding tussen de Commissie en het Interventieteam die hierdoor is ontstaan is onduidelijk, omdat de wetgever niet *a priori* heeft uitgetekend hoe zij zich tot elkaar verhouden en omdat het Interventieteam zich op basis van dit besluit zou kunnen ontfemen over alle situaties die de gemeenten, de NCG en het IMG als “bijzonder” beschouwen (Voortgangsrapportage Interventieteam vastgelopen situaties, 2021).

## 5.4 Aanmeldingen

Vastgelopen situaties kunnen door de gemeenten, via hun burgemeester, doorlopend aangemeld worden bij het Interventieteam. Daarnaast kunnen het IMG en de NCG ook vastgelopen situaties aanmelden bij het Interventieteam. Elke gemeente heeft gezorgd voor een ambtelijk aanspreekpunt voor het Interventieteam (Vijlbrief, 2022).

Tot december 2021 zijn er 21 dossiers aangemeld bij het Interventieteam. Hiervan zijn de meeste aangemeld door de verschillende gemeenten. Het IMG en de NCG hebben beiden één dossier aangemeld (Voortgangsrapportage Interventieteam vastgelopen situaties, 2021; Vijlbrief, 2022).

Gemeente	Totaal	Nog in behandeling	Afgerond door Interventieteam
Eemsdelta	8	5	3
Groningen	1	0	1
Hogeland	1	1	
Midden-Groningen	3	3	
Oldambt	4	4	

Tabel 4. Overzicht lopende en afgeronde dossiers Interventieteam (1 september tot 1 december 2021) (Bron: Voortgangsrapportage Interventieteam vastgelopen situaties, 2021)

Om inzicht te blijven houden of er dossiers zijn die dreigen vast te lopen is er structureel overleg met vertegenwoordigers van de aardbevingsgemeenten. Er is een lijst opgesteld met ongeveer tachtig adressen waar dit het geval blijkt te zijn (Voortgangsrapportage Interventieteam vastgelopen situaties, 2021; Vijlbrief, 2022). Het Interventieteam geeft aan deze tachtig dossiers nauwgezet te volgen en een strakke prioritering te hebben bij het in behandeling nemen van de dossiers. In eerste instantie, en met het oog op de beperkte capaciteit van het Interventieteam, zijn 21 dossiers in behandeling genomen.

Er is geen bijzondere rol voor de Nationale Ombudsman of maatschappelijke organisaties voorzien in de regelingen rond het Interventieteam, hetzij bij het aandrazen van casussen hetzij in de advisering (Voortgangsrapportage Interventieteam vastgelopen situaties, 2021). Dit wordt door sommige geïnterviewden als een gemis ervaren. In een interview met het Interventieteam werd hiervoor als verklaring gegeven dat het team beperkte capaciteit heeft. Daarnaast voert het Interventieteam de regeling uit het Bestuursakkoord uit die is opgesteld door het Rijk en de gemeenten. Hierdoor hebben de gemeenten ook een grotere rol.

In mei 2022 heeft het Interventieteam 30 dossiers in behandeling.

## 5.5 Procedure

Nadat de aanmelding is binnengekomen zijn er verschillende stappen te onderscheiden, die mogelijk enigszins overlappen:

1. Na aanmelding door de gemeente wordt gekeken of de zaak is vastgelopen. Als dit niet zo is, monitort het Interventieteam de voortgang van het adres en wordt het dossier door een gezamenlijk team van de NCG en het IMG opgenomen (Team Impactvol).
2. De casus wordt waar nodig in kaart gebracht door middel van persoonlijke gesprekken met de betrokken bewoner(s).
3. Bewoners worden gevraagd hoe zij de oplossing zien.
4. De casus wordt binnen het Interventieteam besproken.
5. Vertegenwoordigers van de NCG en/of het IMG bekijken wat zij binnen het reguliere proces kunnen doen. Het resterende gedeelte (d.w.z. dat wat niet binnen het reguliere proces kan worden opgelost) wordt door het Interventieteam toegevoegd en tot een totaalaanbod/oplossingen uitgewerkt.
6. Er worden vanuit het Interventieteam 2 of 3 opties voorgelegd aan de bewoner(s). Hierbij worden eventueel externe experts ingeschakeld.
7. Het Interventieteam schrijft een advies aan de algemeen directeur van de NCG en/of het bestuur van het IMG.

Het Interventieteam werkt nauw samen met de gemeenten. De NCG werkt aan de hand van de prioritering van het lokaal plan van aanpak van de gemeenten. Het Interventieteam

kan de NCG verzoeken om aanpassingen te maken in de prioritering en dossiers naar voren te halen, indien nodig. De samenwerking met gemeenten is bovendien waardevol omdat het Interventieteam zo in nauw contact staat met het Sociaal Medisch Team van de gemeenten om bewoners eventueel door te verwijzen of daar de reeds gestarte begeleiding door te laten gaan.

## 5.6 Casuïstiek

De dossiers die in behandeling zijn bij het Interventieteam zijn, net als dossiers van CBS, complex van aard door een veelvoud van oorzaken. “Het kan hierbij gaan om ingewikkelde (en soms gerechtelijke) procedures, verwevenheid en betrokkenheid van hypotheekverstrekkers, complexe privéomstandigheden, sociale problematiek, een diepgeworteld wantrouwen jegens de overheid” (Voortgangsrapportage Interventieteam vastgelopen situaties, 2021: 2).

Gezinsproblematiek, medische problemen en algehele kwetsbaarheid van bewoners spelen ook een rol in sommige dossiers. In de voortgangsrapportage (2021) wordt ook aandacht besteed aan problemen met hypotheekverstrekkers bij ondernemingen en funderingsproblematiek. Deze kunnen beide een negatieve impact hebben op het vastlopen van dossiers.

Uit de interviews blijkt dat het Interventieteam te maken krijgt met langlopende dossiers. Eén geïnterviewde geeft aan dat de casuïstiek die binnenkomt bij het Interventieteam in veel gevallen anders en mogelijk complexer is dan van tevoren werd verwacht. Bijvoorbeeld: verwacht werden casussen waar met de inzet extra middelen en extra hulp snel een oplossing bereikt kon worden, terwijl de actuele casuïstiek ook bewoners betreft die het oneens zijn met besluiten van de betrokken instanties. Voor de laatste gevallen is ook met inzet van extra middelen niet altijd gemakkelijk een oplossing te bereiken. Er komt bij het Interventieteam ook casuïstiek binnen die door de Commissie niet opgelost kon worden.

## 5.7 Geboden hulp

Aangezien het Interventieteam pas kort operationeel is (sinds 1 september 2021), heeft het nog betrekkelijk weinig casussen afgerond. Een duidelijk beeld van de geboden hulp kan dan ook nog niet worden gegeven. Uit de interviews komen op basis van de eerste resultaten de volgende vormen van hulp naar voren:

- Het bieden van hulp in de vorm van financiële middelen om versterking, herstel van de woning of nieuwbouw weer vlot te trekken.<sup>10</sup>
- Het inzetten van externen om keuzes voor bewoners overzichtelijk te maken en bewoners te ontzorgen.

<sup>10</sup> Het toekennen van financiële middelen wordt gedaan op basis van de Algemene wet bestuursrecht.

- In uitzonderlijke omstandigheden het bieden van een hypotheek van de staat.
- Advisering aan de NCG een dossier naar voren te halen in de versterking.
- Afkoop versterking of schade om elders opnieuw te kunnen beginnen.

Interventies die zijn genoemd in de voortgangsrapportage zijn (zie Voortgangsrapportage Interventieteam vastgelopen situaties, 2021):

- Voorkomen veiling woningen door hypotheekverstrekker;
- Aanbieden bouwbegeleiding;
- Bieden perspectief voor bedrijf;
- Opkopen woning, zodat tijdelijke huisvesting gewaarborgd is totdat er een andere duurzame oplossing gevonden is;
- Overnemen hypotheekschuld, ter voorkoming van persoonlijk faillissement;
- Krediet verstrekken voor inhuren financiële expertise;
- Plaatsen tijdelijke woonunits;
- Overbrugging inkomensderving.

Gezien de recente oprichting van het Interventieteam is het nog lastig een goed beeld te schetsen van de werkwijze van het team. Tijdens de interviews kwam naar voren dat er wordt aangestuurd op maatwerk en het zoeken van oplossingen die buiten de reguliere processen vallen (zie ook de Voortgangsrapportage van het Interventieteam, 2021). Ook is het lastig in te schatten in welke mate een (betere) samenwerking tussen de NCG en het IMG had kunnen plaatsvinden op basis van bestaande regelingen/initiatieven zoals de Knelpuntenpot (NCG) en het gezamenlijk team Impactvolle Dossiers.

## 5.8 Visies op doeltreffendheid Interventieteam

Het is nog te vroeg om conclusies te trekken over de doeltreffendheid, effectiviteit en het functioneren van het Interventieteam. In de interviews kwamen enkele punten naar voren met betrekking tot het functioneren en de doeltreffendheid van het Interventieteam die we kort bespreken. Het betreffen nadrukkelijk eerste indrukken. Of deze kloppen, zal zich de komende tijd, als het Interventieteam meer casussen behandelt, moet uitkristalliseren.

- Het ruime mandaat van het Interventieteam, stelt het Interventieteam in staat een breed scala aan casussen op te pakken die gestrand zijn in reguliere processen. De aanpak van het Interventieteam is hierbij **pragmatisch**: als is vastgesteld waar het reguliere proces tekortschiet in het oplossen van de casus, kunnen hulp en middelen vanuit het Interventieteam worden ingezet op precies dit punt om de vastgelopen situatie weer vlot te trekken en betrokken bewoners perspectief te bieden.

- De samenstelling en positionering van het Interventieteam, vergemakkelijkt de **samenwerking** met en tussen het IMG en de NCG.
- De **deskundigheid** van het Interventieteam ligt vooral aan de technische, bouwkundige en financiële kant van de versterking en schadeafhandeling. Dit geven professionals direct betrokken bij het Interventieteam in interviews aan. Op dit moment werken er binnen het Interventieteam geen professionals met expertise op sociaal, psychologisch of medisch vlak. In sommige gevallen is juist deze expertise, en hulp bij sociaal-maatschappelijke vraagstukken, noodzakelijk om te komen tot een duurzame oplossing. Het Interventieteam verwijst door binnen het reguliere aanbod van gemeente en zorg bij sociaal-maatschappelijke problematiek. Ook heeft ze de mogelijkheid haar budget aan te wenden om experts op dit gebied in te zetten waar dit nodig is om tot een oplossing te komen.
- Tijdens verschillende interviews kwam ook naar voren dat het lastig is om zicht te krijgen op de doeltreffendheid van het Interventieteam (en ook de Commissie) omdat bewoners zich niet gemakkelijk durven uit te spreken over hun dossier en de oplossingen die zijn gevonden, omdat dit zou kunnen leiden tot het blootleggen van **mogelijke ongelijke behandeling** en daarmee kan zorgen voor spanningen in de buurt. Dit is echter een punt dat in de volle breedte van het dossier en, zoals eerder beschreven, ook bij de Commissie, speelt.
- Een punt van zorg over het Interventieteam dat regelmatig werd verwoord, ook van de zijde van sommige gemeenten, betrof de **onafhankelijkheid** van het Interventieteam. Het Interventieteam wordt door veel geïnterviewden gezien als een integraal onderdeel van het systeem: een poging van de bestaande instanties om problemen zelfstandig en intern op te lossen. De vraag is of het Interventieteam niet beter een onafhankelijke en zelfstandige positie kan krijgen, om het vertrouwen van bewoners te winnen en om zo in de gelegenheid te zijn om hun casus duurzaam op te lossen. Of die zorg terecht is zal moeten blijken: het is nog te vroeg hier uitspraken over te doen. Feit is dat het Interventieteam op dit moment onder andere wordt bemenst door de twee instanties die een centrale rol vervullen bij het vastlopen van de casus die het Interventieteam beoogt op te lossen. Dat heeft voor sommigen de schijn van afhankelijkheid, constateren wij. Maar tegelijk horen wij: juist door een positie in en tussen deze instanties krijgt het Interventieteam dingen gedaan.

## 5.9 Samenwerking met en verhouding tot Commissie Bijzondere Situaties

Hoewel er mogelijk enige overlap bestaat in de casuïstiek en werkwijze van het Interventieteam en de Commissie, was bij oprichting van het Interventieteam nog niet duidelijk hoe zij zich zou verhouden tot de Commissie. Het Interventieteam en de Commissie werken sinds kort met elkaar samen. Er wordt getracht van elkaars werkwijze te leren. Het gaat hier bijvoorbeeld om het inschakelen van het netwerk van de Commissie. Ook zijn er plannen om, op *pilot* basis, samen op te trekken bij de intake van casussen die worden aangemeld bij het Interventieteam: casemanagers van CBS doen dan de intake met bewoners die door het Interventieteam en CBS gezamenlijk beoordeeld wordt.

Het is nog te vroeg om conclusies te trekken over de effectiviteit van de samenwerking. Wel geven beide instanties tijdens de interviews aan veel van elkaar te kunnen leren.

# 6

## Overzicht verschillen tussen de Commissie en het Interventieteam

Deze evaluatie maakt duidelijk dat er tussen de Commissie en het Interventieteam zowel aanzienlijke verschillen als overeenkomsten bestaan. In praktijk zullen er waarschijnlijk situaties zijn waarin het Interventieteam geen hulp kan bieden en CBS wél, en vice versa. Voorbeelden van het eerste zijn situaties waarin de bewoners vastlopen, maar waar volgens instanties (IMG, NCG én gemeente) geen sprake is van een probleem. Voorbeelden van het tweede betreffen situaties waarin bewoners wél vastlopen in processen omtrent versterking of schadeafhandeling, maar dit (nog) niet gepaard gaat met medische, sociaal-psychologische of financiële problemen.

Om tot een afweging te komen over de vangnetten die in de toekomst nodig zijn voor bewoners in het gaswinningsgebied is het verstandig inzichtelijk te maken hoe het aanbod van de Commissie en dat van het Interventieteam zich tot elkaar verhouden. Aan de hand van de verschillende mandaten, wetteksten en rapporten lichten wij hieronder de verschillen tussen de Commissie en het Interventieteam toe (Tabel 5).

Onderwerp	Commissie Bijzondere Situaties	Interventieteam
Taakomschrijving	“Het werk dat de Commissie doet betreft geen schadevergoeding of versterking, maar het vanuit een geheel onafhankelijke positie leveren van maatwerkoplossingen aan mensen die, mede als gevolg van de aardbevingen in Groningen, in medische, psychische, sociale en/of financiële nood verkeren.” (Staatscourant, 2021a: 4).	“De middelen die met de bestuurlijke afspraak ter beschikking zijn gesteld, worden ingezet voor het oplossen van situaties waarin mensen bij wie sprake is van schade of versterking zijn vastgelopen en te maken hebben met (potentiële) schrijnende omstandigheden.” (Staatscourant, 2021b: 3).
	Helpt gedupeerde bewoners die in een schrijnende situatie verkeren, (mede) naar aanleiding van schade en versterking als gevolg van gaswinning in Groningen.	Biedt maatwerkoplossingen voor situaties waarin bewoners zijn vastgelopen in reguliere processen rondom schadeherstel en/of versterking.
	Uitgangspunt is de bewoner.	Uitgangspunten zijn het adres en de knelpunten in het dossier.



Governance	Adviseert IMG, dat volmacht heeft om de adviezen op te volgen.	Geeft advies aan IMG en NCG, die volmacht hebben om de adviezen op te volgen (Staatscourant 2021b: toelichting 2.2).
Doelgroep	Biedt hulp aan particulieren.	Biedt hulp aan particulieren en ondernemers.
Criteria	Hanteert 3 criteria: 1. schade of versterking; 2. aantoonbaar medisch, psychisch of sociaal probleem; 3. financiële problematiek. Daarnaast wordt <i>coping</i> meegenomen.	Hanteert geen vaste criteria, behalve dat er sprake moet zijn van schade en/of versterking.
Samenstelling	Onafhankelijke adviescommissie van het IMG.	Gezamenlijk team van NCG en IMG, onder leiding van een onafhankelijk voorzitter.
	Voorzitter en commissieleden zijn onafhankelijk en nemen op persoonlijke titel zitting in de Commissie (Instellingsbesluit Commissie Bijzondere Situaties: 4).	Bestaat uit een onafhankelijk adviseur die optreedt als voorzitter (aangesteld door de ministers van EZK en BZK), een vertegenwoordiger van het IMG en een vertegenwoordiger van de NCG (Staatscourant 2021b: toelichting 2.2).
	Casemanagers en zaakwaarnemers van de Commissie zijn op zzp- of detachingsbasis aan de Commissie verbonden. Waar nodig is er inzet vanuit een externe schil van deskundigen.	Uitvoering door medewerkers van het IMG en/of de NCG. Waar nodig inzet van externe deskundigen.
	Heeft (deels) flexibele capaciteit door externe inhuur van casemanagers en zaakwaarnemers, die op- en afgeschaald kan worden op basis van het aantal aanmeldingen.	Heeft beperkte capaciteit.
Budget	Huidig budget van €3 miljoen.	Heeft tot 2028 €50 miljoen ter beschikking.
Doelstelling	Betrokken bewoners, afhankelijk van hun individuele situatie in staat te stellen weer zelfstandig verder te kunnen met hun leven.	Het oplossen van de situatie die is vastgelopen in reguliere processen bij NCG en/of IMG en het hiermee perspectief bieden aan de bewoner.

Verantwoording	Verstrekt informatie via website en jaarverslagen.	Het IMG brengt jaarlijks verslag uit over het Interventieteam aan de ministeries van EZK en BZK, de Provincie Groningen en de betrokken gemeenten (Staatscourant, 2021b: toelichting 5).
Aanmelding	Casussen worden aangedragen door burgemeesters en de Nationale Ombudsman (voorheen: Onafhankelijke Raadsman).	Zoekt in samenwerking met gemeenten actief naar casuïstiek. Casussen worden aangedragen door gemeenten, IMG en NCG.
		Geen speciale aanmeldmogelijkheid voor de Nationale Ombudsman.
Deskundigheid	Heeft met de casemanagers deskundigheid in huis op het vlak van sociaal-medische en psychologische problematiek.	Heeft deskundigheid met betrekking tot de technische, bouwkundige en financiële aspecten van schade en versterking.
Afbakening	Biedt geen hulp aan MKB of agrariërs.	IMG mag geen besluit nemen wanneer er een procedure bij de rechter loopt. In afwachting van de uitkomst van de procedure, staat de zaak voor de betrokken partijen bij het Interventieteam on hold (Staatscourant 2021b: toelichting 2.1.1).
Aantal dossiers	Heeft in mei 2022 9 dossiers in behandeling.	Heeft in mei 2022 30 dossiers in behandeling.

Tabel 5. Overzicht verschillen tussen de Commissie en het Interventieteam

De verhouding tussen de Commissie en het Interventieteam kwam ook in de interviews veel naar voren. We merken op dat de percepties die er onder betrokkenen bestaan over de verschillen tussen de Commissie en het Interventieteam, niet altijd overeenkomen met de constatering gevat in Tabel 5. Mogelijk speelt hierbij een rol dat het Interventieteam nog niet lang operationeel is en dat geïnterviewden derhalve nog geen goed beeld hebben kunnen vormen. Hieronder geven wij nog enkele andere percepties weer over verschillen tussen de Commissie en het Interventieteam, die veel in de interviews naar voren kwamen.

Een groot deel van de geïnterviewden verwoordde het verschil tussen beide als volgt: de Commissie gaat over mensen, het Interventieteam over stenen. De werkwijze van de Commissie wordt door veel geïnterviewden als holistische gezien. De Commissie neemt alle aspecten van de (gezins)situatie van bewoners mee en kan op alle vlakken hulp bieden als dat nodig is. De werkwijze van het Interventieteam wordt door geïnterviewden gekarakteriseerd als meer gericht op schade- en versterkingsproblematiek. Het wegnemen van schade- of versterkingsproblematiek als obstakel voor bewoners om verder te kunnen staat centraal. Op basis van de interviews constateren we dat dit zich ook lijkt te vertalen in de procedure. Bewoners worden door de Commissie gevraagd volledige openheid van zaken te geven, waar het Interventieteam in interviews aangaf alleen informatie op te vragen die relevant is voor het oplossen van knelpunten.

De Commissie is onafhankelijk en heeft een vrije positie. In de perceptie van veel geïnterviewden stelt precies dit de Commissie in staat het vertrouwen van bewoners te winnen. Omdat de Commissie zelf geen rol heeft in schadeherstel of versterking, wordt ze door veel geïnterviewden als belangeloos gezien. De Commissie kan met een open blik naar de problematiek van bewoners kijken, omdat er voor aanmelding nog geen geschiedenis met betrokken bewoner is.

In het Interventieteam zitten vertegenwoordigers van de NCG en het IMG. Dit heeft zowel voor- als nadelen. Mogelijk leidt dit tot wantrouwen van bewoners omdat deze instanties in de ogen van sommige bewoners hebben bijgedragen aan de problematiek. Bij het Interventieteam kan een bewoner niet met een schone lei beginnen, omdat het bestaande vastgelopen dossier bij het IMG en/of de NCG het uitgangspunt is. Tegelijkertijd kan het Interventieteam ook binnen het reguliere proces naar oplossingen zoeken, omdat er korte lijnen zijn met het IMG en de NCG. Het Interventieteam kan bijvoorbeeld aan de NCG vragen om adressen naar voren te halen in de prioritering van de versterking. Het Interventieteam draagt bij aan een verbeterde samenwerking tussen de NCG en het IMG. Dit geldt niet alleen voor de casussen die door het Interventieteam worden opgelost, maar ook voor casussen die (op aanwijzing van het Interventieteam) binnen de reguliere processen worden opgelost.

# 7

## Conclusies en aanbevelingen

Deze evaluatie beoogt twee vragen te beantwoorden. De eerste vraag luidt: *hoe heeft de Commissie invulling gegeven aan haar taak, zoals beschreven in het instellingsbesluit?* Wij vatten onze belangrijkste bevindingen samen.

De Commissie helpt bewoners die, naast betrokkenheid bij schade en/of versterking, kampen met gecombineerde problematiek van financiële aard en van medische, psychische of sociale aard. De Commissie had sinds haar oprichting in 2014 iets meer dan 300 aanmeldingen die werden aangedragen door burgemeesters van de aardbevingsgemeenten, door de Onafhankelijke Raadsman of door de NCG. Tot op heden is nog geen casuïstiek aangemeld rond de gasopslag Norg. De rol van de Commissie is advies uitbrengen aan de NAM en sinds 2021 aan het IMG over hulp aan benadeelden in bijzondere situaties.

In haar werkwijze stelt de Commissie het welzijn van de bewoner(s) en het goed functioneren van het huishouden/gezin centraal. De Commissie vaart op het advies van de case-manager, desgewenst ondersteund door een netwerk van hulpinstanties en adviseurs: psychologen, artsen en/of financieel adviseurs en coaches. In de intake en het advies beziet de Commissie de situatie vanuit de zienswijze van de persoon/het gezin: wat is hier aan de hand en wat is de beste oplossing? Daarbij is er ook sprake van medische of ingewikkelde sociale problematiek. De Commissie zoekt naar duurzame oplossingen waarin bewoners na het bieden van een overeenstemming in de toekomst zich weer zelfstandig kunnen redden.

Er zijn grofweg drie situaties te onderscheiden waarin de Commissie hulp biedt. Sommige personen ervaren het bezit van een woning als “een blok aan het been”. Voor sommigen komt schade- of versterkingsproblematiek bovenop bestaande niet-aardbevingsgerelateerde problemen. Een laatste groep ervaart psychische nood doordat ze in langdurige procedures en uitzichtloos touwtrekken belandt met instanties. Toenemende wantrouwen en ervaren onrecht verergeren de situatie, vooral als de problematiek lang voortduurt.

We zien een afname van het aantal casussen dat de Commissie behandelt met name in 2020 en 2021. Daarvoor zijn meerdere redenen aan te wijzen. Het is op grond van onderzoek niet vast te stellen welke redenen in welke mate een rol spelen. Het is aannemelijk dat in recente jaren minder ‘bijzondere’ situaties aan het licht kwamen. Daarnaast zien we dat de Commissie in de loop der tijd steeds complexere zaken gaat behandelen, deels omdat het systeem van instanties en regelingen steeds complexer wordt en deels omdat bewoners steeds langer in zulke situaties verkeren. Wij concluderen dat tenminste één van de redenen dat de Commissie in deze jaren weinig casussen behandelt is dat complexe situaties minder bij hen worden aangemeld.

In interviews zijn meerdere redenen genoemd waarom bijzondere en complexe situaties niet bij de Commissie worden aangemeld. Dat kan te maken hebben met het steeds grotere aantal instanties dat zich bezighoudt met complexe problematiek, met de beperkte publieke bekendheid van de Commissie en/of met draagvlak voor haar werk. Een punt van zorg is de vraag of betrokkenen de lat voor de bijzondere zorg van de Commissie steeds hoger hebben gelegd, naarmate de chronisch stressvolle situaties waarin bewoners soms verkeren vaker werden gesignaleerd en in die zin 'normaal' zijn geworden.

Zowel op basis van *deskresearch* als op basis van de interviews constateren wij dat de Commissie een groot aantal oplossingen tot stand bracht in situaties die complex en bijzonder waren. In enkele gevallen was dit niet tot tevredenheid van betrokkenen, hoorden wij. Maar meestal wel, volgens geïnterviewden waaronder ook betrokkenen die bekend zijn met details van casuïstiek en haar verloop. Ook de aandragers van casussen die wij spraken waren unaniem in hun positieve evaluatie van het werk van de Commissie. Om een voormalig burgemeester te citeren die vele casussen aandroeg: "deze mensen kregen [door het werk van de Commissie Bijzondere Situaties] écht hun leven terug".

De Commissie opereerde daarbij volgens geïnterviewden, waaronder de aandragers van de casussen, zeer zorgvuldig. De Commissie bouwde in de loop der tijd specifieke en unieke kennis en expertise op over de problematiek maar ook over passende en effectieve ondersteuning op praktisch, sociaal, medisch of financieel gebied. De Commissie wordt alom gezien als onafhankelijk en bekleedt een unieke en vrije positie vanwege haar vermogen om onorthodoxe oplossingen mogelijk te maken. Zij kan dit doen vanwege haar reputatie, maar lange tijd ook vanwege de middelen die zij vrijelijk kon besteden zonder daar publiek verantwoording over af te leggen. De werkwijze van de Commissie wordt vanuit veel professionals ervaren als persoonlijk, informeel en met korte lijnen naar contactpersonen.

Al met al concluderen wij dat naar indruk van betrokkenen in haar omgeving, de Commissie mede door haar onafhankelijkheid en positie buiten het systeem van instanties veel realiseerde. De NAM bemoeide zich niet met de advisering en volgde de adviezen altijd op. Bijna geen geïnterviewde was negatief over de Commissie. Veel geïnterviewden waren van mening dat de Commissie ook in de toekomst moet blijven bestaan.

In sommige interviews werden verbeterpunten voor de Commissie genoemd. Sommigen typeren het proces van de Commissie als belastend voor bewoners, mede vanwege het vergaande financiële en medische onderzoek: hier staat niet iedereen voor open. We constateerden ook dat gemeenten soms verschillend omgaan met aanmelding bij CBS.

We hoorden een suggestie dat de Commissie misschien te veel onder de radar opereerde: voor sommige mensen lijkt de commissie een *black box*. Al met al is onze indruk dat de bekendheid met CBS beter kan. Het meest genoemde punt van aandacht voor CBS is dat zij meer hulp kan verschaffen aan ondernemers waaronder bewoners met een onderneming aan huis en agrariërs. Verschillende geïnterviewden zijn van mening dat de Commissie daar meerwaarde zou hebben.

De tweede vraag kijkt naar het heden en naar de toekomst. *Wat is er de komende jaren nodig aan 'vangnet' voor de gedupeerden van de gaswinning Groningen en de gasopslag Norg en hoe wordt daar momenteel in voorzien?*

We beantwoorden de vraag door vraag en aanbod van hulp in kaart te brengen. We beginnen met het laatste deel van de vraag: de huidige situatie, allereerst aan vraagzijde. We constateren dat er nog steeds betrekkelijk veel complexe gevallen zijn die een bijzondere aanpak vereisen. Dat blijkt uit diverse feiten. Zo probeert het nieuwe Interventieteam niet te veel casussen op zich te nemen, om zelf niet in grote aantallen vast te lopen. Ook concluderen Stroebe et al. (2022) dat het 'gedoe' dat bij schadeherstel en versterking komt kijken, een negatieve impact heeft op onder andere de gezondheid van bewoners. De verwachting is dat dit de komende jaren nog zal aanhouden, zoniet zal verergeren.

Dat er nog steeds veel vraag is wordt door geïnterviewden toegeschreven aan verschillende factoren. Zo is het systeem van instanties en regelingen voor bewoners én instanties zeer complex geworden. Wij horen dat casuïstiek complexer is dan in het verleden: de casussen lopen langer en de problematiek is ernstiger. We horen van betrokkenen dat zij een toename zien van ervaren onrecht door ongelijke behandeling. Ervaren wantrouwen en onrecht dragen bij aan stress en kunnen (mogelijk in combinatie met al bestaande problematiek) uitmonden in sociaal-medische problematiek. De indruk van veel geïnterviewden is ook dat er nog steeds bewoners zijn met ernstige problematiek die buiten beeld van de instanties en gemeenten zijn. Een punt van zorg voor de toekomst is dat zich ook bij afgeronde versterkingstrajecten problemen voordoen. Zo kan in versterkte huizen schade ontstaan, waar bewoners (opnieuw) in vastlopen. Verschillende geïnterviewden noemen tenslotte kinderen als kwetsbare groep, waar in de aanpak extra aandacht voor moet zijn.

Geïnterviewden verwachten niet dat de ernst en omvang van huidige problemen in Groningen de komende jaren zal afnemen. Verschillende geïnterviewden wijzen erop dat de problematiek mogelijk de komende periode kan verergeren nu de versterkingsopgave op gang komt. Professionals werkzaam in versterking en schadeafhandeling signaleren dat een deel van problematiek moeilijk op te lossen is binnen bestaande regelingen (zie Bovenhoff et al., 2021). Onze verwachting is dan ook: er blijft behoefte aan een vangnet voor complexe gevallen die niet binnen de kaders van reguliere processen en organisaties opgelost kunnen worden. Ook verwachten wij dat een persoonsgerichte aanpak nog nodig blijft, met oog voor wat bewoners nodig hebben om 'de bladzijde om te slaan.' Een deel van die casussen zal een sociaal-medisch component hebben en ook op dat vlak specialistische kennis vereisen. Tenslotte verwachten wij dat er behoefte blijft aan een volledig

onafhankelijk 'luisterend oor' voor bewoners, dat wil zeggen een partij die belangeloos en niet-oordelend het verhaal van bewoners kan horen idealiter met een korte lijn naar maatwerkoplossingen, waar nodig.

In de ingewikkelde en complexe casussen die op dit moment worden behandeld, blijkt vaak dat bewoners het overzicht niet meer hebben. In complexe en bijzondere situaties zijn de oplossingen die geboden moeten worden soms levens veranderende keuzes. Ook het traject richting het zoeken van een oplossing kan worden ervaren als een ingrijpende gebeurtenis. Onze verwachting is niet dat dit op korte termijn verandert.

Het huidig aanbod van hulp is inmiddels groot. De Commissie was ooit de enige instantie die zich over complexe situaties boog en beschikte over een ruim budget voor oplossingen. Maar het aanbod nam toe. Sinds 2014 ontstonden verschillende vormen van steun en ontzorging voor bewoners. De Geestelijke Verzorging Aardbevingsgebied kwam voort uit pastoraal werk van Platform Kerk en Aardbeving sinds 2014, Stut en Steun werd in 2017 opgericht en vanaf 2019 stelden gemeenten Aardbevingscoaches aan.

Binnen de instanties laat de NCG bewoners bijstaan door *bewonersbegeleiders* bij versterking en het IMG door zaakwaarnemers in schadeafhandeling. De instanties tuigden bovendien allemaal speciale programma's en regelingen op om bijzondere situaties af te vangen: het gezamenlijk team Impactvolle Dossiers (NCG en IMG), een Knelpuntenpot (NCG), het Koopinstrument (NCG), het programma Versterking Bijzondere Situaties (NCG), de Pilot Urgente combinatiedossiers (IMG en NCG) en regelingen voor Acuut Onveilige Situaties (IMG).

Kenmerkend voor de Commissie in dit veld is dat zij de enige was die buiten het reguliere systeem een onorthodoxe en ruimhartige oplossing kon bieden. Sinds 2021 is er ook het Interventieteam dat daartoe in staat is en dat zich met veel daadkracht en inventiviteit op vastgelopen situaties stort, met als doel deze snel vlot te trekken. Onze eerste indruk is zonder meer positief, maar het team is relatief kort geleden gestart en er zijn dus nog weinig resultaten.

Hoe verhouden deze twee zich tot elkaar? Het doel van Interventieteam is om mensen die *vastlopen* in reguliere versterkings- en schadeherstelprocessen weer perspectief te bieden. Bij het Interventieteam is de expertise (bouwtechnisch, juridisch en financieel) aanwezig die ook bij de NCG en het IMG aanwezig is. Kennis op sociaal-medisch gebied is er vooralsnog niet en dat is dan ook waar de vastgelopen casussen voor het interventieteam zich logischerwijs onderscheiden van de meer persoonlijke problematiek op financieel, sociaal en medisch vlak die je aantreft bij de casussen die CBS behandelt. Een ander verschil met CBS is de positionering: het Interventieteam treedt op namens de instanties. Dat is nuttig vanwege de doorzettingsmacht (bijvoorbeeld in het bevorderen van samenwerking), maar kan ook risico's hebben in casussen waarin de instanties (in de perceptie van bewoners althans) partij zijn in een conflict.

Uit meerdere interviews kwam naar voren dat vanuit een institutioneel oogpunt het opzetten van het Interventieteam noodzakelijk en goed is. Maar een deel van de geïnterviewden (ook aan ambtelijke zijde) zetten vraagtekens bij de positionering en rol van het Interventieteam vanuit het oogpunt van bewoners. Ook bleek dat sommige actoren verrast werden bij oprichting van het Interventieteam. Onze constatering is dat de oprichting en inbedding van het Interventieteam beter afgestemd had kunnen worden met de Commissie en met andere relevante organisaties zoals de Onafhankelijke Raadsman, de Nationale Ombudsman, maatschappelijke organisaties en sommige gemeenten.

Bij het aandragen van casussen bij het Interventieteam zijn maatschappelijke organisaties niet betrokken. Het Interventieteam maakt vooralsnog geen gebruik van kennis en expertise waar de Commissie over beschikt, bijvoorbeeld op het gebied van psychosociale zorg. Er zijn nog geen afspraken gemaakt tussen de Commissie en het Interventieteam om waar nodig casussen aan elkaar door te verwijzen. Tenslotte bleek uit het onderzoek dat het Interventieteam nog maar weinig casussen afronde. Hoe positief onze indruk van het Interventieteam ook is, een inschatting van haar functioneren in praktijk is nu nog niet te geven.

Op basis van dit overzicht van hulpvraag en aanbod, komen we toe aan de eigenlijke beantwoording van de vraag: *wat is er de komende jaren nodig aan 'vangnet' voor de gedupeerden?* Wij concluderen dat de komende jaren behoefte zal blijven aan een vangnet waarin tenminste 1 actor vergaande mogelijkheden heeft om op onorthodoxe wijze en vanuit een onafhankelijke positie ruimhartig maatwerk toe te passen. CBS vervult die rol sinds 2014 naar tevredenheid, waarbij het onderzoek enkele suggesties voor verbeterpunten aandraagt. In de toekomst zou het Interventieteam ook in een deel van die vraag zou kunnen voldoen. Maar het Interventieteam is om meerdere redenen (positie, expertise op sociaal-medisch gebied) nog niet in staat om de casuïstiek van CBS te behandelen. Ook is het Interventieteam nog terughoudend met het aannemen van casussen: er ligt meer werk dan het team aankan. We concluderen dat CBS op dit moment nog niet gemist kan worden. Uiteraard kan dat op termijn veranderen maar dat moet nog blijken.

Onze verwachting is dat een deel van de problematiek die zich bij het Interventieteam aandient een medische component heeft, maar het Interventieteam heeft hier nog geen diagnostiek voor. Het is dan ook onze aanbeveling dat de Commissie en het Interventieteam op korte termijn samen gaan werken om toe te zien op passende verdeling van casussen: kernvraag is welke gebaat zijn het type hulp dat Commissie en Interventieteam kunnen bieden door hun positie, werkwijze, kennis en kunde.

Voor de langere termijn zijn verschillende vormen denkbaar: de Commissie of het Interventieteam kan wellicht worden opgeheven, men kan fuseren of men blijft naast elkaar voortbestaan. Het hoeft geen nadeel te zijn om twee van zulke instanties te hebben mits er een heldere rolverdeling is waarbij de twee elkaar aanvullen: het tekent zich op dit



moment af dat het Interventieteam primair vanuit het perspectief van het oplossen van knelpunten binnen en tussen de instanties opereert, als onderdeel van het systeem. In dat geval blijft er wellicht ruimte voor de Commissie om in onafhankelijkheid duurzame oplossingen te zoeken voor de knelpunten die bewoners ervaren in de uiterst complexe en bijzondere gaswinningsproblematiek, zodanig dat zij zich weer zelfstandig kunnen redden.

In het onderzoek constateren we dat de Commissie al voor oprichting van het Interventieteam minder casussen kreeg toegewezen. Wij vinden dat zorgelijk omdat uit het onderzoek tevens blijkt dat er nog steeds veel complexe situaties bekend zijn en omdat de vraag aan het Interventieteam hun capaciteit beproeft. In de werkwijze van de Commissie is een aantal aanpassingen denkbaar om de drempel te verlagen voor aanmelding. Zo zou meer expliciet coulerance kunnen worden betracht ten aanzien van het criterium dat een persoon “op korte termijn in ernstige financiële problemen dreigt te komen”. In het belang van betrokkenen kan de focus beter op preventie van ernstige problemen liggen, dan te wachten tot ze ernstig genoeg zijn. Een mogelijk aanvullend criterium voor de Commissie zou kunnen zijn dat er sprake is van gezinsproblematiek. Het zou enerzijds gaan om het toevoegen van criteria en anderzijds om meer flexibiliteit bij de toepassing: niet aan alle criteria tegelijk hoeft te worden voldaan.

In bredere zin constateren wij dat er inmiddels zeer veel hulpverlenende actoren zijn. We adviseren om in de toekomst het aanbod van hulp en de taakverdeling tussen actoren te verduidelijken. De bekendheid met taken en werkwijzen van actoren zoals de Commissie en het Interventieteam kan beter. Een suggestie is om periodiek overleg te organiseren tussen alle partijen die hulp bieden met als doel een heldere rolverdeling, het bevorderen van uitwisseling en het bespoedigen van de afhandeling van complexe situaties die maatwerk vereisen.

## Nawoord

We constateren dat het systeem in het gaswinningsdossier institutioneel complex is en de laatste jaren steeds complexer en onoverzichtelijk wordt, zowel voor instanties als voor bewoners. Die complexiteit is risicovol: bewoners lopen erin vast, stellen we ook in dit onderzoek weer vast. We zeggen ook dat het voorbarig zou zijn om de Commissie Bijzondere Situaties op te heffen. De Commissie doet goed werk en zou misschien vaker benut kunnen worden dan nu het geval is. En hoe complexer en allesomvattend het systeem is, des te meer zal een extern en onafhankelijk vangnet nodig zijn. Dit advies heeft dus iets paradoxaals: juist omdat het systeem complex is, lukt het in dit geval niet om het te vereenvoudigen. Wij kunnen die paradox niet oplossen maar wijzen in het nawoord wel op de ‘bijvangst’ van het onderzoek: in de toekomst zal betere inpassing van nieuwe oplossingen (dan wel voortbouwen op bestaande en effectieve werkwijzen) tot een reductie van de institutionele complexiteit leiden.

# Bronnenlijst

- Bestuursakkoord (2020). Bestuurlijke afspraken Versterking Groningen. Kamerstuk 2020-0000646345.
- Beckerman, S. (2022). Het Interventieteam in Groningen. Kamerstuk 2022D04744.
- Bovenhoff, M., Schoutens, L., Stroebe, K., Postmes, T. (2021). Voortgang en voetangels in het gaswinningdossier. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Busscher N., Vries, de, P. M. J., Adams, W. J. & Postmes T. (2020). *Gaswinning, aardbevingen en de maatschappelijke gevolgen voor de provincie Groningen en haar bewoners – overzicht onderzoeken juni 2018–juli 2019*. Groningen: Rijks universiteit Groningen, Kennisplatform Leefbaar en Kansrijk Groningen.
- Busscher, N., Postmes, T., Hupkes, S., Adams, W.J. (2021). Perspectief van bewoners in de versterking. Groningen: Kennisplatform Leefbaar en Kansrijk Groningen.
- Commissie Bijzondere Situaties (2014). Jaarverslag 2014 Commissie Bijzondere Situaties. Groningen: Commissie Bijzondere Situaties.
- Commissie Bijzondere Situaties (2015a). Evaluatie Commissie Bijzondere Situaties 2014–2015. Groningen: Commissie Bijzondere Situaties.
- Commissie Bijzondere Situaties (2015b). Jaarverslag 2016 Commissie Bijzondere Situaties. Groningen: Commissie Bijzondere Situaties.
- Commissie Bijzondere Situaties (2016). Jaarverslag 2016 Commissie Bijzondere Situaties. Groningen: Commissie Bijzondere Situaties.
- Commissie Bijzondere Situaties (2017). Jaarverslag 2017 Commissie Bijzondere Situaties. Groningen: Commissie Bijzondere situaties.
- Commissie Bijzondere Situaties (2018). Jaarverslag 2018 Commissie Bijzondere Situaties. Groningen: Commissie Bijzondere Situaties.
- Commissie Bijzondere Situaties (2019). Jaarverslag 2019 Commissie Bijzondere Situaties. Groningen: Commissie Bijzondere Situaties.
- Commissie Bijzondere Situaties (2020). Jaarverslag 2020 Commissie Bijzondere Situaties. Groningen: Commissie Bijzondere Situaties.
- Commissie Bijzondere Situaties (2021). Jaarverslag 2021 Commissie Bijzondere Situaties. Groningen: Commissie Bijzondere Situaties.

Hupkes, S., Adams, W.J., Busscher, N.A. & Postmes, T. (2021). *Inzicht in impact. De gevolgen van gaswinning voor de bewoners van Groningen*. Groningen: Kennisplatform Leefbaar en Kansrijk Groningen.

Nationaal Coördinator Groningen (2022). Resultaten. Beschikbaar via: <https://www.nationaalcoordinatorgroningen.nl/versterken/versterking-resultaten>. [Laatst geraadpleegd: 29 april 2022].

Nationale Ombudsman (2021). *Verscheurd vertrouwen: Hoe kan de overheid de relatie met bewoners in aardgasgebieden versterken? Een reconstructie van onderzoek en aanbevelingen*. Den Haag: Nationale Ombudsman.

Ollongren, K., Blok, S. (2020). Brief van de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Economische Zaken en Klimaat. Kamerstuk 33529, nr. 830.

Onafhankelijke Raadsman (2014). Jaarrapportage Onafhankelijke Raadsman 2014. Loppersum: Onafhankelijke Raadsman.

Onafhankelijke Raadsman (2015). Jaarrapportage Onafhankelijke Raadsman 2015. Loppersum: Onafhankelijke Raadsman.

Onafhankelijke Raadsman (2017). Jaarrapportage Onafhankelijke Raadsman 2017. Loppersum: Onafhankelijke Raadsman.

Onafhankelijke Raadsman (2018). Jaarrapportage Onafhankelijke Raadsman 2018. Loppersum: Onafhankelijke Raadsman.

Onafhankelijke Raadsman (2020). Jaarrapportage Onafhankelijke Raadsman 2020. Loppersum: Onafhankelijke Raadsman.

Postmes, T., Stroebe, K., Richardson, J., LeKander, B., Oldersma, F., Broer, J., Greven, F. (2018). *Gevolgen van bodembeweging voor Groningers Ervaren veiligheid, gezondheid en toekomstperspectief 2016–2017*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

Staatscourant (2016). Besluit van de Minister van Economische Zaken van 22 april 2016, nr. WJZ/16042425, tot instelling van de Commissie bijzondere situaties (Instellingsbesluit Commissie bijzondere situaties). Den Haag: Staatscourant. Nummer 22183.

- Staatscourant (2021a). Besluit van de Minister van Economische Zaken en Klimaat van 6 september 2021, nr. VJZ/ 21203904, tot verlenen van tijdelijk mandaat, volmacht en machtiging aan het Instituut Mijnbouwschade Groningen voor hulp in bijzondere situaties (Tijdelijk besluit mandaat, volmacht en machtiging IMG voor hulp in bijzondere situaties). Den Haag: Staatscourant. Nummer 40596.
- Staatscourant (2021b). Besluit van de Minister van Economische Zaken en Klimaat van 24 juni 2021, nr. VJZ/ 21082344, tot tijdelijk verlenen van mandaat, volmacht en machtiging aan het Instituut Mijnbouwschade Groningen voor het bieden van oplossingen in vastgelopen situaties. Den Haag: Staatscourant. Nummer 33674.
- Stroebe, K., Kanis, B., Boendermaker, M., de Jong, M., & Dückers, M. (2022). De psychosociale impact van schade en versterking: Stand van zaken 2021. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Stroebe, K., Postmes, T., Kanis, B., Jong, M. de, Boendermaker, M., Schoutens, L., Adams, W. (2021a). Overzicht Gronings Perspectief 2016 – 2020. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Stroebe, K., Postmes, T., Kanis, B., de Jong, M., Schoutens, L., Adams, W., & Boendermaker, M. (2021b). Eindrapport Gronings Perspectief fase 2: Stand van zaken, februari 2021. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Vijlbrief, H. (2022). 'Antwoord op vragen van het lid Beckerman over het Interventieteam'. Kamerstuk 2022D11852.

# Bijlage 1. Achtergrond problematiek

De gaswinning en bodembeweging in Groningen hebben niet alleen materiële gevolgen voor huizen en gebouwen. Ook de maatschappelijk gevolgen van de gaswinning voor de bewoners van Groningen zijn omvangrijk en complex. In haar literatuurstudie geeft het Kennisplatform jaarlijks een overzicht van de laatste ontwikkelingen met betrekking tot de maatschappelijke impact van gaswinning in Groningen aan de hand van 6 thema's: 1. Bestuur, communicatie en beleid; 2. Woningmarkt en economische ontwikkelingen; 3. Gezondheid en welzijn; 4. Beleving van veiligheid, versterking, schadeafhandeling en vertrouwen; 5. Cultuur, identiteit en binding; en 6. Leefomgeving en leefbaarheid (Busscher *et al.*, 2020; Hupkes *et al.*, 2021).

In dit overzicht constateren we al enkele jaren: de maatschappelijk impact van gaswinning en bodembeweging is groot. Met betrekking tot alle zes thema's ondervinden bewoners nadelige gevolgen van gaswinning en bodemdaling. Binnen deze context moet de oprichting en het werk van de Commissie worden gezien. De Commissie biedt hulp aan bewoners die (onder andere) als gevolg van de gaswinningsproblematiek in een bijzondere situatie terecht zijn gekomen.

## Ontwikkelingen sociaal-emotionele problematiek

Gronings Perspectief onderzoekt sinds 2016 de psychosociale impact van gaswinning op de bewoners van Groningen. Uit de onderzoeken van Gronings Perspectief blijkt dat de gaswinningsproblematiek de gezondheid van bewoners ondermijnt (Stroebe *et al.*, 2021a). Dit is in grotere mate het geval voor bewoners die meerdere malen schade aan hun woning hebben gehad en voor bewoners die langere tijd in allerlei procedures zitten. Deze groep bewoners voelt zich bovendien minder veilig en neemt meer risico's waar (e.g. Stroebe *et al.*, 2021b). Hoewel het meemaken van een aardbeving het veiligheidsgevoel van bewoners negatief beïnvloedt, blijkt dit niet de grootste boosdoener. Onzekerheid over veiligheid, de toekomst en mogelijke (financiële) risico's zijn een grote bron van zorgen (Stroebe *et al.*, 2021a). Met andere woorden: niet alleen de gaswinning en de bevingen hebben een negatief effect op de (mentale) gezondheid van bewoners, juist ook de afhandeling van schade en het herstellen van veiligheid spelen hen parten.

Over de gehele linie is het vertrouwen van bewoners in de betrokken instanties (Rijksoverheid, NCG, IMG) niet hoog maar recent lijkt er een lichte verbetering op te treden. De onderzoekers wijten dit aan het grote aantal mensen dat recent voor het eerst schade heeft gemeld: zij zijn over het algemeen meer tevreden.

De resultaten van de metingen van Gronings Perspectief tussen 2018 en 2022, kunnen de indruk geven dat de situatie met betrekking tot het veiligheidsgevoel van bewoners en de gezondheidsimpact bij bewoners met meervoudige schade stabiliseert. Toch stellen de onderzoekers dat de cijfers geenszins aanleiding geven tot optimisme. Het onderzoek wijst uit dat bepaalde groepen bewoners erg kwetsbaar blijven (Stroebe et al., 2021b). Ook zien ze dat het ‘gedoe’ dat komt kijken bij herstel en versterking een negatieve impact heeft op onder andere de gezondheid van bewoners (Stroebe et al., 2022). Omdat de verwachting is dat dit gedoe de komende jaren nog zal aanhouden, is de verwachting dat ook de negatieve gevolgen aanhouden of zelfs verergeren. Bijvoorbeeld, op 28 februari 2021, meer dan 9 jaar na de beving bij Huizinge, was slechts 14% van de 27.115 adressen opgenomen in de versterkingsoperatie daadwerkelijk versterkt (Nationaal Coördinator Groningen, 2022).

Dat het gedoe dat komt kijken bij schadeherstel en versterking bij bewoner leed en frustratie veroorzaakt, blijkt ook uit de klachten die binnenkomen bij verschillende instanties. Zo meldt de Nationale Ombudsman dat er veel klachten binnenkomen over behandelduur en reactietermijnen, slechte communicatie en informatievoorziening en veranderende normen en regelingen (Nationale Ombudsman, 2021: 5). De Ombudsman stelt dat het vertrouwen van bewoners in de overheid ernstig is aangetast.

Uit deze evaluatie en de literatuurstudies van het Kennisplatform blijkt dat bewoners behoorlijk overvraagd worden in het omgaan met de problematiek (zie Busscher et al., 2020; Hupkes et al., 2021). In eerste instanties door het lange wachten op vooral de versterkingsoperatie en door de vele (ingewikkelde) keuzes die ze moeten maken. Daarnaast wordt van bewoners verwacht dat zij ook na jarenlang wachten en frustratie in staat blijven om op een “correcte” manier met professionals van betrokken instanties te praten. Van bewoners wordt verwacht dat zij hun emoties in dit contact kunnen hanteren. Dit lijkt niet altijd het geval te zijn; bewoners worden hierin overvraagd. Dit kan grote gevolgen hebben voor bewoners, bijvoorbeeld als instanties weigeren om het dossier verder te behandelen door de opstelling van de bewoner.

Tegelijkertijd signaleren de onderzoekers van Gronings Perspectief dat niet alle bewoners even kwetsbaar zijn. Waar de cijfers lijken te suggereren dat veiligheidsbeleving, vertrouwen en gezondheid al jaren enigszins stabiel zijn, is er een groep bewoners die in de knel raakt (Stroebe et al., 2021b). Zij vinden in het web van regels en instanties dat de afgelopen jaren ontstaan is, hun weg niet meer. De onderzoekers van Gronings Perspectief onderscheiden op basis van interviews 4 manieren waarop mensen omgaan met de tegenslag die ze als gevolg van de gaswinning te verwerken krijgen:

De meeste mensen ervaren schade en versterking als tegenslag en zijn redzaam: ze blijven hun negatieve emoties erover de baas of beschikken over de middelen om tegenslag te boven te komen. Een ander patroon is dat men de tegenslag ervaart als een gevecht met instanties en procedures. Een derde groep ervaart dit type tegenslag als lijdzaam wachten in onzekerheid en machteloosheid. Zowel het wachten als het vechten vraagt veel van respondenten. Een vierde reactie die respondenten beschrijven, in het meest recente onderzoek, is vluchten (Stroebe et al., 2021a: 5).

Welke factoren bepalen hoe individuele bewoners met de problematiek omgaan, kunnen de onderzoekers van Gronings Perspectief niet eenduidig vaststellen. Vooral “gestapelde” problematiek lijkt in belangrijke mate bij te dragen aan het vastlopen van bewoners in het systeem: de gevolgen van de gaswinning zijn voor deze groep de druppel die de emmer doet overlopen. De standaardaanpak van instanties bij schade en versterking is in deze gevallen vaak ontoereikend (Hupkes et al., 2021). De “systeemwereld” van instanties is zeer complex geworden, met batches, ingewikkelde modellen, allerlei regelingen en een eigen logica (Busscher et al., 2021). Niet alle bewoners hebben de tijd, energie of capaciteiten om zich hierin een weg te vinden. Verschillende partijen (zoals Gronings Perspectief, de Onafhankelijke Raadsman, de Commissie Bijzondere Situaties) signaleren dat dit ook grote gevolgen kan hebben voor het welzijn van kinderen.

### Signalering complexe problematiek

De onderzoeken van Gronings Perspectief geven inzicht in de aard en de omvang van de psychosociale problematiek die speelt in het gaswinningsgebied, maar kunnen niet laten zien welke bewoners kampen met complexe problematiek. Het gaat hierbij om het inschatten van de omvang van de groep bewoners met complexe problematiek, de aard van de problematiek én het in het vizier krijgen van de bewoners om wie het gaat.

Op veel plekken zijn overheden en instanties nog steeds afhankelijk van bewoners zelf voor het melden van problemen. We kunnen hier concluderen dat er nog geen coherent beleid bestaat met betrekking tot het signaleren van bewoners met complexe problematiek die vastlopen. Veel verschillende instanties en organisaties houden zich op een bepaalde manier bezig met deze bewoners. Hoewel het een goede zaak is dat er meer begeleiding voor bewoners beschikbaar is, vertroebelt dit het beeld van (de omvang van) complexe problematiek.

## Bijlage 2. Overzicht geïnterviewden

Instantie	Functie geïnterviewde
Commissie Bijzondere Situaties	Voormalig secretaris Waarnemend secretaris Casemanagers (4) Zaakwaarnemers (2) Commissieleden (3) Medisch adviseur
Gasberaad	Bestuurslid
Geestelijke Verzorging Aardbevingsgebied	Geestelijk verzorger
Gemeente Groningen	Burgemeester Aardbevingscoach
Gemeente Het Hogeland	Burgemeester
Gemeente Midden-Groningen	Burgemeester Adviseur gevolgen gaswinning
Gemeente Oldambt	Programmamanager
Groninger Bodem Beweging	Lid
IMG	Bestuursvoorzitter
Interventieteam	Voorzitter Vertegenwoordiger NCG Secretaris
Ministerie EZK	Teamleider schadeafhandeling en regelgeving
Nationale Ombudsman	Consulent gaswinning Coördinator gaswinning



Onafhankelijke Raadsman	Onafhankelijke Raadsman Consulent gaswinning Meldpunt Onafhankelijke Raadsman
Ondersteunend Bureau Gaswinning	Programmadirecteur Beleidsadviseur
Provincie Groningen	Bestuurlijk adviseur Commissaris van de Koning
Stut en Steun	Coördinator
Voormalig gemeente Appingedam	Voormalig burgemeester
Voormalig gemeente Bedum	Voormalig waarnemend burgemeester
Voormalig gemeente Loppersum	Voormalig waarnemend burgemeester

# Bijlage 3. Onderzoeksinformatie



## **INFORMATIE OVER HET ONDERZOEK** VERSIE VOOR DEELNEMERS

### **EVALUATIE COMMISSIE BIJZONDERE SITUATIES**

#### **Waarom ontvang ik deze informatie?**

Het Kennisplatform Leefbaar en Kansrijk Groningen is door het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat gevraagd het functioneren van de Commissie Bijzonder Situaties te evalueren. Om inzicht te krijgen in het functioneren van de Commissie, haar werkwijze en het formuleren van aanbevelingen voor de toekomst, bevragen wij verschillende betrokkenen en vragen wij naar hun ervaringen met en visie op de Commissie.

#### **Moet ik deelnemen aan dit onderzoek?**

Deelname is vrijwillig, we stellen uw visie wel erg op prijs. Uw toestemming in het bijbehorende toestemmingsformulier is noodzakelijk voor het interview en het opslaan en verwerken van uw gegevens. Vraagt u gerust om meer informatie als er nog onduidelijkheden zijn. Als u beslist om niet deel te nemen, dan hoeft u uw beweegredenen niet nader toe te lichten. Er zullen geen consequenties verbonden zijn aan uw keuze om al dan niet deel te nemen. U behoudt het recht zich op elk moment terug te trekken, ook nadat u al toestemming gegeven heeft voor uw deelname.

#### **Waarom dit onderzoek?**

De huidige benoemingstermijn van de Commissie loopt tot 1 mei 2022. Het Ministerie van EZK heeft afgesproken een evaluatie te doen, zodat een besluit genomen kan worden over een mogelijke nieuwe benoemingstermijn. Ook liggen er vragen over het exporteren van de werkwijzen van de Commissie die in deze evaluatie zullen worden meegenomen.

#### **Wat vragen we van u in dit onderzoek?**

- Voor dit onderzoek neemt u deel aan een interview dat ongeveer een uur in beslag zal nemen.
- In het interview zullen we uw ervaringen met en visie op de Commissie Bijzonder Situaties en haar werkwijze bespreken.
- Van het interview wordt een audio-opname gemaakt om een gespreksverslag te maken.

#### **Wat zijn de consequenties van deelname?**

Er wordt geen compensatie geboden voor uw deelname.

#### **Hoe gaan wij om met uw gegevens?**

- In navolging van het protocol voor gegevensbescherming van de Rijksuniversiteit Groningen, zullen wij uw gegevens voor tenminste 10 jaar bewaren. Het betreft de audio-opname, het gespreksverslag en onze analyses van gegevens. De onderzoekers zijn verantwoordelijk voor het opslaan en behouden van deze gegevens.
- Alle gegevens worden opgeslagen op beveiligde schijven van de Rijksuniversiteit Groningen. Alleen de onderzoekers van het onderzoeksteam hebben toegang tot deze gegevens.
- Uw uitspraken kunnen door ons worden opgenomen in het conceptrapport dat wij delen met de Begeleidingscommissie en het Ministerie van EZK en in het definitieve rapport dat openbaar zal worden gemaakt, uiterlijk 6 weken na oplevering aan onze opdrachtgever.
- Als wij uitspraken van u willen opnemen, dan krijgt u gelegenheid de citaten van tevoren te controleren op feitelijke juistheid.

- In principe verwijzen wij in het rapport naar deelnemers met vermelding van functie en instantie. Mocht u hier bezwaar tegen hebben, dan kunnen wij hier in overleg met u anders mee omgaan. We kunnen bijvoorbeeld verdere maatregelen nemen die het moeilijker maken om u persoonlijk te identificeren of juist uw naam gebruiken als u daar prijs op stelt.

**Wat u verder moet weten**

U kunt altijd vragen stellen over dit onderzoek: voorafgaand, tijdens of na uw deelname. Voor uw vragen kunt u zich richten tot de betrokken onderzoekers:

Dr. Nienke Busscher: [n.a.busscher@rug.nl](mailto:n.a.busscher@rug.nl)

Dr. Sanne Hupkes: [s.hupkes@rug.nl](mailto:s.hupkes@rug.nl)

Mochten de onderzoekers na afronding van dit onderzoek niet langer werkzaam zijn bij de Rijksuniversiteit Groningen, dan kunt u zich richten tot de andere leden van het onderzoeksteam, het Kennisplatform Leefbaar en Kansrijk Groningen, de Faculteit Gedrags- en Maatschappijwetenschappen of één van de gremia hieronder vermeld.

Heeft u vragen of opmerkingen over uw rechten als een deelnemer aan dit onderzoek of over de manier waarop dit onderzoek is uitgevoerd? U kunt contact opnemen met *The Ethics Committee* van de Faculteit Gedrags- en Maatschappijwetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen: [ec-bss@rug.nl](mailto:ec-bss@rug.nl).

Heeft u vragen over de verwerking van uw persoonsgegevens? U kunt contact opnemen met de *Data Protection Officer* van de Rijksuniversiteit Groningen: [privacy@rug.nl](mailto:privacy@rug.nl).

Als deelnemer aan dit onderzoek heeft u recht op een kopie van deze onderzoeksinformatie.

Kennisplatform  
Leefbaar en Kansrijk Groningen

[contact@kennisplatformleefbaar.nl](mailto:contact@kennisplatformleefbaar.nl)

Nieuwe Kijk in 't Jatstraat 68  
9712 SK Groningen

[kennisplatformleefbaar.nl](http://kennisplatformleefbaar.nl)

# Bijlage 4. Toestemmingsformulier



## TOESTEMMINGSFORMULIER

Evaluatie Commissie Bijzondere Situaties – Kennisplatform Leefbaar en Kansrijk Groningen  
Faculteit Gedrags- en Maatschappijwetenschappen – Rijksuniversiteit Groningen

- Ik heb de informatie over deze evaluatie gelezen en heb voldoende mogelijkheid gehad om vragen te stellen.
- Ik begrijp waar dit onderzoek over gaat, wat er van mij gevraagd wordt, welke consequenties deelname voor mij hebben, hoe mijn gegevens verwerkt zullen worden en wat mijn rechten als deelnemer zijn.
- Ik begrijp dat deelname aan dit onderzoek vrijwillig is. Ik heb gekozen om deel te nemen. Ik kan mij op elk moment terugtrekken. Als ik me terugtrek kan dit zonder opgave van redenen en zal dit geen consequenties voor mij hebben.

Hieronder geef ik toestemming voor:

### Toestemming voor deelname aan dit onderzoek:

- Ja, ik geef toestemming voor deelname aan dit interview en voor het opnemen van het interview. Deze toestemming is geldig tot het einde van de onderzoekstermijn 1 juni 2022.
- Nee, ik geef geen toestemming voor deelname.

### Toestemming voor de verwerking van mijn persoonlijke gegevens:

- Ja, ik geef toestemming voor het verwerken van mijn persoonlijk gegevens zoals vermeld in de bijgevoegde informatie over dit onderzoek. Ik weet dat ik kan verzoeken tot het verwijderen van mijn gegevens op enig moment tijdens of na dit onderzoek. Ik kan dit ook vragen als ik besluit me terug te trekken uit het onderzoek.
- Nee, ik geef geen toestemming voor het verwerken van mijn persoonlijke gegevens.

### Vermelding persoonlijke gegevens:

- Ja, ik geef toestemming om met mijn functie en organisatie genoemd te worden in het onderzoeksrapport.
- Nee, ik verzoek de onderzoekers anders naar mij te verwijzen in het rapport, namelijk...

Naam deelnemer	Handtekening deelnemer	Datum

Naam onderzoeker	Handtekening onderzoeker	Datum

De onderzoeker verklaart dat de deelnemer alle relevante informatie over het onderzoek heeft ontvangen.

U heeft het recht een kopie van dit toestemmingsformulier te ontvangen – Versie 1.0 maart 2022

Kennisplatform  
Leefbaar en Kansrijk Groningen  
  
contact@kennisplatformleefbaar.nl  
  
Nieuwe Kijk in 't Jatstraat 68  
9712 SK Groningen  
  
kennisplatformleefbaar.nl

# Colofon

Dit rapport is een publicatie van het Kennisplatform Leefbaar en Kansrijk Groningen. Het Kennisplatform verzamelt en deelt kennis en onderzoek dat relevant is voor sociaal-maatschappelijk beleid in het Groningse gaswinningsgebied. Het platform is een samenwerking tussen de Rijksuniversiteit Groningen (penvoerder), Hanzehogeschool Groningen, CMO-STAMM/Sociaal Planbureau Groningen en GGD Groningen.

## Titel

Hulp bij bijzondere en schrijnende situaties in Groningen: een evaluatie en vooruitblik

## Auteurs

Nienke Busscher, Sanne Hupkes & Tom Postmes

## Opdrachtgever

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

## Contact

[www.kennisplatformleefbaar.nl](http://www.kennisplatformleefbaar.nl)  
[contact@kennisplatformleefbaar.nl](mailto:contact@kennisplatformleefbaar.nl)

## Vormgeving

Paulien de Haas

## Bronvermelding

Busscher, N., Hupkes, S., Postmes, T. (2022). Hulp bij bijzondere en schrijnende situaties in Groningen: een evaluatie en vooruitblik. Groningen: Kennisplatform Leefbaar en Kansrijk Groningen.



cmo stamm.