



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Beschadigd vertrouwen: vertrouwenwekkend schadebeleid na door de overheid gefaciliteerde schade

Kuipers, G.M.

Citation

Kuipers, G. M. (2021, December 7). *Beschadigd vertrouwen: vertrouwenwekkend schadebeleid na door de overheid gefaciliteerde schade*. Wolters Kluwer, Deventer.
Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3245338>

Version: Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3245338>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

8.1 Inleiding en leeswijzer

Sinds de jaren '80 werden rondom het Groningengasveld aardbevingen geregistreerd. Vanaf medio jaren '90 erkende de Nederlandse overheid dat die aardbevingen geïnduceerd zijn: ze worden opgewekt door de gaswinning die daar plaatsvindt. De aardbevingen werden door de jaren heen sterker en frequenter. De aardbeving in Huizinge in de zomer van 2012 vormde een keerpunt: die aardbeving was heviger dan voorheen en mensen maakten zich meer zorgen.¹ De aardbeving bij Huizinge zette een ontwikkeling op gang waardoor steeds meer landelijke aandacht voor de aardbevingen kwam. Er volgde een veelheid aan onderzoeken en langzaam aan ook een veelheid aan maatregelen.

De Groningse casus is van de drie die ik bestudeer de meest complexe. Grofweg is dat aan drie factoren te wijten. Als eerste de massaliteit van het aantal (potentiële) gedupeerden: zo werd verwacht dat ongeveer 110.000 (voormalige) eigenaren in aanmerking voor een vergoeding voor waardedaling van hun woning.² Daarnaast zorgt de verstrengeling van publiek-private belangen in het zogenaamde gasgebouw voor complexiteit rondom verantwoordelijkheid. De ontdekking van het gasveld resulteerde in gigantische baten voor de exploitant Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM, een joint venture van Shell en ExxonMobil), maar zeker ook voor de overheid. Mede door de opzet van het gasgebouw, waardoor de overgrote meerderheid van het geld richting de staatskas gaat, heeft de Staat sinds het begin van de winning ruim € 417 miljard aan aardgasbaten ontvangen.³ Ten derde is de aard van de schadeoorzaak in dit dossier bijzonder onzeker. Lange tijd was (in ieder geval volgens overheid en NAM) onduidelijk in hoeverre het verminderen van de gaswinning effect zou hebben op de aardbevingen. Inmiddels is het besluit genomen om de gaswinning per 2022 te beëindigen, maar zelfs in die omstandigheid ‘weet niemand’⁴ hoe lang en hoe hevig de aardbevingen nog zullen zijn. Zelfs binnen het ‘veilige’ niveau dat momenteel wordt gehanteerd

¹ *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2015, p. 52.

² IMG 1 september 2020.

³ De aardgasbaten bestaan uit dividenden, vennootschapsbelastingen en inkomsten uit grond en reserves: CBS 2019; inmiddels is dit bedrag gegroeid.

⁴ SodM 19 juni 2020.

resteert een kans – zij het een kleine(re) – op een zwaardere aardbeving dan voorheen.

In par. 8.2 beschrijf ik de geschiedenis van de gaswinning en de schadeafhandeling op hoofdlijnen. Vervolgens kijk ik in par. 8.3 naar een aantal graadmeters waaraan het (verlies van) vertrouwen kan worden afgelezen: er zijn een aantal kwantitatieve onderzoeken over het vertrouwensniveau in Groningen, en deze vul ik aan met secundaire bronnen: informatie vanuit toezichthoudende instanties; kwalificaties vanuit betrokken bestuurders over het vertrouwen dat zij ervaren; en kritiek vanuit belangenvertegenwoordigers en protestgroepen en de rechtszaken die zij voeren. Daarbij moet worden opgemerkt dat het schadebeleid niet alle ontwikkelingen in de vertrouwensrelatie tussen Groninger en overheid kan verklaren. Twee contextuele factoren – de verwevenheid van overheid en NAM in het Gasgebouw, en de bepaling van de hoeveelheid gaswinning – zijn tevens van belang om het vertrouwensverlies in de overheid te kunnen begrijpen en duiden, en deze bespreek ik derhalve in par. 8.4.

De complexiteit maakt ‘Groningen’ een moeilijke casus om te doorgronden. Om recht te doen aan de casus behandel ik het volledige beleid dat naar aanleiding van schade is ingezet in par. 8.5. Dat is noodzakelijk om een goed beeld te krijgen van de casus en om te begrijpen waarom de relatie tussen Groningers en de overheid is verslechterd: de ondoorgrondelijkheid van het pakket aan maatregelen is een onderdeel van het probleem. In de casus kunnen vijf onderdelen van het schadebeleid worden onderscheiden. Dat gaat dan om:

1. Fysieke schade: door de aardbevingen ontstaat fysieke, ofwel constructieve, schade aan gebouwen (par. 8.5.1).
2. Waardedaling gebouwen: het voortdurende risico op aardbevingen en schade heeft een effect op de huizenmarkt, waardoor gebouwen in waarde dalen (par. 8.5.2).
3. Immateriële schade: de langdurige blootstelling aan aardbevingsrisico’s én de langdurige onzekerheid rondom de schadeafhandeling nopen om smartengeld (par. 8.5.3).
4. Versterkingsoperatie: om toekomstige schade te voorkomen moeten bestaande en toekomstige gebouwen worden versterkt dan wel steviger worden gebouwd (par. 8.5.4).
5. Leefbaarheidsmaatregelen: een brede noemer voor een groots pakket aan maatregelen rondom de toekomst, economie en leefbaarheid van de regio (par. 8.5.5).

Omdat binnen de verschillende schadevormen de afgelopen acht jaar bovendien allerlei maatregelen zijn geïnitieerd, probeer ik deze ontwikkelingen vooral op hoofdlijnen te behandelen.⁵ Van iedere vorm van schadeafhandeling bespreek ik opzet, wijzigingen en verloop, en ik vorm aan de hand van diverse bronnen – evaluaties, onderzoeken van toezichthouders, belangenbehartigers, rechtszaken

⁵ Zie bijvoorbeeld uitvoeriger: *Literatuurstudie Maatschappelijke Gevolgen* 2018; Oldenhuis e.a. 2019; Postmes e.a. 2020; Boudel op Rieg 2020.

en mediaberichten – een beeld van de wijze waarop dit onderdeel van het schadebeleid werd gewaardeerd.

In par. 8.6 analyseer ik het schadebeleid vervolgens aan de hand van de in hoofdstuk 5 opgestelde principes van vertrouwenwekkend schadebeleid en de beleidsinstrumenten die het nastreven van die principes kunnen ondersteunen. In deze analyse beschrijf ik stuk voor stuk in hoeverre de principes en instrumenten zijn terug te vinden, waarom deze wel of niet lijken te zijn toegepast, en waar hun aanwezigheid of ontbreken toe heeft geleid: hoe werden de instrumenten beoordeeld, is er een relatie met het vertrouwensherstel te ontdekken? In de laatste paragraaf 8.7 reflecteer ik op het complexe systeem van schadebeleid en het vertrouwensverlies in Groningen en beantwoord ik de centrale onderzoeksvraag van dit hoofdstuk: wat was de bijdrage van de interdisciplinaire principes en beleidsinstrumenten in het verloop van het vertrouwen van burgers in hun overheid in de casus?

Een aantal kanttekeningen bij dit hoofdstuk. De gaswinning en de schadeafhandeling hiervan lopen nog: het Instituut Mijnbouwschade Groningen behandelt claims omtrent fysieke schade, waardedaling en immateriële schade; de versterking wordt uitgevoerd door de Nationaal Coördinator Groningen; binnen het Nationaal Programma Groningen worden tot 2030 leefbaarheidsmaatregelen beoogd. Recente maatregelen zijn nog beperkt in werking getreden of geëvalueerd. Ik benoem de ontwikkelingen in dit hoofdstuk maar kan nog niet analyseren in hoeverre recent beleid in de praktijk vertrouwenwekkend werkt.

Dit hoofdstuk gaat over ‘Groningen’ vanwege de oorzaak van de bevingen die in het Groningengasveld ligt, en het feit dat de meeste schade plaatsvindt in Groningse gemeenten. Ook in Drenthe vinden aardbevingen door de gaswinning plaats – sterker nog, daar was de eerste geregistreerde aardbeving rondom het gasveld.⁶ Het potentiële samenspel met de mijnbouwactiviteiten rondom de zoutwinning in Drenthe die ook bodembeweging veroorzaken maakt de Drentse situatie nog complexer.⁷ Ik ga hier in dit hoofdstuk niet op in, omdat het schadebeleid naar aanleiding van de aardbevingen zich richt op de provincie Groningen; de provincie Drenthe is bijvoorbeeld niet betrokken bij bestuurlijke overleggen of overeenkomsten.⁸

De aardbevingen lijken op internationale schaal misschien ‘licht’. De zwaarste gemeten aardbeving in Groningen is 3,6 op de schaal van Richter (SvR), vergeleken met bijvoorbeeld de zware aardbeving bij Japan in 2011 van 8,9 op de SvR.⁹ Daarbij moet niet worden vergeten dat de schaal van Richter logaritmisch werkt – dus de aardbeving in Huizinge van 3,6 is tien keer zwaarder dan 3,5. Bovendien verklaren andere factoren waarom veel onrust en schade ontstaat, zoals de diepte van de aardbeving – in Groningen zijn deze dicht bij de oppervlakte – de duur van de aardbeving, en de grondversnelling die optreedt, onder meer door het soort ondergrond.¹⁰ Er vinden feitelijk dicht bij de oppervlakte vrij veel ‘lichtere’ doch

6 Andeweg 2013, p. 6-9; *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2015.

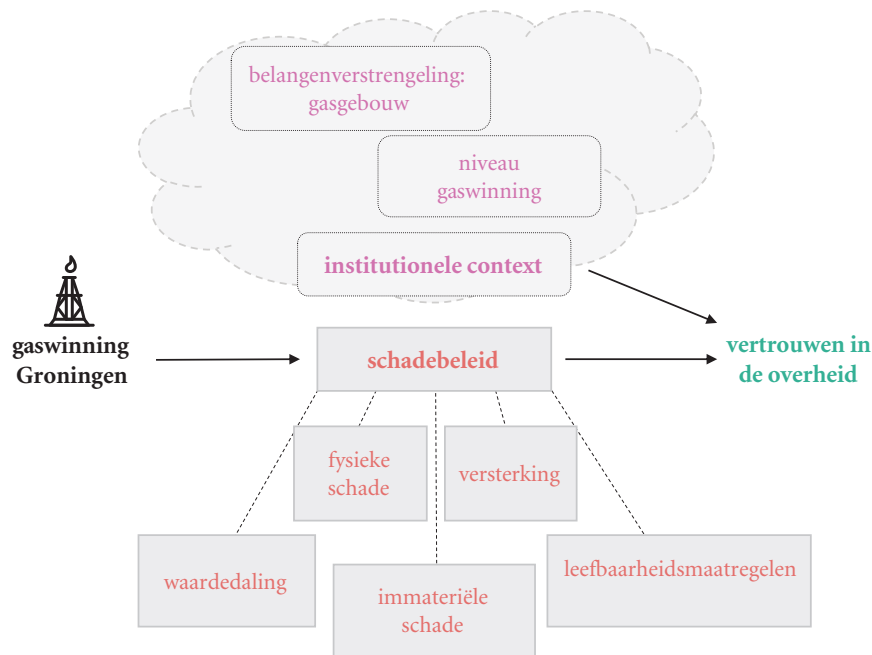
7 ‘Zoutwinning: wel schade, nauwelijks baten’, *RTV Drenthe* 14 oktober 2019.

8 Zoals het Bestuursakkoord 2014.

9 ‘Zware aardbeving noorden Japan, doden door tsunami en branden’, *NRC* 11 maart 2011.

10 *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2015, p. 27-30; zie ook Damveld 2020, p. 61-69.

langdurige bevingen plaats in zompige grond in een gebied dat volstaat met oude gebouwen.¹¹



Figuur 8.1 Schematische weergave van de analyse in dit hoofdstuk: wat is, rekening houdend met de institutionele context, het effect van schadebeleid rond de gaswinning in Groningen op het vertrouwen in de overheid?

8.2 Gaswinning in Groningen

Sinds de zwaardere aardbevingen is veel aandacht gekomen in media en onderzoek voor de (gevolgen van de) gaswinning in Groningen. In deze paragraaf geef ik een beknopte geschiedenis van de gebeurtenissen in de casus, met een nadruk op de schade en schadeafhandeling.¹² Ter afsluiting geef ik in figuur 8.2 de belangrijkste ontwikkelingen in de casus weer als tijdlijn, en presenteer ik in figuur 8.3 een kaart waarin de locatie van het Groningengasveld en de seismische risico's voor het omliggende gebied worden weergegeven.

¹¹ Kockelkoren 2018; NCG, 'Historische en culturele waarde' 2021.

¹² Zie voor een meer uitvoerige geschiedenis: *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2015; Brandsma, Ekker & Start 2016; *Literatuurstudie Maatschappelijke Gevolgen* 2018; Oldenhuis e.a. 2019; Damveld 2020; Busscher e.a. 2020.

1959-1985: Ontdekking Groningengasveld en begin gaswinning

In 1959 ontdekte de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM), een joint venture van Shell en ExxonMobil, bij Slochteren het Groningengasveld. De Staat wilde bij zowel winning als afzet van het gas betrokken zijn en verleende in 1963 een eeuwigdurende concessie aan NAM.¹³ In die concessie werd opgenomen dat de winning zou plaatsvinden via een Maatschap opgericht via de Minister van Economische Zaken goedgekeurde Overeenkomst van Samenwerking tussen NAM en staatsbedrijf Staatsmijnen (later EBN), en de afzet via de nieuwe NV Nederlandse Gasunie, met de Shell, Exxon, Staatsmijnen en de Staat als aandeelhouders. Zo werd het zogenaamde ‘gasgebouw’ gecreëerd.¹⁴

De gasbubbel bleek de grootste van Europa en leverde Nederland en NAM enorme rijkdommen op. De Groningers waren voornamelijk trots op de bijdrage die hun provincie aan het succes van Nederland kon leveren, en ervaaarden (beperkte) voordelen via werkgelegenheid, lokale donaties van NAM en pachtovereenkomsten voor de boorinstallaties.¹⁵ Vanwege de oliecrisis besloot het Rijk in 1974 het zogenaamde kleineveldenbeleid te gaan volgen: in principe eerst de kleine velden leeg, Groningen vormde een ‘balans’.¹⁶

Deskundigen namen aan dat door de gaswinning bodemdaling zou optreden, als (simpel gezegd) een gedeelte van de aardlaag langzaam en gelijkmatig werd weggepompt.¹⁷ Volgens de Mijnwet (en diens opvolger de Mijnbouwwet) en art. 6:177 BW is de exploitant, de concessiehouder, aansprakelijk voor schade die optreedt naar aanleiding van de gaswinning.¹⁸ In 1983 werd daarom de Commissie Bodemdaling opgericht, zodat met geld van NAM schade van bodemdaling kon worden vergoed.¹⁹

1986-2011: De eerste geregistreerde bevingen en discussies over causaliteit

Hoewel de eerste getuigenverslagen over aardbevingen in Noordoost-Groningen uit 1976 stamden, vond de eerste geregistreerde aardbeving van 2,7 op de schaal van Richter (SvR) plaats in 1986 rond Assen.²⁰ Volgens onderzoek van NAM konden aardbevingen geen gevolg zijn van de gaswinning: alleen bodemdaling kon met de exploitatie in verband worden gebracht.²¹ Een select aantal deskundigen, waaronder meest prominent Meent van der Sluis, bracht de aardbeving wel in verband met de gaswinning.²² Het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (KNMI) begon een netwerk van ondergrondse seismometers te plaatsen rondom Assen.²³

Na deze eerste geregistreerde beving werd tegenstrijdig onderzoek gepubliceerd over de oorzaak van de trillingen. Rapporten vanuit NAM en TU Delft

¹³ *Stcrt.* 1963, nr. 126; zie meer uitgebreid Roggenkamp, *NJB* 2015/1247, p. 1709-1715; Roggenkamp 2019.

¹⁴ Roggenkamp, *NJB* 2015/1247; Van Gastel, Van Maanen & Kuijken 2014.

¹⁵ *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2015, p. 34.

¹⁶ *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2015, p. 34-35.

¹⁷ *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2015, p. 26-27, 34.

¹⁸ Oldenhuis, *NJB* 2015/1249, p. 1724-1732.

¹⁹ Commissie Bodemdaling 2020; *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2015, p. 35.

²⁰ Andeweg 2013; *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2015.

²¹ Van Dunné, *NJB* 2014/2264.

²² *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2015, p. 37-38; Van der Sluis 1989.

²³ *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2015, p. 37.

leken verband met de gaswinning uit te sluiten, terwijl onafhankelijke geologen dit tegenspraken.²⁴ In 1993 rapporteerde de door minister van EZ ingestelde Begeleidingscommissie Onderzoek Aardbevingen dat niet alleen bodemdaling, maar ook bodembeweging met een intensiteit van maximaal 3,3 op de SvR te verwachten was rond het Groningenveld. Hoewel kennis over de ondergrond ontbrak, verwachtte zij dat schade aan gebouwen gering zou blijven.²⁵ NAM erkende het verband in 1995 in een brochure,²⁶ en maakte in 1997 bekend schade te zullen gaan vergoeden, maar hield vol dat causaliteit niet vaststond.²⁷ Twee zwaardere bevingen rond Roswinkel vormden aanleiding voor onderzoekers van het KNMI om het maximale risico bij te stellen naar 3,8 op de SvR.²⁸ De aardbevingen leidden tevens tot de instelling van de Technische commissie bodembeweging (Tcbb) in 2000.²⁹ De commissie had als taak de minister te adviseren en gedupeerden van bodembeweging te informeren over schadeclaims en kreeg later ook de taak van contra-expertise.³⁰

In 2002 werd een nieuwe Mijnbouwwet ingevoerd ter opvolging van de nog uit 1810 stammende voorganger.³¹ De concessie van NAM kon in de nieuwe Mijnbouwwet gelezen worden als een vergunning, waarvoor vanaf inwerking-treding winningsplannen moesten worden ingediend en vervolgens goedgekeurd door de minister van EZ. Dat plan moest onder meer een analyse bevatten van de risico's van de mijnbouwactiviteiten. NAM leverde eind 2003 haar eerste winningsplan in en dit werd na een aanvullende risicoanalyse goedgekeurd door de minister. In een nieuwe publieksbrochure gaf NAM aan dat geringe schade aan gebouwen kon optreden en hoe bewoners dit konden verhalen, met de mogelijkheid om de Tcbb in te schakelen.³² Een beving van 3,5 op de SvR, de zwaarste tot dan toe, in Westeremden/Middelstum leidde in 2006 tot ongerustheid bij de bevolking. Groningers maakten zich in toenemende mate zorgen over de (langdurige) effecten van de bevingen en in hoeverre de berekeningen over de maximale risico's stand konden houden.³³

2012-2014: De 'naschokken' van de aardbeving in Huizinge

Op 16 augustus 2012 vond de zwaarste aardbeving tot op heden plaats in Huizinge. De beving had een intensiteit van 3,6 op de SvR en duurde langer dan voorgaande bevingen. Bewoners gingen de straat op en lokale media deden tot diep in de nacht verslag; de stemming was omgeslagen, er was veel schade ontstaan, en bewoners maakten zich veel meer zorgen dan eerst.³⁴ Het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM of Staatstoezicht), NAM en het KNMI voerden onderzoeken uit. De in november aangetreden nieuwe minister van EZ Kamp voerde het

24 *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2015, p. 37-39; Joustra, *De Volkskrant* 27 maart 1999; Brandsma, Ekker & Start 2016, p. 80-85.

25 Begeleidingscommissie Onderzoek Aardbevingen 1993.

26 *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2015, p. 41.

27 Oldenhuis, *NJB* 2015/1249, p. 1726.

28 *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2015, p. 39-42.

29 Instellingsbesluit Technische commissie bodembeweging, *Stert.* 2000, 19; *Stert.* 2001, 76.

30 *Stb.* 2002, 617.

31 *Stb.* 2002, 617; Roggenkamp, *NJB* 2015/1247, p. 1712-1714.

32 *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2015, p. 45.

33 *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2015, p. 47.

34 *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2015, p. 52.

eerste Tweede Kamerdebat over de kwestie in januari 2013, toen deze onderzoeken gereed waren. Het Staatstoezicht raadde aan om de gaswinning uit het Groningenveld 'zo snel mogelijk en zo veel als mogelijk en realistisch is, terug te brengen'³⁵ en adviseerde 'snelle besluitvorming'³⁶ omdat zij het risico inmiddels als 'hoog' classificeerde en aardbevingen tussen 4 en 5 op de SvR niet uitsloot. De minister gaf aan te overleggen met NAM en maatregelen te nemen om schade af te handelen en in de toekomst te voorkomen, maar dat conclusies van de onderzoeken tegenstrijdig waren en meer kennis benodigd was ten behoeve van besluitvorming over het nieuwe winningsplan, dat eind 2013 moest worden ingediend.³⁷

Ondertussen namen volksvertegenwoordigers een aantal maatregelen. Zo werd in april de Onafhankelijke Raadsman, een soort ombudsman, naar aanleiding van een Tweede Kamermotie³⁸ in het leven geroepen om een plek te bieden 'waar bewoners terecht kunnen met vragen en zorgen over de gaswinning en daardoor ontstane schade.' Een maand later stelde de Provincie Groningen een onderzoekscommissie in omdat zij van mening was dat de onderzoeken namens EZ en NAM onvoldoende aandacht hadden voor het toekomstperspectief van de regio.³⁹ Deze Commissie Duurzame Toekomst Noord-Oost Groningen (ook wel commissie-Meijer) adviseerde drie programmalijnen in te stellen, waar maatregelen onder vallen als het aardbevingsbestendig maken van gebouwen, verbeteringen voor de schadeafhandeling, en plannen om de woningmarkt en leefomgeving te verbeteren.⁴⁰ Daarnaast stelde de Commissie een Dialoogtafel met onafhankelijke voorzitter voor, waar betrokken partijen aan gezamenlijke adviezen konden werken.⁴¹ Eind januari 2014 presenteerden kwartiermakers Wallage en Van Geel hun plan.⁴²

Diezelfde maand sloten Rijksoverheid, provincie en negen gemeenten het bestuurlijk akkoord *Vertrouwen op herstel en herstel van vertrouwen*.⁴³ In het akkoord werd vastgesteld dat een grootschalige versterkings- en schadeafhandelingsoperatie – door NAM geraamd op € 750 miljoen – zou beginnen. De schadeafhandeling zou op afstand komen van NAM via een 'professionele uitvoeringsorganisatie'.⁴⁴ Hiernaast kwam een onafhankelijk fonds voor 'speciale situaties'.⁴⁵ Woningeigenaren binnen het gebied kregen een 'waardeverhogend pakket' gericht op duurzaamheid.⁴⁶ Er moest worden gewerkt aan een leefbaarheidsplan, waarvan de contouren reeds door de commissie-Meijer waren geschetst, en aan stimulering van de regionale economie via een Economic Board;

35 *Aardbevingen in de provincie Groningen* 2013, p. 10; het SodM noteert dat het verwacht dat alleen door 'heel drastisch te reduceren of zelfs te stoppen... te verwachten [is] dat er na enkele jaren vrijwel geen voelbare aardbevingen zullen optreden' (p. 8), maar dat het begrijpt dat dit niet realistisch is gezien leveringsverplichtingen.

36 *Aardbevingen in de provincie Groningen* 2013, p. 9.

37 *Kamerstukken II* 2012/2013, 33529, nr. 1.

38 *Kamerstukken II* 2012/2013, 33529, nr. 4.

39 Eindadvies 'Vertrouwen in een duurzame toekomst' 2013.

40 Eindadvies 'Vertrouwen in een duurzame toekomst' 2013, p. 7.

41 Eindadvies 'Vertrouwen in een duurzame toekomst' 2013, p. 45-46.

42 Van Geel & Wallage 2014.

43 Bestuursakkoord 2014.

44 Bestuursakkoord 2014, p. 3.

45 Bestuursakkoord 2014, p. 4.

46 Bestuursakkoord 2014, p. 5.

NAM en de regio zouden gezamenlijk voor deze initiatieven betalen.⁴⁷ Het akkoord creëerde een belangrijke rol voor de Dialoogtafel, waar partijen met elkaar op een ‘gelijk speelveld’ zouden kunnen overleggen over de te nemen maatregelen: een ‘permanente dialoog’.⁴⁸

De NAM werkte aan de professionele organisatie voor schadeafhandeling en versterking. In augustus 2014 publiceerde zij een schadeprotocol⁴⁹ en in oktober sloot zij een contract met het nieuwe Centrum Veilig Wonen (CVW), een B.V. met als aandeelhouders Arcadis en CED.⁵⁰ Het CVW ging van start in 2015.

Ondertussen hielden partijen zich bezig met het nieuwe winningsplan. NAM diende in december 2013 een plan in voor drie jaar, en SodM adviseerde de minister hier niet mee in te stemmen vanwege onvoldoende risicomatregelen.⁵¹ Het kabinet stemde echter in het voorjaar van 2014 alsnog in met het plan, onder voorwaarde dat de productie bij Loppersum, het meest kwetsbare gebied, sterk werd teruggebracht en maatregelen rond schadeherstel en versterking werden genomen.⁵² Het plan werd naar aanleiding van zienswijzen enigszins gewijzigd en in januari 2015 besloot de minister definitief in te stemmen;⁵³ via een wijzigingsbesluit werd het toegestane winningsniveau enkele maanden later teruggebracht.⁵⁴

2015-2018: Kritiek vanuit de Onderzoeksraad, de rechter draait de gaskraan terug, en de introductie van de Nationaal Coördinator Groningen

Het jaar 2015 vormde een omslagjaar wat betreft de opinie over het handelen van de Staat. De Onderzoeksraad voor de Veiligheid (OvV) publiceerde in februari een kritisch rapport naar de mate waarin veiligheid een rol speelde bij de besluitvorming rond de gaswinning in Groningen.⁵⁵ Het veiligheidsrisico werd door de overheid en NAM als ‘verwaarloosbaar’⁵⁶ beschouwd en zij waren niet zorgvuldig omgegaan met de veiligheid van burgers. De oorzaak hiervoor zag de OvV in de opbouw van het Gasgebouw en de verstrengeling van overheid en private partijen, die onvoldoende verantwoording hoefden af te leggen. Daarom beval de Onderzoeksraad aan andere ministeries te betrekken, de onafhankelijkheid van SodM te versterken, meer aandacht te hebben voor het burgerperspectief, de onderzoeksplicht voor mijnbouwondernemingen te versterken en transparanter te communiceren over risico’s.⁵⁷

In februari sloten Rijk, provincie en gemeenten tevens een aanvullend bestuursakkoord dat afspraken bevatte over bouwkundig versterken en de veiligheid en normering daarvan; een programmatische aanpak voor de stad Groningen; en een ‘publiek spoor’.⁵⁸ Met de instelling van een Overheidsdienst Groningen moest ‘de slagkracht worden vergroot, de effectiviteit verbeterd, de

47 Bestuursakkoord 2014, p. 6-7.

48 Bestuursakkoord 2014, p. 1.

49 *Protocol Schadeafhandeling* 2014.

50 *Audit CVW* 2017, p. 15.

51 *Advies Winningsplan* 2014.

52 *Stcrt.* 2014, 7659.

53 *Instemming gewijzigd winningsplan* 2015.

54 *Kamerstukken II* 2014/15, 33529, nr. 174.

55 *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2015, p. 15.

56 *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2015, p. 88.

57 *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2015, p. 90-91.

58 *Aanvulling bestuursakkoord* 2015.

transactiekosten verminderd en de ontzorging van inwoners en individuele gemeenten toenemen.⁵⁹ Deze overheidsdienst werd aangestuurd door de Nationaal Coördinator Groningen (NCG), die per 1 mei werd ingesteld en als taak kreeg het opstellen en (doen) uitvoeren van het Programma Aardbevingsbestendig en Kansrijk Groningen.⁶⁰

Medio 2015 werd vastgesteld dat betrokkenen niet tevreden waren over de rol van de Dialoogtafel en dat een echte ‘dialogoog’ niet tot stand kwam.⁶¹ De deelnemers aan de Tafel besloten hun overleg te beëindigen. De maatschappelijke organisaties aan de tafel creëerden collectieve belangenorganisatie Groninger Gasberaad om hun input te kunnen bundelen richting NCG en NAM.⁶²

In november 2015 vernietigde de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State het gaswinningsbesluit dat de minister eerder dat jaar had genomen.⁶³ Volgens de Afdeling was onvoldoende gemotiveerd waarom verdere beperking van de gaswinning niet mogelijk was, terwijl zij dit noodzakelijk achtte in verband met de veiligheidsrisico's. Via een voorlopige voorziening maximeerde de Afdeling het niveau van het te winnen gas.⁶⁴ Groningers beschouwden deze uitspraak, gecombineerd met het advies van de OvV, als een grote overwinning: toonaangevende instanties onderschreven dat hun veiligheid onvoldoende was beschermd.⁶⁵

Naar aanleiding van het aanvullend bestuursakkoord had de minister de Commissie Omgaan met Risico's van Geïnduceerde Aardbevingen (Commissie-Meijdam) ingesteld om advies uit te brengen over veiligheidsnormen. Zij adviseerden eind 2015 een grenswaarde te hanteren voor versterking van bestaande en nieuwbouw⁶⁶ en dit advies werd overgenomen door de minister.⁶⁷ De NCG publiceerde conform haar opdracht eind 2015 een Meerjarenprogramma. Dit programma beoogde de leefbaarheid en economie in Groningen te verbeteren door maatregelen rond de schadeafhandeling, versterking en woningmarkt, na overleg met een maatschappelijke en bestuurlijke stuurgroep.⁶⁸

Aan de kant van de schadeafhandeling was veel kritiek op het handelen van NAM via het CVW. NAM zou zich alsnog te veel bemoeien met de schadeafhandeling.⁶⁹ Vanuit Groningen kwam de oproep om de schadeafhandeling naar het publieke domein te tillen vanwege de betrokkenheid van de Staat bij de gaswinning.⁷⁰ De overheid mengde zich op onderdelen in het proces van schadeafhandeling: alternatieve geschilbeslechting werd gefaciliteerd door de Arbiters

59 Aanvulling bestuursakkoord 2015, p. 4.

60 Instellingsbesluit Nationaal Coördinator Groningen, *Stcrt.* 2015, 12511.

61 Stoker e.a. 2015.

62 Groninger Gasberaad 2015.

63 ABRvS 18 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3578; zie ook De Graaf & Marseille, *AA* 2018.

64 De minister laat dit in stand: *Kamerstukken II* 2015/16, 33529, nr. 212.

65 ‘Veiligheid Groningers genegeerd’, *NRC* 18 februari 2015; Klomp, *AD* 18 november 2015.

66 Eindadvies Commissie-Meijdam 2015, p. 8.

67 *Kamerstukken II* 2015/16, 33529, nr. 212.

68 *Kamerstukken II* 2015/16, 33529, nr. 212; *Meerjarenprogramma* 2015.

69 *Audit CVW* 2017.

70 *Naar een nieuwe schadeafhandeling* 2017.

Bodembeweging⁷¹ en het wettelijk bewijsvermoeden werd geïntroduceerd, waardoor de bewijslast voor fysieke schade bij NAM kwam te liggen.⁷²

In maart 2017 uitte de OvV zich kritisch over de opvolging van hun aanbevelingen. De schadeafhandeling was ‘bureaucratisch en procedureel’ en ‘gefragmenteerd’.⁷³ De overheid zou de regie in handen moeten nemen. Een dag later, op 31 maart 2017, kwam een stop op de schadeafhandeling: NAM werd uit het proces gehaald. NAM zou schades tot dat moment afhandelen en per 1 juli zou een nieuw schadeproces worden ingevoerd onder een aan te wijzen Onafhankelijke Commissie Schade.⁷⁴ Deze deadline werd niet gehaald. De regio – gemeenten, provincie, maatschappelijke organisaties – bundelde haar krachten en schreef een manifest met vier pijlers: verantwoordelijke Staat, rechtvaardige schadebepaling, menselijke maat en onafhankelijkheid.⁷⁵ Minister Kamp en de NCG kwamen met een voorzet voor een nieuw protocol, maar dat was voor de regio niet bevredigend.⁷⁶

Haagse verhoudingen veranderden en het regeerakkoord uit de herfst van 2017 bevatte nieuwe afspraken over Groningen: de gaswinning moest worden teruggebracht, er kwam een onafhankelijk schadefonds en de versterking moest onder regie van de NCG flink op gang komen.⁷⁷ In november 2017 vernietigde de Afdeling opnieuw een winningsbesluit, omdat de minister het besluit onvoldoende had gemotiveerd en de risico’s voor burgers onvoldoende had onderzocht.⁷⁸

2018-heden: Publieke regie

Vanwege onenigheid over de nieuwe aanpak hield de tijdelijk bedoelde ‘stop’ op de schadeafhandeling vanaf 31 maart 2017 lang aan. Een aardbeving van 3,4 op de SvR bij Zeerijp op 8 januari 2018 creëerde een nieuw gevoel van politieke urgentie. De beving werd door veel inwoners als ‘beangstigend’⁷⁹ ervaren, door sommigen zelfs meer dan de beving bij Huizinge uit 2012, aangezien de opgetreden grondversnelling ‘beduidend hoger’⁸⁰ was. Minister-president Rutte maakte excuses aan de Groningers⁸¹ en op 31 januari maakte nieuwe minister van EZK Wiebes een nieuw, tijdelijk, systeem van publieke schadeafhandeling bekend.⁸² Via een nieuw schadeprotocol, gebaseerd op de vier pijlers van de regio, zou de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen (TCMG) al binnen enkele weken schade gaan vergoeden. Wellicht nog belangrijker was de aankondiging vanuit het kabinet dat de gaskraan vervroegd dicht zou worden gedraaid: per

71 Instellingsbesluit Arbiters Aardbevingsschade, *Stcrt.* 2016, 22187; Instellingsbesluit Arbiters Bodembeweging, *Stcrt.* 2016, 21738.

72 Wet bewijsvermoeden gaswinning Groningen, *Stb.* 2016, 553.

73 *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2017.

74 ‘Vanaf 1 juli nieuwe procedure voor afhandeling schades’, *Nationaal Coördinator Groningen* 31 maart 2017. *Naar een nieuwe schadeafhandeling* 2017.

75 ‘Bodembeweging en Gasberaad verwijzen laatste versie schadeprotocol naar prullenmand’, *RTV Noord* 18 juli 2017; Interviews betrokkenen 2020.

76 *Vertrouwen in de toekomst* 2017, p. 42-43.

77 ABRvS 15 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3156.

78 *Advies Groningen-gasveld* 2018, p. 48.

79 *Advies Groningen-gasveld* 2018, p. 48.

80 ‘Rutte trekt boetekleed aan: ‘Wij hebben diep spijt en maken excuses’, *RTV Noord* 14 januari 2018.

82 Besluit mijnbouwschade Groningen, *Stcrt.* 2018, 6398; *Kamerstukken II* 2017/18, 33529, nr. 423.

2022 werd de gaswinning gehalveerd en per 2030 beëindigd,⁸³ volgens de media een ‘historisch besluit’.⁸⁴ De gaswinning liet volgens het kabinet ‘een grotere voetafdruk in de regio achter dan nog maatschappelijk aanvaardbaar is.’⁸⁵ Omdat het besluit zou resulteren in verminderde omzet en winst voor NAM, en de financiering van de publiekrechtelijke schadeafhandeling tevens moest worden verhaald op NAM, moest nog worden onderhandeld over de financiële afrekening.⁸⁶

De TCMG ging van start op 17 maart 2018, maar kende een moeizaam begin omdat zij haar eigen werkwijze nog moest ontwikkelen, deskundigen moest rekruteren, en geconfronteerd werd met ruim 13.000 meldingen van het voorgaande jaar.⁸⁷ De versterkingsoperatie vormde een grotere teleurstelling voor Groningers. Vanwege de verminderde gaswinning wilde Wiebes onderzoeken of versterking van alle aangewezen en aangeschreven woningen nog nodig was, waardoor na de ‘stop’ op de schadeafhandeling een ‘stop’ op de versterking kwam. Dit stuitte op veel verzet. Nationaal Coördinator Groningen Alders stapte op omdat volgens hem gerechtvaardigd vertrouwen was gewekt bij de huizeigenaren dat versterking plaats zou vinden.⁸⁸ De Mijnraad adviseerde uiteindelijk dat voor ruim 1500 aangeschreven woningeigenaren gerede verwachtingen waren gewekt en versterking door moest gaan.⁸⁹

Wiebes kondigde begin 2019 ‘het jaar van uitvoering’ aan.⁹⁰ In het nieuwe Bestuurlijk Overleg Groningen, een overlegstructuur tussen Rijk en regio, werd een versnellingspakket afgesproken.⁹¹ Voor zowel schadeafhandeling en versterking werden maatregelen aangekondigd om de uitvoering spoediger en beter te laten verlopen.⁹² Volgens Wiebes leidden inefficiënties binnen het CVW tot veel vertraging dus werd per 2020 een einde gemaakt aan zijn rol in de versterking⁹³ en de NCG aangewezen als tijdelijke publieke uitvoeringsorganisatie.⁹⁴

In juli 2019 oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State wederom dat de minister een gaswinningsbesluit onvoldoende had gemotiveerd.⁹⁵ Omdat mogelijkheden waren gevonden om de gaswinning eerder te beëindigen, kondigde minister Wiebes in september 2019 aan dat de gaswinning in 2020 al onder het veilig bevonden niveau van 12 miljard kubieke meter kon komen en dat de gaskraan per 2022 helemaal dicht zou kunnen.⁹⁶ De Afdeling keurde medio 2020 voor het eerst een winningsbesluit goed: mede dankzij de vervroegde stop

83 *Kamerstukken II* 2017/18, 33529, nr. 457; Wet minimalisering gaswinning Groningenveld, *Stb.* 2018, 371; Roggenkamp 2019.

84 ‘Kabinet wil gaskraan helemaal dichtdraaien in 2030: ‘Historische stap’, *RTL Nieuws* 29 maart 2018; Van den Berg & Giebels, *De Volkskrant* 29 maart 2018.

85 *Kamerstukken II* 2017/18, 33529, nr. 457, p. 1.

86 Wat die verdeling precies inhoudt, is nog niet bekend. Hoewel in juni 2018 een Akkoord op Hoofddijnen is gesloten (*Kamerstukken II* 2017/18, 33529, nr. 493; *Kamerstukken II* 2017/18, 33529, nr. 525) worden de onderhandelingen voortgezet in arbitrage: *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 768.

87 Miskovic, *RTV Noord* 15 oktober 2018; *Jaarverslag TCMG* 2020.

88 NCG 30 mei 2018.

89 Mijnraadadvies veiligheidsrisico’s 2018.

90 ‘Wiebes: ‘Dit jaar moet het jaar van de uitvoering worden’, *RTV Noord* 14 januari 2019.

91 *Kamerstukken II* 2018/19, 33529, nr. 718.

92 *Kamerstukken II* 2018/19, 33529, nr. 593; *Kamerstukken II* 2018/19, 33529, nr. 644; *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 718.

93 ‘Wiebes: ‘CVW kwam afspraken niet na, een kolossale blamage’, *RTV Noord* 19 oktober 2019.

94 *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 718.

95 ABRvS 3 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2217.

96 *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 678.

van de gaswinning en de verbeterde schadeafhandeling was volgens haar zichtbaar dat belangen van omwonenden (beter) werden gewogen.⁹⁷

Na een aantal afgeketste pogingen nam de Tweede Kamer in maart 2019 unaniem een motie aan om te komen tot een parlementaire enquête naar de gaswinning in Groningen. Deze diende pas te starten als de schadeafhandeling en versterking ‘structureel op gang’⁹⁸ zouden zijn gekomen en de bijbehorende uitvoeringsorganisaties zou functioneren, omdat de enquête niet zou mogen leiden tot vertraging van de maatregelen.

De eerste slag in het opzetten van de vernieuwde, publiekrechtelijk verankerde, uitvoeringsorganisatie was het aannemen van de Tijdelijke wet Groningen begin 2020.⁹⁹ De TCMG ging per 1 juli 2020 over in het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG), dat naast fysieke schade ook een schaderegeling zou gaan bieden voor waardevermindering van gebouwen en immateriële schade. De andere uitvoeringsorganisatie moest voortvloeien uit een Wet Versterken en liep vertraging op. In het uiteindelijke wetsvoorstel bleef de NCG de uitvoeringsorganisatie; de wet werd begin 2021 aangenomen door de Tweede Kamer en wordt beoogd voor het zomerreces door de Eerste Kamer te worden afgehandeld zodat de wetswijziging per 1 juli 2021 in werking kan treden.¹⁰⁰

In september 2020 werd de voorbereidende Tijdelijke commissie Aardgaswinning Groningen ingesteld. Nadat de Tweede Kamer het onderzoeksvoorstel aannam begon de parlementaire enquêtecommissie in februari 2021 haar onderzoek; in de zomer van 2022 worden de openbare verhoren gepland en het onderzoeksrapport wordt beoogd begin 2023 aan de Kamer te worden aangeboden.¹⁰¹

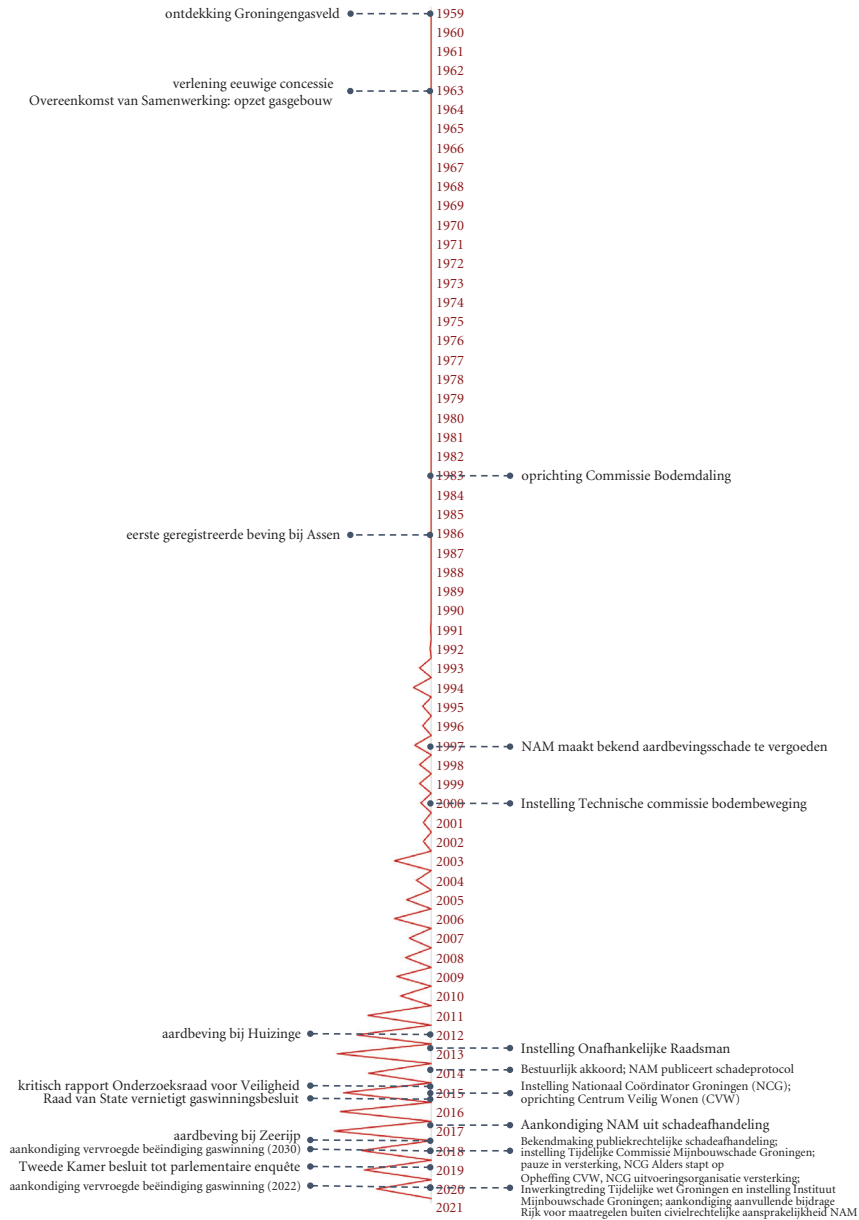
97 ABRvS 15 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1665.

98 *Kamerstukken II* 2018/19, 33529, nr. 584.

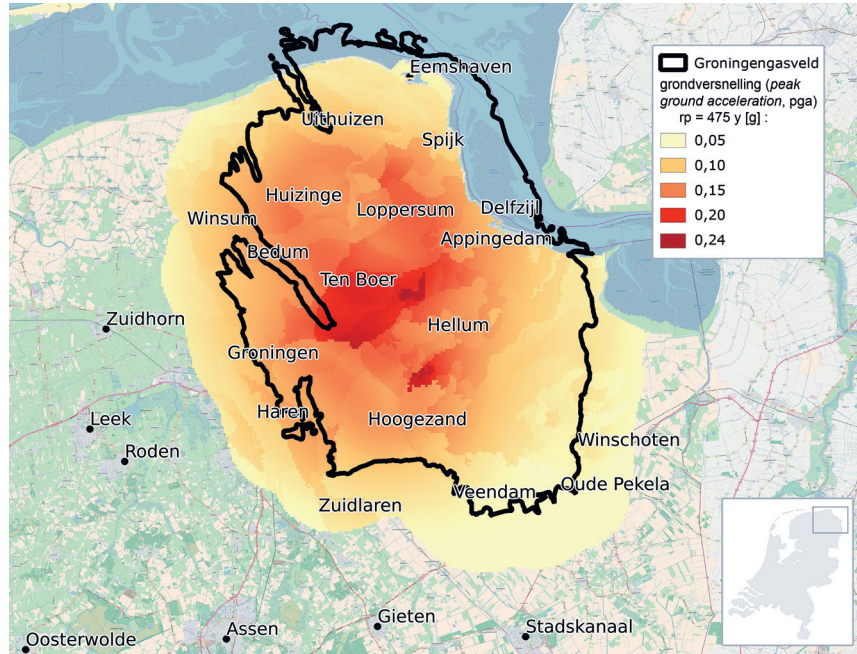
99 Tijdelijke wet Groningen, *Stb.* 2020, 85.

100 *Kamerstukken I* 2020/21, 35603, nr. A; *Kamerstukken I* 2020/21, 35603, nr. D.

101 *Kamerstukken II* 2020/21, 35561, nr. 2.



Figuur 8.2 Tijdlijn van de gaswinning in Groningen, met links belangrijke algemene ontwikkelingen in het project en rechts belangrijke ontwikkelingen in de schadeafhandeling; middenin worden het aantal geregistreerde aardbevingen uitgebeeld.



Figuur 8.3 Kaart van het Groningengasveld en de meest recente seismische hazardkaart rondom dit gasveld, zoals opgesteld en berekend door het KNMI in 2017. Het seismische risico wordt uitgedrukt in verschillende maten van grondversnelling (Peak Ground Acceleration, PGA), voor een overschrijdingskans eens in de 475 jaar; in de inzet rechtsonder de locatie van dit gasveld en aardbevingsrisicogebied in Nederland.¹⁰²

8.3 Vertrouwen en vertrouwensindicatoren in de casus

In media en (bestuurlijke) rapporten wordt sinds de aardbeving in Huizinge geschreven over het Groningse gebrek aan vertrouwen in de overheid. In deze paragraaf bespreek ik een aantal graadmeters waaraan het (verlies van) vertrouwen kan worden afgelezen: bevolkingsonderzoeken waarin vertrouwen in de overheid wordt bevraagd; onderzoeken en rapporten van toezichthoudende instanties; reflecties van bestuurders over het vertrouwen; en uitingen van verzet vanuit de regio dat zich uit in belangenvertegenwoordigers, protesten en rechtszaken.

¹⁰² Naar: *Seismische hazardkaart Groningen 2017*. De risico's voor omwonenden worden naast de seismiteit tevens bepaald door kwetsbaarheid van de bebouwing bovengronds; deze hazardkaart wordt daarom in combinatie met andere gegevens gebruikt in risicoberekeningen rond opgetreden fysieke schade, waardedaling en immateriële schade, en voor het bepalen van de te versterken gebouwen.

8.3.1 Bevolkingsonderzoeken en enquêtes

In 2013 rapporteerde de Commissie Duurzame Toekomst Noord-Oost Groningen dat bewoners van de regio zich ‘niet gehoord’ en ‘niet serieus genomen’ voelden.¹⁰³ In 2014 gaf 20% van geënquêteerde Groningers aan zich door de overheid niet serieus genomen te voelen.¹⁰⁴ Dit paste bij de bevindingen van de Onderzoeksraad voor Veiligheid.¹⁰⁵ Het naar aanleiding van de aardbevingen in 2016 geïnitieerde onderzoeksprogramma Gronings Perspectief voerde longitudinaal enquêteonderzoek uit en vroeg respondenten in hoeverre zij vertrouwen hebben in verschillende betrokken partijen. Daaruit blijkt dat het vertrouwen laag is. NAM wordt het minst vertrouwd, maar ook de Rijksoverheid geniet sinds 2016 weinig vertrouwen. Gemeente en provincie doen het iets beter dan het Rijk. Hoewel er fluctuaties zijn tussen de metingen – zo is er bijvoorbeeld een dieptepunt rond de beving in Zeerijp – blijft het vertrouwensniveau in deze instanties ongeveer gelijk vanaf 2016 tot 2019. Hoe meer schade iemand heeft, hoe minder vertrouwen in de verschillende instanties.¹⁰⁶ (Het longitudinaal onderzoek is helaas pas na de zware aardbevingen gestart, waardoor niet met zekerheid kan worden gesproken over de mate van vertrouwen in de overheid voor 2016.) Uit onderzoek van het Sociaal Planbureau in Groningen uit 2017 komt naar voren dat bij zo’n 62% van de Groningse respondenten het vertrouwen in ‘onder andere de overheid, NAM, NCG en CVW ernstig geschaad of zelfs weg is’.¹⁰⁷ Vanaf 2019-2020 lijkt een lichte stijging in het vertrouwen in de TCMG/het IMG en de NCG zichtbaar, en de onderzoekers van Gronings Perspectief ‘suggereren dat de schadeafhandeling zodanig is verbeterd dat het vertrouwen van bewoners toeneemt’.¹⁰⁸ Ook het vertrouwen in het Rijk is langzaam enigszins toegenomen, hoewel ‘bepaalde groepen nog zeer kwetsbaar zijn’.¹⁰⁹

Mensen in aardbevingsgebieden hebben meer gezondheidsklachten, voornamelijk stressgerelateerd: hoofd- en buikpijn, concentratieproblemen, angst of depressie. Vooral respondenten met meerdere (ook wel meervoudige) schades hebben forse klachten: mentale klachten kunnen ontwikkelen tot fysieke problemen en een verhoogde kans op overlijden.¹¹⁰ Ook kinderen vertonen gezondheidsproblemen.¹¹¹ Deze verschijnselen zijn over de jaren heen toegenomen: hoe meer aardbevingen en hoe meer schade, hoe meer angst en stress en bijbehorende gezondheidsklachten. Ook de schadeafhandeling levert stress op.¹¹² Mensen maken zich veel zorgen over de aardbevingen en voelen zich machteloos.¹¹³

De aardbevingen hebben hiernaast een effect op de historische cultuur in Groningen: veel van de beschadigde gebouwen vormen cultureel erfgoed en

103 Eindadvies ‘Vertrouwen in een duurzame toekomst’ 2013, p. 24.

104 Aardbevingen in Groningen 2014.

105 Aardbevingsrisico’s in Groningen 2015; Aardbevingsrisico’s in Groningen 2017.

106 Stroebe e.a. 2019; Stroebe e.a. 2021.

107 Groninger Panel 2017, p. 12.

108 Stroebe e.a., *De sociale impact* 2020, p. 5.

109 Stroebe e.a., *De sociale impact* 2020, p. 8.

110 Postmes e.a. 2018; zie ook *Literatuurstudie Maatschappelijke Gevolgen* 2018, p. 12-16.

111 *Vaste grond gezocht* 2017.

112 *Onderzoek naar de tevredenheid* 2015.

113 Stroebe e.a. 2019.

bewoners wijzen op de ingrijpende gevolgen in hun landschap zowel van de aardbevingen als de versterkingsoperatie. Gebouwen van maatschappelijke waarde dragen bij aan de identiteit van het gebied en hun woongenot, en kunnen niet zomaar door nieuwbouw worden vervangen.¹¹⁴

Er bestaat een samenhang tussen het wantrouwen in de overheid, de ervaren onveiligheid, en de fysieke en mentale gezondheid van Groningers. Hoe meer schade men lijdt, hoe minder vertrouwen in de overheid men heeft. Geënquêteerden voelen zich minder veilig als ze minder vertrouwen hebben in de overheid.¹¹⁵ Groningers vinden de besluiten over gaswinning en de procedures rond de schadeafhandeling en versterking onrechtvaardig; het rechtvaardigheidsgevoel wordt ondermijnd doordat men vindt dat de overheid haar burgers niet zo zou mogen behandelen: 'als dit in de randstad zou gebeuren was de gaswinning gelijk stopgezet'.¹¹⁶

8.3.2 *Kritiek vanuit (toezichthoudende) instanties*

De door de provincie ingestelde onderzoekscommissie-Meijer stelde dat via een samenhangend pakket aan toekomstgerichte maatregelen het vertrouwen moest worden hersteld.¹¹⁷ De commissie-Meijdam, die de minister over de risico's van de bevingen adviseerde, stelde: dat voor herstel van vertrouwen 'de sociaal-maatschappelijke consequenties van de aardbevingen als vertrekpunt'¹¹⁸ moest worden genomen. Aangewezen toezichthouder Staatstoezicht op de Mijnen heeft de regering meermaals geadviseerd de gaswinning te minderen en gaf na de aardbeving in Zeerijp aan dat sprake was van 'code rood'.¹¹⁹ Het sprak niet expliciet over vertrouwen in het Groningse dossier.¹²⁰

Volgens de Onderzoeksraad voor Veiligheid was anno 2015 'onder de Groningers het vertrouwen ... aangetast dat de aardgasexploitant en de Nederlandse overheid het belang van hun veiligheid respecteren'.¹²¹ Volgens zijn analyse begon publieke ongerustheid rond 2006, toen men twijfelde over voorlichting en juistheid van de aannames van NAM en overheid dat de schade aan gebouwen gering zou blijven.¹²² Na de beving in Huizinge nam het vertrouwen verder af. 'Aangekondigde maatregelen en intensievere communicatie verbeteren dit vertrouwen niet of gooien zelfs olie op het vuur. NAM en Rijksoverheid onderkennen onvoldoende de boosheid en het wantrouwen bij de bevolking'.¹²³ Het College voor de Rechten van de Mens concludeerde naar aanleiding van het rapport van de OvV dat mensenrechten zijn genegeerd.¹²⁴ Anno 2017 was de Onderzoeksraad voor Veiligheid onverminderd kritisch op de wijze waarop de overheid op de aardbevingen reageerde: 'De bij de gaswinning betrokken partijen

114 Wijnker 2018, p. 17-21.

115 Postmes e.a. 2018, p. 115.

116 Postmes e.a. 2018, p. 116.

117 Eindadvies 'Vertrouwen in een duurzame toekomst' 2013, p. 30.

118 Eerste Advies Commissie Meijdam 2015, p. 1.

119 'Staatstoezicht op de mijnen: 'Code rood' in Groningen', *Trouw* 12 januari 2018.

120 Wel dat vertrouwen nodig zou zijn voor een energietransitie: SodM 14 maart 2018.

121 Aardbevingsrisico's in Groningen 2015, 14.

122 Aardbevingsrisico's in Groningen 2015, p. 47.

123 Aardbevingsrisico's in Groningen 2015, p. 86.

124 College voor de Rechten van de Mens 2015.

zijn er niet in geslaagd hun geschonden relatie met de Groningse bevolking te herstellen en de maatschappelijke onrust is groot.¹²⁵ Tevens tikte het Verenigde Naties-comité voor economische, sociale en culturele rechten Nederland op de vingers voor de wijze waarop de Staat omging met de situatie in Groningen.¹²⁶ Twee jaar later noemde het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties de schadeafhandeling een topprioriteit waardoor de Staat gebonden is binnen twee jaar over de uitvoering van de aanbevelingen te rapporteren.¹²⁷

Vanuit ombudsmensen kwam ook kritiek. De voor Groningen ingestelde Onafhankelijke Raadsman zag vanaf zijn instelling frustratie en onrust in het gebied.¹²⁸ In 2015 constateerde hij dat de maatschappelijke onrust, ondanks de maatregelen, alleen maar was toegenomen. ‘In veel klachten klinkt frustratie en boosheid door, inwoners geven soms aan de moed te verliezen en voelen zich machteloos.’¹²⁹ De jaren erna wees hij op de voortdurende gevoelens van onveiligheid en onzekerheid die Groningers ervaren: ‘een breed gevoeld gebrek aan vertrouwen.’¹³⁰ In 2016 publiceerde de Nationale ombudsman een rapport over de ‘bestuurlijke spaghetti’ die in Groningen was ontstaan.¹³¹ Een jaar later riepen de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman het nieuwe kabinet op: ‘stop met bouwen op wantrouwen en neem Groningers serieus’.¹³² Zij constateerden op basis van gesprekken met gedupeerde Groningers¹³³ dat velen het vertrouwen in de overheid hebben verloren en dat beter naar hen moest worden geluisterd. De Kinderombudsman stelde dat te weinig aandacht was voor de effecten van de aardbevingen en schademaatregelen op kinderen en jongeren.¹³⁴ Volgens de Nationale ombudsman hield de overheid ‘zich niet aan de afspraken, daardoor is het vertrouwen weg’;¹³⁵ hij pleitte voor een noodplan¹³⁶ en een staatssecretaris voor Groningen met ‘volledige aandacht’¹³⁷ voor het dossier.

8.3.3 *Vertrouwen in Groningen volgens bestuurders*

In het Groningse aardbevingsdossier werd gaandeweg door steeds meer bestuurders uitgesproken dat sprake was van een vertrouwenscrisis. Hoewel in 2013 de focus nog lag op onderzoeken en relatief weinig actie vanuit de overheid¹³⁸ kreeg het begin 2014 gesloten bestuursakkoord de titel *Vertrouwen op Herstel, Herstel*

¹²⁵ *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2017, p. 5.

¹²⁶ *Concluding observations* 2017.

¹²⁷ *Concluding observations* 2019.

¹²⁸ *Eindejaarsrapportage Onafhankelijke Raadsman* 2013; *Klachten Jaarrapportage* 2015.

¹²⁹ *Klachten Jaarrapportage* 2016, p. 4.

¹³⁰ *Klachten Jaarrapportage* 2018, p. 29; zie ook *Klachten Jaarrapportage* 2017; *Klachten Jaarrapportage* 2019.

¹³¹ *Bestuurlijke spaghetti* 2016.

¹³² *Een fundament met scheuren* 2017.

¹³³ ‘Ombudsman: wanhopige Groningers moeten snel duidelijkheid krijgen’, *RTV Noord* 12 januari 2018; Nationale ombudsman 2018; ‘Nationale ombudsman bivakkeert drie dagen in Groningen’, *RTV Noord* 28 maart 2019; ‘Ombudsman bezoekt bevingsgebied: ‘Ik vrees dat de saamhorigheid verdwijnt’’, *RTV Noord* 6 september 2019.

¹³⁴ *Vaste grond gezocht* 2017.

¹³⁵ Miskovic, *RTV Noord* 19 oktober 2018.

¹³⁶ ‘Nationale ombudsman: ‘Tijd voor noodplan Groningen’, *NPO Radio 1* 19 april 2019.

¹³⁷ Miskovic, *RTV Noord* 4 juni 2021.

¹³⁸ Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 2012/13, 33529, nr. 1.

van *Vertrouwen*.¹³⁹ Na de verschijning van het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid begin 2015 bood Minister van Economische Zaken Kamp zijn excuses aan en erkende hij dat ‘onvoldoende oog is geweest voor de veiligheid van de mensen.’¹⁴⁰ Premier Rutte gaf medio 2017 aan dat de overheid de situatie had onderschat¹⁴¹ en stelde dat ‘het vertrouwen van de inwoners in de overheid min honderd is’.¹⁴² De nieuwe minister van Economische Zaken en Klimaat Wiebes noemde het dossier, inclusief de maanden van onderhandeling nadat NAM uit de schadeafhandeling is gestapt, ‘Nederlands overheidsfalen van on-Nederlandse proporties’.¹⁴³

Na het besluit van Wiebes om de gaswinning vervroegd te beëindigen en de versterkingsopgave te pauzeren zodat onderzoek kan plaatsvinden over nut en noodzaak van de versterking, stapte NCG Alders op: ‘Hoe kan ik vertrouwen herstellen als ik mijn afspraken niet nakom?’¹⁴⁴ Ook directeur van de veiligheidsregio Mansveld was kritisch: ‘Ik mis vanuit het kabinet een arm om de schouders van de Groningers. En ik mis van betrokken bewindslieden terwijl zij een enorme boekhoudkundige exercitie uitvoeren het besef dat er gezondheidseffecten zijn op mensen. Die totaal geen vertrouwen hebben in dat gegoochel met cijfers.’¹⁴⁵

8.3.4 *Verzet vanuit de regio: belangenvertegenwoordigers, protest, en rechtszaken*

De eerste actiegroep tegen de gaswinning stamt uit 1989.¹⁴⁶ De Groninger Bodem Beweging, die de grootste belangenvertegenwoordigende vereniging vormt, werd opgericht in 2009, als vervolg van een klankbordgroep uit 2007. Na een half jaar had de GBB 200 leden,¹⁴⁷ inmiddels zijn dit er zo’n 4.000.¹⁴⁸ De GBB overlegt met beleidsmakers, voert juridische procedures, organiseert acties, lobbyt bij politici en zoekt media-aandacht voor de (gevolgen van de) aardbevingen;¹⁴⁹ zo stelde zij in 2015 in reactie op het OvV-rapport: ‘Ons vertrouwen in de gaswinning is verder weg dan ooit.’¹⁵⁰

Nadat de Dialoogtafel in 2015 werd beëindigd, gingen de maatschappelijke organisaties – Natuur & Milieufederatie, adviesorganisatie cultureel erfgoed Libau, Samenwerking Mijnbouwschade Groningen, Samenwerkende Bedrijven Eemsdelta, LTO Noord, FNV/CNV, lokale ondernemers, Huurdersplatform Aardbevingen Groningen, Platform Kerk & Aardbeving, VNO-NCW/MKB Noord, Groninger Dorpen en wooncorporaties – gezamenlijk verder als het Groninger Gasberaad, om zo de belangen van Groningers richting de overheid

139 Bestuursakkoord 2014.

140 ‘Minister Kamp betuigt spijt aan Groningers: ‘Veiligheid stond niet voorop’, *RTV Noord* 2 maart 2015.

141 Van Hofslot, *Dagblad van het Noorden* 17 juni 2017.

142 De Veer, *Dagblad van het Noorden* 17 juni 2017.

143 ‘Minister Wiebes: ‘Dit is Nederlands overheidsfalen van on-Nederlandse proporties’, *RTV Noord* 22 november 2017.

144 NCG 30 mei 2018, p. 7.

145 Hoedeman, *AD* 14 juli 2018.

146 Brandsma, Ekker & Start 2016, p. 69-75.

147 *Aardbevingsrisico’s in Groningen* 2015, p. 49.

148 GBB, ‘Over ons’ 2018.

149 GBB, ‘Wat doet de GBB’ 2018.

150 ‘Veiligheid Groningers genegeerd’, *NRC* 18 februari 2015.

en NAM beter te kunnen behartigen.¹⁵¹ De betrokkenheid van deze diverse belangenorganisaties in het Groningse dossier toont aan dat de gaswinning en aardbevingen effect hebben op allerlei aspecten van de samenleving en deze partijen zich geïmpliceerd voelen om bij het dossier betrokken te blijven.

In de jaren na de aardbeving kwam steeds meer landelijke aandacht voor de omstandigheden van de Groningers. De GBB organiseerde in 2015, 2016 en 2017 een goed bezochte fakkeltocht.¹⁵² Cabaretier Freek de Jonge schreef een protestlied en startte de petitie ‘Laat Groningen niet zakken’ waarin werd verklaard dat de aardgaswinning tot een ‘catastrofe’¹⁵³ leidde. De petitie kreeg ruim 200.000 handtekeningen en werd in de zomer van 2017 aangeboden aan de Tweede Kamer.¹⁵⁴ Volgens enquêteonderzoek uit 2018 tekende 51% van de Groningers zonder schade de petitie, en nemen vooral gedupeerden met meerdere schades veel (76%) deel aan petitie, fakkeltochten en andere acties.¹⁵⁵ Ook Milieudefensie vroeg via een enorme ‘Breien voor Groningen’ lappendeken aandacht van de politiek en het volk.¹⁵⁶ Na de zware aardbeving in Zeerijp begin 2018 zwengelde het protest in de regio verder aan: de fakkeltocht trok dat jaar 10.000 deelnemers.¹⁵⁷ In 2018 creëerde de GBB voor de Tweede Kamercommissie de film *Verdwenen vertrouwen*.¹⁵⁸ Acties tegen de gaswinning werden soms gekoppeld aan bredere milieumotieven, zoals door actiegroep *Code Rood* die bijvoorbeeld pompstations bezette.¹⁵⁹ Sinds 2018 lijkt het verzet en protest vanuit de regio echter in kracht te zijn afgenomen; betrokkenen geven aan dat het motto ‘gas terug’ immers was bereikt, dus dat mogelijk minder mensen de neiging hadden actie te voeren, of dat het ontbreken van een dergelijke verbindende boodschap resulteert in verdeeldheid waardoor men eerder verschillende belangen dan een gedeeld belang nastreeft – zo zijn inmiddels ‘geldpotten’ beloofd en gerealiseerd waar gemeenten en provincie onderling over kunnen steggelen.¹⁶⁰ Anno 2021 kondigde de secretaris van het Gasberaad haar vertrek aan, omdat zij het idee had dat haar belangenvertegenwoordiging nog onvoldoende resultaat kon boeken.¹⁶¹

De grootste successen, vanuit de regio gezien, lijken te zijn behaald bij de rechter. Belangengroeperingen, waaronder de GBB, individuele burgers, en lokale overheden hebben bij de bestuursrechter driemaal gelijk gekregen waardoor de minister van EZ(K) genoodzaakt was het niveau van de gaswinning te verlagen.¹⁶² Voor hen was het niveau van de gaswinning, als veroorzaker van de schade, een cruciaal onderdeel van hun leed en gebrek aan vertrouwen in de overheid: er werd onvoldoende rekening gehouden met de belangen, veiligheid, en mensenrechten

151 Groninger Gasberaad 2019.

152 GBB, ‘Geschiedenis’ 2018.

153 Petitie ‘Laat Groningen niet zakken’ 2017.

154 ‘Gebreed protest en petitie tegen Gronings gas’, *De Telegraaf* 29 juni 2017.

155 Postmes e.a. 2018.

156 Milieudefensie 2017.

157 ‘Fakkeltocht: ‘Indrukwekkende ring van vuur en fakkels’, *Dagblad van het Noorden* 19 januari 2018.

158 *GBB Krant* nr. 9 2018, p. 3.

159 Greijdanus & Postmes 2018; Schlömbach, *Dagblad van het Noorden* 27 augustus 2019; ‘Actie Code Rood Groningen: Vier pompstations van Shell tijdelijk buiten gebruik’, *Dagblad van het Noorden* 19 mei 2020.

160 Interviews betrokkenen 2020.

161 Groninger Gasberaad 2 juli 2021; Zwerver, *RTV Noord* 2 juli 2021.

162 ABRvS 18 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3578; ABRvS 15 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3156; ABRvS 3 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2217.

van Groningers.¹⁶³ Deze gedupeerden maakten hun zaak meermaals bij de bestuursrechter aanhangig omdat zij zich niet konden vinden in de beleidskeuzes en onderbouwing daarvan. Ze kregen (grotendeels) gelijk, wat voor hen een bevestiging kon vormen dat de Rijksoverheid en de besluiten over de gaswinning geen vertrouwen verdienden. Dat idee werd mogelijk bekrachtigd binnen het privaatrecht, waar de rechtbank bepaalde dat de Staat onrechtmatig heeft gehandeld door na de relatief zware beving van 2012 de gaswinning niet terug te schroeven.¹⁶⁴ Ook gaf de Hoge Raad in beantwoording van prejudiciële vragen aan dat EBN als staatsdeelneming medeaansprakelijk was voor de schade en dat de Staat in ieder geval vanaf 2005 op de hoogte had moeten zijn van de reële kans op schade.¹⁶⁵ Al met al lijken rechterlijke uitspraken te beamen dat het vertrouwen van Groningers is geschonden, omdat onrechtmatig en onzorgvuldig jegens hen werd gehandeld.

Tot slot liep een strafrechtelijke procedure. Enkele gedupeerden en de Groninger Bodem Beweging deden in 2015 aangifte tegen NAM omdat zij bleef gaswinnen terwijl zij zou hebben geweten dat dit schade veroorzaakte. Het Openbaar Ministerie (OM) besloot niet te vervolgen, waarna de Groningers via een zogeheten artikel 12-procedure het gerechtshof verzochten om het OM op te dragen alsnog tot vervolging over te gaan. Het Hof stemde in 2017 in met hun verzoek.¹⁶⁶ In september 2019 gaf het OM aan dat het strafrechtelijk onderzoek was afgerond, en dat NAM drie maanden had om te reageren.¹⁶⁷ Pas begin 2021 kondigde het OM aan te adviseren NAM niet strafrechtelijk te vervolgen, omdat het geen bewijs had gevonden voor levensgevaar.¹⁶⁸ Belangenorganisaties waren ontevreden over de lange duur van het onderzoek¹⁶⁹ en vonden dat het OM de veiligheidsrisico's onderschatte.¹⁷⁰ Het Hof moet nog beslissen of de vervolging inderdaad wordt gestaakt.

8.4 Institutionele context

Om te begrijpen hoe het vertrouwen in de overheid vanuit Groningen zich door de jaren heen heeft ontwikkeld is meer nodig dan het doorgronden van de schadeoorzaak – de aardbevingen – en het schadebeleid. In deze paragraaf behandel ik twee onderwerpen die naast, en in samenhang met, de schadeafhandeling effect hadden op het vertrouwensniveau in de casus, namelijk de verwevenheid van overheid en NAM in het Gasgebouw en de hoeveelheid gaswinning die de overheid heeft toegestaan.

8.4.1 *Het gasgebouw en de belangen van de Staat*

Een van de oorzaken voor het verlies van vertrouwen in de overheid in Groningen lijkt de verstrengeling van belangen tussen de overheid en NAM (en daarmee

163 Zie bijvoorbeeld 'Zienswijze tegen gasbesluit', *Groninger Bodem Beweging* 2015 en de aangevoerde argumenten in de drie Afdelingszaken.

164 Rb. Noord-Nederland 1 maart 2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:715.

165 HR 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1278.

166 Hof Arnhem-Leeuwarden 20 april 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:3248.

167 Van Hofslot, *Dagblad van het Noorden* 24 september 2019.

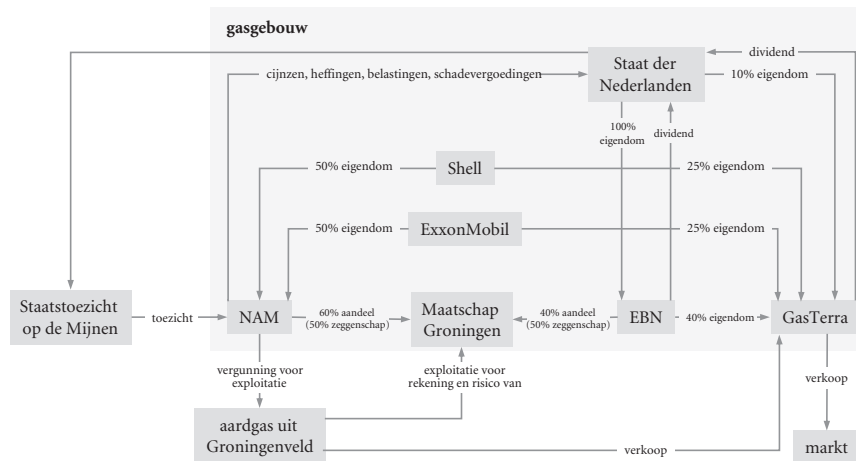
168 OM 2021.

169 Zijlstra, *Dagblad van het Noorden* 29 oktober 2020.

170 'Verbazing en teleurstelling na OM-advies om NAM niet te vervolgen', *NOS* 26 maart 2021.

Shell en ExxonMobil, aandeelhouders van NAM) te zijn. De Staat is via het zogenaamde ‘gasgebouw’ op allerlei manieren betrokken bij de gaswinning. Ik ga in deze paragraaf in op deze verstrengeling en schets het huidige gasgebouw.¹⁷¹

Tot de ontdekking van het Groningse aardgas eind jaren '50 was steenkool de voornaamste energiebron in Nederland. De reden voor de vorming van het gasgebouw was de tot dan toe bestaande regelgeving die van de Staat vergde dat zij alle aardgas afnam van de exploitant, ook als hier geen feitelijke afzetmarkt voor was. De regelgeving vormde vanwege de grootte van het Groningenveld een potentiële miljardenstrop, dus kwam het kabinet in 1962 met de Nota de Pous die de contouren van de nieuwe samenwerking schetste.¹⁷² De Staat werd hiermee betrokken in alle aspecten van de gaswinning: productie, transport, en afzet. De verhoudingen in het gasgebouw zijn het beste te begrijpen in schematisch overzicht, zoals in figuur 8.4.



Figuur 8.4 De partijen in het gasgebouw.¹⁷³

De minister van EZ(K) dient op grond van art. 6 lid 1 sub b Mijnbouwwet, alvorens gaswinning kan plaatsvinden, in te stemmen met het door NAM opgestelde winningsplan. Daarmee bepaalt de minister en dus de overheid in welke mate de Nederlandse bodemschatten dienen te worden benut. De Staat is voorts 100%-aandeelhouder in Energie Beheer Nederland (EBN, voorheen Staatsmijnen), dat zelf voor een deel eigenaar is van GasTerra en de (Stille) Maatschap Groningen. EBN is voor 40%, samen met NAM (de resterende 60%) aandeelhouder in deze Maatschap, die wel het ‘hart van de publiek-private samenwerking in de Groningse gaswinning’¹⁷⁴ is genoemd. Deze Maatschap voert het beleid uit met betrekking tot de opsporing en winning van gas door NAM uit het Groningenveld. EBN

¹⁷¹ Zie voor analyses van de voorgaande vormen van samenwerking bijvoorbeeld Roggenkamp, *NJB* 2015/1247; Van Gastel, Van Maanen & Kuijken 2014.

¹⁷² *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2015, p. 33-34; zie ook Roggenkamp, *NJB* 2015/1247.

¹⁷³ Naar: *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2015, p. 23.

¹⁷⁴ *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2015, p. 24.

werd vanwege de betrokkenheid in de Maatschap door de Hoge Raad aangemerkt als mede-exploitant en medeaansprakelijk, hoewel de formele concessie in 1963 alleen aan NAM was toegekend.¹⁷⁵ Het gewonnen gas wordt via GasTerra, dat deels eigendom is van de Staat, EBN, Shell en ExxonMobil vervolgens verkocht aan de markt. Via Staatstoezicht op de Mijnen, dat onder het ministerie van EZK valt, wordt toezicht gehouden op de gasproductie.

De afspraken tussen NAM en EBN en de opzet van de Maatschap Groningen, de Overeenkomst van Samenwerking, was jarenlang vertrouwelijk en dit voedde wantrouwen over de belangen van de Staat.¹⁷⁶ De Overeenkomst werd begin 2018 gepubliceerd door *Dagblad van het Noorden*¹⁷⁷ en enkele maanden later ook door de minister formeel openbaar gemaakt omwille van ‘maximale transparantie’,¹⁷⁸ hoewel hij aanvankelijk weigerde omdat de Staat nog in onderhandeling met Shell en ExxonMobil was over toekomstige afspraken over kostenverdeling.¹⁷⁹

In totaal heeft de Staat sinds het begin van de winning ruim € 417 miljard aan aardgasbaten ontvangen.¹⁸⁰ Vooral de winning in het jaar 2013, waarin het hoogste volume aardgas werd gewonnen terwijl de aardbeving in Huizinge net had plaatsgevonden, creëerde veel scepsis onder Groningers over de mate waarin de financiële belangen van de Staat werden gewogen ten opzichte van hun (veiligheids-)belangen. Hun gevoelens werden bekrachtigd door de Onderzoeksraad voor Veiligheid, die stelde dat het ministerie van EZ ‘hoeder van alle belangen’¹⁸¹ was terwijl het zich vooral richtte op ‘leveringszekerheid van het gas en optimalisering van de opbrengsten’¹⁸² en ‘checks and balances’ ontbraken: een kleine groep betrokkenen besliste over de gehele keten.¹⁸³ In een eerdere analyse van het gasgebouw was geconstateerd dat het ministerie EBN onvoldoende aanstuurde en de verhoudingen veelal informeel waren.¹⁸⁴

Sinds de aardbeving in Huizinge en de voor Groningers tegenvallende schadeafhandeling is ook een aantal keer gesuggereerd dat NAM of diens aandeelhouders Shell of Exxon via juridische of boekhoudkundige methoden onder het vergoeden van de schade uit zouden komen. Zo vreesde men dat NAM een beroep zou doen op verjaring.¹⁸⁵ Begin 2018 trok Shell haar zogenaamde 403-verklaring ten opzichte van NAM in – een garantie dat Shell de aansprakelijkheid van NAM zou (blijven) dekken. Shell gaf na veel ophef in een publieke verklaring aan haar aansprakelijkheid niet uit de weg te gaan en garant te blijven staan.¹⁸⁶ Dit toont het wantrouwen in maar ook tussen de verschillende partijen van het gasgebouw.

175 HR 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1278; omdat sprake is van een stille maatschap, verklaarde de rechtbank procedures jegens de Maatschap Groningen niet-ontvankelijk: Rb. Noord-Nederland 5 oktober 2016, ECLI:NL:RBNNE:2016:4402, m.nt. Warendorf, *M&R* 2017/21.

176 Zie ook Bröring, ‘Overzicht van instanties’ 2019, p. 126-129.

177 Wind, *Dagblad van het Noorden* 31 januari 2018.

178 *Kamerstukken II* 2017/18, 33529, nr. 493.

179 *Kamerstukken II* 2017/18, 33529, nr. 427; *Kamerstukken II* 2017/18, 33529, nr. 463.

180 CBS 2019; inmiddels is dit bedrag enigszins toegenomen.

181 *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2015, p. 75.

182 *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2015, p. 7.

183 *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2015, p. 75.

184 Van Gastel, Van Maanen & Kuijken 2014, p. 37-38.

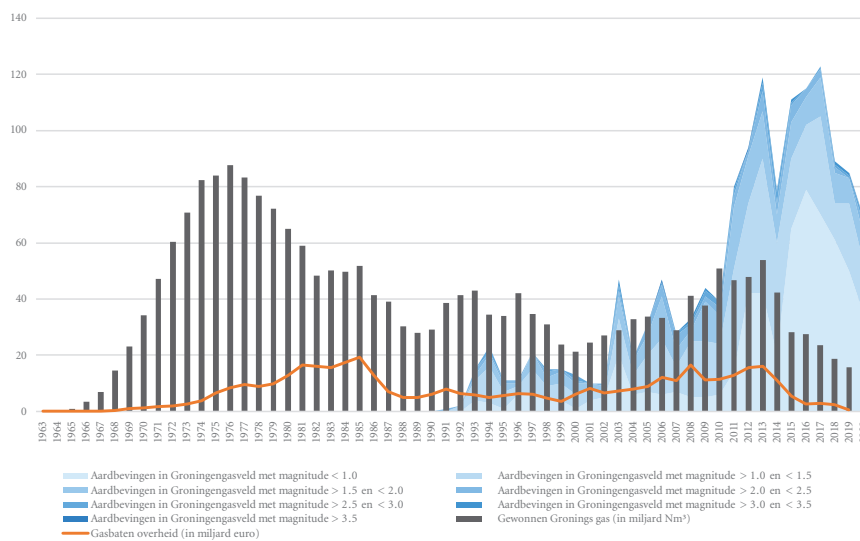
185 NAM 9 augustus 2017; NCG 10 augustus 2017; Schlimbach, *Dagblad van het Noorden* 9 augustus 2017.

186 Van Dooren, *MvO* 2018, p. 61-62; ‘Shell is zo zeker geen force for good’, *Het Financieele Dagblad* 30 januari 2018; Van Sluis & Olmer, *Dagblad van het Noorden* 30 januari 2018; Van der Walle, *NRC* 31 januari 2018; *Kamerstukken II* 2017/18, 33529, nr. 422.

Nu de gaswinning vervroegd wordt stopgezet en grote kosten gemoeid gaan met de schadeafhandeling en versterking, verloopt de financiële afrekening ‘achter de schermen’ in het gasgebouw moeizaam.¹⁸⁷ NAM is van mening dat de kostenraming van de overheid te hoog is en maatregelen worden genomen vanuit andere belangen dan veiligheid in technisch-juridische termen, waardoor de kosten hen redelijkerwijs niet zouden moeten worden doorberekend;¹⁸⁸ bovendien krijgen zij onvoldoende gespecificeerde rekeningen toegestuurd.¹⁸⁹

8.4.2 Niveau van de gaswinning

De hoeveelheid en de intensiteit van de aardbevingen in Groningen zijn het resultaat van het niveau van de gaswinning. De minister bepaalt dit niveau via een instemmingsbesluit, waardoor de overheid direct betrokken is bij de veroorzaking (en in zekere zin de intensiteit bepaalt) van de aardbevingen. Dit komt het vertrouwen in de overheid niet ten goede. Belangenorganisaties en Groningers spraken jaren over ‘gas terug!’.¹⁹⁰ In figuur 8.5 worden het niveau van de gaswinning, de aardgasbaten van de Staat en de frequentie van de aardbevingen (dat wil zeggen: de hoeveelheid aardbevingen) per jaar weergegeven.



Figuur 8.5 De hoeveelheid gewonnen gas, de gasbaten, en de hoeveelheid aardbevingen tegen elkaar afgezet van 1963 tot 2020.¹⁹¹

187 Partijen gingen in arbitrage: *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 768; ook voor de gewijzigde inzet van gasopslag Norg: *Kamerstukken II* 2020/21, 33529, nr. 850;

NAM 31 maart 2021.

189 De Veer, *Dagblad van het Noorden* 13 april 2021.

190 ‘Woedende Groningers tegen Rutte: gas terug!’, *NOS* 7 maart 2017; Swarts, *RTV Eén* 20 januari 2018.

191 Hoeveelheid gewonnen gas: ‘Gas- en oliewinning’ 2021 (online, geraadpleegd 11 mei 2021); gasbaten CBS 2019; *Kamerstukken II* 2019/20, 35470 XIII, nr. 1, p. 77; *Kamerstukken II* 2019/20, 35650 XIII, nr. 2, p. 25; hoeveelheid aardbevingen: ‘Aardbevingen Groningen’ (online, geraadpleegd 11 mei 2021).

De recordhoeveelheid gas – ruim 52 miljard kubieke meter – die in 2013, het jaar na de beving bij Huizinge, werd gewonnen¹⁹² zette kwaad bloed. De oud-inspecteur generaal der Mijnen noemde dat besluit achteraf ‘meedogenloos’;¹⁹³ volgens betrokken politici betrof dit geen besluit maar vormde het onderdeel van lopend beleid op basis van een eerder ingediend winningsplan.¹⁹⁴ Feit is dat de minister de mogelijkheid had gehad om in te grijpen omwille van de veiligheid en dat het *niet* nemen van een besluit daarmee de veiligheid van Groningers onvoldoende beschermde, zo beaamden de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State¹⁹⁵ en de rechtbank Noord-Nederland.¹⁹⁶

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State oordeelde eind 2015 dat de Staat de veiligheidsbelangen van de Groningers onvoldoende had meegewogen in de vaststelling van het winningsplan over 2015-2016. De Afdeling begreep niet waarom de minister vasthield aan de benodigde hoeveelheid gas voor een ‘koud’ in plaats van een ‘gemiddeld’ jaar en vond de motivering van de minister onvoldoende. De rechters wilden niet het besluit vernietigen omdat daarmee terug zou worden gevallen op een nog hoger winningsniveau, en bepaalden zelf via voorlopige voorziening dat niet meer mocht worden gewonnen dan 27 miljard kubieke meter, de leveringszekerheid voor een gemiddeld jaar.¹⁹⁷ De rechtbank Noord-Nederland stelde de Staat later, mede vanwege deze overwegingen van de Afdeling, aansprakelijk voor de periode van januari 2013, toen Staatstoezicht adviseerde de gaswinning te beperken, tot 18 november 2015, toen het niveau van de gaswinning door de Afdeling werd teruggebracht.¹⁹⁸

Ook latere winningsbesluiten konden de goedkeuring van de Afdeling niet dragen. Eind 2017 oordeelde zij dat het instemmingsbesluit over het vijfjarig winningsplan, waardoor jaarlijks ruim 21 miljard kubieke meter gas mag worden gewonnen, onvoldoende was gemotiveerd. De Afdeling vond het risico voor Groningers onvoldoende meegewogen en onderzocht, en vond onvoldoende onderbouwd waarom de leveringszekerheid als minimumgrens werd gehanteerd.¹⁹⁹

Het nieuwe kabinet kondigde aan de gaswinning verder te willen verminderen en maatregelen te nemen om het niveau dat nodig is voor leveringszekerheid, de ‘vraagkant’, terug te brengen.²⁰⁰ Na de aardbeving bij Zeerijp begin 2018 adviseerde Staatstoezicht de gaswinning versneld terug te brengen naar het door hen berekende ‘veilige’ niveau van 12 miljard kubieke meter per jaar.²⁰¹ Het kabinet besloot in maart de gaskraan inderdaad veel sneller dicht te gaan draaien dan in het regeerakkoord was vastgelegd.²⁰² Minister Wiebes noemde dit achteraf ‘Misschien ...wel de grootste beslissing uit deze kabinetsperiode. Gewoon de

192 Luyendijk, *NRC* 24 december 2013a.

193 Ekker, *NOS* 1 februari 2018.

194 *Handelingen II* 2013/14, nr. 50, item 7, p. 25; ‘Rutte: ‘We hebben niet stiekem de gaswinning nog even verhoogd’, *RTV Noord* 2 februari 2018; ‘Asscher noemt uitspraken Jan de Jong (SodM) ‘onzin’, *NPO Radio 1* 2 februari 2018.

195 ABRvS 18 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3578.

196 Rb. Noord-Nederland 1 maart 2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:715.

197 ABRvS 18 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3578.

198 Rb. Noord-Nederland 1 maart 2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:715, r.o. 4.1.12.2.

199 ABRvS 15 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3156.

200 *Vertrouwen in de toekomst* 2017, p. 42-43.

201 *Advies Groningen-gasveld* 2018.

202 *Kamerstukken II* 2017/18, 33529, nr. 457.

gaskraan dicht. Ik heb hier radicaal op ingezet.²⁰³ De motivering van het besluit vermeldde dat de keuze om de winning te beëindigen, en niet alleen te halveren, mede gebaseerd was op de veiligheidsbeleving van de Groningers: bij halvering wordt de kans op de beving kleiner, maar de kracht van de beving niet.²⁰⁴

Ondanks de inzet van het nieuwe kabinet bleek dat de minister ook over het winningsjaar 2018/2019 zijn instemming onvoldoende had gemotiveerd. Dit keer ging het echter over de onderbouwing van het verminderen van de gaswinning ná dat winningsjaar, wat ook onderdeel van het instemmingsbesluit uitmaakte. De Afdeling vond onvoldoende onderbouwd waarom de gaswinning na deze winningsperiode niet sneller kon worden teruggebracht naar nul, waardoor de rechtsgevolgen van het besluit in stand werden gehouden maar de minister een waarschuwing kreeg voor het nemen van toekomstige besluiten.²⁰⁵ Enkele maanden later maakte de minister bekend dat er mogelijkheden zijn om de gaswinning nog vroeger te beëindigen, waardoor deze in 2020 al onder het veilig bevonden niveau van 12 miljard kubieke meter zou komen en de gaskraan per 2022 helemaal dicht zou kunnen.²⁰⁶ De Afdeling keurde het winningsbesluit voor 2019/2020 voor het eerst wél goed: de minister had de veiligheidsrisico's juist vastgesteld en vanwege de vervroegde stop van de gaswinning en de verbeterde schadeafhandeling was volgens haar zichtbaar dat belangen van omwonenden (beter) werden gewogen.²⁰⁷ Ook het besluit voor winningsjaar 2020/2021 kon de goedkeuring van de Afdeling dragen: de door de minister genomen maatregelen in Groningen, waaronder het versnelde afbouwen van de gaswinning, waren voor de hoogste bestuursrechter reden om te oordelen dat de belangenafweging in redelijkheid was verlopen.²⁰⁸

Het feit dat de minister bij herhaling niet in staat bleek om het benodigde niveau van de gaswinning overtuigend te motiveren, sluit aan bij de vrees van veel Groningers dat economische belangen belangrijker bleven dan hun veiligheid en sceptisch waren over de plannen van het kabinet. 80% van de Groningers in het panel van EenVandaag verwachtte anno 2019 niet dat de overheid haar afspraken over de verlaging van de gaswinning na zou komen.²⁰⁹ In ander enquêteonderzoek werd na de aankondiging dat de gaswinning vervroegd zou worden afgebouwd een (tijdelijke) stijging in het vertrouwen in de (overheids-)instanties geobserveerd,²¹⁰ dus kan – zeker als de beloftes worden opgevolgd – het dichtdraaien van de gaskraan mogelijk helpen het vertrouwen in Groningen te herstellen. Begin 2021 kwam de Staat met NAM overeen om de gasopslag Norg aan te wenden voor geconverteerd hoogcalorisch gas, waardoor het einde van de gaswinning in zicht lijkt te zijn.²¹¹

203 'Wiebes: 'Dichtdraaien gaskraan was grootste kabinetsbesluit deze periode', *RTV Noord* 27 augustus 2018.

204 *Kamerstukken II* 2017/18, 33529, nr. 457, p. 2-3.

205 ABRvS 3 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2217.

206 *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 678.

207 ABRvS 15 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1665.

208 ABRvS 21 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1609.

209 Kester, *EenVandaag* 5 maart 2019.

210 Stroebe e.a. 2019, p. 33.

211 *Kamerstukken II* 2020/21, 33529, nr. 850.

8.5 Schadebeleid in de casus

Het schadebeleid in Groningen is vanwege de verschillende schadesoorten en de hoge aantallen gedupeerden bijzonder gecompliceerd. Maatregelen volgden elkaar in hoog tempo op; soms werden reeds binnen enkele maanden beleidswijzigingen ingezet. Bovendien bestonden voor verschillende groepen gedupeerden verschillende schademaatregelen. Veelal kende zowel NAM diverse maatregelen en liet de overheid deze in stand; soms werd door NAM en overheid parallel beleid geïntroduceerd. In deze paragraaf zet ik het beleid per onderdeel (schadesoort) op chronologische wijze uiteen, wat resulteert in een zeer uitvoerige beschouwing. Aangezien juist de complexiteit van het schadebeleid en de vele verschillende regelingen hebben bijgedragen aan het onbegrip, de ontevredenheid en het wantrouwen bij veel Groningers, heb ik in deze paragraaf desondanks die volledigheid, uitvoerigheid, en in zekere zin onnavolgbaarheid behouden. Ik meen hiermee het meest recht te doen aan de casus en de ervaringen van gedupeerde Groningers.

De meest duidelijke schade in Groningen was de fysieke schade aan gebouwen. Dat uitte zich vaak in scheuren of zettingen in huizen, schuren, oude boerderijen en andere gebouwen. In par. 8.5.1 behandel ik de schadeafhandeling voor deze schadeoorzaak, die een ingewikkelde geschiedenis kent. Vanwege het risico op schade, dat aanwezig blijft ondanks het terugdraaien van de gaskraan, was tevens sprake van waardevermindering van gebouwen en gederfd woongenot. Deze schadesoort bespreek ik onder de noemer ‘waardedaling gebouwen’ in par. 8.5.2. Hieronder bespreek ik ook de uitkoopregeling voor mensen die wegwilden uit het aardbevingsgebied maar hun huis niet verkocht kregen. Ten derde hadden Groningers last van immateriële schade, blijktens gerechtelijke procedures, en is toegezegd dat een vergoeding (smartengeld) zal worden toegekend door het Instituut Mijnbouwschade Groningen. In par. 8.5.3 ga ik in op deze schadesoort.

Naast deze drie schadeoorzaken werd in Groningen een programma opgezet ter versterking van gebouwen. De versterking diende ter voorkomen van toekomstige schade en waardedaling, maar vooral om de veiligheid van de Groningers (beter) te kunnen waarborgen. De versterkingsopgave bespreek ik in par. 8.5.4. Tot slot ondernamen NAM en overheden leefbaarheidsmaatregelen in Groningen, in aanvulling op de eerdergenoemde vormen van schadevergoeding. Het bieden van een toekomstperspectief werd gezien als de derde pijler om de problematiek rond gaswinning aan te pakken: schadeafhandeling, versterking, leefbaarheid.²¹² De leefbaarheidsmaatregelen behandel ik in par. 8.5.5.

In iedere subparagraaf ga ik eerst in op de opzet en het verloop van het onderdeel van het schadebeleid; vervolgens reflecteer ik op de beschikbare beoordelingen en evaluaties van die vorm van schadeafhandeling. Ik houd me in dit hoofdstuk bezig met schade door en schadeafhandeling van bodembeweging door gaswinning. NAM kan ook andere schade veroorzaken (zoals gewasschade door

212 *Kamerstukken II* 2017/18, 33529, nr. 423, p. 5.

aanwezigheid van kabels of geluidsoverlast rondom boorinstallaties²¹³), maar dit valt buiten de scope van dit onderzoek.

8.5.1 Fysieke schade

8.5.1.1 Opzet en verloop van de schadeafhandeling

Deze schadesoort, fysieke of constructieve schade – ‘schade waarbij sterkte, stijfheid of stabiliteit van een (deel van een) bouwwerk is aangetast, waardoor gevaar wordt veroorzaakt of de bruikbaarheid wordt verhinderd’²¹⁴ – kende in dit dossier een ingewikkelde geschiedenis. Aanvankelijk kon de schade via het reguliere civiele aansprakelijkheidsrecht verhaald worden op de veroorzaker NAM. Naarmate de aantallen aanvragen toenamen, stelde NAM een vast schadeprotocol op waarlangs zij verzoeken tot schadevergoedingen zou beoordelen. Door afspraken met lokale bestuurders en het Rijk initieerde NAM de oprichting van een speciale organisatie, het Centrum Veilig Wonen (CVW), die fysieke schadeverzoeken zou gaan afhandelen. Tevens werd een Commissie Bijzondere Situaties ingesteld die voor individuele ‘schrijnende gevallen’ zou kijken naar schadeverzoeken van gedupeerden met bijzondere persoonlijke omstandigheden. Omdat de afhandeling van schade via NAM en CVW te wensen overliet, nam het parlement een amendement aan waardoor in het Groningengasveld sprake zou zijn van omgekeerd bewijsvermoeden: gedupeerden zouden in principe niet langer zelf aan te hoeven tonen dat hun schade het gevolg was van gaswinning. Ook werden Arbiters Bodembeweging ingesteld zodat gedupeerden bij conflicten met NAM en CVW op een laagdrempelige manier een *second opinion* konden vragen.

Vanwege de toenemende ontevredenheid en publieke druk op NAM en de overheid kondigden zij in maart 2017 aan dat NAM uit de schadeafhandeling zou stappen. Na veel deliberatie kwamen partijen in maart 2018 tot een publiekrechtelijke schadeafhandeling via de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen (TCMG). Deze instantie was slechts bevoegd om op schadevergoedingsaanvragen na maart 2017 te beslissen, waardoor nog veel ‘oude schadegevallen’ overbleven die NAM, deels via de Arbiters, met beperkt succes poogde af te handelen. Daarnaast had de TCMG te maken met een ‘stuwmeer’ aan aanvragen, waardoor zij zich genoodzaakt zag via een gestandaardiseerde aanpak te proberen een inhaalslag te maken. Gaandeweg lukte het de TCMG en haar wettelijk verankerde opvolger het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG, per 1 juli 2020) om vooruitgang te boeken in de afhandeling van de grote aantallen schadeverzoeken, hoewel hoge aantallen verzoeken bleven komen. Medio 2021 kwam het IMG daarom met maatregelen om de schadeafhandeling (verder) te vereenvoudigen en te versnellen.

In deze paragraaf bespreek ik de opzet en het verloop van de afhandeling van fysieke schade op chronologische wijze. De schadesoort kent zoals gezegd zeer hoge aantallen schademeldingen: het CVW verwerkte ruim 75.000 aanvragen; hiernaast ontvingen de TCMG en het IMG tot augustus 2021 ruim 124.000 meldingen.

213 NAM, ‘Overlast door activiteiten’, 2020.

214 Aardbevingsrisico’s in Groningen 2015, p. 42.

Tot 2012: schadeafhandeling door NAM

De exploitant van een mijnbouwwerk, in het geval van Groningen NAM,²¹⁵ is op grond van art. 6:177 BW aansprakelijk voor schade die ontstaat door de uitstroming van delfstoffen als bedoeld in art. 1 sub a Mijnbouwwet als gevolg van het ‘niet beheersen van de ondergrondse natuurkrachten die door de aanleg of bij de exploitatie van het werk zijn ontketend’.²¹⁶ Aardbevingen werden echter niet verwacht en lange tijd ook niet erkend als mogelijk gevolg van de gaswinning. De aanname van deskundigen was dat door gaswinning enkel (voorspelbare) bodemdaling zou optreden, doordat een gedeelte van de aardlaag langzaam en gelijkmatig werd weggepompt.²¹⁷ Om de schade hiervan te compenseren, richtte NAM in 1983-84 een Commissie Bodemdaling op.²¹⁸ Deze commissie keerde voornamelijk uit aan regionale overheden vanwege schade geleden door waterschappen en aan infrastructuur. In 2015 werd een aanvullende overeenkomst gesloten zodat het plafond van de door NAM te vergoeden uitkering voor bodemdaling werd verhoogd.²¹⁹ Tot eind 2019 was van het totaal van zo’n € 930 miljoen nog ruim € 480 miljoen beschikbaar.²²⁰ De afhandeling van schade door bodemdaling blijft voor provincie en waterschappen via deze Commissie verlopen; per 1 juli 2020 werd de afhandeling van overige claims inzake bodemdaling overgeheveld naar het publiekrechtelijke Instituut Mijnbouwschade Groningen.²²¹

De eerste geregistreerde aardbeving in 1986 veranderde de zaak. Hoewel NAM de eerste jaren ontkende dat een causaal verband kon bestaan tussen de bodembewegingen (anders dan -daling) en de gaswinning, werd dit verband in 1993 bevestigd door een commissie ingeschakeld door het ministerie van EZ.²²² Volgens documentatie van NAM kende zij sinds 1993 (interne) regelingen voor het afhandelen van schade door bevingen veroorzaakt door de gaswinning;²²³ andere bronnen spreken over schadeafhandeling vanaf 1995²²⁴ of 1997.²²⁵ De procedure verliep volgens afspraak tussen NAM en de provincies Drenthe en Groningen: ‘particulieren die menen schade te hebben als gevolg van een geregistreerde aardbeving [kunnen] daarvoor een claim bij de exploitant ... indienen als het gaat om een aardbeving met een intensiteit IV of meer.’²²⁶ De vergoeding van schade vanuit NAM was richting particulieren in de praktijk ‘eerder uitzondering dan regel’.²²⁷ Bovendien was het aantal schadevergoedingsverzoeken relatief gering; na de beving bij Roswinkel in 1997 van 3,4 SvR ontving NAM ruim 200 claims.²²⁸

215 Inmiddels heeft de Hoge Raad geconcludeerd dat ook EBN aan te merken is als exploitant: HR 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1278.

216 Zie hierover verder: Oldenhuis & Koerts 2019, p. 51-62.

217 *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2015, p. 26-27, 34; Van Dunné, *NJB* 2014/2264.

218 Op basis van overeenkomsten met de Provincie Groningen en het Rijk; sindsdien zijn ook andere belanghebbenden tot deze overeenkomsten toegetreden; Commissie Bodemdaling 2020.

219 Commissie Bodemdaling 2020, p. 16.

220 Commissie Bodemdaling 2020, p. 17.

221 Art. 22 Tijdelijke wet Groningen, *Stb.* 2020, nr. 85.

222 Begeleidingscommissie Onderzoek Aardbevingen 1993.

223 *Protocol Schadeafhandeling* 2014, p. 5.

224 *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2015, p. 41.

225 Oldenhuis, *NJB* 2015/1249, p. 1726.

226 *Kamerstukken II* 1997/18, 21108, nr. 6, p. 2.

227 Van Dunné, *NJB* 2014/2264.

228 *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2015, p. 41;

De aardbevingen leidden tot de instelling van de Technische commissie bodembeweging (Tcbb) in 2000.²²⁹ Deze commissie had als taak de minister te adviseren en gedupeerden van bodembeweging te informeren en adviseren over schadeclaims, mede via contra-expertise.²³⁰ Mijnondernemingen zegden toe dit advies te volgen en hebben dit sindsdien gedaan.²³¹ De Tcbb kende ‘om lichtvaardig gebruik ... te voorkomen’²³² een toetredingsrecht van *f* 200 voor natuurlijke personen en *f* 400 voor rechtspersonen. Er is door Groningers weinig gebruikgemaakt van deze adviesmogelijkheid, mogelijk vanwege twijfels over onpartijdigheid en deskundigheid van deze commissie.²³³

Tot de aardbeving bij Huizinge in 2012 ontving NAM in totaal zo’n 1.100 schadeclaims, wat ze ‘gemakkelijk aankonden, en wat ook geheel geruisloos is verlopen’²³⁴ aldus NAM. Na de zware aardbeving bij Huizinge nam het aantal schademeldingen sterk toe. Er kwamen 2.407 meldingen in 2012, en 9.469 in 2013.²³⁵ Hoewel het aantal toekenningen en de toegekende schadebedragen redelijk hoog lag, was onder Groningers ontevredenheid over de lange afhandelingsstijd: de afhandeling van een claim duurde bijna een jaar.²³⁶ NAM was als organisatie niet gericht op grootschalige schadeafhandeling. Zij organiseerde informatiebijeenkomsten en begon in het voorjaar van 2013 met keukentafelgesprekken.²³⁷ Vanwege toenemende maatschappelijke onrust stelde de Tweede Kamer de instelling voor van een Onafhankelijke Raadsman als een soort ombudsman ‘waar bewoners terecht kunnen met vragen en zorgen over de gaswinning en daardoor ontstane schade.’²³⁸ Deze Raadsman vormde een centraal, doch niet toezichthoudend of bevoegd, (meld-)punt voor ‘afhandeling van individuele klachten over lopende schade-afhandelingsprocedures.’²³⁹ Hij kende geen formele procedure of status, maar trad op als bemiddelaar en bracht in zijn halfjaarlijkse verslagen advies uit.²⁴⁰

Het eerste schadeprotocol van NAM

NAM kende vanaf begin 2014 een (concept) Handboek Aardbevingsschade, dat voor schade-experts en aannemers de wijze van schadeopname en -herstel beschreef.²⁴¹ In augustus presenteerde zij een schadeprotocol, opgesteld in overleg met de Onafhankelijke Raadsman en Tcbb.²⁴² Dit protocol gaf aan hoe schade kon worden gemeld: online, per brief of via formulieren bij gemeentelijke informatiepunten. Het protocol vermeldde geen termijn, hoewel werd geadviseerd schade zo snel mogelijk na een aardbeving te melden omdat causaliteit

229 Instellingsbesluit Technische commissie bodembeweging, *Stert.* 2000, 19; *Stert.* 2001, 76.

230 *Sib.* 2002, 617; Roggenkamp, *NJB* 2015/1247, p. 1712-1714; *Jaarverslag SodM* 2009, p. 39.

231 *Aanhangsel van de Handelingen* 2012/13, nr. 71.

232 *Stert.* 2001, 76, p. 4.

233 Volgens Van Dunné, *NJB* 2014/2264, p. 3127.

234 Zaal, *De Correspondent* 18 augustus 2015.

235 Luyendijk, *NRC* 24 december 2013b.

236 Postmes e.a. 2020, p. 24.

237 *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2015, p. 52.

238 *Kamerstukken II* 2012/13, 33529, nr. 4.

239 *Kamerstukken II* 2012/13, 33529, nr. 21.

240 *Kamerstukken II* 2012/13, 33529, nr. 21; *Eindejaarsrapportage Onafhankelijke Raadsman* 2013; Interviews betrokkenen 2020.

241 ‘Eerste protocol schept duidelijkheid over schadeafhandeling’, *NAM* 22 augustus 2014.

242 *Protocol Schadeafhandeling* 2014.

vaststellen bemoeilijkt werd naarmate tijd verstreek. De melding werd in de regel binnen twee weken in behandeling genomen, mits: het gebouw in de buurt van het epicentrum van een aardbeving lag – het protocol bevatte een contourenkaart waarbuiten het ‘onwaarschijnlijk’²⁴³ was dat schade door aardbevingen voor zou komen; sprake was van zaakschade; en ‘het aannemelijk is dat de schade is ontstaan door een aardbeving die het gevolg is van gaswinning door NAM’.²⁴⁴ Als een melding in behandeling werd genomen, maakte een schade-expert binnen een maand een afspraak om de schade op te nemen. Binnen drie maanden na dat bezoek presenteerde deze expert een rapport, dat werd voorgelegd en besproken met de melder. NAM deed vervolgens binnen twee weken na aanbieding van het rapport een schriftelijk aanbod aan de melder. Zij gaf aan een voorkeur te hebben voor compensatie in natura, zodat de aannemer direct werd betaald, maar dat de mogelijkheid bestond in geld te worden gecompenseerd. Wel ‘moet een eigenaar zich bewust zijn van zijn wettelijke verplichting om schade waar mogelijk te beperken’²⁴⁵ in verband met mogelijke toekomstige aardbevingen en schademeldingen. Het protocol kende een mogelijkheid tot contra-expertise, zowel via deskundigen geselecteerd door de schademelder of via een adviesvraag aan de Tcbb.²⁴⁶

Het protocol benoemde drie ‘schadecategorieën’. Bij categorie A was de aange troffen schade direct gevolg van de aardbevingen; bij categorie B was de schade reeds aanwezig maar door de aardbeving verergerd; bij categorie C kon de schade niet in verband worden gebracht met een aardbeving.²⁴⁷ In het geval van schade in categorie A werd schade volledig vergoed, maar in het geval van B-schade werd schade slechts vergoed afhankelijk van het ‘aandeel van de beving’²⁴⁸ en in geval van een ‘onderliggende externe oorzaak’ – fundering, zetting, onderhoud, verbouwingen, kelders/aanbouwen of kapconstructies – werd de B-schade feitelijk aangemerkt als C-schade en kwam geen vergoeding.²⁴⁹ Als de schademelder niet bereid was om het ‘achterstallig onderhoud en/of eigen gebrek’ op eigen kosten te verhelpen, zou de schade niet worden hersteld én verviel het recht op herstel ‘indien deze schade in de toekomst verergert’.²⁵⁰ De schade-expert berekende de hoogte van het schadebedrag. NAM vergoedde een aantal bijkomende kosten – gederfde uren tijdens de schadeopname en herstelwerkzaamheden en schoonmaakkosten – standaard via een vast bedrag, gerelateerd aan de omvang van de schade. Voor aanvullende bijkomende kosten zoals een alternatieve werk- of verblijfplaats, omzettering en kosten voor contra-expertise, werd vergoeding verstrekt als dit door de schade-expert als noodzakelijk was beoordeeld.²⁵¹

Iedere melder kreeg een online schadedossier waarin de voortgang kon worden bijgehouden.²⁵² Schademelders werden verzocht klachten over de afhan-

243 *Protocol schadeafhandeling* 2014, p. 7.

244 *Protocol schadeafhandeling* 2014, p. 7.

245 *Protocol schadeafhandeling* 2014, p. 9.

246 *Protocol schadeafhandeling* 2014, p. 21.

247 *Protocol schadeafhandeling* 2014, p. 16.

248 *Protocol schadeafhandeling* 2014, p. 17.

249 *Protocol schadeafhandeling* 2014, p. 16-17.

250 *Protocol schadeafhandeling* 2014, p. 23.

251 *Protocol schadeafhandeling* 2014, p. 19.

252 *Protocol schadeafhandeling* 2014, p. 13.

deling te melden aan NAM, en als dit geen soelaas bood contact op te nemen met de Onafhankelijke Raadsman.²⁵³ Het protocol bevatte tevens een aparte regeling voor eigenaren van monumenten, dat was opgesteld in samenwerking met de Rijksdienst Cultureel Erfgoed, de provincie Groningen, de werkorganisatie DEALgemeente en erfgoedorganisatie Libau. In de afhandeling van deze schade werd waar relevant met deze (bevoegde) partijen overlegd en samengewerkt.²⁵⁴

Oprichting van en uitvoering door het Centrum Veilig Wonen

In 2013 adviseerde de commissie-Meijer voor de schadeafhandeling een ‘professionele uitvoeringsorganisatie met onafhankelijke toezicht’.²⁵⁵ Ook de Onafhankelijke Raadsman adviseerde ‘een meer onafhankelijke borging’ van de schadeafwikkeling.²⁵⁶ In het bestuursakkoord *Vertrouwen op Herstel, Herstel van Vertrouwen* van januari 2014 werd vastgelegd dat moest worden gekomen tot een uitvoeringsorganisatie met als kernwaarden ‘onafhankelijke schadebeoordeling, transparantie, gestandaardiseerde en gecoördineerde werkwijze, standaardprocedures, mogelijkheden voor *second opinion*, klantgerichtheid’.²⁵⁷ Bovendien moest deze organisatie schadeafhandeling combineren met de versterkingsopgave.²⁵⁸ NAM zette hiertoe een tender uit en koos voor een consortium van Arcadis, CED, bouwcombinatie OWS en IBM.²⁵⁹ Arcadis en CED werden aandeelhouder van de nieuwe organisatie Centrum Veilig Wonen (CVW), die in januari 2015 van start ging. Het CVW functioneerde als meldpunt voor schade, en handelde deze af via het protocol en handboek dat was vormgegeven door NAM.²⁶⁰ Hoewel het contract tussen CVW en NAM niet openbaar was,²⁶¹ bleek in de praktijk dat de aanbevelingen die CVW deed, werden overgenomen door NAM. Het CVW handelde tevens Acut Onveilige Situaties af, spoedgevallen waarvan de eigenaren vermoedden dat onmiddellijk veiligheidsmaatregelen en schadeherstel moest plaatsvinden.²⁶²

Het CVW verwerkte tot eind 2016 ruim 75.000 schademeldingen en bereikte met ruim 65.000 van hen een akkoord. In de overige gevallen had de schade-melder contra-expertise aangevraagd of diende zij nog te reageren, veelal nadat schade als C-schade (niet-aardbevingsgerelateerd) was aangemerkt.²⁶³ Vooral in haar tweede jaar constateerde het CVW dat ‘als gevolg van afnemende seismische activiteit’²⁶⁴ er steeds meer C-schade werd gerapporteerd door de experts.

De minister van EZ verwoordde de verhouding tussen CVW en NAM als ‘op enige afstand doch onder aansturing en verantwoordelijkheid van NAM staan en een onafhankelijk toezichtsorgaan kennen dat zal toezien op de algemene

²⁵³ *Protocol schadeafhandeling* 2014, p. 14.

²⁵⁴ *Protocol schadeafhandeling* 2014, p. 10-12.

²⁵⁵ *Eindadvies ‘Vertrouwen in een duurzame toekomst’* 2013, p. 36.

²⁵⁶ *Eindejaarsrapportage Onafhankelijke Raadsman* 2013, p. 4.

²⁵⁷ Bestuursakkoord 2014, p. 3.

²⁵⁸ *Stcrt.* 2014, nr. 7659; *Kamerstukken II* 2013/04, 33529, nr. 28, p. 4.

²⁵⁹ CED 2014.

²⁶⁰ *Jaarverslag CVW* 2016.

²⁶¹ *Audit CVW* 2017, p. 25.

²⁶² *Jaarverslag CVW* 2017, p. 15.

²⁶³ *Jaarverslag CVW* 2016, p. 13; *Jaarverslag CVW* 2017, p. 10.

²⁶⁴ *Jaarverslag CVW* 2017, p. 10.

uitvoering.²⁶⁵ Mede door een Kamermotie²⁶⁶ werd door de minister een onafhankelijke commissie van toezicht op deze uitvoeringsorganisatie ingesteld.²⁶⁷ Dit resulteerde in (formeel onbevoegd) bestuurlijk toezicht op een private partij, waarbij de eerste voor haar informatievoorziening afhankelijk was van de laatste. Deze Commissie van Toezicht functioneerde anderhalf jaar (hoewel in het instellingsbesluit werd gesproken over negen jaar); haar ‘toezichthoudende’ rol werd in september 2016 overgedragen aan de Nationaal Coördinator Groningen.²⁶⁸

Commissie Bijzondere Situaties

In het bestuursakkoord uit 2014 werd naast een uitvoeringsorganisatie ook besloten tot een instantie voor ‘speciale situaties’, waar persoonlijke medische of financiële omstandigheden de schadeafhandeling complexer en/of urgenter maakten.²⁶⁹ Dit werd vanaf maart 2014²⁷⁰ de ‘Commissie Bijzondere Situaties’, een fonds van € 15 miljoen gefinancierd door NAM en beheerd door een onafhankelijke commissie waarvan de leden worden voorgesteld door provincie en NAM.²⁷¹ (In 2018 kende NAM voor 2018 en 2019 jaarlijks een aanvullend budget van € 10 miljoen toe.²⁷²) Gedupeerden konden worden voorgedragen door de Onafhankelijke Raadsman of de burgemeesters van de aardbevingsgemeenten Appingedam, Bedum, Delfzijl, De Marne, Eemsum, Loppersum, Slochteren, Ten Boer en Winsum, en vanaf 2016 ook door de NCG.²⁷³ De Commissieleden beoordeelden de aanvraag via een eigen werkwijze en gaven NAM bindend advies, wat zowel hulp in natura of een financiële compensatie kon inhouden.²⁷⁴ Zij toetsten op basis van de criteria aardbevingsschade aan de woning, medische en/of psychische problematiek, de financiële situatie en de mate van ‘coping’ van de aanvrager.²⁷⁵ Ook konden ‘tussenbesluiten’ worden genomen zodat aanvragers gedurende de procedure (enigszins) worden ontzorgd.²⁷⁶ De Commissie kende een vaste groep casemanagers om aanvragers te begeleiden.

De Commissie ontving een relatief beperkte maar vaste stroom aanmeldingen. Tot eind 2020 werden in totaal 317 aanvragen ingediend bij de Commissie, en waren 54 woningen opgekocht.²⁷⁷ Van het budget van totaal € 35 miljoen resteerde bijna € 14 miljoen.²⁷⁸ Hoewel de Commissie zo min mogelijk woningen wens te over te kopen om de woningmarkt niet te verstoren, bleek dit voor een aantal aanvragen de enige uitweg.²⁷⁹ De moeilijk verkoopbare woningen werden door

265 *Kamerstukken II* 2013/14, 33529, nr. 59.

266 *Kamerstukken II* 2014/15, 33529, nr. 71.

267 Instellingsbesluit ‘Commissie van Toezicht Centrum voor Veilig Wonen’ *Stcrt.* 2014, 37777.

268 *Kamerstukken II* 2015/16, 33529, nr. 286.

269 Bestuursakkoord 2014, p. 4.

270 Aanvankelijk functioneerde de Commissie tijdelijk; het formele instellingsbesluit vond pas in 2016 plaats: Instellingsbesluit Commissie Bijzondere Situaties, *Stcrt.* 2016, nr. 22183.

271 *Kamerstukken II* 2013/14, 33529, nr. 39, p. 2.

272 *Jaarverslag* Commissie Bijzondere Situaties 2019, p. 13.

273 *Jaarverslag* Commissie Bijzondere Situaties 2016, p. 15.

274 ‘Persbericht: Commissie Bijzondere Situaties van start’, 15 april 2014.

275 *Jaarverslag* Commissie Bijzondere Situaties 2016, p. 9.

276 *Jaarverslag* Commissie Bijzondere Situaties 2015, p. 13.

277 *Jaarverslag* Commissie Bijzondere Situaties 2021, p. 9.

278 *Jaarverslag* Commissie Bijzondere Situaties 2021, p. 10.

279 *Jaarverslag* Commissie Bijzondere Situaties 2016, p. 6.

gedupeerden ervaren als ‘steen om de nek’.²⁸⁰ Het merendeel van de gedupeerden werd geholpen via verstrekking van een financiële coach of zaakwaarnemer, en/of een verhuiskostenvergoeding. De Commissie signaleerde dat recentere aanvragen minder gericht waren op verkoop van woningen maar op de vraag ‘hoe moet ik verder?’: mensen zaten klem tussen instanties.²⁸¹ Vanaf mei 2019 werd de Commissie bevoegd aanvragen voor schrijnende situaties rond de versterking te behandelen;²⁸² zij constateerde een toename aan onzekerheid binnen dit dossier.²⁸³ De minister bevestigde begin 2020 dat ook in de toekomst een rol bleef weggelegd voor de Commissie.²⁸⁴ Vanaf 2021 bestond geen relatie meer tussen NAM en de Commissie.²⁸⁵ De financiering vond plaats vanuit een derdenrekening gecoördineerd door de provincie, die middelen kreeg van het Rijk: de minister stelde tot mei 2022, de instellingstermijn van de leden van de Commissie, € 4,5 miljoen beschikbaar.²⁸⁶

Introductie wettelijk bewijsvermoeden Groningenveld

De contourenkaart uit het Schadeprotocol waarmee CVW en NAM causaliteit vaststelden was onderwerp van langdurige discussie en onderzoek. Nadat de contour in 2016 werd afgeschaft²⁸⁷ liet NAM door ingenieursbureau Witteveen+Bos een ‘Proef buitengebied’ uitvoeren bij 1600 huizen, en concludeerde dat schade daar grotendeels niet ten gevolge van de gaswinning was.²⁸⁸ Dat leidde tot controverse.²⁸⁹ Na een Kamermotie uit april 2015²⁹⁰ en positief advies vanuit de Afdeling advisering van de Raad van State gezien ‘de omvang van het aantal schadegevallen en de gelijksoortigheid... [en] de zwakkere procespositie van de eisende partij’²⁹¹ trad per 31 december 2016 daarom de Wet bewijsvermoeden gaswinning Groningen in werking.²⁹² Hierdoor werd de bewijslast bij de exploitant gelegd: in principe werd bij fysieke schade aan gebouwen rond het Groningerveld vermoed dat deze het resultaat was van de gaswinning.

Instelling Arbiters Bodembeweging

De Nationaal Coördinator Groningen, die sinds mei 2015 in functie was, voerde veelvuldig overleg met NAM en CVW. In maart 2016 werd een samenwerkingsovereenkomst getekend door NAM, EZ en NCG, die per september in werking trad.²⁹³ NCG zou bij ‘complexe schades’ een bemiddelende rol spelen,²⁹⁴

280 *Jaarverslag* Commissie Bijzondere Situaties 2015, p. 19.

281 *Jaarverslag* Commissie Bijzondere Situaties 2019, p. 14; *Jaarverslag* Commissie Bijzondere Situaties 2021, p. 11.

282 ‘Wijziging Instellingsbesluit Commissie bijzondere situaties’, *Stcrt.* 2019, nr. 27383.

283 *Jaarverslag* Commissie Bijzondere Situaties 2020, p. 8.

284 *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 723.

285 *Jaarverslag* Commissie Bijzondere Situaties 2021, p. 7; *Kamerstukken II* 2020/21, 33529, nr. 865, p. 71.

286 *Kamerstukken II* 2020/21, 33529, nr. 832, p. 2.

287 *Kamerstukken II* 2016/17, 33529, nr. 641.

288 *Schadeonderzoek Groningen Buitengebied* 2017.

289 Postmes e.a. 2020, p. 24.

290 *Kamerstukken II* 2014/15, 34041, nr. 12.

291 *Kamerstukken II* 2015/16, 34390, nr. 3, p. 2; Advies RvS 2015.

292 Wet bewijsvermoeden gaswinning Groningen, *Stb.* 2016, 553.

293 *Samenwerkingsafspraken Staat, Nationaal Coördinator Groningen, Nederlandse Aardolie Maatschappij*, 8 maart 2016.

294 NCG 2 september 2016.

zoals zij had voorgesteld in haar Meerjarenprogramma.²⁹⁵ Hiernaast werd een geschillenregeling voorgesteld zodat arbitrage kon plaatsvinden. De Arbiters Aardbevingsschade werden ingesteld per mei 2016.²⁹⁶ Zij werden vanaf april 2017 de Arbiters Bodembeweging, nadat aanvullende afspraken met waterschappen waren gemaakt zodat zij ook voor bodemdaling geschilbeslechting konden verzorgen.²⁹⁷ De Arbiters waren oud-rechters, voorgedragen door de Raad voor de Rechtspraak en benoemd door de minister van EZ(K).²⁹⁸ Zij handelden via het reglement zoals opgesteld in de samenwerkingsovereenkomst tussen NAM, EZ(K) en NCG.²⁹⁹ De Arbiters konden door schademelders worden ingeschakeld als schade-expert en contra-expert het oneens waren of de schadmelder niet wenste in te stemmen met het aanbod tot schadeherstel. Ook het CVW kon de Arbiters met toestemming van de schadmelder inschakelen. De Arbiters organiseerden een onderzoek aan het gebouw en een hoorzitting en konden indien noodzakelijk een deskundige inschakelen. De uitspraak van de Arbiters, die in principe zes weken na hun aanwijzing werd gedaan, was niet bindend voor de schadmelder, maar NAM committeerde zich hier in beginsel wel aan. Schademelders behielden het recht het geschil voor te leggen aan de rechter.

Binnen de afhandeling via de Arbiters vonden enkele reglementswijzigingen plaats. Per november 2017 werd vanaf een schadebedrag van € 4.000 standaard een deskundige ingeschakeld en werd de gehele uitspraak (in plaats van enkel de samenvatting) gepubliceerd.³⁰⁰ In juni 2018 werden de Arbiters in staat gesteld te oordelen over de zogenaamde ‘oude schadegevallen’ die overbleven nadat NAM uit het schadeproces was gestapt (zie hieronder). Tevens werden Arbiters bevoegd om een vergoeding voor bijkomende kosten toe te wijzen, in overeenstemming met het Besluit mijnbouwschade Groningen.³⁰¹ De Arbiters hebben in totaal 2.962 zaken voorgelegd gekregen;³⁰² de afhandeling van de laatste gevallen vond plaats in het voorjaar van 2020.³⁰³

In september 2019 stelden Gedeputeerde staten van de Provincie Groningen aanvullend de Regeling Arbitrprocedure op, om naar aanleiding van een Kamermotie met geld van het Rijk € 200.000 aan subsidies aan Groningers te verstrekken die juridische of technische bijstand of ondersteuning vereisen gedurende hun arbitrprocedure, met een maximum van € 1.900 per schadmelder.³⁰⁴ De provincie handelde 119 aanvragen af en keerde € 178.000 uit.³⁰⁵

295 *Kamerstukken II 2015/16*, 33529, nr. 212; *Meerjarenprogramma 2015*.

296 Instellingsbesluit Arbiters Aardbevingsschade, *Stcrt.* 2016, nr. 22187.

297 Instellingsbesluit Arbiters Bodembeweging, *Stcrt.* 2016, nr. 21738.

298 Instellingsbesluit Arbiters Aardbevingsschade, *Stcrt.* 2016, nr. 22187; Instellingsbesluit Arbiters Bodembeweging, *Stcrt.* 2016, nr. 21738.

299 *Reglement Arbitr Aardbevingsschade*, 1 mei 2016.

300 *Reglement Arbitr Bodembeweging*, 1 november 2017.

301 *Reglement Arbitr Bodembeweging*, 1 juni 2018.

302 *Kamerstukken II 2019/20*, 33529, nr. 689.

303 *Kamerstukken II 2019/20*, 33529, nr. 744; *Aanhangsel van de Handelingen 2019/20*, 2120.

304 *Kamerstukken II 2019/20*, 33529, nr. 689, p. 3; *Kamerstukken II 2019/20*, 33529, nr. 651; ‘Regeling Arbitrprocedure 2019’, Besluit van Gedeputeerde Staten van de Provincie Groningen 10 september 2019, K13563.

305 *Kamerstukken II 2020/21*, 33529, nr. 865, p. 5-6.

Tweede schadeprotocol van NAM

In november 2016 kwam NAM met een tweede versie van haar schadeprotocol, na afspraken met EZK en NCG, feedback vanuit evaluatierapporten van Lysias en APE, en overleg met de Onafhankelijke Raadsman en de Tcbb.³⁰⁶ In dit protocol had NAM het schademeldingsproces zorgvuldiger uiteengezet, onder meer via hantering van vaste termijnen voor het CVW.³⁰⁷ De schadecategorieën werden nog steeds gehanteerd.³⁰⁸ Causaliteit werd niet langer via een contourenkaart bepaald, maar het protocol verwees zoals in de eerste versie naar de nabijheid van het schadelijgende gebouw bij een epicentrum.³⁰⁹ Feitelijk werd dit protocol snel achterhaald, omdat de omkering van de bewijslast per 31 december niet werd verwerkt. De mogelijkheid voor contra-expertise bleef; ook vermeldde het protocol de mogelijkheid tot inschakelen van de Arbiters Aardbevingsschade, de gang naar de civiele rechter, en het inschakelen van de Tcbb.³¹⁰ Daarnaast werd ingegaan op de rol van de NCG bij complexe schade, als sprake was van bijvoorbeeld meerdere schadeoorzaken, schrijnende (persoonlijke) problemen, of meerdere betrokken partijen of overheden.³¹¹ In het protocol werd gewezen op de mogelijkheid als bedrijf een schadeclaim in te dienen; voor kosten die direct samenhangen met schadeherstel kon men naar het CVW terwijl bij ‘andere, structurele omzetschade’ men terecht kon bij het opgestarte NAM Bedrijvenloket.³¹² Ook agrariërs kenden een apart meldpunt via het ‘Agro-team van NAM’;³¹³ mede op initiatief van belangenorganisatie LTO Noord werd via het Programma Groninger Stallen en Schuren bekeken of schadeherstel kon worden gecombineerd met herbouw en vernieuwingswensen van agrariërs.³¹⁴

NAM uit de schadeafhandeling en de ‘oude shades’

Het nieuwe schadeprotocol was kort in gebruik. Op 31 maart 2017 kwam de aankondiging dat NAM uit de schadeafhandeling werd gehaald.³¹⁵ Hoewel het CVW nieuwe meldingen zou blijven registreren, kwam een stop op de afhandeling: een nieuw in te stellen publieke organisatie zou meldingen vanaf 31 maart 12:00 af gaan handelen. Er waren nog zo’n 15.000 oude meldingen van voor de ‘knip’ naar publieke schadeafhandeling en NAM zou deze meldingen nog behandelen.³¹⁶ NAM kwam vanaf juni 2017 met een aanbod tot schadeherstel in natura (‘vouchers’) tot een maximum van € 1500 voor alle openstaande niet-erkende zogenaamde C-schades in een poging een ‘schone lei’ te creëren voor de toekomst.³¹⁷ Daarbij werd benadrukt dat dit geen erkenning van aansprakelijkheid vormde. Volgens het CVW betrof dat aanbod zo’n 85% van de meldingen. De overige 15% vormden veelal complexe gevallen waarvoor een aanbod op maat

306 *Protocol Schadeafhandeling* 2016.

307 *Protocol Schadeafhandeling* 2016, p. 5-7.

308 *Protocol Schadeafhandeling* 2016, p. 11.

309 *Protocol Schadeafhandeling* 2016, p. 13.

310 *Protocol Schadeafhandeling* 2016, p. 7.

311 *Protocol Schadeafhandeling* 2016, p. 11.

312 *Protocol Schadeafhandeling* 2016, p. 4.

313 *Protocol Schadeafhandeling* 2016, p. 4.

314 *Meerjarenprogramma* 2016, p. 67.

315 *Kamerstukken II* 2016/17, 33529, nr. 330.

316 ‘NAM handelt schade bevingen niet meer af’, *Leeuwarder Courant* 31 maart 2017.

317 *Kamerstukken II* 2017/18, 33529, nr. 330, p. 2-3.

zou worden getroffen.³¹⁸ Melders met openstaande dossiers hadden twaalf maanden om een aanbod te accepteren, en melders met gesloten dossiers acht weken.

Ten tijde van de bekendmaking van het nieuwe schaderegime via de TCMG in begin 2018 waren nog ruim 6.200³¹⁹ openstaande oude schademeldingen '[v] anwege discussies over aansprakelijkheid'.³²⁰ Kabinet en bestuurders uit de regio verzochten NAM de resterende meldingen met een ruimhartig aanbod af te handelen. NAM poogde de claims af te wikkelen door € 50 miljoen beschikbaar te stellen 'bovenop haar aansprakelijkheid'.³²¹ Het aanbod was om niet-erkende schade tot € 25.000 alsnog te vergoeden, en claims daarboven voor te leggen aan de Arbitrer Bodembeweging en zich te committeren aan diens uitspraak. Doordat schades via het nieuwe aanbod wél erkend werden, kregen Groningers bovendien toegang tot de subsidieregeling Waardevermeerdering (besproken in par. 8.4.2).³²² De aanbiedingen werden in het voorjaar van 2018 verstuurd, en kenden een reactietermijn van drie weken. Op verzoek van de regio kregen alle belangstellende claimanten (ook met schade tot € 25.000) toegang tot de Arbitrer.³²³ Op verzoek van de minister werd de reactietijd verlengd tot vier weken.³²⁴ Na het verstrijken van de termijnen in september 2018 waren 5.087 melders (82%) akkoord gegaan met het aanbod van NAM, hadden 253 melders (4%) niet gereageerd, en hadden 859 melders (14%) het aanbod afgewezen.³²⁵ De afhandeling van de laatste oude schadegevallen via de Arbiters Bodembeweging duurde uiteindelijk tot het voorjaar van 2020.³²⁶ Er dienden nog 25 rechtszaken over de afhandeling van de oude schadegevallen.³²⁷

Omdat uit onderzoek in opdracht van de Tweede Kamer bleek dat de door NAM betaalde vergoeding voor een deel van de gedupeerden onvoldoende was om de schade te herstellen,³²⁸ bood NAM op verzoek van de minister en Commissaris van de Koning deze bewoners de gelegenheid dit aan te tonen via een verzoek bij de Provincie Groningen.³²⁹ De provincie functioneerde als doorgeefluik: burgers konden een factuur of offerte indienen van voor 1 oktober 2019 waaruit meerkosten bleken. De provincie gaf dit door aan NAM, die de beoordeling uitvoerde. Als NAM het verzoek wilde afwijzen, legde zij het voor aan een 'onafhankelijk externe kostendeskundige',³³⁰ waarvan zij het oordeel in principe overnam. Als NAM instemde met het verzoek, betaalde zij de meerkosten uit aan de gedupeerde. De regeling gold alleen voor bewoners die hadden ingestemd met voorstellen van NAM tussen 5 maart en 1 september 2018 en hun zaak niet aan de

318 NCG 17 juni 2017.

319 *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 689.

320 *Kamerstukken II* 2017/18, 33529, nr. 423, p. 5.

321 *Kamerstukken II* 2017/18, 33529, nr. 423.

322 *Kamerstukken II* 2017/18, 33529, nr. 455; de meldingen uit het 'buitengebied' worden alsnog niet erkend maar krijgen van de NAM aanvullend € 4.000 als compensatie voor het niet in aanmerking komen voor de subsidieregeling: *Antwoorden NAM op door Onafhankelijke Raadsman gestelde vragen*, mei 2018.

323 *Voortgangsrapportage* 25 april 2018.

324 *Voortgangsrapportage* 11 juli 2018.

325 *Eindrapportage* 2018.

326 *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 744.

327 *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 706, p. 2.

328 *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 694.

329 *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 706, p. 1-2.

330 *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 706, p. 1.

arbitrer of rechter hadden voorgelegd.³³¹ Gedupeerden konden in januari en maart 2020 een verzoek indienen.³³² Er werden 194 verzoeken ingediend. 88 Bewoners vielen binnen de doelgroep; 54 hiervan kregen een meerkostenvergoeding. 106 Bewoners vielen buiten de doelgroep omdat zij op een ander moment dan tussen maart en september 2018 een aanbod van NAM ontvingen of voor arbitrage hadden gekozen.³³³

De Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen

Voor de schademeldingen vanaf 31 maart 2017 moest een nieuw schadeprotocol tot stand komen alsmede een organisatie die deze meldingen kon afhandelen. Inzet van de betrokken overheden en maatschappelijke organisaties was om 1 juli 2017 met een nieuwe aanpak te komen.³³⁴ In mei kwam ‘de regio’ – provincie, gemeenten, en maatschappelijke organisaties – met uitgangspunten voor de schadeafhandeling. Zij baseerden dit op vier pijlers: ‘verantwoordelijke Staat’, die (vooraf) garantstaat voor de financiering; ‘rechtvaardige schadebepaling’, ruimhartiger dan het BW en waar nodig financieel aangevuld door de Staat; ‘menselijke maat’, via toepassing van procedurele rechtvaardigheid maatwerk leveren met een andere grondhouding vanuit NAM en EZ; en ‘onafhankelijk’, zodat instanties, proces en uitvoering losstaan van NAM en EZ. Ze pleitten voor integrale schadeafhandeling die verder ging dan zaakschade, invulling van het omgekeerde bewijsvermoeden zodat C-schade niet meer werd gehanteerd, korte termijnen, en mogelijkheid tot *second opinion*, arbitrage en rechtshulp.³³⁵ Toen in juli een conceptprotocol uitlekte gaven maatschappelijke organisaties aan dat deze wat hen betreft onacceptabel was, omdat niet aan de pijlers werd voldaan: EZ weigerde volgens betrokkenen in te stemmen met een garantstelling vanuit de Staat.³³⁶ Bestuurders vroegen een drietal juristen te adviseren over het protocol, onder meer over de toepassing van het bewijsvermoeden en de te hanteren gebiedscontouren.³³⁷

Na een lange kabinetsformatie werd in de herfst van 2017 een regeerakkoord gepresenteerd met afspraken over Groningen: er zou een onafhankelijk schadefonds komen,³³⁸ zoals al door het demissionaire kabinet werd ‘onderzocht’.³³⁹ De nieuwe minister van EZK, Wiebes, had aangekondigd in januari met een nieuw schadeprotocol te komen.³⁴⁰ De aardbeving bij Zeerijp die maand zorgde voor een nieuw gevoel van urgentie.³⁴¹ Op 31 januari werd het nieuwe schadeprotocol vastgesteld³⁴² waarbij expliciet werd verwezen naar de inclusie van de vier

331 *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 737, p. 2-3

332 Provincie Groningen 6 januari 2020.

333 *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 737, p. 2-3; *GBB Krant* nr. 14 2020, p. 5.

334 *Kamerstukken II* 2017/18/ 33529, nr. 330, p. 2-3.

335 *Naar een nieuwe schadeafhandeling* 2017.

336 ‘Ministerie ligt dwars bij onderhandelingen over schadeprotocol (update)’, *RTV Noord* 20 juni 2017; ‘Bodembeweging en Gasberaad verwijzen laatste versie schadeprotocol naar prullenmand’, *RTV Noord* 18 juli 2017.

337 Hammerstein, Asser & Van de Bunt 2017.

338 *Vertrouwen in de toekomst* 2017, p. 42-43.

339 ‘Kamp: ‘Kabinet staat wél open voor schadefonds’’, *RTV Noord* 21 juni 2017.

340 Miskovic & Jach, *RTV Noord* 6 december 2017.

341 Wiebes had ook voor de beving aangegeven in januari met een nieuw protocol te willen komen: *Handelingen II* 2017/18, nr. 35, item 7, p. 13.

342 *Stcrt.* 2018 nr. 6398.

pijlers vanuit de regio.³⁴³ De schadeafhandeling zou tijdelijk plaatsvinden totdat een wettelijk verankerd Instituut Mijnbouwschade was opgericht.³⁴⁴ Per besluit van de minister werd een Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen (TCMG) ingesteld die per 19 maart van start zou gaan.³⁴⁵ De TCMG handelde via mandaat van de minister en besloot via publiekrecht op aanvragen om schadevergoeding.³⁴⁶ De TCMG keerde zelf vergoedingen uit, mogelijk gemaakt door een overeenkomst tussen NAM en Staat over de financiering.³⁴⁷

De benoeming en schorsing of ontslag van leden van de TCMG en diens twee deelcommissies gericht op mijnbouwschade en bezwaarcommissie geschiedde na consultatie door de Minister voor Rechtsbescherming om de onafhankelijkheid van EZK te benadrukken.³⁴⁸ De deelcommissie mijnbouwschade was bevoegd om het werk van het CVW te vervolgen en een schadevergoeding inclusief bijkomende kosten vast te stellen voor zaakschade die redelijkerwijs te maken had met gaswinning in het Groningenveld, met toepassing van het bewijsvermoeden en het bestaande civielrecht en via mogelijke inschakeling van deskundigen.³⁴⁹ Vanwege lopende rechtszaken over waardedaling en immateriële schade werd gekozen deze schadesoorten niet onder auspiciën van de TCMG te doen vallen.³⁵⁰ De deelcommissie mijnbouwschade nam Awb-besluiten die vatbaar waren voor bezwaar bij de deelcommissie bezwaar, en vervolgens beroep bij de bestuursrechter volgens de Awb.³⁵¹ Een onafhankelijke Tijdelijke commissie advisering bezwaarschriften mijnbouwschade Groningen had tot taak de deelcommissie bezwaar te adviseren.³⁵² De leden van de commissies behoorden ruime kennis te hebben op het gebied van rechtspraak dan wel aardbevingen, en werden voor twee jaar benoemd omdat niet duidelijk was hoe lang de tijdelijke commissie zou functioneren.³⁵³

De TCMG diende haar eigen werkwijze vast te stellen, met inachtneming van het protocol zoals opgenomen in het besluit inclusief vastgestelde vergoedingen voor bijkomende kosten.³⁵⁴ Hier viel een overlastvergoeding onder van € 250 tot € 1.000 te bepalen door de Commissie. Het protocol benoemde tevens dat in het geval van een acuut onveilige situatie binnen 48 uur inspectie en benodigde maatregelen plaats zou vinden.³⁵⁵ Op 17 april 2018 maakte de TCMG haar voorlopige werkwijze bekend,³⁵⁶ gebaseerd op de meest recente versie van de werkwijze en procedure van het Schadeschap Luchthaven Schiphol.³⁵⁷ Hierin gaf zij aan dat een besluit mogelijk zou zijn zonder deskundigenonderzoek, maar dat in

343 *Kamerstukken II* 2017/18, 33529, nr. 423, p. 2-3.

344 Besluit mijnbouwschade Groningen, *Stcrt.* 2018, 6398, p. 8.

345 *Kamerstukken II* 2017/18, 33529, nr. 423, p. 1.

346 Zie uitvoerig over de publiekrechtelijke werkwijze en onderbouwing van de TCMG: Bröring, 'Publiekrechtelijke benaderingen' 2019, p. 149-163.

347 *Kamerstukken II* 2017/18, 33529, nr. 428.

348 *Stcrt.* 2018, 6398, p. 9.

349 *Stcrt.* 2018, 6398, p. 6, 9-10.

350 *Stcrt.* 2018, 6398, p. 11.

351 *Stcrt.* 2018, 6398, p. 6.

352 *Stcrt.* 2018, 6398, p. 3;

353 *Stcrt.* 2018, 6398, p. 11-12.

354 *Stcrt.* 2018, 6398, p. 2, 5-7.

355 *Stcrt.* 2018, 6398, p. 2; *Jaarverslag TCMG* 2020, p. 15.

356 *Voorlopige werkwijze TCMG* 2018.

357 Interviews betrokkenen 2020.

overige gevallen binnen zes maanden een of meerdere deskundigen zouden worden benoemd. Deze deskundige(n) brachten binnen zes maanden advies uit over hun onderzoek. Vervolgens stelde de Commissie de aanvrager in de gelegenheid binnen twee weken toelichting of een zienswijze te geven. Als het advies concludeerde dat de schade geen gevolg was van aardbevingen, kon de Commissie een tweede advies van andere deskundigen vragen. Hiernaast stelde de Commissie een vereenvoudigde behandeling vast voor aanvragen van ten hoogste € 10.000, waar geen uitgebreid onderzoek voor was benodigd. In dat geval kon zij één deskundige aanwijzen die binnen twee weken advies uitbracht. Als de Commissie besliste op een aanvraag zonder deskundigenonderzoek, besliste zij binnen acht weken (met mogelijke verlenging van twaalf weken). Als deskundigenonderzoek verricht werd, besliste de Commissie binnen twaalf weken (met mogelijke verlenging van zes weken) na ontvangst van het advies. Als een tweede advies werd gevraagd, besliste de Commissie binnen zes weken (met verlenging van zes weken).³⁵⁸

Om spoedig een dergelijke uitvoeringsorganisatie te kunnen creëren, werd de TCMG ondersteund door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland.³⁵⁹ Zij moest immers binnen anderhalve maand na bekendmaking van het besluit van start, op 19 maart. De TCMG kreeg als opdracht zo open en voortvarend mogelijk meldingen af te handelen en dit inzichtelijk te maken voor aanvragers en het bredere publiek.³⁶⁰ Bij de start kreeg de TCMG 13.472 meldingen overhandigd die het CVW sinds 31 maart 2017 had geregistreerd.³⁶¹ Van deze meldingen was geen verdere informatie of categorisering bekend waardoor de TCMG veel informatie moest inwinnen en datamanagement moest invoeren.³⁶² Dit enorme stuwmeer, gecombineerd met de ruim 8.000 nieuwe meldingen die de Commissie in haar eerste jaar kreeg, zorgden dat het eerste jaar ‘met horten en stoten’³⁶³ verliep. Ook een gebrek aan beschikbare externe onafhankelijke deskundigen werkte voortvarende voortgang van de afhandeling tegen.³⁶⁴ Hiernaast trad vertraging op vanwege discussies over causaliteit: ook met het nieuwe bewijsvermoeden in werking bleef de vraag lastig te beantwoorden wanneer schade aardbevingsgerelateerd was.³⁶⁵ Om te helpen in de bepaling van causaliteit en toepassing van het bewijsvermoeden vroeg de TCMG een panel van deskundigen om advies, dat zij in januari 2019 uitbracht.³⁶⁶ Vanaf april dat jaar hanteerde de TCMG op basis van hun advies een nieuw ‘effectgebied’, wat aanzienlijk ruimer was dan de contourenkaarten die NAM hanteerde.³⁶⁷

De afhandeling van schademeldingen verliep na ongeveer een jaar niet volgens het beoogde tempo. De TCMG introduceerde een extra overlastvergoeding van € 350 voor aanvragen die langer dan een jaar wachtten op een (positief)

358 *Voorlopige werkwijze TCMG* 2018.

359 *Kamerstukken II* 2017/18, 33529, nr. 423, p. 4-5; Interviews betrokkenen 2020.

360 Interviews betrokkenen 2020.

361 TCMG, ‘Wat levert een jaar op’ 19 maart 2019.

362 Interviews betrokkenen 2020.

363 TCMG, ‘Wat levert een jaar op’ 19 maart 2019.

364 TCMG 19 september 2018.

365 Postmes e.a. 2020, p. 27.

366 *Beantwoording vragen TCMG* 2019.

367 TCMG 11 april 2019; TCMG, ‘Schade en geografische afstand’ 2020 (online, geraadpleegd 24 juni 2020).

besluit.³⁶⁸ De zwaardere aardbevingen van 22 mei bij Westerwijtheerd en van 9 juni bij Garrelswier voegden gedurende 2019 meer aanvragen toe aan de werkvoorraad.³⁶⁹ Vanaf maart werd in het Bestuurlijk Overleg Groningen, een overlegstructuur tussen Rijk en regio, een versnellingspakket afgesproken.³⁷⁰ De TCMG kwam met een ‘aannemersvariant’ waardoor geselecteerde aannemers de schade vrijwel meteen konden afhandelen zonder aparte opname³⁷¹ en een Stuwmeerregeling waardoor oudere meldingen een ruimhartig voorstel voor versnelde afdoening kregen.³⁷² De maatregelen waren nodig omdat volgens de minister ‘voorrang [was] gegeven aan zorgvuldigheid en onafhankelijke oordeelsvorming... al die gestapelde zorgvuldigheid [ging] te veel ten koste ... van de snelheid en leidt tot onvoldoende resultaten.’³⁷³

Via de Stuwmeerregeling, een beleidsregel van de minister van EZK,³⁷⁴ werd aan Groningers die voor 13 juni 2019 een melding hadden gedaan waarop nog geen besluit was genomen, een aanbod gedaan voor een vaste schadevergoeding van € 4.000 plus € 1.000 overlastvergoeding. Melders die voor januari 2019 een melding hadden gedaan en nog geen adviesrapport hadden ontvangen, konden kiezen voor een variabele uitkering (op basis van de factuur van de aannemer) ter waarde van maximaal € 10.000 plus € 1.000 overlastvergoeding. De TCMG berichtte in aanmerking komende melders voor 14 juli 2019 en zij hadden tot 1 januari 2020 om in te stemmen. Melders die niet instemden bleven de reguliere procedure binnen de TCMG volgen, hoewel besluiten op grond van de Stuwmeerregeling Awb-besluiten vormden waarop eerst bezwaar- en beroepstermijnen moesten worden doorlopen voordat de reguliere procedure kon worden hervat.³⁷⁵ De TCMG gaf aan via de Stuwmeerregeling buiten de kaders van het Besluit mijnbouwschade Groningen en het toepasselijke schadevergoedingsrecht te gaan, maar dat 16.000 aanvragers³⁷⁶ hiervoor in aanmerking kwamen waardoor een aanzienlijke inhaalslag in de afhandeling kon worden bewerkstelligd. De minister rechtvaardigde de regeling omdat sprake was van een ‘crisis in slow motion’³⁷⁷ waardoor ‘onorthodoxe maatregelen’³⁷⁸ benodigd waren. Doordat bij instemming van aanvragers van de Stuwmeerregeling geen schadeopname, adviesrapport of zienswijze hoefde te worden uitgevoerd of opgesteld, kon het ‘stuwmeer’ aan meldingen worden ingehaald.³⁷⁹ Deelnemers aan de Stuwmeerregeling kwamen tevens in aanmerking voor de waardevermeerderingsregeling.³⁸⁰ Uiteindelijk maakten ruim 10.000 aanvragers gebruik van de Stuwmeerregeling,³⁸¹ waarbij de meerderheid koos voor de vaste vergoeding en slechts zo’n 4% voor de variabele vergoeding.³⁸²

368 TCMG 26 april 2019.

369 ‘Regeling stuwmeer TCMG’, *Stcrt.* 2019, 38034, p. 6.

370 *Kamerstukken II* 2018/19, 33529, nr. 718.

371 *Kamerstukken II* 2018/19, 33529, nr. 593; *Maatregelen schadeafhandeling TCMG* 2019.

372 *Kamerstukken II* 2018/19, 33529, nr. 644.

373 *Kamerstukken II* 2018/19, 33529, nr. 639, p. 1-2.

374 ‘Regeling stuwmeer TCMG’, *Stcrt.* 2019, 38034.

375 *Stcrt.* 2019, 38034.

376 *Jaarverslag* TCMG 2020, p. 12.

377 *Kamerstukken II* 2018/19, 33529, nr. 644, p. 1.

378 *Kamerstukken II* 2018/19, 33529, nr. 644, p. 1.

379 *Stcrt.* 2019, 38034; *Maatregelen schadeafhandeling TCMG* 2019.

380 *Stcrt.* 2019, 34048, p. 11-12.

381 *Jaarverslag* TCMG 2020, p. 13.

382 *Jaarverslag* TCMG 2020, p. 17.

De overheid kwam met NAM overeen dat NAM € 40,4 miljoen van de totale kosten van € 55,6 miljoen zou dragen; volledige doorberekening was niet mogelijk omdat buiten civielrechtelijke aansprakelijkheid werd uitgekeerd.³⁸³

Tegelijkertijd met de Stuwmeerregeling werden andere aspecten van de werkwijze van de TCMG gewijzigd, voornamelijk met betrekking tot het (verder) realiseren van de aannemersvariant en het verbeteren van interne werkprocessen.³⁸⁴ De vereenvoudigde behandeling werd geschrapt omdat hier weinig gebruik van werd gemaakt. Hiernaast werd een (verlengbare) beslistermijn van vijftien maanden na ontvangst van de aanvraag opgenomen, in plaats van de eerder gehanteerde losse procestermijnen. Deze termijn was gebaseerd op de aanname dat een deskundige binnen zes maanden werd benoemd en binnen wederom zes maanden advies uitbracht, waarna binnen drie maanden kon worden besloten; de aanpak van de TCMG wijzigde niet ten opzichte van de voorlopige werkwijze, maar werd anders gecommuniceerd.³⁸⁵ Ook werden per juli 2019 de deelcommissies van de TCMG opgeheven, zodat alleen de TCMG en onafhankelijke bezwaarcommissie zoals bedoeld in het besluit bleven bestaan. Een dubbele bezwaarcommissie bleek overbodig en niet efficiënt.³⁸⁶

In september 2019 sloten NCG en TCMG een convenant om meer samen te werken zodat schadeafhandeling en versterking waar mogelijk werden gecombineerd.³⁸⁷ Uit een verkenning bleek deze samenwerking beperkt: bij zo'n 71% van de te versterken gebouwen was geen schademelding gedaan, en bij de overige 29% was schade veelal afgehandeld; de twee organisaties bleken te maken te hebben met verschillende (doel-)groepen en alleen voor sommige individuele gevallen kwam men tot een gezamenlijke aanpak;³⁸⁸ voor hen werd een 'combinatieteam' ingesteld ten behoeve van een 'integraal dossierbeeld'.³⁸⁹

In de loop van 2019 kwamen steeds meer meldingen bij de TCMG, terwijl minder aardbevingen plaatsvonden.³⁹⁰ In de media werd signaleerd dat dit kwam omdat de TCMG meldingen vlotter en ruimhartiger afhandelde en Groningers dit onderling deelden, waardoor een positiever beeld van de TCMG ontstond.³⁹¹ De TCMG liet onderzoek uitvoeren en hieruit bleek dat een na-ijleffect optrad waarbij mensen, voornamelijk verder van de epicentra, later na een beving een aanvraag indienden. Tevens bleek dat ruim 20% van de gedupeerden de schade nog steeds niet had gemeld, wat suggereerde dat het aantal door de TCMG af te handelen meldingen nog verder zou kunnen toenemen.³⁹² Hoewel de TCMG 2019 begon met ruim 20.000 meldingen, groeide de werkvoorraad dat jaar met bijna 27.000 meldingen. Zij was in staat ruim 24.000 meldingen af te handelen,³⁹³ waarbij de doorlooptijd verbeterde van bijna 400 dagen aan het begin van het

383 *Kamerstukken II* 2020/21, 33529, nr. 842.

384 *Stcrt.* 2019, 34048, p. 11.

385 TCMG 10 juni 2019.

386 *Stcrt.* 2019, 34048, p. 11; *Jaarverslag TCMG* 2020, p. 8.

387 TCMG 11 september 2019; *Convenant NCG – TCMG* 11 september 2019.

388 TCMG 11 mei 2020.

389 *Kamerstukken II* 2020/21, 33529, nr. 865, p. 5.

390 Voor het eerst signaleerd in mei 2019, *Jaarverslag TCMG* 2020, p. 11.

391 Jach, *RTV Noord* 20 november 2019.

392 Postmes e.a. 2020.

393 *Jaarverslag TCMG* 2020, p. 14.

jaar tot zo'n 150 dagen aan het einde van het jaar.³⁹⁴ Onderdeel van haar afhandeling was tevens hulp aan agrariërs en ondernemers waar NAM aparte instanties (Bedrijvenloket en Agro-Team) hanteerde.³⁹⁵ Deze schademeldingen betroffen veelal 'complexe schadegevallen' die reesterden uit de afhandeling onder het CVW.³⁹⁶ De TCMG trok gespecialiseerde experts aan om bij deze afhandeling te helpen.³⁹⁷

Instituut Mijnbouwschade Groningen

Vanaf medio 2018 werkte het kabinet aan de Tijdelijke wet Groningen, waarmee een wettelijke basis werd geboden voor schadeafhandeling via het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG).³⁹⁸ Nadat deze in juli 2019 is ingediend bij de Tweede Kamer poogde het parlement de behandeling versneld uit te voeren: de wet werd ruim een half jaar later aangenomen³⁹⁹ en trad per 1 juli 2020 in werking.⁴⁰⁰ Het IMG werd bevoegd om zowel fysieke schade af te handelen en vergoedingen te verstrekken voor waardedaling en immateriële schade. Er werd zo veel mogelijk aangesloten bij de bekendheid, organisatie en bestaande werkwijze van de TCMG.⁴⁰¹ Ook het bestaan van het IMG zal tijdelijk zijn: de minister gaf aan dat de termijn zo lang zal zijn als de situatie in Groningen vraagt. Twee jaar na inwerkingtreding, en daarna iedere drie jaar, zal worden geëvalueerd.⁴⁰²

Het IMG ontving in 2020 bijna een verdubbeling van het aantal aanvragen: ruim 48.000 schademeldingen.⁴⁰³ Door de lockdown vanwege de coronacrisis kon het IMG tijdelijk geen schadeopnames uitvoeren, maar het slaagde er desondanks in om gedurende 2020 de doorlooptijden van e afhandeling van fysieke schade te verkorten in lijn met de doelstellingen.⁴⁰⁴ Het Instituut liet aanvullende bredere onderzoeken uitvoeren naar technisch complexe onderwerpen zoals zettingsschade (ook wel verzakkingen) en diepe bodemdaling en -stijging om deskundigen en het bestuur handvatten te bieden voor zorgvuldige en gelijkwaardige besluitvorming.⁴⁰⁵ Het IMG constateerde dat het in de loop van 2020 een toenemend aantal verzoeken voor vergoeding van fysieke schade is gaan afwijzen en dat adviesrapporten afweken van eerdere adviezen, met name in gebieden die verder weg van epicentra liggen; het liet de oorzaken, en of dit tot beleidswijzigingen diende te leiden, onderzoeken.⁴⁰⁶

Op basis van deze onderzoeken kwam het IMG tot een geactualiseerd beoordelingskader, dat meer voorbeelden bevat van schade die naar haar aard geen mijnbouwschade kan zijn, en inzichten verwerkte over trillingssterktes en hun

394 *Jaarverslag TCMG 2020*, p. 17.

395 *Protocol Schadeafhandeling 2016*, p. 4.

396 *Jaarverslag TCMG 2020*, p. 16.

397 *Jaarverslag TCMG 2020*, p. 19.

398 Zie uitvoerig over de publiekrechtelijke werkwijze en onderbouwing van het IMG in het wetsvoorstel: Bröring, 'Publiekrechtelijke benaderingen' 2019, p. 163-170.

399 Tijdelijke wet Groningen, *Stb.* 2020, nr. 85.

400 *Kamerstukken II 2019/20*, 33529, nr. 767; IMG 1 juli 2020.

401 *Kamerstukken II 2019/20*, 33529, nr. 744, p. 62.

402 *Kamerstukken II 2019/20*, 33529, nr. 744, p. 70.

403 *Jaarverslag IMG 2021*, p. 27.

404 *Jaarverslag IMG 2021*, p. 7.

405 IMG 31 augustus 2020; IMG 27 november 2020; IMG *Adviesopdracht 2 maart 2021*; IMG *Rapport bodemdaling 2 maart 2021*.

406 *Jaarverslag IMG 2021*, p. 3, 29; IMG 31 maart 2021.

effecten op verschillende materialen en ondergronden.⁴⁰⁷ Omdat diepe bodemdaling volgens de onderzoeken geen directe schade veroorzaakt, kondigde het IMG aan het bewijsvermoeden op een kleiner geografisch gebied van toepassing te verklaren: alleen daar waar trillingen door aardbevingen waren opgetreden. Slechts in het geval van indirecte schade door specifieke grondwaterstanden, zou sprake zijn van uitzonderingsgevallen.⁴⁰⁸ De onderzoeken waren echter niet in staat om te verklaren waarom de adviesrapporten onderling sterk afweken; het IMG hoopte dat het geactualiseerde beoordelingskader zou bijdragen aan meer gelijke adviezen in de toekomst.⁴⁰⁹ Tevens kondigde het IMG een aangepaste schadecalculatie aan, waardoor vanaf de tweede helft van 2021 uit zal worden gegaan van minder voorbereidende kosten waardoor de verwachte schadevergoedingen gemiddeld lager uit zullen vallen.⁴¹⁰

Per september 2021 stelde het IMG hiernaast voor 200.000 adressen, die nog geen schadevergoeding hadden aangevraagd, de mogelijkheid beschikbaar om te kiezen voor een vaste vergoeding van € 5.000, gelijkend aan de aanpak van de Stuwmeerregeling. Hieraan werd finaliteit verbonden: toekomstige schadeaanvragen zouden niet meer mogelijk zijn als men voor deze vergoeding kiest. Deze optie werd voorgesteld omdat de uitvoeringskosten per dossier minstens € 5.000 vergden, en dit niet in verhouding stond met de uitgekeerde bedragen.⁴¹¹

Kijkend naar de toekomst verwachtte bestuursvoorzitter Kortmann van het IMG gezien een inventarisatie dat meer schademeldingen zullen blijven komen. Voor hem was opvallend dat steeds meer meldingen kwamen uit gebieden verder weg gelegen van de epicentra, terwijl tegelijkertijd nog geen meldingen werden gedaan vanuit adressen waar volgens de inventarisatie ‘tot wel 100 procent’⁴¹² kans op schade was.

De financiering van de afhandeling van fysieke schade via de TCMG/het IMG verloopt via de Staat, die de kosten op NAM verhaalt. NAM uitte bezwaren bij het verhalen van een deel van deze kosten, onder meer vanwege de in haar ogen te ruime toepassing van het bewijsvermoeden. Het is nog onduidelijk hoe het geschil met de Staat over de kostenverdeling zal aflopen.⁴¹³ Door de overheveling naar publiekrechtelijke schadeafhandeling werd inzichtelijk wat de verhouding was tussen uitgekeerde bedragen en proceskosten; waar de TCMG in 2018 nog € 5 uitvoeringskosten kende voor iedere € 1 schadevergoeding, werd dit in 2019 € 0,78 proceskosten tegen € 1 schadevergoeding en in 2020 een verhouding van € 0,56 aan kosten voor elke € 1 schadevergoeding. De verbetering werd behaald

407 *Aanpassing werkwijze IMG 2021; Kamerstukken II 2020/21, 33529, nr. 869; IMG Actualisatie beoordelingskader 17 mei 2021.*

408 *Aanpassing werkwijze IMG 2021; IMG Bevingen en trillingssterktes 17 mei 2021; IMG Diepe bodemdaling 17 mei 2021.*

409 *IMG Analyse adviesrapporten 17 mei 2021.*

410 *IMG Schadecalculatie 17 mei 2021.*

411 *IMG Grijpt in bij schadeafhandeling 17 mei 2021; IMG Vaste vergoeding 17 mei 2021; Aanpassing werkwijze IMG 2021; IMG 30 juni 2021.*

412 *IMG 10 december 2020.*

413 De kosten voor de TCMG werden via privaatrechtelijke overeenkomst verhaald en konden via arbitrage worden beslecht; de kosten voor het IMG worden via heffingsbesluiten in de zin van de Awb belast en zijn vatbaar voor bezwaar en beroep: *Kamerstukken II 2020/21, 33529, nr. 866.*

doordat het proces vanwege de opgedane ervaringen steeds efficiënter werd georganiseerd.⁴¹⁴

8.5.1.2 *Beoordeling en evaluatie van de schadeafhandeling*

In deze paragraaf bespreek ik beoordelingen en evaluaties van de afhandeling van fysieke schade op chronologische wijze: de schadeafhandeling door NAM, het Centrum Veilig Wonen, de afhandeling van ‘oude shades’, de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen en het Instituut Mijnbouwschade Groningen. Daarna ga ik in op een aantal evaluaties en ervaringen met drie instanties die rond de afhandeling van fysieke schade werden ingesteld: de Onafhankelijke Raadsman; de Commissie Bijzondere Situaties; en de Arbiters Bodembeweging.

Schadeafhandeling door NAM

Aanvankelijk werd mijnbouwschade door de veroorzaker en exploitant NAM afgehandeld. Belangenvertegenwoordiger Groninger Bodem Beweging liet in 2012, voor de grote aardbeving in Huizinge, ongenoegen blijken over de ‘tekortschietende en onredelijke schadevergoedingsprocedure’.⁴¹⁵ De vereniging pleitte voor omkering van de bewijslast en het instellen van één schadeloket. Ook de burge-meesters van Loppersum en Groningen gaven aan dat onder hun inwoners ontevredenheid bestond over de schadeafhandeling door NAM.⁴¹⁶ De Onafhankelijke Raadsman rapporteerde in 2013 en 2014 dat steeds meer Groningers ontevreden werden en klachten uitten:⁴¹⁷ de termijnen waren te lang, de taxatierapporten voldeden niet aan verwachtingen – hij beschreef dat het leek alsof NAM de taxatierapporten zelf aanpaste – de communicatie vanuit NAM viel tegen en de houding van taxateurs werd beschreven als ‘intimiderend of bagatelliserend’.⁴¹⁸ De Onderzoeksraad voor Veiligheid sloot aan bij deze bevindingen en noemde de schadeafhandeling door NAM een ‘bron van onvrede’.⁴¹⁹

Vanaf de invoering van de Mijnbouwwet in 2002 kon de Technische commissie bodembeweging in worden geschakeld als een *second opinion* voor advies over causaal verband. Hoewel er niet veel evaluaties over deze periode zijn, sprak Van Dunné over ‘wijdverbreide wantrouwen tegen de deskundigheid en onpartijdigheid van de Tcbb die bij bewonersorganisaties heerst, zoals mij in gesprekken en correspondentie is gebleken, met het gevolg dat men afziet van het indienen van een verzoek om advies (en bemiddeling) als een volkomen zinloze actie’.⁴²⁰

Na de aardbeving in Huizinge werd de Tcbb gevraagd de schadeafhandeling via NAM te evalueren.⁴²¹ In haar evaluatie uit 2013 was zij vrij positief over de houding van NAM en noemde deze ‘ruimhartig’.⁴²² Zij signaleerde echter ook dat taxateurs hun adviezen niet altijd goed onderbouwden, dat de adviezen niet

414 *Jaarverslag IMG 2021*, p. 18; IMG 16 maart 2021.

415 *Zienswijze GBB 2012*.

416 Bijlsma, *Dagblad van het Noorden* 18 augustus 2012.

417 *Afhandeling schadeclaims 2014; Klachten Jaarrapportage 2015*.

418 *Eindejaarsrapportage Onafhankelijke Raadsman 2013*, p. 3.

419 *Aardbevingsrisico's in Groningen 2015*, p. 80.

420 Van Dunné, *NJB 2014/2264*, p. 3127.

421 *Eerste evaluatie inzake schadeprocedure NAM 2013; Advies inzake onderzoek II 2013*.

422 *Eerste evaluatie inzake schadeprocedure NAM 2013*, p. 3.

uniform waren, en dat het lang duurde voordat het taxatieproces plaatsvond. Tevens werd het herstelproces vertraagd doordat NAM slechts met een beperkte groep aannemers werkte. De commissie beval aan de meldingen beter te registreren en om duidelijkere regels over de afhandeling van grotere schademeldingen en achterstallig onderhoud op te stellen in een protocol of handboek. Hiernaast signaleerde zij dat meerdere betrokkenen, waaronder de Raadsman, hadden voorgesteld om NAM op afstand van de schadeafhandeling te plaatsen: ‘Achtergrond is dat gedupeerden een zekere drempel voelen bij het benaderen van de NAM. Gedupeerden durven niet al te kritisch te zijn. Immers, de NAM betaalt en bepaalt.’⁴²³

In opdracht van de Dialoogtafel werd in 2014 (de uitvoering van) het schade-protocol van NAM geanalyseerd.⁴²⁴ Dit onderzoek was kritisch. Het protocol was niet geschreven vanuit het perspectief van de melder, waardoor veel voor hen onduidelijk bleef en claimanten het gevoel kregen tegenover een ondoorgrondelijk systeem te staan. Vooral complexe schadegevallen liepen vertraging op, waardoor wantrouwen toenam.⁴²⁵ Voor herstel van vertrouwen raadden de onderzoekers ‘deskundigheid, transparantie en het centraal stellen van de inwoners’⁴²⁶ aan. Illustratief voorbeeld was dat NAM-medewerkers en door NAM ingeschakelde experts regels over erfgoed niet leken te doorgronden: ‘Iedereen kan wel zeggen dat “je een Rijksmonument heeft.”’⁴²⁷ Uit aanvullend enquête- en interview-onderzoek in opdracht van de Dialoogtafel bleek meer kritiek: de schadeafhandeling kreeg gemiddeld een 5,4.⁴²⁸ 40% van de ondervraagde schademelders was (zeer) ontevreden over de schadeafhandeling; 41% had geen vertrouwen in het schadeafhandelingsproces. Vertrouwen nam vooral af door ‘slechte ervaringen met bejegening, met de kwaliteit van taxaties en met de onafhankelijkheid van taxateurs.’⁴²⁹ Ook waren veel respondenten ontevreden over het onderscheid dat NAM maakte in de schadebeoordeling: alleen schade ‘vanaf het maaiveld’ werd meegenomen, terwijl volgens de gedupeerden ook funderingsschade, zettingschade of verzakkingsschade aardbevingsgerelateerd waren.⁴³⁰

Centrum Veilig Wonen

Bij de start van het CVW leek het beeld positiever: de Onafhankelijke Raadsman kreeg aanvankelijk minder klachten⁴³¹ maar dit begon gedurende de uitvoering weer te groeien en werd groter dan voorheen.⁴³² De klachten waren vergelijkbaar met eerdere problemen bij NAM: lange doorlooptijden, problemen bij de afhandeling van complexe gevallen, klachten over de taxaties, en slechte communicatie zoals ‘slecht bereikbare contactpersonen, het niet nakomen van afspraken, weinig

⁴²³ *Advies inzake onderzoek 11* 2013, p. 5; zie ook *Eindejaarsrapportage* 2013, p. 5.

⁴²⁴ *Fundament voor herstel van vertrouwen* 2014.

⁴²⁵ *Fundament voor herstel van vertrouwen* 2014, p. 2.

⁴²⁶ *Fundament voor herstel van vertrouwen* 2014, p. 2.

⁴²⁷ Zaal, *De Correspondent* 30 juli 2015.

⁴²⁸ *Onderzoek naar de tevredenheid* 2015.

⁴²⁹ *Onderzoek naar de tevredenheid* 2015, p. 72.

⁴³⁰ *Onderzoek naar de tevredenheid* 2015.

⁴³¹ *Klachten Halfjaarrapportage* 2015.

⁴³² *Klachten Jaarrapportage* 2016; *Klachten Jaarrapportage* 2017; *Klachten Jaarrapportage* 2018.

empathische experts'.⁴³³ Naarmate de uitvoering vorderde, schetste de Raadsman dat meer klachten gericht waren op causaliteit en de hoogte van toegekende schadebedragen; hij beschreef de houding vanuit NAM en CVW als minder ruimhartig dan voorheen.⁴³⁴ Ook de Groninger Bodem Beweging was negatief over de werkwijze van het CVW, voornamelijk over de bestempeling en afhandeling van C-schades en de contouren waarbuiten geen causaliteit werd erkend.⁴³⁵ Volgens Oldenhuis week het schadeprotocol van NAM af van het causaliteitsvereiste uit het BW.⁴³⁶

Omdat NAM haar eigen schadeprotocol opstelde en CVW hiernaar handelde ervaarden inwoners dit volgens de Raadsman als 'slager die zijn eigen vlees keurt'.⁴³⁷ Om 'alleen al de schijn van belangenverstrengeling tegen te gaan'⁴³⁸ zou NAM uit het proces moeten worden gehaald.⁴³⁹ Tevens wees de OR op de vele betrokken partijen in de schadeafhandeling en de onduidelijkheid die dit opleverde voor gedupeerden: de 'Gordiaanse gasknoop'.⁴⁴⁰ Hoewel slechts 1% van de schademelders een klacht indiende bij de Raadsman constateerde hij dat klachten jaren na initiële schademeldingen werden ingediend omdat het traject zo lang kon duren en dat velen naar andere instanties zoals de Groninger Bodem Beweging, gemeente, LTO, onafhankelijk steunpunt Stut en Steun, of de interne klachtenregeling van het CVW gingen.⁴⁴¹

De Commissie van Toezicht op het CVW raadde aan de organisatie op afstand van NAM te plaatsen om het vertrouwen te herstellen, bijvoorbeeld door in plaats van 'toestemming vooraf' met 'verantwoording achteraf' te gaan werken.⁴⁴² Het CVW diende te werken aan een organisatiecultuur 'van verantwoordelijkheid, klantgerichtheid, inzichtelijkheid en betrouwbaarheid'.⁴⁴³ De Commissie signaleerde 'grote irritatie'⁴⁴⁴ onder bewoners vanwege de aantallen meldingen die worden aangemerkt als C-schades, onderscheid tussen aardbevingsschade en mijnbouwschade, en oplopende termijnen. Doordat de meerderheid van schademelders voor uitbetaling in geld koos, vreesde de Commissie dat herstel onvoldoende plaatsvond wat 'discussies bij vervolgschade'⁴⁴⁵ opleverde. Volgens de toezichthouder kwam het verlies aan vertrouwen in het CVW niet door diens uitvoering – de interne kwaliteitszorg wordt geprezen en het wordt een 'wonder' genoemd dat de organisatie nog als "normaal" bedrijf functioneert – maar door de 'versterkt terughoudende opstelling van de NAM'.⁴⁴⁶

Volgens bewonerstevredenheidsonderzoeken uitgevoerd door het CVW werd diens dienstverlening van het CVW in 2015 beoordeeld met een 7,1; de

433 *Klachten Jaarrapportage* 2016, p. 12.

434 *Klachten Jaarrapportage* 2017, p. 20.

435 De Veer, *Dagblad van het Noorden* 21 juni 2016.

436 Oldenhuis, *NJB* 2015/1249.

437 *Klachten Jaarrapportage* 2017, p. 30.

438 *Klachten Jaarrapportage* 2017, p. 3.

439 *Klachten Jaarrapportage* 2018, p. 4.

440 *Klachten Halfjaarrapportage* 2017.

441 *Klachten Jaarrapportage* 2017, p. 13.

442 *Rapportage Commissie van Toezicht* 2016, p. 3.

443 *Rapportage Commissie van Toezicht* 2016, p. 2.

444 Afsluitend advies 2016, p. 1.

445 *Jaarverslag CVW* 2016, p. 5.

446 *Kamerstukken II* 2015/16, 33529, nr. 286; Afsluitend advies 2016, p. 2.

tevredenheid over schade-expertiserapporten was lager.⁴⁴⁷ De bij het CVW ingediende klachten gingen over de communicatie en interactie met schade-experts.⁴⁴⁸ Gedurende de uitvoering daalden de tevredenheidscijfers⁴⁴⁹ en namen negatieve emoties jegens het CVW toe. Omwille van de veiligheid van medewerkers werden anti-agressiviteitstrainingen geboden, werd een interventieteam opgericht en de receptie heringericht om medewerkers te beveiligen. Het CVW besloot geen gebruik meer te maken van sociale media.⁴⁵⁰ Onderzoek in opdracht van de NCG stelde begin 2017 vast dat gedupeerden minder tevreden werden naarmate hun schadeafhandeling vorderde.⁴⁵¹ Enquêteonderzoek onder Groningers uit medio 2017 toonde aan dat ruim 65% (enigszins) tevreden was met de schadeafhandeling tot dan toe, maar dat dit sterk afnam als men meerdere of zwaardere schade had.⁴⁵² Veel Groningers vonden de schadeprocedure belastend en ondervonden als gevolg van de schadeafhandeling negatieve gevolgen zoals (verdere) emotionele schade, veel tijd moeten besteden aan de schade(-afhandeling), of financiële kosten.⁴⁵³ Sommigen gaven aan geen schade meer te claimen bij het CVW omdat het ‘gedoe’ niet opwoog tegen de mogelijke uitkomst.⁴⁵⁴

De NCG liet een audit uitvoeren naar de positie en werkwijze van CVW, waarin werd geconcludeerd dat NAM ‘(zeer) dicht op de CVW-organisatie zit om toe te zien op een adequate invulling van het contract’,⁴⁵⁵ wat door CVW wordt ervaren als ‘zeer gedetailleerd en in sommige gevallen ‘bureaucratisch’ en ineffectief’.⁴⁵⁶ NAM onderschreef de bevindingen over een te hechte relatie niet.⁴⁵⁷ In de audit werd tevens gesteld dat bewonersgerichtheid onvoldoende centraal stond;⁴⁵⁸ het niet openbaar maken van de overeenkomst tussen NAM en CVW niet bijdroeg aan transparantie en verantwoording;⁴⁵⁹ en dat het reageren op de klachten en de adviezen van de OR slechts op ad hoc-basis gebeurde.⁴⁶⁰ De NCG bemerkte echter dat hij niet over ‘doorzettingmacht’ beschikte: hij kon in het proces van schadeafhandeling geen ‘knopen doorhakken’ richting NAM.⁴⁶¹ De OvV concludeerde dat ‘de veelheid aan organisaties en regelingen voor schadeafhandeling wordt ervaren als “pleisters plakken”’⁴⁶² en dat meer regie vanuit de overheid op haar plaats zou zijn.

Betrokkenen uitten tevens kritiek op het businessmodel van de organisatie. Het CVW was door aanbesteding als B.V. tot stand gekomen met als aandeelhouders Arcadis en CED, die door ‘een toeslag op de uurtarieven’ ook winstuitkering

447 *Jaarverslag CVW 2016*, p. 15.

448 *Jaarverslag CVW 2016*, p. 7; *Jaarrapportage CVW 2016*, p. 3, 8.

449 *Praktische uitwerking schadeprotocol CVW 2017*.

450 Tomale, *Gazet van het Noorden* 15 maart 2018.

451 *Praktische uitwerking schadeprotocol CVW 2017*, p. 9.

452 *Groninger Panel 2017*, p. 9.

453 Postmes e.a. 2018; Holsappel e.a. 2017.

454 *Wetenschappelijk Rapport 3 2017*; Postmes e.a. 2018.

455 *Audit CVW 2017*, p. 15.

456 *Audit CVW 2017*, p. 16.

457 *Audit CVW 2017*, p. 26.

458 *Audit CVW 2017*, p. 25.

459 *Audit CVW 2017*, p. 25.

460 *Audit CVW 2017*, p. 37.

461 Brief Gedeputeerde Staten 2 juli 2015, p. 4.

462 *Aardbevingsrisico's in Groningen 2017*, p. 15.

genoten.⁴⁶³ De Dialoogtafel had in plaats van een privaat bedrijf een publiek-private samenwerkingsconstructie aanbevolen.⁴⁶⁴ De winst van CVW was jaarlijks zo'n € 2 miljoen, wat voor veel Groningers moeilijk te verteren was gezien de tekortschietende schadeafhandeling. De GBB voerde actie bij het kantoor en de Tweede Kamer vond de winst ongewenst.⁴⁶⁵

Tot slot bleken Groningers terughoudend over een potentiële gang naar de rechter om aldaar van NAM schade vergoed te krijgen;⁴⁶⁶ men voelde zich een David tegen Goliath.⁴⁶⁷ In de paar gevallen waar wel naar de rechter werd gestapt, kreeg de gedupeerde vaak gelijk.⁴⁶⁸ Zo liet de rechtbank Noord-Nederland onderzoek uitvoeren na onenigheid over de betrouwbaarheid en deskundigheid van vaak ingeschakeld contra-expertisebureau Vergnes. Daarin werd geconcludeerd dat Vergnes objectieve contra-expertise leverde en dat NAM schadebeoordelingen veelal baseerde op 'aannames en veronderstellingen'⁴⁶⁹ en deze onvoldoende onderbouwde.⁴⁷⁰

Afhandeling van 'oude schades'

Door de knip tussen meldingen vóór en na 31 maart 2017 om 12u bleven zogenaamde 'oude schadegevallen' over. Belangenvertegenwoordigers waarschuwden dat herstel van vertrouwen enkel mogelijk was als 'eerst ruimhartig wordt afgerekend met het verleden'.⁴⁷¹ Het eerste 'schone lei'-programma voor deze oude schades werd echter als ingewikkeld beoordeeld, omdat NAM zes categorieën vouchers onderscheidde afhankelijk van de locatie van de schade, het schadebedrag, en of de schade reeds was erkend.⁴⁷²

Ook de tweede aanpak kwam op kritiek te staan: vooral gedupeerden met complexe schadegevallen signaleerden een groot verschil tussen de begroting van hun (contra-)schade-expert en het aanbod. Volgens het Gasberaad was het 'geen herstel, maar verdoezelen van de schade'.⁴⁷³ Volgens onderzoek in opdracht van de minister van EZK gingen mensen vooral akkoord met de aanbiedingen omdat men af wilde zijn van de procedure.⁴⁷⁴ De communicatie en informatieverstrekking vanuit NAM werd negatief beoordeeld.⁴⁷⁵ Afwijzingen konden worden verklaard doordat gedupeerden het aanbod (veel) te laag vonden, en de oplossing niet permanent genoeg vonden vanwege voorgesteld cosmetisch in plaats van

463 *Jaarverslag CVW* 2016.

464 Groninger Gasberaad, 'Winst voor CVW' 2018.

465 *Kamerstukken II* 2017/18, 34775 XIII, nr. 86; 'CVW maakt opnieuw meer winst: 'Wiebes moet ingrijpen'', *RTV Noord* 23 oktober 2018.

466 Bröring & Roelfsema, *NJB* 2015/1252, p. 1746; Bröring, 'Overzicht van instanties' 2019, p. 140-141.

467 Ook de voorzitter van de Tcbb merkt op dat partijen volkomen ongelijk zijn: Van Hofslot, *Dagblad van het Noorden* 15 juni 2016.

468 Rb. Noord-Nederland 2 september 2015, ECLI:NL:RBNNE:2015:4185; Rb. Noord-Nederland 5 oktober 2016, ECLI:NL:RBNNE:2016:4402; Rb. Noord-Nederland 15 november 2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:4350; Hof Arnhem-Leeuwarden 23 januari 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:618; HR 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1278; Hof Arnhem-Leeuwarden 17 december 2019, ECLI:NL:GHARL:2019:10717.

469 'Eerherstel voor door de NAM verguisd expertisebureau', *RTV Noord* 17 mei 2018.

470 Wind, *Dagblad van het Noorden* 16 mei 2018.

471 *Brief vertegenwoordigers stuurgroep* 2017, p. 2.

472 Poelman, *Dagblad van het Noorden* 19 juni 2017; Groninger Gasberaad, 'Chaos rondom vouchers' 2017; Groninger Gasberaad 2017.

473 De Boer, *RTV Noord* 28 mei 2018.

474 *Onderzoek Communicatie schade CVW/NAM/woningeigenaren* 2018, p. 5.

475 *Onderzoek Communicatie schade CVW/NAM/woningeigenaren* 2018, p. 3-5.

structureel herstel.⁴⁷⁶ Weigeraars vermeldten dat het vertrouwen in NAM ‘onder nul’⁴⁷⁷ was. Ook later onderzoek onderschreef dat de relatief hoge instemming (82%⁴⁷⁸) bij de afhandeling van schade geen signaal was van tevredenheid: men scoorde het aanbod een 5⁴⁷⁹ en noemde het aanbod van NAM ‘een aanfluiting, simpel gezegd een afkoopsom, met een slikken of stikken beleid’.⁴⁸⁰ Respondenten constateerden dat ongelijkheid bestond tussen technisch onderlegde gedupeerden en mensen die minder in staat waren zich te verdedigen of te wapenen jegens NAM. Vereniging Eigen Huis begreep niet waarom de oude schademelders niet ook bij de TCMG terecht konden en zag dit als rechtsongelijkheid, omdat de laatste soepelere regels en meer ruimhartigheid betrachtte.⁴⁸¹

De Onafhankelijke Raadsman schreef een kritische brief aan NAM over onder meer de reactietermijn en onduidelijkheden en fouten in de aanbiedingen; hij constateerde achteraf dat niet veel met deze kritiekpunten was gebeurd.⁴⁸² Extra stuitend vond hij dat het tweede aanbod gunstiger was dan de oorspronkelijke afhandeling van de oude schadegevallen, waardoor ‘het beeld [werd] bevestigd dat degenen die de hakken in het zand zetten, er uiteindelijk financieel gezien beter uit komen.’⁴⁸³

Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen

Nadat NAM uit het proces stapte, werd lang onderhandeld over normen voor de nieuwe schadeafhandeling. De periode van tien maanden waarin de schadeafhandeling stillag, werd door de OR bekritiseerd. Hij merkte op dat Groningers boos waren dat het zo lang had geduurd en dat onrealistische verwachtingen waren geschapen.⁴⁸⁴ Bij de aankondiging dat NAM uit de schadeafhandeling stapte vroeg men zich af of het zou leiden tot verbetering als het ministerie van EZK daarna de scepter zou zwaaien.⁴⁸⁵

De TCMG kende een moeizame start. De OR signaleerde opstartproblemen: ICT-problemen en een gebrek aan schade-experts.⁴⁸⁶ De Raadsman kreeg veel klachten over de lange afhandelingstermijn, maar ook over communicatie, prioritering en toepassing van het bewijsvermoeden.⁴⁸⁷ Mensen met complexe dossiers, veelal agrariërs, monumenteigenaren of ondernemers, werden onvoldoende geholpen, ook niet door versnellingsmaatregelen zoals de Stuwmeerregeling.⁴⁸⁸ Ook de Commissie Bijzondere Situaties⁴⁸⁹ en de adviescommissie Immateriële schade wezen op de tekortschietende hulp voor monumenteigenaren, huurders, agrariërs,

⁴⁷⁶ Aanvulling op onderzoek afhandeling schadegevallen 2019.

⁴⁷⁷ Onderzoek: Redenen waarom niet geaccepteerd 2018.

⁴⁷⁸ Eindrapportage 2018, p. 6.

⁴⁷⁹ Onderzoek afhandeling schadegevallen 2019.

⁴⁸⁰ Aanvulling op onderzoek afhandeling schadegevallen 2019, p. 4.

⁴⁸¹ Vereniging Eigen Huis 3 juli 2019.

⁴⁸² Klachten Halfjaarrapportage 2018, p. 4-6.

⁴⁸³ Klachten Halfjaarrapportage 2018, p. 6.

⁴⁸⁴ Klachten Jaarrapportage 2018, p. 26.

⁴⁸⁵ Van Bokkum, NRC 31 maart 2017.

⁴⁸⁶ Klachten Halfjaarrapportage 2018.

⁴⁸⁷ Klachten Jaarrapportage 2019, p. 17-20; Klachten Jaarrapportage 2020, p. 11-13.

⁴⁸⁸ Klachten Jaarrapportage 2019, p. 2, 7.

⁴⁸⁹ Jaarverslag Commissie Bijzondere Situaties 2020, p. 2.

en ondernemers:⁴⁹⁰ een ‘vergeten groep’.⁴⁹¹ De Onafhankelijk Raadsman wees er tevens op dat de integrale aanpak van schadeafhandeling en versterking onder overheidsregie nog steeds niet was gerealiseerd en dat zeker in zaken waar naast TCMG en NCG ook nog eens NAM een rol speelde veelal van ‘kafkaëske’ situaties kon worden gesproken.⁴⁹² Burgers werden volgens de Raadsman ‘volledig... vermalen’;⁴⁹³ verantwoordelijkheden van organisaties waren alleen op papier te begrijpen.

Volgens tevredenheidsonderzoeken die de TCMG liet uitvoeren over 2018 en 2019 waren gedupeerden tevreden over het persoonlijke contact, maar zorgden lange doorlooptijden voor ontevredenheid. De beoordelingen van schadeopname, deskundigen, adviesrapport en van het uiteindelijk besluit waren significant hoger dan bij CVW het geval was.⁴⁹⁴ Ook in de media verschenen negatieve ervaringen over de lange wachttijden, die mensen met name teleurstelde omdat werd gehamerd op snelle en efficiënte afhandeling;⁴⁹⁵ het *Dagblad van het Noorden* maakte tientallen portretten onder de titel *Ik wacht*.⁴⁹⁶ Een gedupeerde had door de jarenlange opeenstapeling van instanties reeds 51 mensen ‘over de vloer gehad’.⁴⁹⁷ Ook uit onafhankelijk enquêteonderzoek bleek dat men vooral ontevreden was over de schadeafhandeling vanwege de lange wachttijden. Zo’n 50% was tevreden met de schadeafhandeling, en 30% niet.⁴⁹⁸ Er bestond (nog steeds) een groep Groningers die schade niet meldde vanwege het gedoe dat het proces opleverde, of gebrek aan vertrouwen in de afhandelende organisaties. Tegelijkertijd kreeg de TCMG van sommigen het voordeel van de twijfel: gedupeerden die wél meldden, gaven aan dit te doen omdat zij vertrouwen hadden dat de TCMG dit correct zou afhandelen.⁴⁹⁹ Vooral eerste schademelders hadden veel vertrouwen in de TCMG; hoe meer een gedupeerde al eerder schade had gemeld, hoe minder zij vertrouwde dat de TCMG haar kon helpen.⁵⁰⁰

Instituut Mijnbouwschade Groningen

De afhandeling van fysieke schade via het IMG werd sinds het begin van meten in juni 2019 beoordeeld met een gemiddeld rapportcijfer van 7,7. Vooral de zaakbegeleider en de uitvoering van schadeopnames werden positief beoordeeld.⁵⁰¹ Maatschappelijke organisaties uitten zorgen over de toename aan het aantal afwijzingen dat het IMG in 2020 constateerde, en wezen op het belang van het blijven toepassen van het wettelijk bewijsvermoeden.⁵⁰² Ook wezen zij op de toename aan bezwaarschriften en de ongegrondverklaringen daarvan als

490 Zie ook Stroebe e.a., *De sociale impact* 2020, p. 7.

491 Verheij, Loth & Van Boom 2019, p. 12.

492 *Klachten Halfjaarrapportage* 2019, p. 8-9.

493 *Klachten Halfjaarrapportage* 2019, p. 10.

494 *Jaarverslag* TCMG 2020, p. 20.

495 De Jonge, *Dagblad van het Noorden* 16 januari 2019.

496 Tevens uitgebracht als boek: *Ik wacht, 101 verhalen uit het aardbevingsgebied*, Amsterdam: *Dagblad van het Noorden/Uitgeverij Balans* 2019.

497 Meulema, *Dagblad van het Noorden* 29 januari 2019.

498 Postmes e.a. 2020, p. 10.

499 Postmes e.a. 2020, p. 83.

500 Stroebe e.a., *De sociale impact* 2020.

501 IMG 21 januari 2021.

502 De Veer, *Dagblad van het Noorden* 7 oktober 2020; Groninger Gasberaad 2020.

teken van groeiende ontevredenheid over de afhandeling via het IMG.⁵⁰³ Bij de bekendmaking van de mogelijkheid tot een vaste vergoeding van € 5.000 wezen zij op de risico's bij eventuele toekomstige schade, vanwege de finaliteit die aan deze vergoeding werd verbonden.⁵⁰⁴ De Onafhankelijke Raadsman benadrukte het belang van een betere aanpak voor complexe schadedossiers en bleef klachten ontvangen over lange behandelingstermijnen. Tevens bekritiseerde hij het gebrek in de nieuwe procedure aan een mogelijkheid tot het inschakelen van contra-expertise; hij constateerde dat gedupeerden veelal onvoldoende technisch en juridisch onderlegd waren om zienswijzen en bezwaarschriften te schrijven.⁵⁰⁵ Ook waarschuwde hij dat niet iedere gedupeerde financieel in staat is om een beroepsschrift in te dienen.⁵⁰⁶ De Algemene Rekenkamer wees op de hoge uitvoeringskosten – 56 eurocent per uitgekeerde euro schadevergoeding – en vond deze 'disproportioneel'.⁵⁰⁷ Tweede Kamerleden uitten medio 2021 zorgen dat het IMG minder ruimhartig te werk ging, ook bij de toepassing van het wettelijk bewijsvermoeden.⁵⁰⁸

De TCMG ontving tot eind 2019 op 501, ruim 2% van haar 21.000 besluiten, een bezwaar en 221 klachten.⁵⁰⁹ De klachten gingen veelal over de doorlooptijden of de informatievoorziening. Ongeveer de helft van de behandelde bezwaarschriften werd (deels) gegrond verklaard,⁵¹⁰ wat wijst op een Commissie die haar werkwijze nog moest ontwikkelen en (beter) onderbouwen maar ook op een functionerend systeem van controle via de bezwaarschriftencommissie. In 2020 ontving de TCMG/het IMG 1.790 bezwaren, ruim 5% van haar 33.939 besluiten, en 368 klachten; tevens liepen 94 beroepszaken. De meeste klachten gingen over lange doorlooptijden, deels veroorzaakt door de coronapandemie.⁵¹¹

De eerste gerechtelijke uitspraak over de werkwijze van de TCMG/het IMG vond plaats in mei 2020: hierin werd geoordeeld dat zij zich mag baseren op het deskundigenadvies dat zij op grond van een door haar verstrekte werkinstructie ontvangt. De wijze waarop via dit advies het bewijsvermoeden voor bepaalde aangemerkte schades wordt weerlegd, werd akkoord bevonden door de rechter: met 'voldoende mate van zekerheid' werd onderbouwd dat de schade een andere oorzaak had.⁵¹² In de eerste hoger beroepszaak bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State werd een onafhankelijk deskundige aangesteld om te adviseren over causaliteit en het bewijsvermoeden inzake specifieke schades. Tevens bekrachtigde de Afdeling in haar tussenuitspraak dat het IMG zich had beroepen op een onafhankelijke deskundige en dat de bezwaaradviescommissie haar rol zorgvuldig had vervuld.⁵¹³ Vanwege de hoge aantallen schadeverzoeken

503 *GBB Krant* nr. 16 2021, p. 17.

504 Braakman & Miskovic, *RTV Noord* 17 mei 2021.

505 *Klachten Jaarrapportage* 2020, p. 11-13.

506 *Klachten Jaarrapportage* 2020, p. 19.

507 *Verantwoordingsonderzoek EZK* 2021, p. 66.

508 *Kamerstukken II* 2020/21, 33529, nr. 876.

509 *Jaarverslag TCMG* 2020, p. 20.

510 *Jaarverslag TCMG* 2020, p. 20.

511 *Jaarverslag IMG* 2021, p. 34-36.

512 Rb. Noord-Nederland 18 mei 2020, ECLI:NL:RBNNE:2020:1935.

513 ABRvS 24 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:374.

mag worden verwacht dat nog veel gerechtelijke uitspraken zullen volgen; de schadeafhandeling is in volle gang en zal nog veelvuldig worden geëvalueerd.

Onafhankelijke Raadsman

De Onafhankelijke Raadsman vormde de eerste organisatie die vanuit de landelijke politiek, naar aanleiding van een Kamermotie,⁵¹⁴ werd ingesteld naar aanleiding van de aardbevingen. Er zijn geen evaluaties uitgevoerd over de Raadsman, maar het langdurig behoud van en de positieve media-aandacht voor zijn functie doet vermoeden dat hij onder de Groningers goed werd gewaardeerd. Hoewel zijn aanpak informeel was, wilden de meeste mensen die naar de Raadsman kwamen een oplossing voor hun probleem en leverde de bemiddeling van OR dat meestal.⁵¹⁵ Toen in 2018 de TCMG van start ging, werd de schadeafhandeling uitgevoerd door een bestuursorgaan waardoor ook de Nationale ombudsman bevoegd werd en formeel bij het Groningse dossier betrokken raakte. Vanwege de positieve rol in het dossier tot dan toe bleef ook de Onafhankelijke Raadsman beschikbaar.⁵¹⁶ Op het voorstel van minister Wiebes om de Onafhankelijke Raadsman af te schaffen kwam protest: de provincie Groningen,⁵¹⁷ de Tweede Kamer,⁵¹⁸ het Gasberaad en ook de Onafhankelijke Raadsman zelf⁵¹⁹ waren van mening dat de Raadsman een belangrijke functie vervulde – ook voor de versterkingsoperatie – en dat hij werd vertrouwd door de gedupeerden. Desondanks maakte de minister bekend dat de Raadsman tot eind 2021 in functie zou blijven en zijn functionaliteiten zou overdragen aan de Nationale ombudsman, omdat twee synchrone klachtentrajecten in onduidelijkheid zou resulteren.⁵²⁰

Commissie Bijzondere Situaties

De Commissie Bijzondere Situaties bleef vooral haar eerste jaren niet zonder kritiek. De Onafhankelijke Raadsman rapporteerde klachten over lange doorlooptijden, tegenvallende communicatie vanwege te weinig casemanagers, en afwijzingen door de Commissie.⁵²¹ De Commissie refereerde aan ‘teleurstelling’⁵²² bij aanvragers als zij verwachtingen niet waar kon maken, vooral aangaande het opkopen van woningen in het gebied. Ook lokale media deed daarover verslag.⁵²³ In een evaluatie werd de teleurstelling geweten aan gebrek aan uniformiteit door doorverwijzing door verschillende burgemeesters en door onvoldoende communicatie tussen casemanagers en de Commissie.⁵²⁴ De Commissie gaf aan meer op verwachtingenmanagement te zullen sturen.⁵²⁵ Ook merkte zij op dat NAM in haar beleving niet altijd de urgentie voelde om een situatie op te

514 *Kamerstukken II* 2012/13, 33529, nr. 4.

515 *Klachten Jaarrapportage* 2019.

516 *Klachten Jaarrapportage* 2018, p. 27.

517 De Veer, *Dagblad van het Noorden* 29 januari 2020.

518 De Veer, *Dagblad van het Noorden* 16 januari 2020.

519 ‘Wiebes wil van hem af, maar Klaassen is nog lang niet klaar’, *Dagblad van het Noorden* 17 januari 2020.

520 *Kamerstukken II* 2020/21, 33529, nr. 845.

521 *Klachten Jaarrapportage* 2015, p. 15; *Klachten Jaarrapportage* 2016, p. 22.

522 *Jaarverslag Commissie Bijzondere Situaties* 2015, p. 19.

523 ‘Hulp schrijnende gevallen aardbevingsgebied faalt’, *RTV Noord* 28 november 2014.

524 *Evaluatie Commissie Bijzondere Situaties* 2015, p. 5.

525 *Evaluatie Commissie Bijzondere Situaties* 2015, p. 7.

lossen.⁵²⁶ In latere jaren werd niet over de Commissie gesproken in rapportages van de Onafhankelijke Raadsman, wat doet vermoeden dat er minder (of zelfs geen) klachten over diens werkwijze zijn. De Commissie kende vanaf 2017 een klachtenregeling, maar sinds de instelling daarvan zijn slechts twee klachten ingediend, en wel in datzelfde jaar.⁵²⁷ De Commissie constateerde niet in alle situaties een uitweg te kunnen bieden: zij schetste structurele problemen voor ouderen, ondernemers en bedrijven.⁵²⁸ De Commissie had geen eigen fondsen in beheer en was voor financiën afhankelijk van NAM: ‘Dit wordt door betrokkenen doorgaans niet als positief bestempeld - de uitbetalingen ervaren zij door deze ‘routing’ niet als genoegdoening.’⁵²⁹ Deze afhankelijkheid bleef desondanks in stand tot 2020, toen de minister aangaf een andere organisatie het budget te zullen laten beheren.⁵³⁰

De Nationale ombudsman oordeelde in 2015 over een klacht van een gedupeerde die zich in 2014 bij de Commissie meldde, maar lang moest wachten op reactie en medio 2015 een aanbod kreeg dat zij financieel niet aanvaardbaar acht.⁵³¹ Op haar verzoek om meer informatie en een toelichting wie inzage in haar gegevens had, werd niet gereageerd. De ombudsman kon niet over de werkwijze van de Commissie oordelen omdat zij geen bestuursorgaan is – dat werd zij pas vanaf de instelling in 2016. Desondanks maakt hij duidelijk dat hij niet te spreken was over de werkwijze van de organisatie en vooral over de ‘bestuurlijke spaghetti’ waarin de klager was beland doordat de Commissie vanuit haar onafhankelijkheid geen nauwe banden aanhield met de NCG of het ministerie: hierdoor viel de klager tussen wal en schip.

Arbiters Bodembeweging

De instelling en het functioneren van de Arbiters Bodembeweging werd aanvankelijk op prijs gesteld in Groningen. Zo beschreef de Onafhankelijke Raadsman dat de Arbiters, die vaak in het voordeel van de gedupeerde oordelen op basis van het bewijsvermoeden, zorgden voor ‘hernieuwd vertrouwen in een onafhankelijke en objectieve schadeafhandeling’.⁵³² Voorzitter Van der Vinne gaf aan dat de Arbiters met veel gastvrijheid werden ontvangen door de huiseigenaren, wat hij zag als teken van vertrouwen. Volgens Van der Vinne zorgde de omkering van de bewijslast ervoor dat het werk van de Arbiters een stuk eenvoudiger werd.⁵³³ Uit een enquête⁵³⁴ bleek dat verzoekers bij de Arbiters Bodembeweging te spreken

⁵²⁶ *Evaluatie Commissie Bijzondere Situaties* 2015, p. 9.

⁵²⁷ *Jaarverslag Commissie Bijzondere Situaties* 2018, p. 10; *Jaarverslag Commissie Bijzondere Situaties* 2019, p. 13; *Jaarverslag Commissie Bijzondere Situaties* 2020, p. 14.

⁵²⁸ *Jaarverslag Commissie Bijzondere Situaties* 2016, p. 14; *Jaarverslag Commissie Bijzondere Situaties* 2017, p. 15; *Jaarverslag Commissie Bijzondere Situaties* 2018, p. 16-18; *Jaarverslag Commissie Bijzondere Situaties* 2019, p. 17, 19; *Jaarverslag Commissie Bijzondere Situaties* 2020, p. 19-20; *Jaarverslag Commissie Bijzondere Situaties* 2021, p. 14.

⁵²⁹ *Evaluatie Commissie Bijzondere Situaties* 2015, p. 8.

⁵³⁰ *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 723, p. 3.

⁵³¹ *Bestuurlijke spaghetti* 2016.

⁵³² *Klachten Jaarrapportage* 2017, p. 28; een vergelijkbaar sentiment werd geuit in: Vijlbrief, *De Monitor* 17 mei 2019.

⁵³³ ‘Afzwaaiend voorzitter Arbiters Bodembeweging: ‘We werden met veel gastvrijheid ontvangen’, *RTV Noord* 2 mei 2019.

⁵³⁴ Marseille, Bröring & de Graaf 2018.

waren over de toegankelijkheid van de procedure – deze is gratis – over de onafhankelijke positie van de Arbiters, over de informele procedure en de ‘betrokken opstelling van de Arbitrator Bodembeweging (die met name bij de schouw tot uiting komt).’⁵³⁵ De onderzoekers schetsten dat de Arbitrator ‘uitblinkt door eenvoud’⁵³⁶ en het gebrek aan (veel) formele regels.

Struikelblok voor de Arbiters werd echter dat zij (aanvankelijk⁵³⁷) niet bevoegd waren te oordelen over de hoogte van het schadebedrag. Daarom volgden ook na de uitspraak van de Arbitrator soms nog maandenlange onderhandelingen tussen gedupeerde en NAM.⁵³⁸ (Dit kon worden voorkomen als onder toezien van de arbitrator een schikking wordt gesloten, waarin het schadebedrag wordt overeengekomen.) Hoewel NAM zich in beginsel aan de uitspraak van de Arbiters had verbonden, ‘blijkt er na uitspraak van de Arbitrator toch nog geregeld een discussie te ontstaan over bijvoorbeeld de herstelmethodiek of over de vaststellingsovereenkomst.’⁵³⁹ Hoewel NAM hier na kritiek van de Onafhankelijke Raadsman ‘stappen in [had] gezet’⁵⁴⁰ bleef de Raadsman kritisch, net als Tweede Kamerlid Beckerman, die aangaf dat ook als de Arbiters een bedrag noemden, NAM ‘achteraf vaak moeilijk’⁵⁴¹ doet. Omdat partijen niet gebonden zijn aan bemiddeling door de Arbiters kon een gedupeerde naar de civiele rechter stappen om het geschil voor te leggen en daar te laten beslechten. De GBB gaf echter aan dat gedupeerden niet altijd ‘het vermogen hebben’ om zich juridisch (verder) te verweren, waardoor ‘het beeld dat er weinig klachten over de arbitrage zijn... vertekend’⁵⁴² is. De GBB was tevens kritisch over het feit dat slechts 802 uitspraken zijn gedaan in 2.290 in behandeling genomen zaken; de schikkingen met NAM inclusief geheimhouding vormde voor hen een teken dat gedupeerden ‘met de rug tegen de muur’⁵⁴³ akkoord gingen; zij vond het tevens opmerkelijk dat geen evaluatie van de instantie heeft plaatsgevonden.

8.5.1.3 *Terugblik en resultaten afhandeling van fysieke schade*

Door de jaren heen hebben verschillende instanties zich beziggehouden met de afhandeling van de fysieke schade in Groningen. Eerst geschiedde de afhandeling door NAM, maar dit werd door de grote aantallen schadeclaims niet houdbaar. Professionele uitvoeringsorganisatie Centrum Veilig Wonen handelde veel claims af, maar ontving kritiek omdat zij te dichtbij NAM zou staan; bovendien werd meer publieke regie verwacht vanwege de (financiële) betrokkenheid van de overheid bij de gaswinning. De aankondiging van schadeafhandeling zonder NAM resulteerde in een pauze van tien maanden, terwijl men onderhandelde over een nieuw schadeprotocol. Ook de afhandeling van ‘oude schades’ ging niet zo voortvarend als gepland. Nieuwe minister van EZK Wiebes gooide hoge ogen met het publiekrechtelijke schadeprotocol dat zich conformeerde aan

535 Marseille, Bröring & De Graaf 2018, p. 103.

536 Marseille, Bröring & De Graaf 2018, p. 103.

537 Van Hofslot, *Dagblad van het Noorden* 31 augustus 2019.

538 *Klachten Jaarrapportage* 2018, p. 28; Marseille, Bröring & De Graaf 2018, p. 103.

539 *Klachten Jaarrapportage* 2019, p. 14.

540 *Klachten Halfjaarrapportage* 2019, p. 8.

541 Van Hofslot, *Dagblad van het Noorden* 31 augustus 2019.

542 *GBB Krant* nr. 14 2020, p. 5.

543 *GBB Krant* nr. 15 2020, p. 11.

de vier pijlers van de regio: verantwoordelijke Staat, rechtvaardige schadebepaling, menselijke maat en onafhankelijkheid. De start van de TCMG was echter moeizaam: men moest een nieuwe organisatie opbouwen en werd geconfronteerd met een stuwmeer aan bestaande meldingen. Via een stuwmeerregeling en aannemersvariant en verbetering van interne werkprocessen kwam de afhandeling via de TCMG en haar opvolger het IMG steeds beter op stoom. Ook het IMG zag zich echter genoodzaakt om medio 2021 wijzigingen in het schadeproces te introduceren om de vele schademeldingen doelmatig te kunnen blijven verwerken, en de effecten hiervan op de tevredenheid en het vertrouwen van de Groningers zijn nog onduidelijk.

Al met al zijn gigantische aantallen schademeldingen ingediend en verwerkt door de verschillende instanties. Het CVW verwerkte tot eind 2016 ruim 75.000 schademeldingen en bereikte met ruim 65.000 van hen een akkoord; de schadebedragen zijn vanwege de privaatrechtelijke aard van de afhandeling niet bekend.⁵⁴⁴ Van de ‘oude schadegevallen’ stemde zo’n 5.000 van de ruim 6.000 gedupeerden in met het aanbod van NAM.⁵⁴⁵ Aan de Arbiters zijn bijna 3.000 zaken voorgelegd,⁵⁴⁶ waarvan 1.050 oude schadegevallen.⁵⁴⁷ Tot eind 2020 zijn in totaal 317 aanvragen ingediend bij de Commissie Bijzondere Situaties waaraan zij ruim € 21 miljoen heeft besteed.⁵⁴⁸ De TCMG en het IMG ontvingen ruim 124.000 meldingen tussen maart 2018 en augustus 2021. Ruim 93.000 aanvragen zijn afgehandeld, waaraan in totaal ongeveer € 706 miljoen is toegekend.⁵⁴⁹

8.5.2 Waardedaling gebouwen

Hoewel er aanvankelijk geen relatie werd vastgesteld tussen de aardbevingen en waardedaling van gebouwen in het aardbevingsgebied, werd rond 2013/2014 de conclusie getrokken dat hier toch sprake van kon zijn. Omdat de exploitant van een mijnbouwwerk aansprakelijk is voor vermogensschade, zoals waardedaling van gebouwen,⁵⁵⁰ creëerde NAM een Regeling Waardedaling. Een aantal gedupeerden waren van mening dat deze regeling onvoldoende compensatie bood en begonnen een rechtszaak tegen NAM via Stichting Waardevermindering door Aardbevingen Groningen (WAG). Zij kreeg ook in hoger beroep gelijk en via individuele schadestaatprocedures zal moeten worden vastgesteld wat een adequate vergoeding zal blijken. Ondertussen had de minister van EZK echter besloten dat het nieuwe Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG), gezien de rechterlijke uitspraken, ook bevoegd zou moeten worden om verzoeken tot schadevergoeding voor waardevermindering te beoordelen. Via het IMG worden sinds eind 2020 vergoedingen toegekend; dit gebeurt gefaseerd vanwege de vele

⁵⁴⁴ *Jaarverslag CVW* 2016, p. 13; *Jaarverslag* 2017, p. 10.

⁵⁴⁵ *Eindrapportage* 2018, p. 6.

⁵⁴⁶ *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 689.

⁵⁴⁷ *Eindrapportage* 2018, p. 7.

⁵⁴⁸ *Jaarverslag* Commissie Bijzondere Situaties 2021, p. 9-10.

⁵⁴⁹ IMG, ‘Online dashboard’ (online, bijgewerkt 30 augustus 2021).

⁵⁵⁰ Zie uitvoeriger over het juridische kader: M. Gozoglu, ‘Aansprakelijkheid van de mijnbouwexploitant voor waardedaling van onroerende zaken door gaswinning’, in: F.T. Oldenhuis e.a. 2019.

(oud-)woningeigenaren die hiervoor in aanmerking komen; het IMG rekent op zo'n 110.000 aanvragers.

Hiernaast zijn twee aanvullende beleidsinstrumenten gericht op waardedaling door de overheid geïntroduceerd. Vanuit provincie en daarna het ministerie van EZK werd de Waardevermeerderingsregeling ingesteld, een subsidieregeling waardoor gedupeerden die fysieke schade door de gaswinning erkend hebben gekregen dan wel hier schadevergoeding voor hebben ontvangen, aanvullend in aanmerking komen voor een bijdrage aan verduurzaming van hun woning. Ook introduceerde de Nationaal Coördinator Groningen in 2016 het Koopinstrument, een uitkoopregeling voor een relatief beperkt aantal gedupeerden die niet in staat waren om hun huis in het aardbevingsgebied te verkopen.

In deze paragraaf bespreek ik op chronologische wijze het schadebeleid rond de waardevermindering van gebouwen; vervolgens bespreek ik de twee aanvullende beleidsinstrumenten de Waardevermeerderingsregeling en het Koopinstrument.

8.5.2.1 Opzet en verloop van de regelingen

Regeling Waardedaling van NAM

Naar aanleiding van de zware aardbeving in Huizinge in de zomer van 2012 werd onder instructie van het ministerie van EZ een aantal onderzoeken gestart.⁵⁵¹ Aanvankelijk bleek hieruit geen waardedaling van gebouwen in het aardbevingsgebied.⁵⁵² Toen onderzoeksrapporten echter aantoonde dat in het derde kwartaal van 2013 een 'statistisch significante waardedaling ... ten opzichte van de referentiegebieden'⁵⁵³ plaatsvond, verzocht de minister NAM om een regeling in te stellen. De minister stelde dat er 'aanwijzingen [zijn] dat het verkoopproces in het risicogebied moeilijker verloopt.'⁵⁵⁴ NAM publiceerde op 29 april 2014 haar 'Regeling Waardedaling'.⁵⁵⁵ Via deze regeling konden particulieren (geen ondernemers) bij 'aantoonbare waardedaling bij een volledig afgeronde verkoop en de daaropvolgende juridische levering'⁵⁵⁶ compensatie krijgen. De regeling gold alleen voor bewoners van de acht gemeenten Appingedam, Bedum, Delfzijl, Eemsum, Loppersum, Slochteren, Ten Boer en Winsum, het door de minister aangewezen aardbevingsgebied. De regeling zou aanvankelijk drie jaar van kracht zijn vanaf het moment van aankondiging, 29 april 2014.⁵⁵⁷

Aanvragen dienden binnen een jaar na levering te worden ingediend bij NAM, voorzien van een scala aan informatie over de verkochte woning. NAM liet vervolgens door een taxateur een berekening uitvoeren om de waardevermindering vast te stellen. De regeling verplichtte bewoners van het aardbevingsgebied om een zo hoog mogelijke verkoopprijs te realiseren zodat zij hun schade zo veel mogelijk beperkten. NAM nam andere verkregen vergoedingen, zoals schadevergoeding voor fysieke schade, mee in haar bepaling van de compensatie voor de

⁵⁵¹ *Kamerstukken II* 2012/13, 33529, nr. 1; *Regeling Waardedaling NAM* 2014, p. 3.

⁵⁵² *Kamerstukken II* 2013/14, 33529, nr. 28, p. 5.

⁵⁵³ *Kamerstukken II* 2013/14, 33529, nr. 58, p. 2.

⁵⁵⁴ *Kamerstukken II* 2013/14, 33529, nr. 58, p. 2-3.

⁵⁵⁵ *Regeling Waardedaling NAM* 2014.

⁵⁵⁶ *Regeling Waardedaling NAM* 2014, p. 4.

⁵⁵⁷ *Regeling Waardedaling NAM* 2014, p. 7.

waardedaling.⁵⁵⁸ Vergoeding van schade was slechts mogelijk na 25 januari 2013, omdat de minister toen in een brief ‘gewijzigde inzichten’ over aardbevingsrisico’s bekendmaakte.⁵⁵⁹ De regeling kende geen termijn voor het compensatievoorstel namens NAM; de aanvrager moest binnen twee maanden op dit voorstel reageren. Als gedupeerden het niet eens waren met het compensatievoorstel, konden zij een ‘onafhankelijke toetsing’ door drie deskundigen vragen, die de waardevermindering alsnog volgens de regeling moesten bepalen.⁵⁶⁰ Hiervoor moesten gedupeerden een eigen bijdrage van € 300 betalen, omdat het een ‘uitgebreid en kostbaar proces’⁵⁶¹ behelsde: als het advies afweek van de eerste taxatie en de aanvrager akkoord ging met het tweede voorstel, kreeg zij haar geld terug. NAM zou voorafgaand aan deze toetsing eerst haar voorstel heroverwegen. NAM hield bovendien het recht om (gemotiveerd) af te wijken van het advies van deze deskundigen.⁵⁶² Gedupeerden die (meteen of na advies van deskundigen) instemden met het compensatievoorstel verleenden tevens finale kwijting wat betreft waardevermindering van de woning.⁵⁶³

In de praktijk vergeleken de taxateurs op basis van kenmerken van de woning de verkoopprijs met de waardeontwikkeling van soortgelijke woningen en referentiegebieden.⁵⁶⁴ Een ‘kwaliteitsteam’ bestaande uit Arcadis, Nederlandse Coöperatieve Vereniging van Makelaars en Taxateurs (NVM) en VastgoedPro bekeek alle taxatierapporten. Bij de ‘driedeskundigenprocedure’ waar aanvragers toe konden verzoeken als zij het niet eens waren met het compensatievoorstel werd door zowel NAM als de aanvrager een deskundige aangesteld, die gezamenlijk de derde deskundige als voorzitter aanwezen.⁵⁶⁵

De regeling en de taxatiemethode werden geverifieerd door een door de Dialoogtafel ingestelde commissie.⁵⁶⁶ Deze Verificatiecommissie raadde aan om de foutmarge te documenteren, het model beter en meer te testen, de interpretatie van aangeleverde documenten meer inzichtelijk te maken, en nuances meer te expliciteren.⁵⁶⁷ In het taxatieproces ging van alles mis: de taxateurs deden niet aan hoor en wederhoor; onderbouwden hun rapporten onvoldoende; de rol van de taxateurs in de regeling was onvoldoende duidelijk; de rapporten waren tegelijkertijd onnodig vaag en stellig waar dit niet waargemaakt kon worden en het taxatieproces was niet transparant.⁵⁶⁸ Er was onvoldoende kwaliteitscontrole en NAM was als schadeveroorzaker te hecht betrokken bij de procedure.⁵⁶⁹ De aanvrager wist niet hoe ver haar aanvraag in het proces was, de communicatie schoot tekort en de onafhankelijkheid van deskundigen en taxateurs was onduidelijk.⁵⁷⁰ Ondanks al deze bevindingen was de commissie ‘positief over de gehanteerde

558 *Regeling Waardedaling NAM* 2014, p. 5.

559 Verheij, *NJB* 2015/1250, p. 1733; NAM, ‘Veelgestelde vragen waarderegeling’ 2020, p. 2.

560 *Regeling Waardedaling NAM* 2014, p. 6.

561 NAM, ‘Veelgestelde vragen waarderegeling’ 2020, p. 5.

562 *Regeling Waardedaling NAM* 2014, p. 6.

563 *Regeling Waardedaling NAM* 2014, p. 7.

564 NAM, ‘Historie en opzet Waarderegeling’ 2020; NAM, ‘Taxatiemethode’ 2020.

565 NAM, ‘Veelgestelde vragen waarderegeling’ 2020, p. 6.

566 *Verificatie Commissie* 2014.

567 *Verificatie Commissie* 2014, p. 9.

568 *Verificatie Commissie* 2014, p. 14.

569 *Verificatie Commissie* 2014, p. 16.

570 *Verificatie Commissie* 2014, p.18.

methode⁵⁷¹: de statistische methode en brongegevens gaven een getrouw beeld van de werkelijkheid en de combinatie van taxateurs en modellen werkte. Mede naar aanleiding van het advies van de Verificatiecommissie kregen aanvragers de gelegenheid om op een concepttaxatierapport te reageren.⁵⁷²

In 2016 werd de Waarderegeling uitgebreid naar drie andere gemeenten: De Marne, Hoogezand-Sappemeer en Menterwolde.⁵⁷³ De Dialoogtafel had in 2014 reeds gepleit voor bredere grenzen,⁵⁷⁴ maar de verandering kwam pas nadat het Centraal Bureau voor de Statistiek de woningmarktontwikkelingen ging onderzoeken. Voor deze gemeenten kon met terugwerkende kracht vanaf 25 januari 2013 een aanvraag worden gedaan.⁵⁷⁵

NAM publiceerde in juni 2019 de meest recente versie van de Waarderegeling, waaruit bleek dat de regeling tot 29 april 2020 van kracht zou zijn.⁵⁷⁶ Ze kondigde in juni 2020 aan per 1 juli geen aanvragen meer aan te nemen vanwege de komst van het IMG.⁵⁷⁷ Tot dat moment had NAM 6.446 ontvankelijke aanvragen ontvangen (zij vermeldde niet hoeveel niet-ontvankelijk waren), 6.067 taxaties uitgevoerd, en 5.485 keer een aanbod gedaan, waarvan in 91% van de aanbiedingen compensatie werd voorgesteld en in 9% geen compensatie werd aangeboden. 96% van de aanvragers hebben dat aanbod geaccepteerd, en 4% niet.⁵⁷⁸

Rechtszaken door Stichting Waardevermindering door Aardbevingen Groningen
In 2013 werd Stichting Waardevermindering door Aardbevingen Groningen (WAG) opgericht met als doel de belangen te behartigen van eigenaren van onroerende goederen die door handelen van NAM en/of de Staat aan waardevermindering leden.⁵⁷⁹ Zij spanden samen met een aantal woningcorporaties begin 2014 een juridische procedure aan tegen NAM.⁵⁸⁰ De rechtbank concludeerde in 2015⁵⁸¹ dat de belangrijkste vraag voor partijen was of de waardevermindering direct of pas bij de verkoop zou moeten worden uitgekeerd; NAM ontkende niet dat sprake was van waardedaling in de regio, zo bleek ook uit de door haar opgestelde Regeling Waardedaling. Omdat de rechtbank constateerde dat het aardbevingsrisico en daarmee de waardevermindering ‘redelijkerwijs als blijvend of duurzaam is aan te merken’,⁵⁸² de bewoners van het gebied hierdoor vermogensverlies leden en onzeker was hoe lang de gaswinning en de aardbevingen nog zouden duren, achtte de rechtbank het onrechtvaardig om de waardevermindering pas bij de verkoop te vergoeden.⁵⁸³ Omdat de situatie bleef fluctueren, koos de rechtbank ervoor om de taxatiedatum te gebruiken als peildatum om het

571 Verificatie Commissie 2014, p. 2.

572 Waarderegeling, Uitleg 2019.

573 NAM 15 april 2016.

574 Kamerstukken II 2013/14, 33529, nr. 58, p. 3.

575 NAM 15 april 2016.

576 Regeling Waardedaling NAM 2019.

577 NAM 10 juni 2020.

578 NAM 1 juli 2020.

579 Afschrift akte van statutenwijziging 2019; Stichting WAG 2021.

580 Voor de volledigheid: de advocaat van Stichting WAG werd op de vingers getikt door het Hof van Discipline, omdat zij de gedragscode heeft overtreden door een succesfee te vragen aan deelnemers: Beslissing van de Raad van Discipline in het ressort Arnhem-Leeuwarden van 8 januari 2018, zk. 16-1052.

581 Rb. Noord-Nederland 2 september 2015, ECLI:NL:RBNNE:2015:4185.

582 Rb. Noord-Nederland 2 september 2015, ECLI:NL:RBNNE:2015:4185, r.o. 4.4.15.

583 Rb. Noord-Nederland 2 september 2015, ECLI:NL:RBNNE:2015:4185, r.o. 4.4.17.

waardeverlies vast te kunnen stellen, zolang in de taxatie rekening werd gehouden met bestaande en toekomstige ontwikkelingen.⁵⁸⁴ De rechtbank gaf slechts een verklaring voor recht; de precieze bedragen voor individuele eigenaren zouden via eventuele aanvullende procedures moeten worden gevorderd.

De NAM ging in hoger beroep tegen deze uitspraak omdat zij van mening was dat eventueel waardeverlies pas op een “natuurlijk” moment’ kon worden bepaald, zoals tijdens de verkoop van een woning, en pas op dat moment de schade concreet werd geleden.⁵⁸⁵ Het gerechtshof bekrachtigde begin 2018 dat het waardeverlies niet pas op het moment van verkoop kon of hoefde te worden gecompenseerd.⁵⁸⁶ Omdat NAM zelf ook de door een taxateur vastgestelde waarde gebruikte om het waardeverlies te berekenen, was het blijkbaar niet onmogelijk om ook zonder verkoop een referentiewaarde vast te stellen.⁵⁸⁷ Omdat dus ook in niet-verkoopsituaties op verantwoorde (doch geabstraheerde) wijze kon worden gekomen tot een benadering van het waardeverlies, werd NAM opgedragen de waardevermindering te compenseren. Het hof week af van de benadering van de rechtbank en stelde dat niet per individuele woning hoefde te worden bepaald wat het precieze verlies was. Doordat veel woningen in het gebied bezit van woningcorporaties vormden, zouden grote aantallen via gezamenlijke afspraken kunnen worden gecompenseerd. Daarnaast achtte het hof het mogelijk dat NAM via een model zorgde voor standaardisering, waardoor in abstracto voor vergelijkbare woningen het verlies kon worden beredeneerd.⁵⁸⁸

NAM heeft geen cassatie ingesteld tegen dit arrest, omdat de minister had aangegeven dat vergoeding van waardedaling onderdeel zou worden van het ‘publieke loket’ dat alle aardbevingsschade zal gaan afhandelen.⁵⁸⁹ Daarnaast besloot NAM ook om geen direct gevolg te geven aan de uitspraken van de rechters en de deelnemers aan Stichting WAG te compenseren, maar de regeling van de minister af te wachten.⁵⁹⁰ Stichting WAG spande voor een aantal individuen, verdeeld over het aardbevingsgebied, een proefproces aan zodat het schademodel door een rechtbank kon worden vastgesteld, en ging gesprekken aan met het ministerie dat zich bezon op een publieke regeling via het IMG (zie hieronder).⁵⁹¹ De schade-staatprocedure loopt nog steeds en een vonnis wordt voorjaar 2022 verwacht. In de Tijdelijke wet Groningen is bepaald dat het IMG geen bevoegdheid kent om aanvragen te behandelen als deze schade betreft waarover de burgerlijke rechter reeds uitspraak heeft gedaan. Stichting WAG uitte begrip voor gedupeerden die hun deelname aan hun gerechtelijke procedure wensen te beëindigen om in plaats hiervan gebruik te maken van de publiekrechtelijke regeling, hoewel zij stelde bij gelijk van de rechter bijna 30% hogere vergoedingen te verwachten.⁵⁹²

584 Rb. Noord-Nederland 2 september 2015, ECLI:NL:RBNNE:2015:4185, r.o. 4.4.19.

585 NAM 7 november 2017.

586 Hof Arnhem-Leeuwarden 23 januari 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:618.

587 Hof Arnhem-Leeuwarden 23 januari 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:618, r.o. 8.61.

588 Hof Arnhem-Leeuwarden 23 januari 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:618, p. 8.78-79.

589 NAM 24 april 2018.

590 *Nieuwsbrief 15 Stichting WAG* 2018.

591 *Nieuwsbrief 16 Stichting WAG* 2018.

592 *Nieuwsbrief 27 Stichting WAG* 2021.

Publiekrechtelijke regeling voor waardedaling via IMG

Omdat de minister ‘alle vormen van schade’ publiek wilde afhandelen ‘waar dat mogelijk en wenselijk is’⁵⁹³ en in licht van de uitspraak van het Hof over waardedaling, stelde de minister in september 2018 een adviescommissie in om te adviseren over de mogelijkheid om waardedaling via een publieke regeling te compenseren.⁵⁹⁴

De Commissie Hammerstein constateerde dat van de verschillende methoden die waren ontwikkeld om waardedaling bij de woningen in Groningen vast te stellen, de werkwijze van de Atlas voor Gemeenten het meest geschikt was.⁵⁹⁵ In deze methode werd aan de hand van referentiegegevens per postcode een percentage aan waardedaling vastgesteld, gebaseerd op ‘imagoschade’ en het aantal bevingen. Atlas voor Gemeenten had berekend dat in postcodegebieden waar minstens 20% van de schadeclaims waren toegekend sprake was van waardedaling, en dus adviseerde de Commissie om dat het toepassingsgebied van de regeling te laten zijn. De Commissie adviseerde een vast peilmoment te hanteren voor alle gedupeerden omwille van ‘duidelijkheid en rechtsgelijkheid’,⁵⁹⁶ de vergoeding vast te stellen op basis van de WOZ-waarde, en om bij de vaststelling van de vergoeding een vast percentage extra te rekenen vanwege de onzekerheidsmarge die in de berekeningen en schattingen van de waardedaling zit.⁵⁹⁷ De minister ging mee in het advies van de Commissie. Atlas voor Gemeenten werd verzocht de methode te actualiseren in lijn met de aanbevelingen van de Commissie en naar de aanbevolen peildatum van 1 januari 2019.⁵⁹⁸

De Hoge Raad stelde in de zomer van 2019 in beantwoording op prejudiciële vragen,⁵⁹⁹ in tegenstelling tot de eerder uitspraken van rechtbank en gerechtshof, dat de waardedaling van de gebouwen in Groningen niet kon worden begroot omdat nog geen ‘geofysisch voldoende stabiele toestand’⁶⁰⁰ was bereikt.⁶⁰¹ Hiernaast stelde de Hoge Raad dat gederfd woongenot vermogensschade is waarop bewoners tevens aanspraak zouden kunnen maken.⁶⁰² De minister vroeg de adviescommissie om naast verwerking van de actualisatie van Atlas voor Gemeenten ook het standpunt van de Hoge Raad te verwerken in haar definitieve advies.⁶⁰³

In het definitieve advies van de Commissie Hammerstein werd bekrachtigd dat de (geactualiseerde) methode van de Atlas voor Gemeenten⁶⁰⁴ het meest geschikt was om waardedaling te berekenen.⁶⁰⁵ Ten aanzien van de uitspraak van de Hoge Raad stelde de Commissie dat met het besluit van de minister om de gaswinning vervroegd stop te zetten de seismische risico’s werden verkleind, waardoor een

593 *Kamerstukken II* 2017/18, 33529, nr. 464.

594 *Kamerstukken II* 2017/18, 33529, nr. 526; ‘Instellingsbesluit Adviescommissie waardedaling woningen aardbevingsgebied Groningen’, *Stcrt.* 2018, 54279.

595 Adviescommissie Waardedaling (eerste advies) 2019; *Nog altijd in beweging* 2018.

596 Adviescommissie Waardedaling (eerste advies) 2019, p. 1.

597 Adviescommissie Waardedaling (eerste advies) 2019, p. 1.

598 *Kamerstukken II* 2018/19, 33529, nr. 608.

599 HR 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1278.

600 HR 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1278, r.o. 2.11.5.

601 Zie ook: Gozoglu 2019, p. 96-97.

602 HR 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1278, r.o. 2.12.1-2.12.5.

603 *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 696.

604 *Zeven bewogen jaren* 2019.

605 Adviescommissie Waardedaling (definitief advies) 2019.

meer stabiele geofysische toestand ontstond en vergoeding voor waardedaling kon worden berekend. De Commissie achtte het belangrijk dat ‘binnen afzienbare tijd’⁶⁰⁶ compensatie kon worden geboden aan gedupeerden.⁶⁰⁷ De minister gaf aan deze aanbevelingen over te nemen en de adviezen door te zenden aan de kwartiermaker van het IMG, zodat hij uiterlijk februari 2020 een werkwijze kon vaststellen.⁶⁰⁸

Het IMG i.o. (feitelijk grotendeels de TCMG) gaf in mei 2020 aan de adviezen van de Commissie Hammerstein en daarmee de methode van Atlas voor Gemeenten te volgen.⁶⁰⁹ Conform een motie heeft de Commissie Hammerstein het IMG aanvullend geadviseerd over de meer ruimhartige berekeningsmethode zoals gehanteerd door Stichting WAG. De Commissie achtte deze niet geschikt: woningen in de kern van het aardbevingsgebied zouden via deze methode een zelfde soort prijsontwikkeling hebben doorgemaakt als de Randstad.⁶¹⁰ Het IMG i.o. wilde de vergoeding voor waardedaling per gemeente uitkeren, zodat de aanvragen en uitkeringen gefaseerd konden verlopen en een stuwmeer, zoals bij de fysieke schademeldingen, werd voorkomen.⁶¹¹ Ze verwachtte dat 120.000 huiseigenaren in aanmerking zouden komen.⁶¹² De minister besloot om de inwerking-treding van de beslistermijn van 8 weken uit de Tijdelijke wet Groningen⁶¹³ op te schorten, omdat vanwege de verwachte hoeveelheid aanvragen, opstartproblemen en de coronacrisis niet werd verwacht dat deze kon worden gehandhaafd.⁶¹⁴

Het IMG startte per 1 september 2020 met de publieke regeling voor de gemeenten Loppersum en Appingedam.⁶¹⁵ Eigenaren waarvoor binnen de versterkingsoperatie van de NCG sloop- en nieuwbouwwerkzaamheden zouden worden uitgevoerd, kwamen niet in aanmerking voor de regeling omdat de nieuwe woning een hogere waarde zou hebben. Ook eigenaren die hadden ingestemd met een aanbod via de Waarderegeling van NAM of onderdeel vormden van de gerechtelijke procedure van Stichting WAG konden geen aanspraak maken. Mensen die tussen 16 augustus 2012 en 1 januari 2019 een woning hebben gekocht, worden geacht reeds een lagere koopprijs te hebben betaald waardoor zij alleen voor het gedeelte aan waardedaling ná de koop in aanmerking komen.⁶¹⁶ Als peildatum hanteerde het IMG zogezegd 1 januari 2019. Het IMG maakte gebruik van een vaste tabel aan gemiddelde waardedaling per postcode, waardoor eigenaren op basis van WOZ-waarde en wettelijke rente kunnen berekenen waar zij ongeveer recht op hadden. Uiteraard was de uiteindelijke beschikking (het formele besluit vanuit het IMG) doorslaggevend.⁶¹⁷

Vanaf 1 november 2020 werd de procedure opengesteld voor Het Hogeland en Groningen, en vanaf 1 januari 2021 voor de overige gemeenten in het

606 Adviescommissie Waardedaling (definitief advies) 2019, p. 8.

607 Adviescommissie Waardedaling (definitief advies) 2019.

608 *Kamerstukken II* 2018/19, 33529, nr. 696.

609 *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 767.

610 *Oprichting Instituut Mijnbouwschade Groningen* 2019.

611 *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 767.

612 TCMG 26 mei 2020; TCMG 30 mei 2020.

613 ‘Tijdelijke wet Groningen’, *Sib.* 2020, 85.

614 *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 767.

615 IMG 1 september 2020.

616 IMG, ‘Vragen bij de procedure Waardedalingsregeling’ 8 december 2020.

617 IMG, ‘De berekening doen’ 8 december 2020.

aardbevingsgebied.⁶¹⁸ In 2020 werden ruim 54.000 aanvragen ingediend, en ruim 35.000 besluiten genomen ter waarde van ruim € 179 miljoen.⁶¹⁹ Tot augustus 2021 groeide dit naar ruim 98.000 aanvragen en ruim 94.000 besluiten ter waarde van € 432 miljoen.⁶²⁰ Doordat de waardedalingenregeling grotendeels geautomatiseerd is, bedroegen de proceskosten van de regeling 3% van de uitgekeerde schadebedragen in 2020.⁶²¹ Toen bleek dat het IMG aan 168 eigenaren onterecht een vergoeding had toegekend, omdat zij in aanmerking kwamen voor sloop en nieuwbouw vallend onder de versterkingsoperatie, besloot het IMG naar aanleiding van een toezegging van de minister om de kosten te dragen en de toegekende bedragen niet terug te vorderen.⁶²² Het IMG maar ook betrokken organisaties zoals het Gasberaad constateerden tevens dat relatief veel aanvragen (ongeveer 20%) werden afgewezen, met name van kopers tussen 2012 en 2019.⁶²³ Op verzoek van het Gasberaad publiceerde het IMG begin 2021 de uitwerking van haar werkwijze, zodat meer uitleg werd gegeven over deze en andere uitzonderingen.⁶²⁴ Vanaf zomer 2021 kunnen ook eigenaren van bedrijfspanden een aanvraag tot vergoeding indienen.⁶²⁵ De Tweede Kamer verzocht de minister hiernaast per motie om het effectgebied van de regeling te vergroten door meer postcodegebieden uit gemeente Het Hogeland in aanmerking te laten komen.⁶²⁶ Het IMG, dat als zbo over zijn eigen werkwijze gaat, besloot echter op basis van de Adviescommissie om vast te houden aan het bestaande postcodegebied omdat via de methode van Atlas voor Gemeenten reeds rekening werd gehouden met eventuele twijfelgevallen.⁶²⁷ Omdat de woningprijzen blijven ontwikkelen, liet het IMG gedurende 2021 de methode voor het bepalen van de waardedaling door Atlas voor Gemeenten actualiseren naar peildatum 1 januari 2021; het verwacht per 2022 via deze peildatum te gaan vergoeden.⁶²⁸

De minister van EZK liet tot slot onderzoeken of een aanvullende vergoeding kan worden geboden aan gedupeerden die gebruik hebben gemaakt van de NAM Waarderegeling en ontevreden zijn over het verschil tussen dit aanbod en de regeling via het IMG.⁶²⁹ De onderzoekers concludeerden dat de modelmatige berekening van NAM een acceptabele onzekerheidsmarge kende en de regeling voldeed aan de eisen van het civiele schadevergoedingsrecht.⁶³⁰ Vanwege het ontbreken van een ‘dwingende reden’⁶³¹ om gedupeerden aanvullend te vergoeden, gaf de minister aan een eventuele aanvullende regeling ter beoordeling van een volgend kabinet te laten. Omdat NAM gedupeerden reeds volgens het civielrecht

618 IMG 1 september 2020; IMG 24 december 2020.

619 *Jaarverslag* IMG 2021, p. 5.

620 IMG, ‘Online dashboard’ (online, bijgewerkt 30 augustus 2021).

621 *Jaarverslag* IMG 2021, p. 18.

622 IMG 25 november 2020; IMG 18 januari 2021.

623 IMG 24 december 2020; *Jaarverslag* IMG 2021, p. 31.

624 IMG 19 februari 2021.

625 IMG 7 april 2021.

626 *Kamerstukken II* 2020/21, 35603, nr. 65.

627 *Waardedalingenregeling voor woningen* IMG 2021.

628 IMG 14 juli 2021.

629 *Kamerstukken II* 2020/21, 33529, nr. 832; *Kamerstukken II* 2020/21, 33529, nr. 865, p. 5; *Kamerstukken II* 2020/21, 33529, nr. 875.

630 Conijn, Lipsch & Lubach 2021.

631 *Kamerstukken II* 2020/21, 33529, nr. 875, p. 3.

heeft vergoed, zullen de kosten voor een dergelijke regeling voor de schatkist zijn; de minister verwachtte dat dit zo'n € 25 miljoen zou bedragen.⁶³²

Subsidieregeling waardevermeerdering vanuit de overheid

Als onderdeel van het bestuursakkoord *Vertrouwen op Herstel, Herstel van Vertrouwen* uit 2014 werd een pakket aan maatregelen gericht op 'waardevermeerdering'⁶³³ voorgesteld, waardoor gedupeerden geld konden krijgen voor 'woning-isolatie, energiebesparende voorzieningen en/of decentrale energieopwekking'.⁶³⁴

Provincie Groningen werd verzocht tot een tijdelijke regeling te komen. Gedeputeerde Staten stelden deze regeling eind 2014 als beleidsregel vast op grond van hun bevoegdheid om subsidies te verstrekken.⁶³⁵ Via de Interimregeling waardevermeerdering was een subsidie van maximaal € 4.000 beschikbaar voor iedere eigenaar van een gebouw waarbij door NAM schade van minimaal € 1.000 was erkend, een eigenaar van een gebouw dat versterkt moest worden, en voor kopers van bestaande of nieuwbouwwoningen na 17 januari 2014 (de datum van het bestuursakkoord).⁶³⁶ De subsidie werd verstrekt ter vergoeding van subsidiebele kosten rond verduurzaming via een limitatieve lijst. Er werden geen voorshotten verstrekt. De subsidie kon worden aangevraagd door eigenaren van gebouwen in de negen gemeenten Appingedam, Bedum, Delfzijl, De Marne, Eemsum, Loppersum, Slochteren, Ten Boer en Winsum. De regeling stond open voor particulieren en ondernemers, waarbij laatstgenoemden bij hun aanvraag ook een de-minimisverklaring moesten meesturen zodat geen sprake was van staatssteun in de zin van EU-regelgeving.⁶³⁷ Gedeputeerde Staten beslisten binnen acht weken op de aanvraag. Binnen zes maanden na dit besluit diende de aanvrager een aanvraag tot vaststelling in, waarbij facturen werden overhandigd om aan te tonen dat de verduurzamingsmaatregelen hadden plaatsgevonden. Ook hierop besloot Gedeputeerde Staten binnen acht weken.⁶³⁸ Aanvragen werden behandeld op volgorde van binnenkomst bij het bereiken van het subsidieplafond, dat eind 2015 werd vastgesteld op ruim € 97 miljoen.⁶³⁹ Een paar maanden later werd dit verhoogd tot ruim € 124 miljoen.⁶⁴⁰ De kosten kwamen voor rekening van NAM.⁶⁴¹

De uitvoering van de regeling geschiedde door het Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN), een orgaan dat meer regionale subsidies verstrekt en handelt op basis van een gemeenschappelijke regeling tussen de provincies Groningen, Fryslân en Drenthe. De in de regeling gecreëerde (besluit-)bevoegdheid van Gedeputeerde Staten werd dan ook aan het dagelijks bestuur van de

632 *Mogelijkheden en risico's van aanvullende tegemoetkoming waardedaling* 2021.

633 Vanwege de framing en focus op het concept van waarde van de gebouwen bespreek ik de regeling hier; vanwege de focus op het verhogen van de leefbaarheid van de omgeving had deze regeling ook onder par. 8.5.5 kunnen worden behandeld.

634 Bestuursakkoord 2014, p. 5.

635 'Interimregeling waardevermeerdering provincie Groningen', *Provinciaal blad* 2015, 1423.

636 *Provinciaal blad* 2015, 1423, p. 2-3.

637 *Provinciaal blad* 2015, 1423, p. 2-3.

638 *Provinciaal blad* 2015, 1423, p. 2-3.

639 'Interimregeling waardevermeerdering, wijziging van het subsidieplafond', *Provinciaal blad* 2015, 8516.

640 'Interimregeling waardevermeerdering, wijziging subsidieplafond', *Provinciaal blad* 2016, 351.

641 Bestuursakkoord 2014, p. 9.

SNN gedelegeerd.⁶⁴² De regeling trad met terugwerkende kracht in werking vanaf 6 november 2014,⁶⁴³ en kende oorspronkelijk een horizon van 1 april 2015, maar deze einddatum werd ingetrokken toen bleek dat de definitieve regeling tegen die tijd niet gereed zou zijn.⁶⁴⁴ Naar aanleiding van het aanvullend bestuursakkoord werden begin 2015 ook gemeenten Hoogezand-Sappermeer en Menterwolde toegevoegd onder het werkingsgebied van de regeling, en werden meer verduurzamingsmaatregelen aan de limitatieve lijst toegevoegd.⁶⁴⁵

Op nationaal niveau werd ondertussen gewerkt aan het Meerjarenprogramma, het pakket aan maatregelen waarover de Nationaal Coördinator Groningen zich zou ontfemen. De waardevermeerderingsregeling zou opgaan in het Meerjarenplan, waarin met name werd benadrukt dat bij versterking aandacht moest zijn voor verduurzaming. De regio weigerde deze opzet te steunen,⁶⁴⁶ waarna de minister via een Tweede Kamermotie werd verzocht zich in te zetten voor een subsidieregeling omdat ‘voor de gedupeerden met aardbevingsschade in de provincie Groningen deze waardevermeerderingsregeling als de herkenbare erkenning van de door hen geleden schade wordt gezien’.⁶⁴⁷ De NCG kwam na overleg met de maatschappelijke en bestuurlijke stuurgroepen tot de conclusie dat de landelijke regeling zo vergelijkbaar mogelijk moest zijn met de provinciale regeling.⁶⁴⁸

Omdat de voorgestelde definitieve waardevermeerderingsregeling pas later in werking zou treden, slechts van toepassing zou zijn op schades gemeld na 1 januari 2016, en omdat ook gebieden buiten de 11 gemeenten in het eerdere werkingsgebied in aanmerking zouden komen, wijzigde Gedeputeerde Staten haar Interimregeling begin 2016. De regeling werd opengesteld voor gedupeerden met erkende schade ongeacht hun woonplaats, maar werd beperkt tot gevallen van gemelde schade voor 1 januari 2016, zodat de interimregeling en de rijksregeling elkaar niet overlappen.⁶⁴⁹ De einddatum van de interimregeling werd vastgesteld op 1 juli 2016.⁶⁵⁰

Toen de minister eind 2015 het einde van de interimregeling aankondigde vanwege de overgang naar het Meerjarenplan van de NCG en het in zicht komende subsidieplafond, ontstond een ‘stormloop’ van 13.000 aanvragen. Hierdoor ontstond vertraging bij de afhandeling.⁶⁵¹ Bovendien liep de SNN – mede door de aankondiging van de minister – tegen het subsidieplafond aan. Om het totaal aan 37.750 aanvragen⁶⁵² te kunnen behandelen bleek uiteindelijk nog zo’n € 12 miljoen aan bijdrage vanuit de NCG nodig, waardoor in totaal ruim € 136 miljoen via de Interimregeling werd besteed aan waardevermeerdering.⁶⁵³

642 ‘Delegatiebesluit Interimregeling waardevermeerdering provincie Groningen’, *Provinciaal blad* 2015, 1422.

643 *Provinciaal blad* 2015, 1423, p. 3.

644 ‘Wijziging Interimregeling waardevermeerdering provincie Groningen’, *Provinciaal blad* 2015, 1008.

645 ‘Wijziging Interimregeling waardevermeerdering provincie Groningen’, *Provinciaal blad* 2015, 1491.

646 *Meerjarenprogramma* 2015, p. 59-60.

647 *Kamerstukken II* 2015/16, 33529, nr. 242.

648 *Meerjarenprogramma* 2016, p. 105.

649 ‘Wijziging Interimregeling waardevermeerdering provincie Groningen’, *Provinciaal blad* 2016, 352.

650 ‘Interimregeling waardevermeerdering (intrekking)’, *Provinciaal blad* 2016, 4232.

651 ‘Extra aanvragen energiepremie blijven op de plank liggen’, *RTV Noord* 14 maart 2016; ‘Uitbetaling energiepremie komt weer op gang’, *RTV Noord* 13 mei 2016.

652 *Kwartalrapportage Q1* 2017, p. 19.

653 *Wind, Dagblad van het Noorden* 12 augustus 2016; *Kamerstukken II* 2015/16, 33529, nr. 284.

De minister van EZ stelde in maart 2017 een subsidieregeling vast die in werking trad per 1 april 2017.⁶⁵⁴ De regeling werd als beleidsregel vastgesteld op grond van zijn bevoegdheid om subsidies te verstrekken uit het Kaderbesluit en de Kaderwet EZ-subsidies.⁶⁵⁵ De regeling leek veel op de provinciale interim-regeling, maar was enkel van toepassing op eigenaren van woningen waarbij ten minste € 1.000 aan schade door NAM was erkend via een schaderapport en daarmee niet voor ondernemers, kopers, of eigenaren van te versterken woningen.⁶⁵⁶ De dubbele stap van besluit op de aanvraag en een vaststellingsbesluit werd afgeschaft, doordat na een jaar ambtshalve werd besloten. De aanvrager kreeg bovendien binnen twee weken na vaststelling een volledig voorschot op de aangevraagde kosten, hoewel zij de verduurzaming binnen een jaar diende te realiseren omdat anders terugvordering plaats zou vinden. Het maximum per woning bleef € 4.000; aanvragers konden ook meerdere aanvragen doen tot dit maximum was bereikt.⁶⁵⁷ Het subsidieplafond werd voor 2017 vastgesteld op € 40 miljoen,⁶⁵⁸ in 2018 werd dit verhoogd zodat voor de regeling ruim € 89 miljoen beschikbaar is inclusief uitvoeringskosten, wat volgens de NCG toereikend zou zijn voor de volledige looptijd.⁶⁵⁹ De regeling kent een einddatum van 1 april 2022 omdat een subsidieregeling krachtens de Comptabiliteitswet hooguit vijf jaar mag beslaan.⁶⁶⁰ De SNN bleef de uitvoerder van de regeling.⁶⁶¹ In 2018 werd de regeling gewijzigd zodat aanvragers de mogelijkheid tot uitstel van verduurzaming werd geboden als tevens sprake was van versterkingsmaatregelen.⁶⁶² In 2019 werd de regeling gewijzigd zodat ook deelnemers aan de Stuwmeerregeling van de TCMG in aanmerking kwamen.⁶⁶³ De regeling kreeg veel aanvragen. De (demissionaire) regering maakte in april 2021 aan de Tweede Kamer kenbaar het budget voor 2022 naar voren te halen, maar dat zelfs dan aanvullende middelen benodigd waren: zij maakte € 40 miljoen extra beschikbaar tot oktober 2021 om te voorkomen dat het plafond zou worden bereikt.⁶⁶⁴

Het Koopinstrument, een uitkoopregeling

Het aanvullend bestuursakkoord begin 2015 gaf de NCG opdracht tot onderzoeken naar woningmarktontwikkeling en maatregelen daarvoor.⁶⁶⁵ Het eerste Meerjarenprogramma verwees naar advies van de TU Delft om in bepaalde gevallen in Groningen de mogelijkheid van opkoop of uitkoop toe te passen.⁶⁶⁶ Begin 2016 kondigde de NCG een pilot aan van het 'Koopinstrument'. Eigenaren van woningen in de kern van het aardbevingsgebied waarvan de woning minimaal

⁶⁵⁴ *Kamerstukken II* 2016/17, 33529, nr. 321; 'Regeling waardevermeerdering woningen gaswinning Groningenveld', *Stcrt.* 2017, 15110.

⁶⁵⁵ *Stcrt.* 2017, 15110, p. 1.

⁶⁵⁶ *Stcrt.* 2017, 15110, p. 1.

⁶⁵⁷ *Stcrt.* 2017, 15110, p. 6.

⁶⁵⁸ *Stcrt.* 2017, 15110, p. 2.

⁶⁵⁹ NCG 7 november 2017.

⁶⁶⁰ *Stcrt.* 2017, 15110, p. 9.

⁶⁶¹ *Stcrt.* 2017, 15113.

⁶⁶² *Stcrt.* 2018, 27948.

⁶⁶³ 'Regeling Stuwmeer TCMG', *Stcrt.* 2019, 38034, p. 5.

⁶⁶⁴ *Kamerstukken II* 2020/21, 33529, nr. 867.

⁶⁶⁵ Aanvulling bestuursakkoord 2015, p. 3.

⁶⁶⁶ *Meerjarenprogramma* 2015, p. 57.

een jaar te koop stond en die te maken hadden met ‘sociaal-economische en sociaal-maatschappelijke factoren’⁶⁶⁷ – ‘familieomstandigheden, werk elders en wil kleiner wonen’⁶⁶⁸ – konden zich in mei 2016 melden bij de NCG.

De pilot had ruimte voor 50 woningen, gezien het (revolverend) budget van € 10 miljoen dat NAM beschikbaar stelde. Uit de aanmeldingen werd een selectie gemaakt door middel van 75% loting en 25% discretionaire bevoegdheid, op advies van een commissie. Twee taxateurs kregen de opdracht tot een gezamenlijk rapport te komen, en vervolgens kreeg de eigenaar 95% van de waarde van de taxatie, om (verdere) verstoring in de woningmarkt te voorkomen.⁶⁶⁹ In aanvulling hierop kon de eigenaar bij NAM een aanvraag doen voor de Waardedalingregeling. Als de eigenaar akkoord ging met de taxatie en beoogde verkoopwaarde kreeg zij een half jaar om te proberen de woning op de reguliere markt te verkopen. De NCG baseerde deze aanpak op de Moerdijkregeling.⁶⁷⁰ Om de pilot in grootte te beperken konden geïnteresseerden zich slechts gedurende de maand mei 2016 aanmelden, en werd besloten om bij de loting twee derde van het budget te besteden aan woningen tot € 200.000 om het budget gelijkwaardig te verdelen.⁶⁷¹ De NCG zou een Woonbedrijf opstarten dat alle vastgoedgerelateerde activiteiten kon beheren.⁶⁷² Voorlopig werd Stichting Proef Koopinstrument opgericht om de pilot te bewerkstelligen, een uitvoeringsorganisatie die werd gefinancierd door NAM. De beslissingen werden door NCG en adviescommissie genomen. Tijdens de uitvoering werd besloten om in principe van een taxateur uit te gaan om discussies over verschillende rapporten te voorkomen en de taxatie te laten valideren door het Nederlands Woning Waarde Instituut; aanvragers konden een tweede taxatie aanvragen als zij niet tevreden waren met het eerste aanbod.⁶⁷³

De pilot ontving 179 aanvragen. De adviescommissie adviseerde in juli 2016 om 88 aanvragers mee te laten doen aan de loting en vier aanvragen onmiddellijk via discretionaire bevoegdheid op te kopen gezien de ernst van de situatie. Uiteindelijk konden binnen de proef 55 woningen worden opgekocht; 51 andere werden via loting geselecteerd. 33 andere woningen die aan de criteria voldeden kwamen op een wachtlijst.⁶⁷⁴ De minister liet de pilot evalueren door de TU Delft.⁶⁷⁵ Hoewel inhoudelijke en procedurele problemen werden geconstateerd, vonden zowel gedupeerden als uitvoerders een opkoopregeling voor de regio van groot belang, dus raadde men aan deze voort te zetten.⁶⁷⁶ Eind 2017 kondigde de NCG het vervolg van het Koopinstrument aan, ditmaal ook voor woningeigenaren zonder bijzondere omstandigheden. Hoewel geen loting zou worden toegepast werden de meeste overige voorwaarden van de pilot in stand gehouden. Aanvragers kregen voorrang op basis van sociaaleconomische en

⁶⁶⁷ *Rapportage eerste kwartaal 2016*, p. 10.

⁶⁶⁸ *Rapportage eerste kwartaal 2016*, p. 10.

⁶⁶⁹ Van der Heijden & Boelhouwer 2017, p. 10.

⁶⁷⁰ *Rapportage eerste kwartaal 2016*, p. 10-11; Van der Heijden & Boelhouwer 2017, p. 6-7.

⁶⁷¹ *Rapportage eerste kwartaal 2016*, p. 10-11.

⁶⁷² *Meerjarenprogramma 2015*, p. 62.

⁶⁷³ Van der Heijden & Boelhouwer 2017 p. 13-15.

⁶⁷⁴ Van der Heijden & Boelhouwer 2017 p. 11-13.

⁶⁷⁵ *Kamerstukken II 2016/17*, 33529, nr. 329; *Kamerstukken II 2016/17*, 33529, nr. 350.

⁶⁷⁶ Van der Heijden & Boelhouwer 2017, p. 38.

sociaalmaatschappelijke omstandigheden ('knelpunten'), en vervolgens op basis van hoe lang de woning al te koop stond.⁶⁷⁷

Het budget van € 10 miljoen dat NAM beschikbaar stelde was revolverend: als opgekochte woningen verkocht werden, kon dit budget weer worden gebruikt. Vanwege de duur van (ver-)koopprocedures, was een (snel) vervolg op de pilot echter niet mogelijk met enkel dit startbudget.⁶⁷⁸ Bovendien werden sommige van de opgekochte woningen gebruikt als 'wisselwoningen' voor de versterking.⁶⁷⁹ NAM stelde voor het vervolg van het Koopinstrument jaarlijks in 2018, 2019 en 2020 € 10 miljoen beschikbaar.⁶⁸⁰

In de tweede ronde van het Koopinstrument in 2018 ontving de NCG 159 aanvullingen, waarvan 93 voldeden aan de criteria in aanvulling op de aanvragers op de wachtlijst. Omdat het budget wederom niet toereikend was werd een selectie gemaakt,⁶⁸¹ zodat 28 nieuwe aanvragers werden geholpen en de nieuwe reservelijst uit 60 eigenaren bestond.⁶⁸² De derde ronde van het Koopinstrument in 2019 kende dezelfde procedure; hier voldeden 62 van de 76 aanvullingen aan de voorwaarden; met het beschikbare budget konden 50 woningen worden opgekocht. De overige 12 kwamen op de reservelijst.⁶⁸³

Voorafgaand aan de derde ronde van het Koopinstrument in 2019 werd gewerkt aan een opvolger van de tijdelijke Stichting Proef Koopinstrument die tot dan toe het instrument had uitgevoerd. Per 31 januari 2019 werd Stichting Woonbedrijf Aardbevingsgebied Groningen opgericht,⁶⁸⁴ na een lange toetsings- en voorhangprocedure en een goedkeuringsaanvraag bij de Europese Commissie vanwege staatssteun.⁶⁸⁵ Dit Woonbedrijf voerde niet alleen het Koopinstrument uit maar nam ook het opkopen van woningen in het kader van de Commissie Bijzondere Situaties over van NAM. NAM bleef financieel verantwoordelijk voor het Woonbedrijf.⁶⁸⁶

Als onderdeel van het zogenaamde 'Versnellingspakket' besloten regionale bestuurders en het Rijk – mede op advies van de eerder betrokken onderzoekers van de TU Delft – om het Koopinstrument te verruimen. De looptijd werd verlengd tot 2024⁶⁸⁷ en voor 2020 werd het budget verdubbeld van € 10 naar € 20 miljoen. Bovendien zouden er twee aanmeldmomenten per jaar komen. Afhankelijk van de reactie op de ronde in 2020 zou worden besloten om de regeling nog verder te verruimen, of verder te gaan via de huidige opzet.⁶⁸⁸ Voor het Koopinstrument werd vanaf 2020 ook 'significante schade door mijnbouw' aangemerkt als knelpunt waardoor aanvragers voorrang konden krijgen.⁶⁸⁹ In de eerste ronde van 2020 ontving de NCG 32 aanvullingen; in de tweede ronde dat jaar kwamen 11

677 NCG 8 december 2017.

678 Van der Heijden & Boelhouwer 2017, p. 23.

679 NCG 8 december 2017.

680 NCG 25 januari 2018.

681 *Kwartaalrapportage Q1* 2018, p. 18.

682 *Kwartaalrapportage Q2* 2018, p. 21-22.

683 NCG 9 mei 2019.

684 NCG 5 februari 2019.

685 *Kwartaalrapportage Q3* 2017, p. 24; *Kamerstukken II* 2017/18, 35008, nr. 1.

686 NCG 5 februari 2019.

687 *Versnellingsmaatregelen Groningen* 2019.

688 *Versnellingspakket* 2020, p. 17.

689 NCG 2 maart 2020.

aanmeldingen. Er lijkt derhalve een dalende lijn zichtbaar van het aantal geïnteresseerden in het Koopinstrument, volgens de NCG vanwege de aantrekkende woningmarkt; voor 2021 werd daarom teruggegaan naar een budget van € 10 miljoen.⁶⁹⁰ In de eerste ronde van 2021 ontving de NCG slechts vijf aanvragen voor het Koopinstrument.⁶⁹¹ Tussen 2016 en 2019 zijn in totaal 110 woningen opgekocht via het instrument.⁶⁹²

8.5.2.2 *Beoordeling en evaluatie van de regelingen*

Er werd in verscheidene studies vastgesteld dat Groningers in het aardbevingsgebied menen dat de waarde van hun woningen is aangetast, dat hun woongenot is verminderd, en dat men zich afvraagt of ze (te zijner tijd) nog wel zullen kunnen verhuizen.⁶⁹³ In deze paragraaf behandel ik evaluaties en beoordelingen van de Regeling Waardedaling van NAM, de publiekrechtelijke afhandeling van waardedaling via het IMG, en de twee aanvullende beleidsinstrumenten de subsidieregeling waardevermeerdering en het Koopinstrument.

Regeling Waardedaling van NAM

De Onafhankelijke Raadsman benoemde in zijn eerste rapportage onrust in Groningen over de (toekomstige) waardedaling van woningen: de regering nam de problematiek onvoldoende serieus en dit werd door gedupeerden gezien als gebrek aan erkenning.⁶⁹⁴ Over de Regeling Waardedaling van NAM waren volgens de Raadsman ‘veel potentiële belanghebbenden ongelukkig’⁶⁹⁵ omdat de verkoop geëffectueerd moest worden voordat precieze compensatie duidelijk werd, wat bij gedupeerden leidde tot onzekerheid, hoge verwachtingen, en teleurstellingen. Volgens de Raadsman was het aanpassen van de regeling voor NAM ‘niet bespreekbaar’.⁶⁹⁶ Ook ontving hij klachten over het toepassingsgebied van de regeling.⁶⁹⁷ De Dialoogtafel pleitte ervoor ook drie andere aardbevingsgemeenten mee te nemen in de regeling en NAM had aangegeven dit op te pakken,⁶⁹⁸ maar dit gebeurde pas vanaf 2016 naar aanleiding van woningmarktonderzoeken van het Centraal Bureau voor de Statistiek.⁶⁹⁹ Ook volgens Verheij was het toepassingsgebied te beperkt, waardoor de Waarderegeling niet in overeenkomst was met het Burgerlijk Wetboek; bovendien bood deze alleen compensatie aan particulieren en enkel na 25 januari 2013 terwijl alle gevallen van aantoonbare waardedaling in aanmerking zouden moeten komen.⁷⁰⁰

De oprichting en rechtsgang van Stichting Waardevermindering door Aardbevingen Groningen (WAG) in 2013 is een teken dat mensen ontevreden waren dat geen (voldoende) vergoeding werd gegeven. Zoals de Raadsman en

690 NCG 1 maart 2021; *Kamerstukken II* 2020/21, 33529, nr. 844, p. 3.

691 NCG 10 mei 2021.

692 NCG 5 november 2020.

693 *Invloed van Groningse aardbevingen op woongenot* 2014; De Kam & Raemaekers 2014; De Haan & Simon 2016; Vrieling, Perlaviciute & Steg 2017; De Kam & Mey 2017.

694 *Eindejaarsrapportage Onafhankelijke Raadsman* 2013, p. 2.

695 *Afhandeling schadeclaims* 2014, p. 7.

696 *Afhandeling schadeclaims* 2014, p. 7.

697 *Klachten Jaarrapportage* 2016, p. 22.

698 *Kamerstukken II* 2013/14, 33529, nr. 58, p. 3.

699 NAM 15 april 2016.

700 Verheij, *NJB* 2015/1250, p. 1733-1738.

Verheij vond WAG dat de regeling een te beperkt toepassingsgebied kende. Hiernaast vond de Stichting het niet redelijk om pas bij verkoop een vergoeding toe te kennen, omdat eigenaren ook voor de verkoop in hun woongenot en eigendom werden aangetast. Zij kreeg hierin gelijk van de rechtbank⁷⁰¹ en het hof.⁷⁰² Tevens was Stichting WAG van mening dat de modellen van NAM resulteren in te beperkte vergoedingen gezien de berekeningen volgens hun eigen modellen. In hoeverre de rechter hierin mee zal gaan zal moeten blijken uit de schadestaatprocedures.⁷⁰³ WAG vond het opmerkelijk hoeveel NAM bereid was te betalen aan procedurekosten via de Waarderegeling en vond dit niet proportioneel met de voorgestelde vergoedingen;⁷⁰⁴ ook een in de media geportretteerde eigenaar kon niet begrijpen waarom NAM volgens zijn berekening € 16.000 aan proceskosten had willen uitgeven, maar hij slechts een vergoeding van € 1.000 kreeg.⁷⁰⁵ Stichting WAG zag de verklaringen voor recht die zij wist af te dwingen, waardoor ook de publiekrechtelijke regeling tot stand kwam, als erkenning van het probleem van veel Groningers.⁷⁰⁶ Ook gedupeerden met fysieke schade, belangenorganisaties en politici zagen de uitspraak als een verdiende overwinning jegens NAM.⁷⁰⁷

Achteraf gezien zijn veel mensen akkoord gegaan met de regeling, ruim 5.000 bewoners van het aardbevingsgebied, ruim 80% van het aantal aanvragers, hebben sinds 2014 ingestemd met het aanbod van NAM en daarmee finale kwijting verleend.⁷⁰⁸ Aan de andere kant is het de vraag in hoeverre zij, net zoals bij fysieke schade, met tevredenheid of met tegenzin hebben ingestemd omdat zij geen andere optie zagen. Bovendien kon men alleen aanspraak doen op de regeling als het gelukt was om het huis te verkopen.

Hoewel geen tevredenheidsonderzoek is verricht, liet de minister onafhankelijk onderzoeken of er reden was om deze groep een aanvullende vergoeding toe te laten kennen door het IMG.⁷⁰⁹ De onderzoekers concludeerden dat de regeling voldeed aan de eisen van het civiele aansprakelijkheidsrecht, en dat sprake was van een redelijk eenvoudige doch zorgvuldige procedure met mogelijkheden tot hoor en wederhoor en tot hertoetsing door onafhankelijke deskundigen.⁷¹⁰ Doordat de waardedaling door Arcadis, en niet NAM, werd vastgesteld, werd het proces volgens de onderzoekers onafhankelijk geregistreerd.⁷¹¹ Hoewel de werkwijze modelmatig was en daardoor inherent een onzekerheidsmarge kende, zagen de onderzoekers geen reden om aan te nemen dat dit tot onredelijke uitkomsten had geleid; tegelijkertijd constateerden zij dat het niet mogelijk was

701 Rb. Noord-Nederland 2 september 2015, ECLI:NL:RBNNE:2015:4185.

702 Hof Arnhem-Leeuwarden 23 januari 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:618.

703 *Nieuwsbrief 16 Stichting WAG* 2018.

704 *Nieuwsbrief 11 Stichting WAG* 2017.

705 De Boer, *RTV Noord* 25 april 2017.

706 'Stichting WAG: 'Ik denk dat de NAM zich nu in een hoekje moet gaan schamen', *RTV Noord* 23 januari 2018; *Nieuwsbrief 27 Stichting WAG* 2021.

707 'Stichting WAG blij met uitspraak hoger beroep NAM', *Nu.nl* 23 januari 2018.

708 NAM 1 juli 2020.

709 *Kamerstukken II* 2020/21, 33529, nr. 832; *Kamerstukken II* 2020/21, 33529, nr. 875; Conijn, Lipsch & Lubach 2021.

710 Conijn, Lipsch & Lubach 2021, p. 43-44.

711 Conijn, Lipsch & Lubach 2021, p. 45.

om de “echte” waardedaling⁷¹² vast te stellen en de mate van afwijking daarom niet goed valt te bepalen; zij concludeerden dat ‘sommige gedupeerden te veel, en anderen te weinig hebben ontvangen.’⁷¹³ Het is aan een volgend kabinet om te bepalen of de gedupeerden die gebruik hebben gemaakt van de NAM Waarderegeling een aanvullende vergoeding van overheidswege zouden moeten ontvangen.⁷¹⁴

Publiekrechtelijke regeling via het IMG

De opzet van de publiekrechtelijke regeling kwam op kritiek te staan van belangenbehartigers. De Groninger Bodem Beweging vond het onrechtvaardig dat mensen die via de Waarderegeling van NAM compensatie hadden gekregen niet in aanmerking kwamen voor aanvullende vergoeding via het IMG. Zij was tevens kritisch op de gebruikte modellen om de waardedaling op basis van referentiegebieden vast te stellen: omdat de methode uitging van verkochte woningen en woningen in het meest geraakte gebied niet verkocht raakten, zijn effecten op de huizenmarkt wat GBB betreft onvoldoende verdisconteerd. Bovendien vond GBB de berekening vanuit de WOZ-waarde ongunstig voor eigenaren met een relatief grote waardedaling. Tot slot zag zij niet in waarom slechts in postcodegebieden met meer dan 20% toegekende schades compensatie werd verstrekt, daar postcodegebieden soms erg divers zijn. GBB hoopte dat deze elementen via de bezwaar- en beroepsprocedures uit de uiteindelijke regeling zouden worden gehaald.⁷¹⁵ Ook Stichting WAG vond de vergoedingen via de methode van Atlas van Gemeenten onvoldoende, omdat deze zich beperkte tot het gebied van meer dan 20% toegekende schade en stelde dat men aan de randen van het gebied had geprofiteerd van kopers die de kern van het gebied meden. Hun modellen (de Invisor-methode) wezen bovendien op een hogere waardevermindering dan via de berekening voor Atlas voor Gemeenten.⁷¹⁶ Hun betoog kreeg bijstand van twee deskundigen⁷¹⁷ en van het Gasberaad.⁷¹⁸ De Commissie Hammerstein en het IMG vonden de door WAG voorgestelde berekeningsmethode echter onrealistisch.⁷¹⁹ Tot slot beoordeelde ook Van Dunné de methode van Atlas voor Gemeenten als niet toereikend om de werkelijke waardedaling te berekenen en ‘technisch, feitelijk en juridisch onhoudbaar’,⁷²⁰ bijvoorbeeld omdat werd uitgegaan van een statische WOZ-waarde terwijl de waardedaling gradueel plaatsvond, en omdat via contourengebieden werd gewerkt terwijl de effecten van aardbevingen niet lineair zijn gebleken. Ook de Tweede Kamer vroeg het IMG via de minister – tevergeefs – om het effectgebied te vergroten door meer postcodegebieden in aanmerking te laten komen.⁷²¹ Ten tijde van dit schrijven hebben

712 Conijn, Lipsch & Lubach 2021, p. 45.

713 Conijn, Lipsch & Lubach 2021, p. 47.

714 *Kamerstukken II* 2020/21, 33529, nr. 875; *Handelingen II* 2020/21, nr. 68, item 12.

715 *GBB Nieuwsbrief* nr. 72 2019.

716 *Nieuwsbrief* 23 Stichting WAG 2019.

717 ‘Kritiek op waardedalingregeling: ‘6500 huiseigenaren beter af met ander rekenmodel’, *RTV Noord* 17 november 2020.

718 *Boudel op rieg* 2020, p. 34.

719 *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 696.

720 Van Dunné, *NJB* 2020/5, p. 34.

721 *Kamerstukken II* 2020/21, 35603, nr. 65; *Kamerstukken II* 2020/21, 33529, nr. 875.

nog geen beroepszaken gediend waarin antwoord op deze vragen zou kunnen komen. Het IMG heeft aangegeven om alle schadevergoedingen te herzien als de hoogste rechter besluit niet de rekenmethode van Atlas voor gemeenten maar die van Invisor (en Stichting WAG) te volgen.⁷²²

Andere kritiek op de regeling richt zich op de ongelijkheid die mensen ervaren die hebben ingestemd met een aanbod vanuit de Regeling Waardedaling van NAM. De Onafhankelijke Raadsman⁷²³ en Kamerleden⁷²⁴ riepen op deze groep aanvullend te compenseren. De minister liet de regeling van NAM onderzoeken⁷²⁵ en concludeerde dat er geen juridisch ‘dwingende reden’⁷²⁶ was om deze groep van overheidswege aanvullend te compenseren, waardoor de besluitvorming en haar financiële gevolgen werden gelaten aan het volgende kabinet.

Het IMG constateerde dat zij meer aanvragen af heeft gewezen dan verwacht; in 2020 ongeveer 20%. Voor haar lag de verklaring in de uitzonderingen die niet duidelijk genoeg werden gecommuniceerd en poogde dit via communicatie te verhelderen.⁷²⁷ Het Gasberaad had het IMG aangespoord dit helderder te communiceren maar betreunde tevens dat regels niet ruimhartiger werden opgesteld en toegepast.⁷²⁸ Het IMG ontving in 2020 1273 bezwaren omtrent waardedaling, ongeveer 3,5% van de genomen besluiten.⁷²⁹ Over het algemeen rapporteerde het IMG een positieve waardering vanuit aanvragers: uit tevredenheidsonderzoeken onder brede groepen gedupeerden kreeg zij gemiddeld een 8,1 als rapportcijfer.⁷³⁰

Los van de opzet van de publiekrechtelijke regeling woedt sinds enkele jaren een juridische discussie over de vraag of ook los van verkoop over kan worden gegaan tot compensatie van waardedaling.⁷³¹ Deze vraag werd verder gecompliceerd toen de Hoge Raad in beantwoording van prejudiciële vragen stelde dat waardedaling niet kon worden vastgesteld zo lang de (risico-)situatie in het aardbevingsgebied niet stabiel is,⁷³² wat een tegenstelling vormde met de – inmiddels rechtens onaantastbaar geworden – eerdere uitspraken van de rechtbank en het hof in de WAG-procedures.

Subsidieregeling Waardevermeerdering

Kritiek op deze regeling richtte zich voornamelijk op het toepassingsgebied. De Onafhankelijke Raadsman ontving klachten dat mensen geen aanspraak maakten en vonden dat geen sprake was van gelijke gevallen gelijk behandelen.⁷³³ Ook de Groninger Bodem Beweging stelde dat de regeling voor elk huis moest gelden.⁷³⁴ De burgemeester van Oldambt liet in de media weten niet te begrijpen waarom

⁷²² IMG ‘Invisor’ 2020.

⁷²³ *Klachten Jaarrapportage* 2020, p. 16.

⁷²⁴ Beckerman, *Dagblad van het Noorden* 30 november 2020; *Kamerstukken II* 2020/21, 33529, nr. 832.

⁷²⁵ *Kamerstukken II* 2020/21, 33529, nr. 832.

⁷²⁶ *Kamerstukken II* 2020/21, 33529, nr. 875, p. 3.

⁷²⁷ *Jaarverslag* IMG 2021, p. 31; IMG 19 februari 2021.

⁷²⁸ *Boudel op rieg* 2020, p. 34.

⁷²⁹ *Jaarverslag* IMG 2021, p. 34.

⁷³⁰ IMG 21 januari 2021.

⁷³¹ Verheij 2015; Rijnhout & Ter Hoek, *TBR* 2018/101, p. 676-687; Visscher, *AV&S* 2019/28, p. 153-154; Van Dunné, *NJB* 2020/5; Rijnhout & Waldmann, *AV&S* 2020/9, p. 49-57.

⁷³² HR 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1278.

⁷³³ *Klachten Jaarrapportage* 2015, p. 14-15.

⁷³⁴ *GBB Krant* nr. 4 2017, p. 7.

zijn gemeente niet was opgenomen.⁷³⁵ De Raadsman constateerde in 2015 dat (beoogde) verruiming van de regeling een teken was dat naar klachten werd geluisterd.⁷³⁶

De grootste ontevredenheid kwam naar voren tijdens de beoogde overgang van de tijdelijke provinciale regeling naar de definitieve rijksregeling. De minister van EZ kondigde vrij kort van tevoren aan dat de provinciale regeling werd stopgezet en dat geen vervolg aan de regeling werd gegeven, maar geld zou worden vrijgemaakt voor verduurzaming van te versterken woningen.⁷³⁷ Gedupeerden, maatschappelijke organisaties, politieke partijen en Groningse bestuurders waren fel tegen de afschaffing van de regeling en begonnen de petitie ‘Wees geen kniepert’ om de waardevermeerderingsregeling te behouden.⁷³⁸ Aanvullend probleem werd dat mede door de aankondiging dat de regeling zou worden stopgezet een groot aantal aanvragen binnenkwam, waardoor de uitvoering werd vertraagd en werd verwacht dat het subsidieplafond zou worden bereikt.⁷³⁹ In de media werd gesteld dat het subsidieplafond nooit actief bekend was gemaakt door de provincie, totdat deze in zicht kwam.⁷⁴⁰ De Onafhankelijke Raadsman ontving klachten over de onduidelijkheid of onjuiste communicatie vanuit SNN, NCG en de provincie.⁷⁴¹ Het Gasberaad beoordeelde de gang van zaken als ‘complete chaos’.⁷⁴² Het besluit van de minister om de regeling toch een vervolg te geven kon de tevredenheid van regionale bestuurders dragen;⁷⁴³ Commissaris van de Koning Paas noemde het ‘een succesje voor de regio’ maar tegelijkertijd ‘een kleine stap in een heel groot probleem’.⁷⁴⁴ Oud-Commissaris Van den Berg gaf aan te zijn geschrokken van de ‘schraalheid’ van de minister in de onderhandelingen en de debatten in de Kamer.⁷⁴⁵

Hoewel geen tevredenheidsonderzoeken zijn uitgevoerd naar de regeling, lijkt het erop – ook gezien de grote populariteit van zowel de tijdelijke als de definitieve regeling – dat deze over het algemeen positief is ontvangen door gedupeerden. In grootschalig onderzoek onder Groningers gaven sommigen aan dat de waardevermeerdering ‘toch het gevoel [gaf] dat men iets terugkrijgt voor de problematiek waar men mee geconfronteerd is’.⁷⁴⁶ Tegelijkertijd constateerde de Commissie Immateriële Schade dat zij in hun gesprekken niet had meegekregen dat de regeling ‘genoegdoening’⁷⁴⁷ verschaft. De eigenaar van een technisch installatiebedrijf, die veel van de verduurzamingsmaatregelen heeft uitgevoerd, gaf aan dat het een tijdelijke impuls aan de regio lijkt te hebben gegeven, maar daarmee de

735 ‘Burgemeester Smit: ‘Waardedalingenregeling is niet meer uit te leggen’, *RTV Noord* 18 april 2016.

736 *Klachten Jaarrapportage* 2016, p. 32-33.

737 ‘Kamp houdt vast aan stoppen waardevermeerderingsregeling’, *RTV Noord* 12 januari 2016.

738 ‘Eerste handtekeningen voor ‘Wees geen kniepert’, *Dagblad van het Noorden* 14 januari 2016.

739 ‘Run op waardevermeerderingsregeling houdt aan’, *RTV Noord* 29 december 2015; Groninger Gasberaad 2016; ‘Extra aanvragen energiepemie blijven op de plank liggen’, *RTV Noord* 14 maart 2016.

740 ‘Provincie past webtekst aan na commotie over energiepemie’, *RTV Noord* 3 maart 2016.

741 *Klachten Jaarrapportage* 2017, p. 32-33.

742 ‘“Energiepremie aardbevingsgebied is complete chaos”, *RTV Noord* 21 maart 2016; Van Hofslot, *Dagblad van het Noorden* 22 maart 2016.

743 *Kamerstukken II* 2016/17, 33529, nr. 321.

744 ‘Tempo versterken gaat niet omhoog; energiepemie is gered’, *RTV Noord* 6 december 2016.

745 ‘Regeling waardevermeerdering is gered’, *RTV Noord* 27 januari 2016.

746 Postmes e.a. 2018, p. 108.

747 Verheij, Loth & Van Boom 2019, p. 15.

‘natuurlijke groei’⁷⁴⁸ in verduurzaming en daarmee werkzaamheden voor de installateurs heeft verstoord. Bovendien zijn volgens hem vooral opdrachten naar grote bedrijven gegaan, en is er weinig werkgelegenheid in de regio is gerealiseerd.⁷⁴⁹ Ook bleven klachten over uitzonderingen op de regeling: de provincie vond dat gedupeerden zonder ‘erkende’ schade, zoals mensen die een schikking hadden getroffen of de Arbitrer Bodembeweging hadden ingeschakeld, in aanmerking zouden moeten komen voor waardevermeerdering,⁷⁵⁰ en de Onafhankelijke Raadsman ontving klachten over het niet in aanmerking komen bij niet-erkende schade.⁷⁵¹

Koopinstrument

In het eerste Tweede Kamerdebat over Groningen werd reeds een motie ingediend die verzocht om het instellen van een uitkoopregeling.⁷⁵² Vanuit maatschappelijke organisaties werd gepleit voor een generieke uitkoopregeling; zij waren teleurgesteld in het voorstel slechts een pilot in te stellen.⁷⁵³ Een omwonende stelde dat een aantal burgemeesters van de regio tegen een opkoopregeling was omdat zij leegloop van het gebied vreesden.⁷⁵⁴ Hoewel een meer structurele regeling zou kunnen functioneren als een vangnet voor bewoners, benadrukten betrokkenen bij de pilot dat het een vangnet- of knelpuntenregeling moest blijven, om de woningmarkt niet te veel te verstoren.⁷⁵⁵ Een lid van de adviescommissie merkte achteraf op niet te begrijpen waarom gekozen was om 95% en niet 100% van de taxatiewaarde te vergoeden.⁷⁵⁶

De pilot van het Koopinstrument uit 2016 werd geëvalueerd door onderzoekers van de TU Delft.⁷⁵⁷ Bijna alle respondenten gaven aan een opkoopregeling ‘van groot belang’⁷⁵⁸ te vinden. Ruim 40% stelde dat dit voor meer mensen beschikbaar zou moeten zijn en niet slechts een pilot of ‘knelpuntenregeling’.⁷⁵⁹ Respondenten vonden de betaling van 95% van de taxatiewaarde te laag en zouden een ruimer toepassingsgebied willen dan de kern van het aardbevingsgebied.⁷⁶⁰ Een krappe meerderheid van de respondenten vond taxaties niet juist verlopen: de getaxeerde waarde was te laag, het proces duurde te lang, of men vond de onafhankelijkheid van taxateurs onvoldoende. Dat beaamde uitvoerder Stichting Proef Koopinstrument.⁷⁶¹ De meerderheid van respondenten vond tot slot dat de communicatie vanuit de NCG beter kon.⁷⁶² Sommige respondenten

⁷⁴⁸ Brandsma, Ekker & Start 2016, p. 121.

⁷⁴⁹ Brandsma, Ekker & Start 2016, p. 121.

⁷⁵⁰ ‘Provincie: er vallen mensen tussen wal en schip bij waardevermeerderingsregeling’, *RTV Noord* 15 mei 2018.

⁷⁵¹ *Klachten Jaarrapportage* 2018, p. 25.

⁷⁵² *Kamerstukken II* 2012/13, 33529, nr. 14.

⁷⁵³ *Rapportage eerste kwartaal* 2016, p. 14; *GBB Krant* nr. 2 2016, p. 11.

⁷⁵⁴ Brandsma, Ekker & Start 2016, p. 193, 200-201.

⁷⁵⁵ Van der Heijden & Boelhouwer 2017, p. 23.

⁷⁵⁶ *Meerjarenprogramma* 2016, p. 114.

⁷⁵⁷ Van der Heijden & Boelhouwer 2017.

⁷⁵⁸ Van der Heijden & Boelhouwer 2017, p. 21.

⁷⁵⁹ Van der Heijden & Boelhouwer 2017, p. 21-22.

⁷⁶⁰ Van der Heijden & Boelhouwer 2017, p. 21-22.

⁷⁶¹ Van der Heijden & Boelhouwer 2017, p. 18, 19.

⁷⁶² Van der Heijden & Boelhouwer 2017, p. 8, 18.

waren niet volledig op de hoogte van de procedure, bijvoorbeeld dat loting zou plaatsvinden en een budgetplafond bestond.⁷⁶³

Er werd een aantal klachten ingediend over de pilot van het Koopinstrument. De Nationale ombudsman vond het ongepast dat niet duidelijk was of sprake was van privaat- of bestuursrecht, zodat onduidelijk was of een bezwaar- en beroepsprocedure mogelijk was. De ombudsman vond dat onvoldoende zorgvuldig werd gecommuniceerd en dat de NCG zich onvoldoende transparant had gedragen en een reguliere klachtenprocedure had moeten volgen.⁷⁶⁴ De Onafhankelijke Raadsman rapporteerde over enkele klachten gericht op het toepassingsgebied, de loting en de termijn van zes maanden voordat een huis daadwerkelijk werd aangekocht. Men wees op ‘de willekeur van de maatregel en de afwezigheid van een bezwaar- en beroepsprocedure’.⁷⁶⁵

De vervolgrondes van het Koopinstrument werden niet geëvalueerd, hoewel ze succesvol genoeg werden bevonden om door te gaan met de maatregel.⁷⁶⁶ Desondanks noemde het Gasberaad het Koopinstrument ‘een doekje voor het bloeden, dat niet in de buurt komt van een structurele oplossing’.⁷⁶⁷ Zij pleitten voor een bredere garantieregeling zoals in Moerdijk en vonden de aanpak via rondes, waardoor mensen die niet in aanmerking kwamen zich opnieuw moesten aanmelden, onverstandig: ‘[d]it ontzorgt de burger op geen enkele manier’.⁷⁶⁸

8.5.2.3 *Terugblik en resultaten van schadeafhandeling waardedaling gebouwen*

Door de jaren heen is vast komen te staan dat gebouwen in Groningen in waarde zijn gedaald door de (risico’s van de) aardbevingen. NAM ontkende dit niet in de gevoerde gerechtelijke procedures. Wel blijft onenigheid bestaan over de mate van waardedaling, in welke gebieden dit zich voordoet, en volgens welke procedures en uitgangspunten gedupeerden hiervoor zouden moeten worden gecompenseerd. De Regeling Waardedaling van NAM ging in 2020 over in de publiekrechtelijke regeling van het IMG, waardoor veel aanvragers binnen korte tijd een vergoeding kregen. De Waardevermeerderingsregeling vanuit provincie en later het Rijk bleek grotendeels succesvol, hoewel de wijze waarop de definitieve regeling tot stand kwam geen schoonheidsprijs verdient. Bovendien is het de vraag of deze uitbetaling voelt als een daadwerkelijke schadevergoeding, als een kleine steun in de rug, of slechts een druppel op een gloeiende plaat. Het Koopinstrument, ten slotte, werd door de regio gezien als welkome toevoeging aan het arsenaal aan maatregelen dat in Groningen werd ingezet, hoewel de vraag bleef naar een meer generieke uitkoopregeling of garantieregeling, meer gelijkend met Moerdijk.

Onder de Waarderegeling van NAM hebben ruim 5.000 bewoners van het aardbevingsgebied, zo’n 90% van het aantal aanvragers, sinds 2014 ingestemd met het aanbod van NAM en daarmee ook finale kwijting verleend.⁷⁶⁹ Onder de publiekrechtelijke regeling van het IMG werd verwacht dat in totaal 110.000 (voormalige)

⁷⁶³ Van der Heijden & Boelhouwer 2017, p. 17-18

⁷⁶⁴ *Heldere spelregels voor Koopinstrument?* 2017, p. 12-15.

⁷⁶⁵ *Klachten Jaarrapportage* 2017, p. 33.

⁷⁶⁶ *Versnellingspakket* 2020.

⁷⁶⁷ Groninger Gasberaad 2018.

⁷⁶⁸ Groninger Gasberaad 2018.

⁷⁶⁹ NAM, ‘Uitkomsten voormalige NAM Waarderegeling’ 2021.

eigenaren in aanmerking voor een vergoeding voor waardedaling van hun woning.⁷⁷⁰ In 2020 werden ruim 54.000 aanvragen ingediend, en ruim 35.000 besluiten genomen ter waarde van ruim € 179 miljoen.⁷⁷¹ Tot augustus 2021 groeide dit naar ruim 98.000 aanvragen en ruim 94.000 besluiten ter waarde van € 432 miljoen.⁷⁷² De initiële provinciale Waardevermeerderingsregeling ontving zo'n 37.750 aanvragen⁷⁷³ waaraan een budget van € 136 miljoen werd besteed.⁷⁷⁴ De opvolgende subsidieregeling vanuit het Rijk kende een budget van € 89,1 miljoen; medio 2021 werd het budget voor dat jaar reeds uitgeput zodat het budget voor 2022 naar voren werd gehaald en werd een aanvullend budget van € 40 miljoen aangekondigd om de regeling tot oktober te kunnen voortzetten.⁷⁷⁵ Hoewel het aantal aanvragers niet werd gepubliceerd, zouden we met een zelfde verdeelsleutel kunnen aannemen dat het ging om ruim 24.000 aanvragers voor de rijksregeling, waardoor het totaal rond de 60.000 komt te liggen. Tot slot zijn voor het Koopinstrument tussen 2016 en 2020 ongeveer 450 aanmeldingen ontvangen, waarvan 110 woningen zijn opgekocht.⁷⁷⁶

8.5.3 *Immateriële schade*

De vergoeding van immateriële schade binnen het Groningendossier was het resultaat van gerechtelijke procedures: de rechtbank Noord-Nederland oordeelde in 2017 dat NAM inbreuk maakte op een fundamenteel persoonlijkheidsrecht en dat geen sprake was van gewone hinder. Ook het gerechtshof concludeerde dat NAM een vergoeding voor immateriële schade zou moeten toekennen. Hoewel tegen dit arrest door NAM cassatie werd ingesteld – deze zaak moet nog dienen – zag de minister van EZK door de eerdere uitspraken en het advies van een daarvoor ingestelde adviescommissie immateriële schade reden om het nieuw in te stellen publiekrechtelijk verankerde Instituut Mijnbouwschade Groningen bevoegd te maken om op verzoeken tot vergoeding van immateriële schade te beslissen. Vanaf medio 2021 is het IMG begonnen met de afhandeling van de eerste verzoeken tot schadevergoeding; het zal de afhandeling gefaseerd laten verlopen vanwege de verwachte hoge aantallen aanvragen.

In deze paragraaf bespreek ik op chronologische wijze de opzet en het verloop van de mogelijkheid tot vergoeding van immateriële schade, inclusief de overwegingen deze schade wel of niet te vergoeden. Aangezien de eerste schadevergoedingen nog plaats moeten vinden, kan de uitvoering van de regeling nog niet worden behandeld.

8.5.3.1 *Opzet en verloop van de regeling*

Lange tijd was geen sprake van een vergoeding voor immateriële schade in Groningen. De schadeprotocollen zoals toegepast door NAM, CVW en TCMG waarlangs schademeldingen werden afgehandeld kenden hier geen bepalingen

⁷⁷⁰ IMG 1 september 2020.

⁷⁷¹ *Jaarverslag* IMG 2021, p. 5.

⁷⁷² IMG, 'Online dashboard' (online, bijgewerkt 30 augustus 2021).

⁷⁷³ *Kwartaalrapportage Q1* 2017, p. 19.

⁷⁷⁴ Wind, *Dagblad van het Noorden* 12 augustus 2016; *Kamerstukken II* 2015/16, 33529, nr. 284.

⁷⁷⁵ *Kamerstukken II* 2020/21, 33529, nr. 867, p. 2.

⁷⁷⁶ NCG 5 november 2020.

over.⁷⁷⁷ De Commissie-Meijdam adviseerde in 2015 om aandacht te hebben voor immateriële schade. Minister Kamp stelde dat die ‘suggesties zijn meegewogen’ in het meerjarenprogramma NCG dat zich op de leefbaarheid van de provincie richtte.⁷⁷⁸ Ook de Commissie Bijzondere Situaties pleitte voor structurele maatregelen rondom immateriële schade.⁷⁷⁹ In de vier pijlers vanuit de regio rond de herziening van de afhandeling van fysieke schade werd gepleit voor integrale schadebeoordeling, inclusief (potentiële) vergoeding van immateriële schade.⁷⁸⁰ Uit verschillende onderzoeken bleek dat de geestelijke gezondheid van Groningers verslechterde na (meervoudige) schade.⁷⁸¹

Ondanks deze signalen richting NAM en politiek speelden de ontwikkelingen binnen vergoeding van immateriële schade zich vrijwel exclusief af binnen gerechtelijke procedures. In 2014 begonnen zo’n 150 gedupeerden een rechtszaak tegen NAM en de Staat om vergoeding voor immateriële schade af te dwingen. In een eerste schriftelijke reactie gaven beide gedaagden aan dat problemen niet ernstig genoeg waren om in aanmerking te komen voor een dergelijke vergoeding.⁷⁸² Tijdens de rechtszaak stelde NAM dat psychisch letsel niet voor vergoeding in aanmerking kwam omdat de ‘gevoelens van angst en onbehagen als gevolg van de constante dreigingen van aardbevingen’ niet aantoonbaar tot geestelijk letsel leidden bij gedupeerden, en dat volgens vaste rechtspraak van de Hoge Raad ‘gewone’ storingen van woongenot, zoals lawaai en stank, in beginsel geen aantasting in de persoon in de zin van art. 6:96 BW opleverden.⁷⁸³ De rechtbank ging niet mee in deze argumentatie en oordeelde begin 2017 dat door de aardbevingen door NAM (als exploitant) ernstige inbreuk werd gemaakt op een fundamenteel persoonlijkheidsrecht en dat geen sprake was van gewone hinder, waardoor wel degelijk sprake was van aantasting van de persoon.⁷⁸⁴ NAM ging tegen deze uitspraak in hoger beroep omdat zij vond dat de uitspraak onvoldoende duidelijkheid bood, bijvoorbeeld over aan welke eisen voldaan zou moeten worden voor een schadevergoeding.⁷⁸⁵

Tweeënhalf jaar later bevestigde het gerechtshof het vonnis van de rechtbank grotendeels.⁷⁸⁶ Het hof baseerde zich op de beantwoording door de Hoge Raad over in een andere rechtszaak gestelde prejudiciële vragen over immateriële schade.⁷⁸⁷ In beginsel concludeerde de Hoge Raad dat wanneer gedupeerden geestelijk letsel hebben opgelopen, en dit met voldoende concrete gegevens kunnen aantonen, zij in aanmerking komen voor een vergoeding voor immateriële

⁷⁷⁷ Verheij, Loth & Van Boom 2019, p. 8.

⁷⁷⁸ *Kamerstukken II* 2016/17, 33529, nr. 212.

⁷⁷⁹ *Jaarverslag* Commissie Bijzondere Situaties 2017, p. 15; *Jaarverslag* Commissie Bijzondere Situaties 2018, p. 16; *Jaarverslag* Commissie Bijzondere Situaties 2019, p. 17; *Jaarverslag* Commissie Bijzondere Situaties 2020, p. 19.

⁷⁸⁰ *Naar een nieuwe schadeafhandeling* 2017.

⁷⁸¹ Postmes e.a., *Wetenschappelijk Rapport 2* 2017.

⁷⁸² Meijer, *De Haan Advocaten & Notarissen* 2015.

⁷⁸³ Rb. Noord-Nederland 1 maart 2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:715.

⁷⁸⁴ Rb. Noord-Nederland 1 maart 2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:715, r.o. 4.4.6.

⁷⁸⁵ NAM 5 mei 2017.

⁷⁸⁶ Hof Arnhem-Leeuwarden 17 december 2019, ECLI:NL:GHARL:2019:10717.

⁷⁸⁷ HR 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1278.

schade.⁷⁸⁸ Het hof stelde een methode vast om te bepalen of een gedupeerde in aanmerking zou komen voor compensatie: eigenaren of huurders waarbij minimaal een keer fysieke schade is vastgesteld zouden in aanmerking komen voor vergoeding voor gederfd woongenot, en bij meerdere schades komen gedupeerden aanvullend in aanmerking voor een vergoeding voor immateriële schade van minstens € 2.500.⁷⁸⁹ NAM ging tegen dit arrest in cassatie.⁷⁹⁰ De gerechtelijke procedures leidden vooralsnog niet tot duidelijkheid over wat een redelijke vergoeding zal zijn omdat dit individueel moet worden vastgesteld in schadestaatprocedures.

‘Iets van erkenning’ via een publiekrechtelijke regeling van het Instituut Mijnbouwschade Groningen

Gezien de uitspraak van de Hoge Raad en het in te stellen Instituut Mijnbouwschade Groningen, dat aan integrale schadevergoeding zou gaan doen en aanvragen voor vergoeding van alle soorten van schade zou aannemen, stelde de minister van EZK in september 2019 een adviescommissie in over vergoeding van immateriële schade.⁷⁹¹ De commissie had als opdracht de minister te adviseren over de toepassing van art. 6:106, aanhef en onder b, rekening houdend met de uitspraak van de Hoge Raad waarin voor aantasting van de persoon van een gedupeerde verwacht werd dat dit aan de hand van concrete gegevens werd aangetoond.⁷⁹² De commissie werd gevraagd rekening te houden met het geldende recht, maar ook met de verwachting dat duizenden aanvragen om schadevergoeding konden volgen, en tot ‘een zo groot mogelijke mate procedurele rechtvaardigheid en maatschappelijk draagvlak’.⁷⁹³

Het advies *Iets van erkenning* werd december 2019 uitgebracht.⁷⁹⁴ Het advies besteedde aandacht aan de uitzonderlijkheid van de Groningse situatie, die noopte tot een ruimhartige aanpak. De commissie sprak naast betrokkenheid van de overheid bij het ontstaan van de schade, effecten op de woningmarkt en psychische gezondheid, en grote aantallen getroffen, van ‘een cocktail van lange wachttijden, onzekerheid over de toekomst, tegenstrijdige informatie, gevoelens van onmacht en verlies van vertrouwen in instanties’.⁷⁹⁵ Vanwege de hoeveelheid ‘procedurestress’⁷⁹⁶ in de schadeafhandeling raadde de commissie een eenvoudig systeem van vergoeding aan. Tegelijkertijd constateerde zij dat grote variëteit bestond onder gedupeerden, waarbij niet iedereen op dezelfde mate of wijze immaterieel leed. Voor ‘aantasting in de persoon’ zag de commissie in navolging van de Hoge Raad mogelijkheden om in algemene zin voor het aardbevingsgebied een (enigszins) gestandaardiseerde vergoeding te bepalen,⁷⁹⁷ op te delen in leed in de categorieën ‘wonen’, ‘gezondheid’, en

⁷⁸⁸ HR 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1278.

⁷⁸⁹ Hof Arnhem-Leeuwarden 17 december 2019, ECLI:NL:GHARL:2019:10717.

⁷⁹⁰ ‘NAM gaat in cassatie tegen uitspraak over immateriële schade’, *RTV Noord* 9 maart 2020.

⁷⁹¹ *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 725.

⁷⁹² Verheij, Loth & Van Boom 2019, p. 37.

⁷⁹³ Verheij, Loth & Van Boom 2019, p. 38.

⁷⁹⁴ Verheij, Loth & Van Boom 2019.

⁷⁹⁵ Verheij, Loth & Van Boom 2019, p. 6.

⁷⁹⁶ Verheij, Loth & Van Boom 2019, p. 12.

⁷⁹⁷ Verheij, Loth & Van Boom 2019, p. 18.

‘welzijn’ (verminderd naar aanleiding van de procedures).⁷⁹⁸ Voor ‘geestelijk letsel’ stelde de commissie dat de uitspraak van de Hoge Raad geen ruimte liet voor concretiseren op een andere wijze dan het presenteren van psychologische of psychiatrische rapporten.⁷⁹⁹

De commissie adviseerde een ruimhartige aanpak gebaseerd op vertrouwen: ‘vergoeden zonder bewijs te verlangen’.⁸⁰⁰ Vanwege rechtsgelijkheid – niet iedereen in het gebied had evenveel last – beperkte zij dit advies wel tot die Groningers ‘waarvan redelijkerwijs mag worden vermoed dat zij immateriële schade kunnen hebben geleden’.⁸⁰¹ De commissie stelde een regeling voor waarin standaardisatie het uitgangspunt is, maar met de mogelijkheid tot maatwerk voor gedupeerden die dat wensen. Zo kon tegemoet worden gekomen aan mensen die voortvarendheid belangrijk vinden én aan mensen die het gevoel hebben bovenmatig te lijden, bijvoorbeeld (ook) aan geestelijk letsel.⁸⁰² De doelgroep zou volgens de commissie iedereen zijn die via NAM, CVW of TCMG fysieke schade erkend dan wel vergoed heeft gekregen en/of die onderdeel uitmaakte van de versterkingsoperatie waardoor verhuisd moest worden.⁸⁰³ Voor ieder van de drie genoemde ‘categorieën’ leed – wonen, gezondheid, welzijn – zou per huishouden, waar van toepassing, een forfaitair een bedrag van € 1.000 worden toegekend, in aansluiting op in andere zaken toegekend smartengeld.⁸⁰⁴

Omdat uit de Tijdelijke wet Groningen volgt dat het IMG zijn eigen werkwijze vaststelt, nam de kwartiermaker van het IMG – de voorzitter van TCMG, Bas Kortmann – het advies mee, alsmede de uitspraak van het gerechtshof in de zaak tussen Groningers en NAM over immateriële schade.⁸⁰⁵ De minister deed geen uitspraken over de werkwijze vanwege de onafhankelijkheid van het IMG⁸⁰⁶ maar verklaarde niet zonder aanvraag het smartengeld te willen uitkeren aan iedere gedupeerde Groninger, omdat men de vrijheid houdt een civielrechtelijke procedure te starten.⁸⁰⁷

Kwartiermaker Kortmann was over het algemeen enthousiast over het advies van de commissie, maar stelde dat in de aanbevolen methode ‘onvoldoende rekening [werd] gehouden met dergelijke bijzonderheden van het geval’⁸⁰⁸ zoals hij die tijdens zijn werkzaamheden voor de TCMG had aangetroffen. Ook als Groningers wel onderdeel vormen van de versterkingsoperatie maar niet hoefden verhuizen, achtte hij dat mogelijk immaterieel is geleden. Tot slot vond hij, in tegenstelling tot het hof, dat niet alleen het hebben van meervoudige schade aanleiding zou moeten vormen om in aanmerking te komen voor smartengeld.⁸⁰⁹ Volgens Kortmann zouden ‘de omvang van de schade, de veiligheid van de

798 Verheij, Loth & Van Boom 2019, p. 31.

799 Verheij, Loth & Van Boom 2019, p. 17-18.

800 Verheij, Loth & Van Boom 2019, p. 26.

801 Verheij, Loth & Van Boom 2019, p. 26.

802 Verheij, Loth & Van Boom 2019, p. 27.

803 Verheij, Loth & Van Boom 2019, p. 28.

804 Verheij, Loth & Van Boom 2019, p. 32.

805 *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 725.

806 *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 744, p. 30.

807 *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 744, p. 30.

808 *Reactie op advies commissie immateriële schade* 2020, p. 2.

809 *Reactie op advies commissie immateriële schade* 2020, p. 2.

bewoner, de locatie van de woning, het aantal en/of de aard van de schadeprocedures en de bijbehorende afhandelingsduur⁸¹⁰ en eventuele bijzondere omstandigheden in onderlinge samenhang moeten worden gezien om de mate van aantasting van de persoon en de daarbij horende vergoeding in smartengeld te bepalen. Tegelijkertijd gaf hij aan te willen voorkomen dat wederom een ingewikkelde procedure werd geïntroduceerd.⁸¹¹

Het IMG in oprichting (feitelijk grotendeels de TCMG) werkte in 2020 aan de werkwijze, in overleg met de Groninger Bodem Beweging en het Gasberaad.⁸¹² Hoewel de Tijdelijke wet Groningen per 1 juli 2020 in werking trad, had het IMG i.o. meer tijd nodig om de werkwijze vast te stellen en streefde zij ernaar om in het najaar de eerste aanvragen te kunnen aannemen.⁸¹³ De minister besloot om de inwerkingtreding van de beslistermijn van 8 weken uit de Tijdelijke wet Groningen⁸¹⁴ op te schorten, omdat vanwege de verwachte hoeveelheid aanvragen, opstartproblemen en de coronacrisis niet werd verwacht dat deze kon worden gehandhaafd. Het IMG viel daarmee terug op de standaardregeling van een ‘redelijke termijn’ uit de Awb. Medio 2020 werd duidelijk dat de ‘Smartengeldregeling’ zoals deze ook wel wordt genoemd vanaf 2021 zou worden opengesteld;⁸¹⁵ begin 2021 verschoof de uitvoering naar het tweede kwartaal, en werd benadrukt dat de regeling gefaseerd zou worden uitgevoerd.⁸¹⁶ Het IMG heeft 100 huishoudens (in totaal zo’n 160 mensen) benaderd die ‘een zo breed mogelijke afspiegeling van te verwachten situaties’⁸¹⁷ vormen. Deze groep kon vanaf 1 juni 2021 een aanvraag indienen; verdere openstelling van de regeling zou later in 2021 plaatsvinden.

Het IMG beoogt aanvragers zo persoonlijk mogelijk te compenseren en maakt naast persoonlijke gegevens over de omvang en afhandelingsduur van schade gebruik van een ‘persoonlijke impactanalyse’ aan de hand van een digitale vragenlijst om de beleving van gedupeerden te benaderen. Volwassenen zullen in het geval van een persoonsaantasting € 1.500 ontvangen; in het geval van ernstige persoonsaantasting € 3.000; en in het geval van een bijzonder ernstige persoonsaantasting € 5.000. Zowel woningeigenaren, inwonende meerderjarigen, huurders en minderjarigen zullen in aanmerking komen; voor minderjarigen zal de schadeomvang worden afgeleid van de ouders.⁸¹⁸

De vraag rest nog wie uiteindelijk zal betalen voor het verstrekte smartengeld. De adviescommissie liet zich er kort over uit dat zij het betamelijk acht dat de Staat deze verstrekt.⁸¹⁹ NAM is in cassatie gegaan tegen de uitspraak van het gerechtshof en ‘heeft kennis genomen’ van het voornemen dat het IMG ook vergoeding voor immateriële schade zal gaan beoordelen en toekennen;⁸²⁰ zij lijkt enkel bereid deze schadevergoeding ‘achter de schermen’ aan het Rijk te

810 *Reactie op advies commissie immateriële schade* 2020, p. 3.

811 *Reactie op advies commissie immateriële schade* 2020, p. 3.

812 TCMG 21 februari 2020; TCMG 14 mei 2020.

813 *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 767.

814 ‘Tijdelijke wet Groningen’, *Stb.* 2020, 85.

815 IMG 25 augustus 2020.

816 IMG 10 maart 2021.

817 IMG 1 juni 2021.

818 IMG, ‘De procedure voor immateriële schade stap voor stap’ 2020; IMG 10 december 2020; IMG 10 maart 2021.

819 Verheij, Loth & Van Boom 2019, p. 21.

820 NAM 9 maart 2020.

vergoeden als dit door de hoogste rechter wordt opgelegd. In de conclusie van de advocaat-generaal wordt bevestigd dat NAM aansprakelijk is voor onrechtmatige hinder, in lijn met het arrest van het hof; de uitspraak wordt verwacht in oktober 2021.⁸²¹

8.5.3.2 Beoordeling en evaluatie

Zoals gezegd werd aanvankelijk geen vergoeding voor immateriële schade uitgekeerd, hoewel in verscheidene rapporten werd gesproken over gevoelens van angst en onveiligheid die veel Groningers ervoeren en de psychische of zelfs fysieke gevolgen van deze stress en onzekerheid.⁸²² De Commissie Bijzondere Situaties stelde jarenlang dat immateriële schade in het gebied alsmaar toenam en pleitte voor meer structurele maatregelen.⁸²³

In een analyse van de schadeafhandeling door NAM gaven respondenten aan dat zij immateriële schade ondervonden, zowel door de aardbevingen als door het schadeafhandelingsproces. Zij hadden graag een vergoeding voor geïnvesteerde tijd en gezondheidsklachten gezien.⁸²⁴ 24% van de respondenten had psychische klachten door het schadeafhandelingsproces.⁸²⁵ NAM stelde, mede in reactie op de rechtszaken, dat zij erkende dat sommige Groningers overlast ervoeren, maar dat deze niet naar de eisen van Nederlands recht voor vergoeding in aanmerking kwam omdat NAM geen rapporten van gespecialiseerde medici had ontvangen.⁸²⁶ In de media werden de rechtszaken tegen NAM over immateriële schade beschreven als een strijd om erkenning.⁸²⁷ Zowel de rechtbank⁸²⁸ als het gerechtshof⁸²⁹ achtten een vergoeding voor immateriële schade voor veel gedupeerde Groningers redelijk, in ieder geval vanwege aantasting in de persoon en in sommige gevallen ook vanwege geestelijk letsel. Groningers voelden zich gesteund door die uitspraken: ze noemden het ‘een grote stap in de goede richting’ en ‘eindelijk erkenning voor alle ellende’.⁸³⁰ Het viel voor gedupeerden zwaar dat NAM in hoger beroep en cassatie ging.⁸³¹

De rechtszaken leidden tot een verklaring voor recht, maar per geval zou een vergoeding moeten worden bepaald in een schadestaatprocedure. Eind 2018 begonnen daarom zo’n 8.000 Groningers een aanvullende rechtszaak; zij worden bijgestaan door hetzelfde advocatenkantoor als de eerste groep van ruim 120

821 Parket bij de Hoge Raad 26 maart 2021, ECLI:NL:PHR:2021:2894.

822 *Eindejaarsrapportage Onafhankelijke Raadsman* 2013; *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2015; Holsappel 2017; Postmes e.a., *Aardbeving en gezondheid* 2017; Postmes e.a. 2018.

823 *Jaarverslag* Commissie Bijzondere Situaties 2017, p. 15; *Jaarverslag* Commissie Bijzondere Situaties 2018, p. 16; *Jaarverslag* Commissie Bijzondere Situaties 2019, p. 17; *Jaarverslag* Commissie Bijzondere Situaties 2020, p. 19.

824 *Onderzoek naar de tevredenheid* 2015, p. 29.

825 *Onderzoek naar de tevredenheid* 2015, p. 24.

826 NAM 17 november 2016.

827 Zie bijvoorbeeld: Luyendijk, *NRC* 20 november 2016; Lamme, *De Telegraaf* 22 november 2016; ‘Groningers claimen immateriële bevingsschade: ‘Het gaat in je lijf zitten’’, *De Volkskrant* 22 november 2016.

828 Rb. Noord-Nederland 1 maart 2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:715.

829 Hof Arnhem-Leeuwarden 17 december 2019, ECLI:NL:GHARL:2019:10717.

830 Van den Berg & Van der Pol, *De Volkskrant* 2 maart 2017.

831 ‘De aardbevingsellende vreet letterlijk aan me. Ik ben gewoon 10 kilo afgevallen’, *ANP* 1 maart 2017; ‘Onbegrijpelijk dat de NAM in cassatie gaat tegen uitspraak over smartengeld voor Groningers’, *Groninger Gezinsbode* 10 maart 2020.

gedupeerden.⁸³² Dit toont aan dat relatief veel gedupeerden bereid zijn de gang naar de rechter te maken nu gebleken is dat het doorlopen van een schadestaat-procedure tot resultaat zal kunnen leiden.

De adviescommissie immateriële schade constateerde dat ‘smartengeld niet hoog op de prioriteitenlijst lijkt te staan zolang het voortslepen van lopende dossiers de levens en bedrijven van benadeelden ‘in de wachtstand’ houdt’.⁸³³ Zij kreeg in gesprekken met gedupeerden niet het idee dat een vergoeding voor immateriële schade in die zin aan een behoefte zou voldoen. Desondanks concludeerde de commissie dat erkenning dermate belangrijk was en welgemeende excuses die goed landen zo ingewikkeld en potentieel ongeloofwaardig zijn gedurende de gaswinning en gebrekkige schadeafhandeling en versterking, dat erkenning nodig was: ‘Wat wij namelijk van vrijwel iedereen hoorden, was dat de gevoelens van onvrede en onlust over de bejegening erkenning verdienen.’⁸³⁴ Hoewel de advocaat-generaal het hof gelijk gaf⁸³⁵ is nog onbekend wat de uitspraak van de Hoge Raad zal zijn, en of deze te rijmen valt met de werkwijze van het IMG. Voorzitter van het IMG Kortmann stelde: ‘Het is vooraf nauwelijks te voorzien hoe mensen op de regeling gaan reageren en in hoeverre we bieden wat ze nodig hebben.’⁸³⁶

8.5.3.3 *Terugblik: immateriële schade*

Er was lange tijd geen sprake van vergoeding voor immateriële schade voor de bewoners van het aardbevingsgebied in Groningen. Nadat een aantal Groningers een rechtszaak aanspande jegens NAM kwam steeds meer aandacht voor deze vorm van schade. De rechtbank en het gerechtshof gaven de Groningers gelijk. Voor veel gedupeerden vormde dit een belangrijke vorm van erkenning van de overlast en psychische pijn die zij verduurden. Omdat het door de Rijksoverheid ingestelde Instituut Mijnbouwschade Groningen zal voorzien in integrale schadeafhandeling, zoals al langer voorgesteld door de regio, zal deze verzoeken om vergoeding voor immateriële schade gaan afhandelen. Hoewel het IMG de afhandeling van verzoeken tot vergoeding van immateriële schade medio 2021 heeft opgestart, staat de precieze procedure en beoordeling nog niet vast; het IMG wil de afhandeling van de eerste 100 gevallen gebruiken om te besluiten hoe de regeling zal worden vervolgd. Ook wie uiteindelijk financieel verantwoordelijk zal zijn, is voorlopig nog ongewis.

8.5.4 *Versterking gebouwen*

Onderdeel van de wettelijke schadevergoedingsplicht is ook de verplichting om toekomstige schade te beperken. NAM is als exploitant daarmee verantwoordelijk voor het, waar nodig, (bouwkundig) versterken van gebouwen.⁸³⁷ Het Centrum Veilig Wonen (CVW) werd daarom in 2015 niet alleen opgericht om

832 ‘Duizenden Groningers claimen ‘emotieschade’ bij NAM’, *RTV Noord* 11 december 2018

833 Verheij, Loth & Van Boom 2019, p. 25.

834 Verheij, Loth & Van Boom 2019, p. 25.

835 Parket bij de Hoge Raad 26 maart 2021, ECLI:NL:PHR:2021:2894.

836 Miskovic, *RTV Noord* 10 maart 2021.

837 Zie bijvoorbeeld Knot & Van Eijk, *MvV* 2019, p. 151-162; Oldenhuis & Koerts 2019, p. 62-65.

verzoeken tot vergoeding voor fysieke schade af te handelen, maar ook om gebouwen in het aardbevingsgebied te versterken. Na enige tijd besloot de overheid dat de Nationaal Coördinator Groningen regie over de versterking via het CVW zou krijgen, en dat het CVW – in opdracht van NCG maar rapporterend aan NAM – zou gaan werken via een zogeheten gebiedsgerichte aanpak. Vanwege het terugdraaien van de gaskraan besloot de minister van EZK tot een pauze in de versterkingsoperatie, om advies in te winnen over de huidige en toekomstige risico's. Vervolgens kwam de NCG op basis van deze adviezen tot de risicogerichte aanpak. Vanwege het verlangen NAM ook op (nog meer) afstand van de versterkingsoperatie te plaatsen, werd het CVW eind 2019 opgeheven zodat de NCG per 2020 functioneert als publieke uitvoeringsorganisatie. De voortvarendheid in de versterkingsoperatie was gedurende al deze verschillende constructies ver te zoeken. Eind 2020 hadden slechts ongeveer 1.700 woningen het versterkings-traject afgerond; ongeveer 26.000 woningen vormen in totaal onderdeel van de versterkingsoperatie. Gedurende de operatie zijn bestuurders op verscheidene momenten gekomen met versnellingsmaatregelen, die tot op heden nog weinig succes hebben geboekt.

In aanvulling op de versterkingsoperatie werden een aantal aanpalende maatregelen geïntroduceerd. Zo creëerde NAM volgens bestuurlijke afspraken een regeling om aardbevingsbestendige nieuwbouw te stimuleren; deze werd na het afscheid van NAM uit de schadeafhandeling en versterking voortgezet via een publiekrechtelijke nieuwbouwregeling. Daarnaast werd vanuit het Rijk een subsidieregeling voor verduurzaming ingesteld zodat Groningers die deel uitmaken van de versterkingsoperatie een bijdrage voor verduurzaming kunnen aanvragen, gelijkend aan de subsidieregeling voor waardevermeerdering uit par. 8.5.2. Tot slot kende NAM korte tijd een pilot MKB-compensatieregeling.

In deze paragraaf bespreek ik het chronologische verloop van de versterkingsoperatie via CVW en NCG; daarna sta ik kort stil bij de genoemde aanvullende maatregelen.

8.5.4.1 *Opzet en verloop van de versterkingsopgave*

Eerste contouren van de versterking

In de eerste kamerbrief over de gevolgen van de gaswinning, uit januari 2013, gaf minister van EZ Kamp aan dat NAM maatregelen zou treffen om te inventariseren waar in Groningen zwakke constructies zijn, en deze waar nodig preventief te verstevigen en hier in aanvulling op schadevergoedingsregelingen € 100 miljoen voor had gereserveerd.⁸³⁸ Medio 2013 verscheen een rapport waaruit bleek dat 'versterkende maatregelen nodig zijn om schade zo veel mogelijk te voorkomen.'⁸³⁹ In het bestuursakkoord uit 2014 werd enkele maanden later beaamd dat een 'breed inspectieprogramma' benodigd was om de prioritering van het 'preventieve versterkingsprogramma'⁸⁴⁰ te bepalen. Die prioritering zou plaats moeten vinden op basis van de nabijheid tot het kerngebied van de bevingen; de

838 *Kamerstukken II* 2012/13, 33529, nr. 1, p. 3.

839 *Kamerstukken II* 2012/13, 33529, nr. 23, p. 2.

840 Bestuursakkoord 2014, p. 3.

kwetsbaarheid van de gebouwen, bijvoorbeeld door leeftijd of staat van onderhoud; en de functie van het gebouw, waarbij gebouwen met een collectieve functie (zoals scholen of zorg) voorrang zouden moeten krijgen. In het bestuursakkoord stond tevens dat wanneer de kosten niet proportioneel zijn tot de waarde van het gebouw, er ‘- onder voorwaarden, waaronder instemming van de eigenaar – [kon] worden besloten tot uitkoop en sloop.’⁸⁴¹ In het ontwerpinstemmingsbesluit over het niveau van de gaswinning van een paar maanden later legde de minister vast dat de organisatie van de versterking samen met de shadeafhandeling moest plaatsvinden.⁸⁴² Het Centrum Veilig Wonen, dat via een tender door NAM werd opgezet (zie ook par. 8.5.1.1), werd daarmee vanaf 1 januari 2015 de uitvoeringsorganisatie van de versterking.

Ondertussen werd in het aanvullend bestuursakkoord begin 2015 besloten dat een commissie advies uit moest brengen over de normering van de versterking van bestaande en nieuwbouw.⁸⁴³ Nederland kende geen bouwnorm voor aardbevingsbestendig bouwen. De veiligheidsnormering diende te worden bepaald aan de hand van de Nederlandse Praktijk Richtlijn (NPR), die zou worden vastgesteld door het Nederlands Normalisatie-Instituut. De partijen van het bestuursakkoord hechtten echter aan instelling van een additionele adviescommissie voordat de geactualiseerde NPR definitief werd gemaakt. De Commissie Omgaan met Risico’s van Geïnduceerde Aardbevingen (Commissie-Meijdam) werd door de minister ingesteld per juni 2015⁸⁴⁴ en bracht op diens verzoek drie adviezen uit. In het eerste advies benadrukte de Commissie dat de huidige methode om te bepalen welke gebouwen preventief moesten worden versterkt nog (te) veel onzekerheden kende. Zij wilde geen conclusies trekken over het aantal kwetsbare woningen, en adviseerde het aanleggen van een netwerk van feitelijke meetpunten.⁸⁴⁵

Als veiligheidsnorm adviseerde de Commissie het in Nederland gebruikelijke individueel risico van 10^{-5} – waarbij de kans op overlijden in een jaar 1 op 100.000 is. Voor bestaande bouw kon tijdelijk (gedurende vijf jaar) worden uitgegaan van een risico van 10^{-4} als grenswaarde. De Commissie volgde hierin het voorstel van de stuurgroep NPR: hantering van 10^{-5} voor bestaande bouw zou betekenen dat ‘aanzienlijk minder huizen kunnen worden versterkt’, terwijl bij het tijdelijk hanteren van 10^{-4} ‘de maatregelen over het algemeen iets minder zwaar van aard [zijn], waardoor meer huizen kunnen worden aangepakt in kortere tijd en bewoners minder lang hun woning hoeven te verlaten’.⁸⁴⁶ Hantering van de grenswaarde 10^{-4} betekende dat alle gebouwen die minder veilig waren, versterkt moesten worden of dat aan de bewoners de mogelijkheid moest worden geboden om te vertrekken.⁸⁴⁷

In haar tweede advies constateerde de Commissie dat ‘hoe veiliger, hoe beter’ niet leidend zou moeten zijn bij de versterkingsoperatie. Vanwege voortdurende onzekerheden over de effecten van de gaswinning zou het aantrekkelijk zijn om

841 Bestuursakkoord 2014, p. 3.

842 *Stcrt.* 2014, nr. 7659.

843 Aanvulling bestuursakkoord 2015, p. 1.

844 *Stcrt.* 2015, nr. 15848.

845 *Eerste Advies Commissie Meijdam* 2015, p. 3-4.

846 *Impact Assessment* 2015, p. 20.

847 *Eerste Advies Commissie Meijdam* 2015, p. 11-12.

strengere normen op te stellen, maar de commissie waarschuwde dat men zich beter kon richten op ‘basisveiligheid’ omdat preventieve versterking die alle risico’s mijdt enorme kosten met zich meebrengt, de ‘keuzevrijheid van individuele burgers’ beperkt, en ingrijpende verbouwingen aan bestaande woningen kan betekenen. Basisveiligheid zou kunnen worden bereikt door pragmatisch te werk te gaan en snelheid in de versterking te laten prevaleren boven ‘100% wetenschappelijke zekerheid’.⁸⁴⁸ De risico’s konden volgens de Commissie worden berekend op basis van de zogenaamde PGA-kaart van het KNMI. Deze kaart toonde op basis van meetpunten de kans op overschrijding van een bepaald niveau van grondversnelling (Peak Ground Acceleration, PGA) en vormde daarmee de basis van de aardbevingsdreiging. Via de contourenkaart zou kunnen worden vastgesteld waar – voor de zwakste typen bouwwerken – welk risico (in de orde van 10^{-4} of 10^{-5}) bestond. Onder deskundigen bestond echter geen overeenstemming welke PGA-grens aan welk veiligheidsrisico kon worden gekoppeld.⁸⁴⁹ In haar eindadvies stelde de Commissie voor dat de PGA-kaarten van het KNMI halfjaarlijks zouden worden bijgesteld via ‘voortschrijdende inzichten’,⁸⁵⁰ deels naar aanleiding van de verminderde gaswinning die verminderde seismische dreiging zou moeten brengen. Versterking zou plaats moeten vinden aan de hand van de ‘catalogus-aanpak’,⁸⁵¹ een typologie van 60 soorten woningen die NAM in een studie had onderscheiden. Zij adviseerde dat de NCG de prioritering via deze catalogus-aanpak zou beheren en stelde vast dat dit voorstel past bij de ‘gebiedsgerichte benadering’⁸⁵² die de NCG in het Meerjarenplan beschrijft. Het advies van de Commissie om aan de hand van de PGA-kaarten en het individuele veiligheidsrisico van 10^{-5} (en tijdelijk, dat wil zeggen vijf jaar, van 10^{-4}) te versterken, werd overgenomen door de minister.⁸⁵³

Uitvoering van de versterking onder Centrum Veilig Wonen

Mede vanwege de vele onderzoeken die nog moesten plaatsvinden, bereikte uitvoeringsorganisatie Centrum Veilig Wonen weinig vooruitgang in 2015.⁸⁵⁴ Men besloot tot pilots van huur- en koopwoningen.⁸⁵⁵ CVW voerde in 2015 voornamelijk inspecties uit: slechts 327 woningen werden bouwkundig versterkt en bij ongeveer 800 gebouwen werden risicovolle onderdelen vervangen of gerepareerd (‘veiligstellen’⁸⁵⁶). Ook maakte het CVW afspraken met enkele particuliere eigenaren voor ‘sloop-nieuwbouw’.⁸⁵⁷ De minister had medegedeeld dat het CVW in 2015 zo’n 3.000 huizen zou versterken.⁸⁵⁸

Per juni 2015 diende de Nationaal Coördinator Groningen publieke regie over de versterkingsoperatie te voeren. Het voorgestelde Meerjarenprogramma werd

848 Tweede Advies Adviescommissie 2015, p. 2.

849 Tweede Advies Adviescommissie 2015, p. 3, 6-7.

850 Eindadvies Commissie-Meijdam 2015, p. 2.

851 Eindadvies Commissie-Meijdam 2015, p. 4.

852 Eindadvies Commissie-Meijdam 2015, p. 5.

853 Kamerstukken II 2015/16, 33529, nr. 212.

854 Jaarverslag CVW 2016, p. 5-6.

855 Jaarrapportage CVW 2016, p. 11; Jaarverslag CVW 2016, p. 6.

856 Jaarverslag CVW 2016, p. 14.

857 Jaarrapportage CVW 2016, p. 10.

858 Kamerstukken II 2014/15, 33529, nr. 91.

gedragen door de ministerraad.⁸⁵⁹ De versterking kende een ‘no regret aanpak’, ‘een aanpak waarmee we beginnen in gebieden waar we hoe dan ook aan de slag moeten, en waar we later dus geen spijt van krijgen.’⁸⁶⁰ De prioritering was: van binnen naar buiten (beginnend met de kerngebieden van de aardbevingen en relatief kwetsbare gebouwen); gebouwen waar veel mensen samenkomen (collectieve voorzieningen); en continuïteit (een op gang gezet versterkingsproces moest worden voortgezet).⁸⁶¹ Vanwege de grote schaal van het project vergeleek de NCG het met stadsvernieuwing,⁸⁶² en richtte zij zich tevens op verduurzaming – in lijn met een aangenomen Kamermotie⁸⁶³ – en regionale leefbaarheidsplannen.⁸⁶⁴

In deze ‘gebiedsgerichte aanpak’ werkten NCG en CVW samen – de CVW als uitvoerder en NCG voerde regie. Voor ieder pand vond door CVW inspectie en vervolgens ‘engineering’ (doorrekening) plaats.⁸⁶⁵ Per woning werd een versterkingsadvies opgesteld door CVW, wat gevalideerd werd door NCG en daarna aan de inwoner verstrekt. Vervolgens zouden gemeente en NCG een plan van aanpak voor het gebied opstellen, zo mogelijk ook in combinatie met te versterken collectieve voorzieningen.⁸⁶⁶ Overeenstemming met de eigenaar of bewoner was benodigd voordat de woning kon worden geïnspecteerd of versterkt.⁸⁶⁷ Voor collectieve voorzieningen werd met een sectorenaanpak gewerkt:⁸⁶⁸ het Meerjarenprogramma kende aanvullend op de gebiedsgerichte aanpak voor woningen een Zorgprogramma, Erfgoedprogramma, en Scholenprogramma. Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) werd betrokken bij opzet en (financiële) uitvoering van het Zorgprogramma⁸⁶⁹ en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) bij het Erfgoed- en Scholenprogramma.⁸⁷⁰ Ook voor het versterken van agrobédrijven, chemische industrie en infrastructuur werd beleid opgezet, om de bijzondere eigenschappen en verhoogde risico’s van dergelijke gebouwen in de versterkingsoperatie te kunnen opnemen.⁸⁷¹

NCG en CVW beoogden om de 22.000 woningen en 1.500 collectieve voorzieningen in de kern van het aardbevingsgebied, binnen de 0,2g PGA-contour, tussen 2016-2020 te inspecteren. Het gebied daarbuiten zou in principe daarna aan de beurt komen. Gebouwen waarbij de inspectie resulteerde in versterkingsadvies moesten vervolgens binnen vijf jaar worden versterkt.⁸⁷² De inspecties via de gebiedsgerichte aanpak kwamen echter onvoldoende op gang. De rekenmethode die de NCG hanteerde om risico’s te bepalen – op basis van de eind 2015 vastgestelde NPR – was grondig en relatief kostbaar in tijd en geld, waardoor

859 *Kamerstukken II* 2014/15, 33529, nr. 96; Instellingsbesluit Nationaal Coördinator Groningen, *Stcrt.* 2015, 12511; *Kamerstukken II* 2015/16, 33529, nr. 212.

860 *Meerjarenprogramma* 2015, p. 33.

861 *Meerjarenprogramma* 2015, p. 33-38.

862 *Meerjarenprogramma* 2015, p. 40.

863 *Kamerstukken II* 2014/15, 33529, nr. 89.

864 *Meerjarenprogramma* 2015, p. 42.

865 *Jaarverslag CVW* 2016, p. 18.

866 *Kwartaalrapportage Q2* 2017.

867 *Jaarverslag CVW* 2016, p. 18; *Meerjarenprogramma* 2015, p. 40.

868 *Meerjarenprogramma* 2016, p. 43.

869 *Meerjarenprogramma* 2016, p. 80-81; *(Bevings-)bestendige zorg in Groningen* 2018.

870 *Kamerstukken II* 2016/17, 33529, nr. 382; *Meerjarenprogramma* 2016, p. 75-79; *Erfgoedprogramma* 2017.

871 *Meerjarenprogramma* 2016, p. 65-74.

872 *Meerjarenprogramma* 2016, p. 40, 46.

inspecties en doorrekening langzamer verliepen dan verwacht. De NCG probeerde eenvoudigere methodes te ontwikkelen⁸⁷³ maar waarschuwde dat conclusies dan ‘conservatiever’ zouden zijn waardoor meer huizen zouden worden aange-merkt voor versterking dan mogelijk strikt noodzakelijk.⁸⁷⁴ De eerste ‘batch’ van 1.467 woningen werd vanaf 2016 geïnspecteerd; alle woningen zouden moeten worden versterkt.⁸⁷⁵ Om het tempo te verhogen werden extra inspectiebureaus gecontracteerd.⁸⁷⁶ Het werken met verschillende inspectiebureaus, bewoners die niet wilden meewerken, en overeenstemming over toepasselijke asbestwetgeving zorgden voor verdere vertraging.⁸⁷⁷ Het bleek moeilijk tot eenduidige versterkingsadviezen te komen. Volgens de NCG waren conceptadviezen van ‘onvoldoende kwaliteit ... om goede gevolgesprekken te voeren’⁸⁷⁸ omdat ze onder tijdsdruk tot stand kwamen en veelal te technisch geschreven waren om als bewoners te begrijpen. Zo lang een versterkingsadvies in concept was, werd de inhoud in principe niet medegedeeld aan bewoners. Na maanden vertraging besloten NCG en gemeenten eind 2017 alle bewoners desondanks te informeren over de inhoud van de adviezen om ‘een einde te maken aan alle onzekerheid.’⁸⁷⁹ Als een versterkingsadvies definitief was, werd met regionale bestuurders en bewoners gezocht naar ‘koppelkansen’ in samenhang met gemeentelijke visies en plannen van woningcorporaties. De NCG stelde: ‘de afwegingen die bewoners moeten maken zijn in veel gevallen ingrijpend. Hier is tijd voor nodig.’⁸⁸⁰

CVW kwam in december 2017 met adviezen voor 1.588 woningen binnen de gebiedsgerichte aanpak.⁸⁸¹ Tot aan maart 2018 waren hiernaast 1.581 woningen in de engineeringfase terecht gekomen, waar resultaten van inspecties werden doorgerekend.⁸⁸² Tegelijkertijd voerde het CVW de eerdere uitspraken tussen NAM en woningcorporaties uit⁸⁸³ en werd gestart met versterking van enkele collectieve voorzieningen zoals scholen, verzorgingshuizen en gemeentepanden.⁸⁸⁴ Ook werd via een ‘Heft in eigen hand’-pilot aan een vijftigtal eigenaren de mogelijkheid verstrekt om zelf de versterking te laten uitvoeren. De pilot Heft in eigen hand was een succes, hoewel enkele maanden vertraging werd opgelopen doordat de rekenmethode moest worden vastgesteld en gevalideerd. In de tweede helft van 2017 werd het programma omgedoopt tot Eigen Initiatief en jaarlijks opengesteld voor 200 woningen, onder meer voor bewoners die bij de eerste pilot op de wachtlijst waren gekomen.⁸⁸⁵

In de herfst van 2017 trad een nieuw kabinet aan. De nieuwe minister van EZK Wiebes zette in op een integrale aanpak van schadeherstel en versterking, waarbij

873 *Meerjarenprogramma* 2016, p. 41, 43.

874 *Meerjarenprogramma* 2016, p. 51.

875 *Kwartaalrapportage Q4* 2017, p. 11.

876 *Kwartaalrapportage Q1* 2017, p. 12.

877 *Kwartaalrapportage Q2* 2017, p. 11-12.

878 *Kwartaalrapportage Q2* 2017, p. 13.

879 *Kwartaalrapportage Q3* 2017, p. 12.

880 *Kwartaalrapportage Q2* 2017, p. 13.

881 *Kwartaalrapportage Q4* 2018, p. 14.

882 *Kwartaalrapportage Q1* 2018, p. 12.

883 *Jaarverslag CVW* 2017, p. 13.

884 *Jaarverslag CVW* 2017, p. 15.

885 *Kamerstukken II* 2016/17, 33529, nr. 381; *Kwartaalrapportage Q4* 2018, p. 16.

NAM ‘geen besluitvormende rol meer heeft’.⁸⁸⁶ Hoewel in maart 2017 NAM uit de schadeafhandeling was gestapt en het CVW geen uitvoerende rol meer bij de schadeafhandeling had, bleef zij de versterkingsoperatie uitvoeren. Volgens CVW was ‘de verwachting dat op enige termijn de NAM als opdrachtgever meer op afstand zal komen en dat vanuit de NCG de aansturing zal plaatsvinden op doelstellingen, genoemd in het Meerjarenprogramma.’⁸⁸⁷ De NCG kende geen aansturingsbevoegdheid; het nieuwe kabinet zou hierover moeten beslissen.⁸⁸⁸

Pauze: de effecten van het terugdraaien van de gaskraan

In maart 2018 kondigde minister Wiebes aan dat het kabinet had besloten de gaskraan eerder dicht te draaien, mede omdat het versterkingstempo ‘nog altijd aanzienlijk lager’⁸⁸⁹ was dan benodigd. Tegelijkertijd had het terugdraaien van de gaskraan ook gevolgen voor de versterking: vanwege de ‘verbeterde veiligheidsvooruitzichten’⁸⁹⁰ zou de versterkingsopgave mogelijk worden bijgesteld. Communicatie hierover was tegenstrijdig. Hoewel de minister stelde dat de lopende versterkingsoperatie zou worden doorgezet,⁸⁹¹ werd opgemerkt dat bewoners en eigenaren die geen versterkingsadvies hadden ontvangen maar wel waren geïnformeerd over de staat van hun woning, mogelijk inmiddels achterhaalde informatie hadden ontvangen omdat hun risico door de verlaagde gaswinning kon zijn gewijzigd.⁸⁹² ‘Lopende versterkingsoperatie’ leek daarmee vooral te wijzen op daar waar definitieve versterkingsadviezen waren uitgebracht. De minister wilde wachten met de voortgang van de versterkingsopgave totdat hij advies van de Mijnraad had ontvangen over de geactualiseerde veiligheidsrisico’s,⁸⁹³ dat onderliggende adviezen van Staatstoezicht, KNMI, TNO, NEN en een panel van hoogleraren moest integreren.⁸⁹⁴

De minister gaf opdracht aan de NCG om door te gaan met ‘batch 1.467’, die bestond uit woningen die in 2016 waren geïnspecteerd en in 2017 versterkingsadvies hadden ontvangen, evenals met gebouwen uit de oorspronkelijke opzet van het CVW, vóór de NCG de gebiedsgerichte aanpak inzette. De woningen in ‘batch 1.581’, ‘batch 1.588’ en deelnemers aan programma Eigen Initiatief waar inspecties maar geen doorrekening en (definitieve) versterkingsadviezen hadden plaatsgevonden werden op pauze gezet om ‘geen onomkeerbare stappen te zetten’.⁸⁹⁵ Een paar weken later kwam de minister hier na overleg tussen het ministerie en NCG op terug: ‘batch 1.581’ werd in principe hervat.⁸⁹⁶ De pauzering in de versterkingsoperatie zorgde voor een conflict tussen regio en kabinet: de regio wilde dat eerder gemaakte afspraken over de versterking, waaronder specifiek ‘batch 1.588’, werden nagekomen. Volgens de minister was

886 *Kamerstukken II* 2017/18, 33529, nr. 403.

887 *Jaarverslag CVW* 2017, p. 9.

888 *Kamerstukken II* 2016/17, 33529, nr. 353.

889 *Kamerstukken II* 2017/18, 33529, nr. 457, p. 2.

890 *Kamerstukken II* 2017/18, 33529, nr. 457, p. 8.

891 *Kamerstukken II* 2017/18, 33529, nr. 466; *Kamerstukken II* 2017/18, 33529, nr. 468.

892 *Kamerstukken II* 2017/18, 33529, nr. 466.

893 *Kamerstukken II* 2017/18, 33529, nr. 457; *Voortgang versterkingsoperatie Groningen* 2018.

894 Mijnraadadvies veiligheidsrisico’s 2018.

895 *Kwartalrapportage Q2* 2018, p. 11.

896 *Kwartalrapportage Q2* 2018, p. 11.

gezien de verminderde gaswinning niet langer sprake van aansprakelijkheid voor deze woningen. NCG Alders constateerde dat bewoners ‘weten dat hun huis niet aan de veiligheidsnorm voldoet en verwachten nu dat de ‘overheid’ – in dit geval de gezamenlijke opdrachtgevers van de NCG – daarop een passend antwoord geeft.’⁸⁹⁷ Alders benadrukte dat deze bewoners al lang in onzekerheid zaten en kon niet rechtvaardigen waarom tegen gerechtvaardigd gewekt vertrouwen door toezeggingen in werd gegaan. Dit was volgens Alders niet passend bij de opdracht van de NCG om vertrouwen te herstellen; hij stapte op.

In juli 2018 kwam het advies van de Mijnraad en de onderliggende onderzoeken beschikbaar.⁸⁹⁸ Volgens berekeningen van de Mijnraad moesten met de verminderde gaswinning zo’n 1.500 gebouwen worden versterkt om aan de veiligheidsnorm van 10^{-5} te voldoen. Zo’n 600 daarvan waren onderdeel van de lopende versterkingsopgave; de overige 900 moesten zo snel mogelijk worden opgenomen.⁸⁹⁹ De Mijnraad adviseerde om rekening te houden met een onzekerheidsmarge omdat voor zo’n 7.000 woningen niet kon worden uitgesloten dat versterking nodig was: deze bewoners zouden na inspectie een lichtere versterkingsoptie kunnen worden geboden. De Raad waarschuwde dat het tempo van de versterking tegen zou vallen als men dit te veel koppelde aan verduurzaming of andere leefbaarheidsplannen. Tot slot adviseerde de Mijnraad dat voor de batches 1.581 en 1.588 verwachtingen waren ontstaan en tegemoet moest worden gekomen aan wensen van bewoners.⁹⁰⁰ De ministers van EZK en BZK gaven aan de versterkingsoperatie weer op te starten en prioriteit te geven aan de 1.500 gebouwen uit het Mijnraadadvies. Daarnaast wilden zij met bewoners in gesprek gaan zodat bewoners konden kiezen om versterking door te laten gaan volgens eerdere adviezen, of kiezen voor een lichtere versterking in lijn met bijgestelde berekeningen. Tegelijkertijd stelden zij dat voor de bewoners van batch 1.588 andere verwachtingen waren gewekt dan batch 1.581, omdat deze zich verder in het proces bevonden.⁹⁰¹ Eind september kregen ook deelnemers van Eigen Initiatief weer ‘groen licht’.⁹⁰²

De versterking weer op gang via de risicogerichte aanpak

De NCG presenteerde naar aanleiding van het Mijnraadadvies een nieuw Plan van Aanpak in november 2018.⁹⁰³ Dit Plan was tot stand gekomen aan de hand van hoofdlijnen die in een nieuw bestuurlijk akkoord tussen Rijk, provincie en tien gemeenten waren vastgelegd. Men bevestigde dat batch 1.467 en batch 1.588 onderdeel van de versterkingsoperatie bleven. De bewoners van batch 1.581 werd een keuze geboden tussen herbeoordeling – aan de hand van meer recente inzichten, zoals de eind 2018 herziene NPR – of afzien van de versterking.⁹⁰⁴ Hiernaast bevatte het plan handvatten om prioriteit te geven aan het versterken van de meest

897 NCG 30 mei 2018, p. 3.

898 *Kamerstukken II* 2017/18, 33529, nr. 498.

899 Mijnraadadvies veiligheidsrisico's 2018.

900 Mijnraadadvies veiligheidsrisico's 2018.

901 *Kamerstukken II* 2017/18, 33529, nr. 502.

902 *Halfjaarrapportage NCG* 2019, p. 19.

903 *Veiligheid voorop en de bewoner centraal* 2018.

904 *Veiligheid voorop en de bewoner centraal* 2018, p. 5.

risicovolle woningen zoals opgenomen in het advies van de Mijnraad. In het plan werd prioriteit gegeven aan gebouwen met een verhoogd risicoprofiel,⁹⁰⁵ daarna aan gebouwen met een licht verhoogd risicoprofiel die – gezien de afbouw van de gaswinning – langere tijd onveilig waren; en daarna aan de overige gebouwen met licht verhoogd risicoprofielen. De ‘risicogerichte aanpak’⁹⁰⁶ behelsde bijna 12.000 gebouwen (en 16.000 adressen in verband met bijvoorbeeld meerlaagse woningen).⁹⁰⁷ De risicoprofielen zouden per gebied worden berekend aan de hand van statistische modellen; via de gebruikte methode kon niet over individuele panden worden geoordeeld. De precieze prioritering moest in overleg met gemeenten worden vastgesteld, om de uitvoering van projecten te clusteren.⁹⁰⁸ Per gemeente moest een aanvullend Plan van Aanpak worden opgesteld.⁹⁰⁹ In het Plan van Aanpak richtte men zich tevens op versnelling van het versterkingsproces.⁹¹⁰ De NCG wilde samen met CVW komen tot een gestandaardiseerde aanpak aan de hand van typologieën zodat per type woning, afhankelijk van het berekende risico in een gebied, aan de hand van aanwezige gegevens over een gebouw en zo mogelijk zonder opname kon worden versterkt. Het Rijk droeg ‘juridische verantwoordelijkheid’⁹¹¹ voor deze aanpak. De NCG streefde ‘veilige’ woningen – die voldeden aan de 10^{-5} norm – zo spoedig mogelijk een verklaring te geven zodat bewoners wisten of maatregelen aan hun woning noodzakelijk waren.⁹¹²

De minister maakte namens de Staat afspraken met NAM en legde in een overeenkomst⁹¹³ vast dat de ‘NAM in de praktijk alleen nog een financiële verplichting draagt.’⁹¹⁴ De inhoud van het beleid werd bepaald zonder tussenkomst van NAM. De minister werkte aan een wettelijk verankerde aanpak van de versterking, waarmee financiering vooraf door het Rijk kon worden verstrekt en achteraf verhaald op NAM; tot die tijd bleef financiering direct via NAM verlopen.⁹¹⁵

De sectorenaanpak voor collectieve voorzieningen, via het Zorgprogramma, Erfgoedprogramma, Scholenprogramma en het beleid voor agro, chemische industrie en infrastructuur werd in het Plan van Aanpak voortgezet.⁹¹⁶ De andere ministeries zoals OCW en VWS werden in toenemende mate betrokken bij het werk van de NCG.⁹¹⁷ Het Erfgoedprogramma kende sinds oktober 2017 een Erfgoedloket, waar eigenaren van monumentale woonpanden terecht konden met vragen.⁹¹⁸ Omdat voor de uitvoering van het Erfgoedprogramma ‘weinig directe financiële ondersteuning is’⁹¹⁹ werden drie subsidieregelingen – Groot

⁹⁰⁵ *Veiligheid voorop en de bewoner centraal* 2018, p. 9.

⁹⁰⁶ *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 695.

⁹⁰⁷ *Veiligheid voorop en de bewoner centraal* 2018, p. 10.

⁹⁰⁸ *Veiligheid voorop en de bewoner centraal* 2018, p. 12.

⁹⁰⁹ *Veiligheid voorop en de bewoner centraal* 2018, p. 29.

⁹¹⁰ *Veiligheid voorop en de bewoner centraal* 2018, p. 16-20.

⁹¹¹ *Veiligheid voorop en de bewoner centraal* 2018, p. 17.

⁹¹² *Veiligheid voorop en de bewoner centraal* 2018, p. 59.

⁹¹³ *Interim betalingsovereenkomst versterken* 2018.

⁹¹⁴ *Kamerstukken II* 2018/19, 33529, nr. 535.

⁹¹⁵ *Veiligheid voorop en de bewoner centraal* 2018, p. 5.

⁹¹⁶ *Veiligheid voorop en de bewoner centraal* 2018, p. 14-15, 27; *(Bevings-)bestendige zorg in Groningen* 2018; *Erfgoedprogramma* 2019.

⁹¹⁷ *Kamerstukken II* 2019/20, 35300 XIII, 2, p. 117-130;

⁹¹⁸ *Erfgoedprogramma* 2019, p. 15.

⁹¹⁹ *Erfgoedprogramma* 2019, p. 14.

Onderhoud en Restauratie Rijksmonumenten Groningen,⁹²⁰ Regulier Onderhoud Rijksmonumenten Groningen,⁹²¹ en Karakteristieke gebouwen Overschild⁹²² – in het leven geroepen door Gedeputeerde Staten, met financiële ondersteuning vanuit NCG en OCW.⁹²³ Omdat volgens de nieuwe veiligheidsnormen versterking van huurwoningen overbodig was, werd een langlopende proef tussen woningcorporaties en NAM stopgezet.⁹²⁴

Vanaf maart 2019 werd in het Bestuurlijk Overleg Groningen, een overlegstructuur tussen Rijk en regio, een versnellingspakket afgesproken.⁹²⁵ Besloten werd meer te standaardiseren en zonder ‘huis-aan-huis-aanpak’⁹²⁶ vast te stellen of versterking nodig was. Erkende aannemers kregen de gelegenheid het gehele proces van versterking, van opname tot bouw, uit te voeren. Het Rijk werkte aan een Bouwakkoord waardoor meerjarige afspraken met bouwers werden gemaakt zodat voldoende capaciteit beschikbaar zou blijven.⁹²⁷ Via het 1000-banenplan werd door het Rijk voor € 6,2 miljoen werkbegeleiding en scholing in bouw en techniek geboden aan het aardbevingsgebied, zodat inwoners konden worden ingezet bij de versterking en tegelijkertijd werd bijgedragen aan werkgelegenheid in het gebied.⁹²⁸

De NCG werd medio 2019 verantwoordelijk voor de uitvoering van de versterking.⁹²⁹ Volgens het Plan van Aanpak zou NCG opdrachtgever van het CVW worden zodat de versterking een ‘publieke opgave’ werd en de NCG ‘meer grip’ kreeg.⁹³⁰ De minister van EZK verwees naar ‘een ingewikkelde keten die nodig was om het CVW publieke opdrachten te geven: de gemeenten gaven aan de hand van hun lokale plannen NCG opdracht tot uitvoering van opnames en beoordelingen; NCG geleidde dit verzoek door naar het Ministerie van EZK; EZK instrueerde NAM een opdracht («workorder»); die NAM tot slot moest geven aan CVW.»⁹³¹ De minister wijzigde het instellingsbesluit van de NCG⁹³² en sloot namens de Staat een overeenkomst met NAM⁹³³ en CVW,⁹³⁴ waardoor de NCG vanaf half mei 2019 direct het CVW aan kon sturen.

Opzet en uitvoering van de publiekrechtelijke aanpak, uitgevoerd door NCG

De minister van EZK, die op grond van de gewijzigde Mijnbouwwet verantwoordelijk was voor het treffen van veiligheidsmaatregelen, legde in afwachting van wettelijke verankering in een beleidsregel de tijdelijke aanpak van de versterking

920 Subsidieregeling GRRG 2018, *Provinciaal Blad* 2018, 2016; Wijziging subsidieregeling GRRG 2018, *Provinciaal Blad* 2018, 5512; Subsidieregeling GRRG 2019, *Provinciaal Blad* 2019, 2019; Subsidieregeling GRRG 2019, *Provinciaal Blad* 2019, 2394.

921 Subsidieregeling RORG 2018, *Provinciaal Blad* 2018, 2017; Subsidieregeling RORG 2019, *Provinciaal Blad* 2019, 2043.

922 Subsidieregeling pilot karakteristieke panden Overschild provincie Groningen 2019, *Provinciaal blad* 2019, 5162.

923 *Erfgoedprogramma* 2019, p. 14.

924 Jach & Braakman, *RTV Noord* 10 juli 2019.

925 *Kamerstukken II* 2018/19, 33529, nr. 638; *Kamerstukken II* 2018/19, 33529, nr. 718.

926 *Kamerstukken II* 2018/19, 33529, nr. 639, p. 4.

927 *Versnellingsmaatregelen Groningen* 2019; *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 718.

928 NCG 19 februari 2019; *Goede start 1000-banenplan* 2019.

929 *Kamerstukken II* 2018/19, 33529, nr. 609.

930 *Veiligheid voorop en de bewoner centraal* 2018, p. 24.

931 *Kamerstukken II* 2018/19, 33529, nr. 639, p. 4.

932 Wijziging Instellingsbesluit Nationaal coördinator Groningen, *Stert.* 2019, nr. 36846.

933 *Tijdelijke overeenkomst aansturing versterkingsoperatie* 2019.

934 *Tijdelijke samenwerkingsovereenkomst NCG met CVW* 2019.

vast.⁹³⁵ De minister stelde een tijdelijke commissie versterken in bestaande uit een deelcommissie versterken en een deelcommissie bezwaar (gelijkend aan de opzet van de TCMG).⁹³⁶ Commissieleden waren onafhankelijk, ontvingen geen instructies van derden, en stelden een eigen werkwijze vast, rekening houdend met de procedure zoals omschreven in het besluit.⁹³⁷

Volgens de aanpak in de beleidsregel stelde de commissie aan de hand van het zogeheten Hazard and Risk (HRA)-model van NAM vast welke gebouwen een verhoogd risicoprofiel hadden en moesten worden geïnspecteerd. Vervolgens zouden gemeenteraden, op basis van de risicoprofielen, tot een lokaal plan van aanpak en planning van opname, beoordeling, en uitvoering komen. Gemeentes werden zo opdrachtgever van de uitvoeringsorganisatie.⁹³⁸ Op basis van opname en beoordeling – per gebouw of via typologieberekening – zou de commissie namens de minister op basis van de NPR een besluit nemen over de veiligheid van het gebouw: of deze voldeed aan veiligheidsnormen, welke versterkingsmaatregelen nodig waren en binnen welke termijn, en wat de financiering was.⁹³⁹ Deze besluiten waren vatbaar voor bezwaar en beroep in de zin van de Awb. Aan de hand van deze normbesluiten konden gemeentes hun planning verder uitwerken dan wel aanpassen. Vervolgens kwam de uitvoeringsorganisatie in overleg met de eigenaar tot een versterkingsbesluit, waarin uit te voeren maatregelen stonden vastgelegd. In principe dienden deze maatregelen te vallen binnen het budget uit het normbesluit, tenzij de eigenaar of gemeente de extra kosten droeg. Ook tegen dit besluit stond bezwaar en beroep open.⁹⁴⁰ SodM werd als toezichthouder betrokken bij dit proces: zij toetste de uitvoering van de HRA door NAM en toetste de plannen van aanpak van de gemeenten op veiligheid.⁹⁴¹

Eind 2019 werd het Adviescollege Veiligheid Groningen (ACVG) met terugwerkende kracht vanaf 15 september 2019 ingesteld⁹⁴² als invulling van de tijdelijke commissie versterken.⁹⁴³ Het Adviescollege zou functioneren totdat diens permanente opvolger wettelijk was geregeld. De invulling van de ACVG was anders dan beoogd in het Besluit versterking, omdat zij de minister slechts adviseerde en geen normbesluiten nam.⁹⁴⁴

In de herfst van 2019 werd bekend gemaakt dat de minister van BZK de verantwoordelijkheid voor de versterkingsoperatie overnam van de minister van EZK.⁹⁴⁵ De intentie tot deze verantwoordelijkheidsverdeling was eerder aangegeven⁹⁴⁶ en sloot aan bij de ambitie van het kabinet om – in lijn met de aanbevelingen van de OvV – meer bewindspersonen te betrekken bij het beleid rondom

935 Besluit versterking gebouwen Groningen, *Stcrt.* 2019, 30569.

936 Besluit versterking gebouwen Groningen, *Stcrt.* 2019, 30569, p. 5.

937 Besluit versterking gebouwen Groningen, *Stcrt.* 2019, 30569, p. 6-7.

938 Besluit versterking gebouwen Groningen, *Stcrt.* 2019, 30569, p. 11-12.

939 Besluit versterking gebouwen Groningen, *Stcrt.* 2019, 30569, p. 12-13.

940 Besluit versterking gebouwen Groningen, *Stcrt.* 2019, 30569, p. 13-14; Zie ook het schematische proces in Besluit versterking gebouwen Groningen, *Stcrt.* 2019, 30569, p. 15.

941 Besluit versterking gebouwen Groningen, *Stcrt.* 2019, 30569, p. 18.

942 Instellingsbesluit Adviescollege Veiligheid Groningen, *Stcrt.* 2019, 69958.

943 *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 695.

944 Instellingsbesluit Adviescollege Veiligheid Groningen, *Stcrt.* 2019, 69958.

945 *Stcrt.* 2019, 61402; *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 695.

946 *Kamerstukken II* 2018/19, 33529, nr. 609.

de gaswinning in Groningen.⁹⁴⁷ Per 2020 kwam tevens een einde aan het CVW. Het oorspronkelijke contract tussen NAM en CVW liep tot 31 december 2019 en werd niet verlengd. Volgens de minister hadden inefficiënties in de organisatie van het CVW tot veel vertraging geleid.⁹⁴⁸ De NCG nam de taak van CVW over en werd de publieke uitvoeringsorganisatie van de versterkingsopgave.⁹⁴⁹ De NCG nam zo'n 140 medewerkers van het CVW over.⁹⁵⁰

De NCG werkte in 2019 aan het inzichtelijk maken van de voortgang van de versterkingsoperatie, mede op verzoek van de Tweede Kamer.⁹⁵¹ De werkvoorraad betrof 26.272 adressen, waarvan 3.417 met verhoogd risicoprofiel, 13.225 met licht verhoogd risicoprofiel, en 9.630 met normaal risicoprofiel.⁹⁵² De versterking boekte onvoldoende voortgang:⁹⁵³ van deze adressen was eind 2019 ongeveer de helft geïnspecteerd; van slechts 1.023 adressen was de uitvoering voltooid.⁹⁵⁴ De NCG stuurde daarom op snelheid en minder complexiteit in de uitvoering. Waar mogelijk betrok men minder verschillende partijen, stemde men vooraf met gemeenten af over benodigde vergunningen en werkte men aan ontheffingen rond natuurbescherming.⁹⁵⁵ Een 'versnellingssteam' kwam gedurende 2019 met maatregelen; zo konden bewoners via de pilot 'praktijkaanpak' met een aannemer zelf het proces van inspectie tot uitvoering doorlopen zonder tussenkomst van ingenieursbureaus.⁹⁵⁶ Ter uitvoering van het Bouwakkoord werd begin 2020 een bedrijfsbureau opgericht bestaande uit zes bouwbedrijven om gecoördineerd te kunnen versterken.⁹⁵⁷ De NCG initieerde tevens maatregelen om tegemoet te komen aan gedupeerden: via een pilot Versterkingsprogramma Bijzondere Situaties werd maatwerk geboden voor adressen waar naast veiligheid ook sociaal-maatschappelijke problemen speelden;⁹⁵⁸ eigenaren van woningen die volgens het HRA-model een normaal risicoprofiel kenden werden in de gelegenheid gesteld dit te laten controleren.⁹⁵⁹ Het Eigen Initiatief-programma werd echter stopgezet omdat de NCG de risicogerichte aanpak wilde uitvoeren;⁹⁶⁰ er stonden nog ongeveer 250 Groningers op de wachtlijst van het programma.⁹⁶¹

In 2020 voerde de NCG als uitvoeringsorganisatie vanwege de coronacrisis 2.883 van de 4.000 beoogde opnames uit; wel slaagde zij erin om 4.133 beoordelingen en daaraan gekoppelde versterkingsadviezen te produceren (meer dan de beoogde 4.000). Een belangrijk ander onderdeel van haar werk was het verder opschonen van de werkvoorraad, die fouten bevatten na de overdracht van CVW;

947 *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 695.

948 *Kamerstukken II* 2018/19, 33529, nr. 638; 'Wiebes: 'CVW kwam afspraken niet na, een kolossale blamage', *RTV Noord* 19 oktober 2019; *Aanhangsel van de Handelingen* 2019/20, nr. 843.

949 *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 695.

950 *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 718.

951 *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 695.

952 *Jaarverslag NCG* 2020, p. 6.

953 De Veer, *Dagblad van het Noorden* 20 november 2019.

954 *Jaarverslag NCG* 2020, p. 6.

955 *Advies over de versterkingsopgave en de versnellingsmaatregelen* 2020, p. 9.

956 *Advies over de versterkingsopgave en de versnellingsmaatregelen* 2020, p. 8, 12.

957 *Advies over de versterkingsopgave en de versnellingsmaatregelen* 2020, p. 10.

958 *Jaarverslag NCG* 2020, p. 14.

959 NCG, 'Opname op verzoek' 2020; *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 770.

960 NCG, 'Eigen Initiatief' 2020; Kolthof, *Dagblad van het Noorden* 14 maart 2019.

961 Kolthof, *Dagblad van het Noorden* 14 maart 2019.

inmiddels stond de teller op 26.724 mogelijk te versterken adressen.⁹⁶² Hoewel de NCG aangaf zich bewust te zijn van de vertraging in de versterking, stelde zij dat zij nu ‘op de goede weg’⁹⁶³ begon te komen; daaraan zou ook de in 2020 en 2021 door de ACVG goedgekeurde typologiepaanpak moeten bijdragen.⁹⁶⁴ Tegelijkertijd was eind 2020 het versterkingstraject slechts voor 1.769 (7%) van de adressen in het werkbestand afgerond; 3.161 (12%) van de beoogde versterkingsadressen vormde nog geen onderdeel van het proces.⁹⁶⁵ Medio 2021 zou de NCG met een meerjarig versterkingsplan komen.⁹⁶⁶

Wettelijk verankerde aanpak van de versterking

Als onderdeel van de wettelijke verankering van de publieke regie op schadeafhandeling en versterking zou een integrale wet worden gerealiseerd. Hoewel de Tijdelijke wet Groningen medio 2020 in werking trad, bevatte deze nog geen onderdelen over versterking; dit zou via wetswijziging worden geïntegreerd. Hoewel de internetconsultatie van de wetswijziging plaatsvond in de herfst van 2019 en de bedoeling was dat deze voor de zomer van 2020 door de Staten-Generaal werd aangenomen,⁹⁶⁷ werd deze deadline niet behaald. Het wetsvoorstel werd eind 2020 aangeboden⁹⁶⁸ en in maart 2021 aangenomen door de Tweede Kamer. De wetswijziging ligt voor bij de Eerste Kamer en de minister had verzocht deze voor het zomerreces van 2021 aan te nemen.⁹⁶⁹

De huidige werkwijze van de NCG, zoals reeds vastgelegd in de beleidsregel Besluit versterking, zal via de wetswijziging publiekrechtelijk (sterker) verankerd worden.⁹⁷⁰ In de wetswijziging worden bestaande uitvoeringspraktijken zoals de opname op verzoek, de praktijkpaanpak en de typologiebenadering vastgelegd.⁹⁷¹ De rechtsbescherming wordt gewijzigd: de beroepsmogelijkheid voor versterkingsbesluiten wordt verengd doordat belanghebbenden in eerste en enige aanleg terecht kunnen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State; de besluiten ter vaststelling van risicoprofielen, die volgens de minister slechts ter voorbereiding van latere besluiten dienen, worden uitgezonderd van beroep.⁹⁷² Volgens de Memorie van Toelichting ligt de nadruk van het voorstel op ‘bewoner centraal’.⁹⁷³ Eigenaren krijgen de mogelijkheid te bepalen hoe het gebouw wordt versterkt en om eigen wensen mee te nemen tijdens de versterking. De NCG wordt beoogd als centraal aanspreekpunt te dienen. Hoewel de uitvoering van schadeafhandeling en versterking blijft plaatsvinden door twee instanties, namelijk IMG en NCG, omdat hun ‘werkwijzen wezenlijk anders’ zijn en ‘schade en versterking inhoudelijk niet een-op-een verbonden’,⁹⁷⁴ bevat de wetswijziging

⁹⁶² Resultaten (cijfers) 2021; Jaarverslag NCG 2021, p. 11.

⁹⁶³ NCG 21 januari 2021.

⁹⁶⁴ Kamerstukken II 2020/21, 33529, nr. 841; NCG 17 december 2020; NCG 24 juni 2021.

⁹⁶⁵ Resultaten (cijfers) 2021, p. 3; Jaarverslag NCG 2021, p. 13.

⁹⁶⁶ Kamerstukken II 2020/21, 33529, nr. 844, p. 2.

⁹⁶⁷ Kamerstukken II 2019/20, 33529, nr. 744.

⁹⁶⁸ Kamerstukken II 2020/21, 35603, nrs. 1-4.

⁹⁶⁹ Kamerstukken I 2020/21, 35603, nr. A; Kamerstukken I 2020/21, 35603, nr. D.

⁹⁷⁰ Kamerstukken II 2020/21, 35603, nr. 3, p. 8, 19-26.

⁹⁷¹ Kamerstukken II 2020/21, 35603, nr. 3, p. 4-5.

⁹⁷² Kamerstukken II 2020/21, 35603, nr. 3, p. 26.

⁹⁷³ Kamerstukken II 2020/21, 35603, nr. 3, p. 3.

⁹⁷⁴ Kamerstukken II 2020/21, 35603, nr. 3, p. 7.

de mogelijkheid elkaars werkwijzen via ministeriële regeling af te stemmen. De kosten worden voorgefinancierd door het ministerie van BZK en via een heffing op NAM verhaald.⁹⁷⁵

In de parlementaire behandeling van de wetswijziging trad echter een probleem op. Tijdens de stemmingen stemden twee Tweede Kamerleden abusievelijk vóór twee amendementen die de minister had ontraden. Via een amendement zouden bewoners juridische bijstand en financieel advies kunnen ontvangen; via het tweede zouden eigenaren de versterking volledig in eigen beheer uit kunnen voeren. De minister van EZK schreef aan de Eerste Kamer dat de regering voornemens was deze amendementen niet in werking te laten treden (via zogeheten gedifferentieerde inwerkingtreding⁹⁷⁶) omdat het kabinet van mening was dat de versterking zo spoedig mogelijk wettelijk verankerd diende te worden.⁹⁷⁷ Na kritiek van juristen⁹⁷⁸ en belangenvertegenwoordigers⁹⁷⁹ op deze werkwijze nam de Tweede Kamer een motie aan waarin de regering werd verzocht ‘deze route niet te kiezen’⁹⁸⁰ en kondigden de ministers van BZK en EZK aan de procedure voor een novelle te beginnen.⁹⁸¹ De Eerste Kamer hield de behandeling van het wetsvoorstel aan in afwachting van de aangekondigde novelle, waardoor de wetswijziging niet zoals gepland per 1 juli 2021 in werking kon treden.⁹⁸²

Gelijktijdig met de parlementaire voorbereiding en behandeling van de wetswijziging werd door het Rijk, de provincie en aardbevingsgemeenten een nieuwe bestuurlijke afspraak gemaakt over de versterking.⁹⁸³ De afspraken hadden als doel om de versterking ‘te versnellen en beheersbaar te maken’ en om Groningers ‘rust, duidelijkheid en voorspelbaarheid’⁹⁸⁴ te bieden. Het Rijk kondigde € 1,42 miljard aan maatregelen aan die niet onder civielrechtelijke aansprakelijkheid van NAM vallen. Hiernaast werd € 100 miljoen beschikbaar gemaakt vanuit gemeenten, budget dat eerst voor leefbaarheidsmaatregelen was bestemd.⁹⁸⁵ De afspraak beoogde eigenaren meer regie over hun woning te geven door nieuwere inzichten over de veiligheid te verwerken en woningen derhalve niet of minder te versterken, maar hier passende compensatie voor te bieden. Bewoners die reeds een traject volgden in de bestaande versterkingsoperatie of onderdeel waren van zo’n 4.000 door de gemeente vastgestelde ‘clusters’, konden naast de bestaande subsidieregeling van maximaal € 7.000 gericht op verduurzaming (zie hieronder) nog eens € 10.000 voor hetzelfde doel aanvragen. Als reeds een beoordeling had plaatsgevonden en bewoners kozen voor een herbeoordeling onder de nieuwe veiligheidsnormen, zouden zij € 13.000 ‘vrij te besteden aanvullende tegemoetkoming’ ontvangen.⁹⁸⁶ Eigenaren die nog geen beoordeling hadden

975 *Kamerstukken II* 2020/21, 35603, nr. 3, p. 26, 30-31.

976 *Kamerstukken II* 2020/21, 35603, nr. 80.

977 *Kamerstukken I* 2020/21, 35603, nr. C; *Kamerstukken II* 2020/21, 35603, nr. 82.

978 Voermans, *NRC* 11 juni 2021; zie ook het advies van Bureau Wetgeving van de Tweede Kamer: *Notitie Gedifferentieerde inwerkingtreding van wetten* 2021.

979 Groninger Gasberaad 15 juni 2021.

980 *Kamerstukken II* 2021/21, 35603, nr. 83.

981 *Kamerstukken II* 2021/21, 35603, nr. 86.

982 *Kamerstukken I* 2020/21, 35603, nr. 1.

983 *Kamerstukken II* 2020/21, 33529, nr. 830.

984 *Bestuurlijke afspraken versterking* 2020, p. 1.

985 *Kamerstukken II* 2020/21, 33529, nr. 830, p. 1; *Bestuurlijke afspraken versterking* 2020, p. 1.

986 *Bestuurlijke afspraken versterking* 2020, p. 2.

en niet in ‘clusters’ vielen, kwamen in aanmerking voor de maximaal € 17.000 subsidie, maar niet de aanvullende tegemoetkoming.⁹⁸⁷ Tevens werd ingezet op verbetering van de leefomgeving via een gebiedsfonds en investeringen in ondersteuning voor agrariërs, MKB’ers, erfgoed en schrijnende situaties. Het budget van de NCG werd verruimd met € 100 miljoen zodat de uitvoering kon worden verbeterd.⁹⁸⁸ De precieze doorwerking van de afspraken zou enkele maanden in beslag nemen⁹⁸⁹ en de subsidies zouden vanaf medio 2021 kunnen worden aanvraagd. Rijk, regio, woningcorporaties en NCG poogden via een Kernteam Communicatie te zorgen voor ‘duidelijke en eenduidige communicatie’.⁹⁹⁰

Compensatie voor meerkosten nieuwbouw via Nieuwbouwregeling NAM

In het aanvullende bestuursakkoord begin 2015 werd compensatie beschikbaar gesteld voor meerkosten die met nieuwbouw gemoeid gingen als gevolg van verhoogde veiligheidsrisico’s in Groningen. Partijen wilden per september komen met een regeling met terugwerkende kracht, en ondertussen met een tijdelijke regeling bestaande projecten vergoeden voor in redelijkheid gemaakte meerkosten (minder dan 15%). Het budget bedroeg in totaal € 10 miljoen.⁹⁹¹

De Nieuwbouwregeling werd in juni 2015 door NAM ingevoerd.⁹⁹² De inhoud van deze privaatrechtelijke regeling was niet openbaar.⁹⁹³ De regeling had als oogmerk ‘technische en financiële ondersteuning ... om nieuwbouw aardbevingsbestendig te bouwen op basis van de Nederlandse Praktijk Richtlijn 9998 (NPR)’⁹⁹⁴ binnen de 0,1 PGA-contour uit de NPR.⁹⁹⁵ Ontwikkelaars van vergunningplichtige nieuwbouwprojecten met een bouwsom hoger dan € 33.000 konden een aanvraag indienen bij NAM⁹⁹⁶ voor ‘redelijke meerkosten’.⁹⁹⁷ NAM beoordeelde of aanvragen voldeden;⁹⁹⁸ de toekenningscommissie werd voorgezeten door NAM, bestond hoofdzakelijk uit NAM-specialisten en de constructeur van de aanvrager.⁹⁹⁹ De regeling kende een ‘percentageregeling’ waar een vast percentage van de bouwsom vergoed werd afhankelijk van de verwachte piekgrondversnelling op de bouwlocatie en de totale bouwsom;¹⁰⁰⁰ bij meer complexe projecten werd met NAM onderhandeld over een passende vergoeding in het kader van ‘maatwerk’.¹⁰⁰¹ Dit kon verschillen van zo’n 10 tot 25% van de bouwsom.¹⁰⁰² De regeling vergoedde in beide gevallen slechts maatregelen die nodig waren om de meest extreme schade, de ‘zogenaamde “grenstoestand Near Collapse”’¹⁰⁰³

987 *Bestuurlijke afspraken versterking* 2020, p. 3.

988 *Bestuurlijke afspraken versterking* 2020, p. 3-4.

989 Berkenbosch, *RTV Noord* 26 november 2020.

990 *Kamerstukken II* 2020/21, 33529, nr. 844, p. 4; zie ook *Schema Heb ik recht op een vergoeding?* 2021.

991 Aanvulling bestuursakkoord 2015, p. 2.

992 *Reflectie op de Nieuwbouwregeling* 2018, p. 4.

993 Knot & Van Eijk, *MvV* 2019, p. 155.

994 *Reflectie op de Nieuwbouwregeling* 2018, p. 44.

995 *Meerjarenprogramma* 2016, p. 108.

996 *Reflectie op de Nieuwbouwregeling* 2018, p. 44.

997 Knot & Van Eijk, *MvV* 2019, p. 155.

998 *Reflectie op de Nieuwbouwregeling* 2018, p. 13.

999 *Reflectie op de Nieuwbouwregeling* 2018, p. 24.

1000 *Reflectie op de Nieuwbouwregeling* 2018, p. 4, 46.

1001 *Reflectie op de Nieuwbouwregeling* 2018, p. 47; Knot & Van Eijk, *MvV* 2019, p. 158.

1002 *Reflectie op de Nieuwbouwregeling* 2018, p. 11.

1003 Knot & Van Eijk, *MvV* 2019, p. 157.

zoals beschreven in de NPR, te voorkomen. Bij de percentageregeling werden werkelijk gemaakte kosten niet teruggevorderd: eventuele ‘winst’ die ontwikkelaars op deze bijdrage behaalden was bedoeld om hen te motiveren zo efficiënt mogelijke aardbevingsbestendige bouw te ontwerpen en realiseren.¹⁰⁰⁴

Op 3 juli 2017 werd de Herijkte nieuwbouwregeling bekendgemaakt,¹⁰⁰⁵ die met terugwerkende kracht vanaf 23 december 2016 in werking trad omdat tijdens de totstandkoming van de regeling geen aanvragen in behandeling waren genomen.¹⁰⁰⁶ De regeling was het resultaat van overleg tussen NCG, NAM, regionale overheden en maatschappelijke partijen; de kaders van de herijking stonden beschreven in het NCG-Meerjarenprogramma.¹⁰⁰⁷ Inzet was om de meerderheid van de aanvragen binnen de percentageregeling – die de NCG de ‘Slimmer-ontwerpenregeling’¹⁰⁰⁸ noemde – te laten vallen. Daartoe werden de percentages aangepast, zodat ‘kosten beter in overeenstemming komen met de in werkelijkheid geconstateerde meerkosten, maar er ook een prikkel voor partijen is om innovatiever te ontwerpen’.¹⁰⁰⁹ Hiernaast werd het werkgebied van de regeling vergroot, waardoor projecten in de 0,04 tot 0,1 PGA-contour ook een aanvraag konden indienen.¹⁰¹⁰ Tot slot werd een arbitragemogelijkheid geïntroduceerd.¹⁰¹¹ De regeling kende een looptijd van twee jaar en eindigde op 23 december 2018.¹⁰¹²

In de afspraken over de herijking van de nieuwbouwregeling verzochten regionale bestuurders om reflectie te laten plaatsvinden.¹⁰¹³ Een commissie onder leiding van de Rijksbouwmeester publiceerde begin 2018 haar rapport.¹⁰¹⁴ Eind 2018 maakte de NCG bekend dat de bestaande regeling werd verlengd tot 1 juli 2019, terwijl werd gewerkt aan een ‘mogelijke publiekrechtelijke regeling voor aardbevingsbestendige nieuwbouw’.¹⁰¹⁵ NAM noemde dit de ‘Vervolg Nieuwbouwregeling’.¹⁰¹⁶ De NCG vormde op verzoek van de minister per 14 januari 2019 het loket voor aanvragen op grond van deze regeling.¹⁰¹⁷ De ‘uitvoering, beoordeling en toekenning van de bijdrage’¹⁰¹⁸ bleef door NAM geschieden. De invoering van de publiekrechtelijke regeling liep vertraging op omdat mogelijk EU-staatssteunregels werden overtreden. Terwijl de minister overlegde met de Europese Commissie, verzocht hij NAM om haar regeling met terugwerkende kracht nog een jaar te verlengen. De Vervolg Nieuwbouwregeling gold hierdoor tot juli 2020.¹⁰¹⁹

¹⁰⁰⁴ *Meerjarenprogramma* 2016, p. 109.

¹⁰⁰⁵ NCG 3 juli 2017.

¹⁰⁰⁶ *Kwartaalrapportage Q3 2017*, p. 21.

¹⁰⁰⁷ *Meerjarenprogramma* 2016, p. 108-109.

¹⁰⁰⁸ *Meerjarenprogramma* 2016, p. 109.

¹⁰⁰⁹ *Meerjarenprogramma* 2016, p. 109.

¹⁰¹⁰ *Meerjarenprogramma* 2016, p. 108.

¹⁰¹¹ *Meerjarenprogramma* 2016, p. 109.

¹⁰¹² *Meerjarenprogramma* 2016, p. 109; NCG 3 juli 2017.

¹⁰¹³ *Kwartaalrapportage Q3 2017*, p. 22.

¹⁰¹⁴ *Reflectie op de Nieuwbouwregeling* 2018.

¹⁰¹⁵ NCG 20 december 2018.

¹⁰¹⁶ NAM, ‘Vervolg Nieuwbouwregeling’ 2019.

¹⁰¹⁷ NCG 15 januari 2019.

¹⁰¹⁸ NCG 20 december 2018.

¹⁰¹⁹ *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 706, p. 4.

Via de regelingen van NAM is in totaal ruim € 200 miljoen uitgekeerd aan 487 projecten, waaronder 6846 wooneenheden.¹⁰²⁰ Afgaande op oudere informatie verstrekt aan de NCG zouden ruim 900 aanvragen zijn ingediend, waarmee de toekenning van NAM rond de 50% lag indien dit projectaanvragen betrof;¹⁰²¹ NAM lijkt zelf aan te geven dat aanvragen voor 7.545 eenheden waren binnengekomen, wat de toekenningsgraad op ruim 90% zou brengen.¹⁰²² Aanvullend heeft NAM via de ‘Nieuwbouw-innovatieregeling’ kennisdeling en -ontwikkeling rond versterking van nieuwbouw ondersteund met € 650.000.¹⁰²³

Publiekrechtelijke Nieuwbouwregeling

De minister van EZK stelde per juli 2020 een beleidsregel in,¹⁰²⁴ gebaseerd op de bevoegdheid uit de Mijnbouwwet om veiligheidsbevorderende maatregelen rondom het Groningenveld te nemen. De regeling was opgesteld in ‘nauw overleg met de NCG’.¹⁰²⁵ Via de beleidsregel werden meerkosten voor aardbevingsbestendig bouwen vergoed door de minister via de NCG.¹⁰²⁶ Deze kosten werden achteraf verhaald op NAM via een aparte overeenkomst tussen NAM en de Staat, waardoor geen sprake is van staatssteun.¹⁰²⁷ De regeling trad in werking per 1 juli 2020 en kende geen eindtijd; volgens de toelichting zou de regeling worden beëindigd ‘[n]a verloop van tijd, wanneer er geen of nauwelijks meer beroep gedaan wordt op de regeling of wanneer de omvang van de compensatie niet meer in verhouding staat tot de uitvoeringskosten van deze regeling’.¹⁰²⁸

Aanvragen moesten minstens acht weken voor aanvang van de bouw worden ingediend door de eerste eigenaar van een gebouw. De aanvraag diende naast alle relevante informatie een verklaring van twee constructeurs bevatten dat het ontwerp voldeed aan de eisen van de NPR.¹⁰²⁹ De NCG nam namens de minister binnen de termijn uit 4:13 Awb een besluit, in principe binnen acht weken.¹⁰³⁰ De regeling kende twee methoden om de vergoeding te berekenen. In de eerste optie werd uitgegaan van een vast percentage van de bouwsom, zoals in de NAM-regeling. De hoogte van de vergoeding kon worden berekend aan de hand van een bijgevoegde tabel, afhankelijk van het type gebouw, de piekgrondversnelling op de locatie, en de hoogte van bouwkosten.¹⁰³¹ Deze percentages weken af van de NAM-regeling en waren in sommige gevallen gunstiger en in andere ongunstiger voor de aanvrager.¹⁰³² De tweede optie werd opgesteld voor projecten waar een constructeur meerkosten had gemaakt om risicobeoordelingen op te stellen, maar op basis hiervan concludeerde dat windbelasting zwaarder zou zijn dan

1020 NAM december 2020.

1021 804 projecten werden aangevraagd tot aan 2019: *Haljaarrapportage NCG 2019*; 107 aanvragen in 2019: *Jaarverslag NCG 2020*, p. 22.

1022 NAM december 2020.

1023 NAM 18 april 2019.

1024 *Stcrt.* 2020, 34969; *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 790.

1025 *Stcrt.* 2020, 34969, p. 10.

1026 *Stcrt.* 2020, 34969, p. 5.

1027 *Stcrt.* 2020, 34969, p. 10; *Kamerstukken II* 2020/21, 33529, nr. 866, p. 2.

1028 *Stcrt.* 2020, 34969, p. 9.

1029 *Stcrt.* 2020, 34969, p. 3.

1030 *Stcrt.* 2020, 34969, p. 8.

1031 *Stcrt.* 2020, 34969, p. 2.

1032 Vergelijk *Reflectie op de Nieuwbouwregeling* 2018, p. 46 met *Stcrt.* 2020, 34969, p. 2.

mogelijke effecten van aardbevingen waardoor verdere mitigerende maatregelen overbodig zouden zijn. De daadwerkelijke meerkosten die de constructeur maakte voor voorbereiding en onderzoek konden worden vergoed, met een maximum van € 15.000 excl. btw per constructieve eenheid. Omdat de berekeningen van de constructeur reeds bij de aanvraag gevalideerd dienden te zijn door een tweede, onafhankelijke constructeur, werden ook deze kosten vergoed, maximaal € 4.250 exclusief btw.¹⁰³³

NAM handelde nog lopende en toegekende aanvragen af.¹⁰³⁴ Volgens de toelichting van de NCG was de procedure vrijwel gelijk aan de eerdere NAM-regeling.¹⁰³⁵ De belangrijkste wijziging was de manier waarop het ontwerp werd getoetst: in plaats van een toetsingscommissie werd de aanvrager verzocht het ontwerp zelf via een tweede, onafhankelijke, constructeur te laten toetsen. Daarnaast was maatwerk bij complexe of dure projecten geen mogelijkheid. De regeling kende geen ondergrens, zoals die van € 33.000 bij de NAM-regeling. Ook kon een aanvrager in aanmerking komen als geen omgevingsvergunning was aangevraagd.¹⁰³⁶ De beleidsregel gold alleen voor locaties waar de piekgrondversnelling minstens 0,05g bedroeg.¹⁰³⁷ De regeling hield nog steeds rekening met de grensstaat 'Near Collapse', zoals de NAM-regeling deed,¹⁰³⁸ en de aardbevingsbestendigheid werd wederom bij aanvraag getoetst aan de meest recente versie van de NPR.¹⁰³⁹ Hoewel de motivering van de publieke nieuwbouwregeling er niet naar verwees, leek een aantal van de aanbevelingen van de Reflectiecommissie uit 2018 te zijn overgenomen: de regeling was publiek gemaakt, de maatwerkregeling afgeschaft, de percentageregeling in stand gehouden inclusief vergoedingstabel waardoor voor aanvragers vooraf duidelijk is wat zij konden verwachten, en een mate van onafhankelijkheid werd opgenomen door de toets door een tweede constructeur.¹⁰⁴⁰

Er werden in 2020 28 projecten aangemeld bij de NCG, waarvan 8 aanvragen positief werden beoordeeld en compensatie werd toegekend en 8 aanvragen niet aan de voorwaarden voldeden; de overige aanvragen waren nog in behandeling.¹⁰⁴¹

Regeling energiebesparing woningen bouwkundig versterkingsprogramma Groningenveld

Deze regeling vormde een counterpart van de waardevermeerderingsregeling, zoals besproken in par. 8.5.2.1. In de interimregeling van de provincie konden huizen met versterkingsadvies gelijkelijk met gebouwen die erkende schade hadden, in aanmerking komen voor subsidie voor waardevermeerdering.¹⁰⁴² Minister

¹⁰³³ *Stcrt.* 2020, 34969, p. 7-8.

¹⁰³⁴ *Stcrt.* 2020, 34969, p. 5.

¹⁰³⁵ NCG, 'Publieke Nieuwbouwregeling' 2020; De inhoud lijkt aan te sluiten bij de beschrijving in *Reflectie op de Nieuwbouwregeling* 2018, p. 43-47.

¹⁰³⁶ *Stcrt.* 2020, 34969, p. 2.

¹⁰³⁷ *Stcrt.* 2020, 34969, p. 6.

¹⁰³⁸ *Stcrt.* 2020, 34969, p. 6-7.

¹⁰³⁹ *Stcrt.* 2020, 34969, p. 1-2.

¹⁰⁴⁰ *Reflectie op de Nieuwbouwregeling* 2018, p. 24.

¹⁰⁴¹ *Jaarverslag NCG* 2021, p. 8.

¹⁰⁴² 'Interimregeling waardevermeerdering provincie Groningen', *Provinciaal blad* 2015, 1423.

van EZ Kamp gaf bij de overgang naar een landelijke regeling de voorkeur aan een aparte subsidieregeling voor de versterking.¹⁰⁴³

De minister van EZ(K) stelde in mei 2018 een beleidsregel in, Regeling energiebesparing woningen bouwkundig versterkingsprogramma Groningenveld, op grond van zijn bevoegdheid om subsidies te verlenen op grond van het Kaderbesluit en de Kaderwet EZ-subsidies.¹⁰⁴⁴ De regeling bood ‘compensatie voor de overlast veroorzaakt door het uitvoeren van maatregelen in het kader van het versterkingsprogramma van woningen’¹⁰⁴⁵ inclusief noodzakelijke sloop en nieuwbouw. Oogmerk van de regeling was om woningen in Groningen die versterkt moesten worden tegelijkertijd te verduurzamen. Op grond van de regeling kwamen eigenaren van een woning die werd versterkt in aanmerking voor een subsidie van maximaal € 7.000 van gemaakte kosten die werden besteed aan duurzaamheidsmaatregelen aan hun woning, uitgaven aan een lokaal energieproject, en/of aan een maatwerkadviesrapport. Verhuurders konden alleen in aanmerking komen als zij een de-minimisverklaring zouden overleggen.¹⁰⁴⁶

De regeling werd uitgevoerd door het Samenwerkingsverband Noord Nederland (SNN), dat ook belast was met de bovengenoemde waardevermeerderingsregeling. Op een volledige subsidieaanvraag werd binnen acht weken besloten. Binnen twee weken na de bekendmaking van de beschikking werd een voorschot verstrekt van 100% van de subsidiabele kosten. De energiebesparende maatregel die in aanmerking kwam voor subsidie diende binnen achttien maanden na het besluit te zijn geïnstalleerd. De subsidie werd achttien maanden na de verlening ambtshalve vastgesteld. Controle achteraf bleef mogelijk, evenals terugvordering.¹⁰⁴⁷

De regeling trad in werking per 28 mei 2018, en kende een looptijd van vijf jaar in verband met de Comptabiliteitswet. De regeling zal op 28 mei 2023 vervallen. Voor de regeling was in totaal € 41,5 miljoen beschikbaar. Het subsidieplafond werd jaarlijks vastgesteld en bedroeg in 2018 € 14 miljoen,¹⁰⁴⁸ in 2019 € 20 miljoen,¹⁰⁴⁹ en in 2020 € 10 miljoen.¹⁰⁵⁰ De regeling kon gecombineerd worden met andere vergoedingen en subsidies, zoals de waardevermeerderingsregeling, als een bewoner voor beide regelingen in aanmerking kwam.¹⁰⁵¹

Eind 2019 werd de regeling inhoudelijk gewijzigd¹⁰⁵² om uitvoering te geven aan de bestuurlijke afspraak dat ook woningen van eigenaren die afzagen van versterkingsmaatregelen in aanmerking zouden komen voor subsidie.¹⁰⁵³ Aanvragen moesten worden ingediend binnen twee jaar nadat was vastgesteld dat de woning niet aan de veiligheidsnorm voldeed of binnen een jaar na

1043 *Stcrt.* 2017, 15110.

1044 ‘Regeling energiebesparing woningen bouwkundig versterkingsprogramma Groningenveld’, *Stcrt.* 2018, 27837.

1045 *Stcrt.* 2018, 27837, p. 4.

1046 *Stcrt.* 2018, 27837, p. 2-3, 5.

1047 *Stcrt.* 2018, 27837, p. 6.

1048 *Stcrt.* 2018, 27837, p. 2.

1049 *Stcrt.* 2018, 67836.

1050 *Stcrt.* 2019, 69818, p. 2.

1051 *Stcrt.* 2018, 27837, p. 7.

1052 *Stcrt.* 2019, 69818.

1053 *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 695, p. 7; *Stcrt.* 2019, 69818, p. 1, 3.

afronding van de versterking.¹⁰⁵⁴ Per 2020 viel de subsidieregeling onder de minister van BZK, omdat de NCG vanuit het ministerie van EZK aan BZK werd overgedragen.¹⁰⁵⁵ Ook werd het mogelijk tot eind 2023 aanvragen op grond van de regeling in te dienen.¹⁰⁵⁶ De subsidieregeling werd aangepast naar aanleiding van de in november 2020 gesloten nieuwe bestuurlijke afspraken over de versterking, aangezien hierin aanvullende (subsidie-)bedragen werden vastgesteld (zie hierboven).¹⁰⁵⁷ De regeling werd per 1 juni 2021 opengesteld voor eigenaren die onderdeel van het versterkingsprogramma vormden en per 1 juli 2021 voor eigenaren die niet zijn opgenomen in het versterkingsprogramma.¹⁰⁵⁸ Het budgetplafond van € 75 miljoen voor het jaar 2021 voor deze tweede categorie werd binnen vijf dagen bereikt; per 2022 zal deze regeling weer worden opengesteld met een budget van € 150 miljoen, voor 2023 is wederom € 75 miljoen beschikbaar.¹⁰⁵⁹

Pilot MKB-compensatieregeling

In juli 2018 kwamen NCG en NAM overeen dat een pilot gehouden zou worden om midden- en kleinbedrijven (MKB) te compenseren voor omzet- en winstderving gedurende de versterking.¹⁰⁶⁰ De kleinschalige pilot was gericht op ondernemers die onderdeel uitmaakten van ‘batch 1.467’. NAM stelde een privaatrechtelijke regeling in, de Pilot Compensatieregeling voor winstderving bij uitvoering van bouwkundige versterking van MKB-panden in het aardbevingsgebied van het Groningengasveld.¹⁰⁶¹

Via de regeling kon vergoeding worden aangevraagd voor winstderving, huurderving, en andere kosten zoals opstart- of aanbouwkosten en kosten ter voorkomen van schade. Aanvragen konden voor en na versterkingsmaatregelen worden ingediend. De ondernemer kreeg afhankelijk van de omstandigheden een gedeelte van de gemiddelde winst via maandelijkse voorschotten dan wel uitkeringen.¹⁰⁶² De aanvraag kon worden afgewezen als schade niet kon worden toegerekend aan de inspectie of versterking, als de schade de ondernemer kon worden toegerekend, als de aanvrager geen maatregelen had genomen om de schade te voorkomen of beperken, of als de schade anderszins verzekerd was.¹⁰⁶³ De beoordeling geschiedde om ‘onafhankelijke oordeelsvorming te borgen’¹⁰⁶⁴ door een onafhankelijke commissie van vijf deskundige leden¹⁰⁶⁵ die hun eigen werkwijze vaststelden en door de minister van EZK werden benoemd voor twee jaar.¹⁰⁶⁶ De beoordelingscommissie zond binnen zes weken een conceptadvies,

1054 *Stcrt.* 2019, 69818, p. 2.

1055 *Stcrt.* 2019, 69818, p. 4.

1056 *Stcrt.* 2019, 69818, p. 1.

1057 *Kamerstukken II* 2020/21, 33529, nr. 830.

1058 NCG 1 juni 2021.

1059 ‘Helaas: de subsidie is al op’, *RTV Noord* 7 juli 2021.

1060 *Halffaarrapportage NCG* 2019, p. 27.

1061 *Pilot MKB-Compensatieregeling bij Versterken* 2018.

1062 *Pilot MKB-Compensatieregeling bij Versterken* 2018, p. 4.

1063 *Pilot MKB-Compensatieregeling bij Versterken* 2018, p. 2.

1064 NCG 4 november 2018, p. 5, 6.

1065 ‘Instellingsbesluit Beoordelingscommissie MKB-Compensatieregeling bij versterken’, *Stcrt.* 2018, 41241, p. 3.

1066 *Stcrt.* 2018, 41241, p. 1.

waarop de aanvrager binnen vier weken een zienswijze in kon dienen. Vier weken later bracht de beoordelingscommissie advies uit aan NAM. NAM besloot binnen vier weken¹⁰⁶⁷ en nam in beginsel het advies over,¹⁰⁶⁸ hoewel zij gemotiveerd kon afwijken.¹⁰⁶⁹ Deze procedure, waarin NAM besloot op een advies van een publiekrechtelijk ingestelde commissie, werd ingesteld naar aanleiding van positieve ervaringen met de Arbitrer Bodembeweging en de Commissie Bijzondere Situaties.¹⁰⁷⁰

De pilot liep gedurende een jaar, van augustus 2018 tot augustus 2019.¹⁰⁷¹ De regeling werd eind oktober bekendgemaakt¹⁰⁷² en ontving de eerste aanvraag enkele weken later.¹⁰⁷³ De regeling is niet geëvalueerd en geen vervolg is bekend, hoewel in de regeling en toelichting was opgenomen dat een ‘definitieve regeling’¹⁰⁷⁴ zou volgen na opgedane ervaring.¹⁰⁷⁵ Een vervolg van de regeling vindt mogelijk plaats naar aanleiding van de bestuurlijke afspraken uit november 2020;¹⁰⁷⁶ in een in de zomer van 2021 te presenteren plan van aanpak zou aandacht komen voor ‘integrale ondersteuning’¹⁰⁷⁷ voor MKB’ers.

8.5.4.2 *Beoordeling en evaluatie van de maatregelen omtrent versterking*

In deze paragraaf presenteer ik beoordelingen en evaluaties van de maatregelen omtrent versterking. Eerst bespreek ik de versterking via het CVW en de gebiedsgerichte aanpak onder regie van de NCG. Vervolgens behandel ik evaluaties van en ervaringen met de onder NCG geïnstigeerde regeling Heft in Eigen Hand/ Eigen Initiatief; de Nieuwbouwregeling; de subsidieregeling Regeling energiebesparing aardbevingsbestendige woningen; en de pilot MKB-compensatieregeling.

Versterking via CVW en de gebiedsgerichte aanpak van regievoerder NCG

Het CVW kreeg volgens zijn Commissie van Toezicht te maken met een ‘onmogelijk verwachtingspatroon’.¹⁰⁷⁸ De NCG, die medio 2015 betrokken raakt als regievoerder, constateerde dat bewoners over het algemeen ‘positief en meewerkend’ waren, maar ‘grote gereserveerdheid’¹⁰⁷⁹ toonden richting CVW vanwege diens relatie met NAM. Bewoners wilden soms niet meewerken aan inspecties.¹⁰⁸⁰ Uit een audit uit 2017 kwam naar voren dat NAM ‘(zeer) dicht op de CVW-organisatie zit om toe te zien op een adequate invulling van het contract’,¹⁰⁸¹ wat door CVW werd ervaren als ‘zeer gedetailleerd en in sommige gevallen ‘bureaucratisch’ en ineffectief’.¹⁰⁸² Het CVW had onvoldoende overzicht, procedures en

1067 *Pilot MKB-Compensatieregeling bij Versterken* 2018, p. 7.

1068 NCG 4 november 2018, p. 5.

1069 *Pilot MKB-Compensatieregeling bij Versterken* 2018, p. 7.

1070 *Stcrt.* 2018, 41241, p. 3.

1071 *Pilot MKB-Compensatieregeling bij Versterken* 2018, p. 8.

1072 NCG 29 oktober 2018.

1073 *Halfjaarrapportage NCG* 2019, p. 27.

1074 *Pilot MKB-Compensatieregeling bij Versterken* 2018, p. 8.

1075 NCG 4 november 2018, p. 3.

1076 *Bestuurlijke afspraken versterking* 2020, p. 4.

1077 *Kamerstukken II* 2020/21, 33529, nr. 865, p. 4.

1078 *Jaarverslag CVW* 2016, p. 7.

1079 *Meerjarenprogramma* 2016, p. 41.

1080 *Kwartalrapportage Q2* 2017, p. 11-12.

1081 *Audit CVW* 2017, p. 15.

1082 *Audit CVW* 2017, p. 16.

systemen om de versterking te kunnen opschalen. In het contract tussen NAM en CVW zou bewonersgerichtheid expliciet moeten worden opgenomen, en het zou goed zijn voor de transparantie als deze overeenkomst openbaar werd gemaakt.¹⁰⁸³

Volgens de audit diende het CVW tevens de kwaliteit van betrokken aannemers beter te bewaken.¹⁰⁸⁴ Kleine, regionale bouwers vonden dat zij te weinig werden ingeschakeld door CVW¹⁰⁸⁵ en waren kritisch over de eisen die het CVW stelde: om voor een ‘opdracht in aanmerking te komen moesten zulke dure communicatie- en veiligheidscursussen worden gevolgd, dat meerdere collega-aannemers geen werk meer wilden uitvoeren’.¹⁰⁸⁶ Volgens een eerdere audit waren bewoners ‘van mening dat het CVW veel werk wegzet in contracten met grotere aannemers, ... [die] de onderaanneming inhuurt tegen lage bedragen, terwijl de winst bij de grotere bedrijven komt.’¹⁰⁸⁷

De belangrijkste klachten over het CVW en de versterkingsoperatie richtten zich op tekortschietende communicatie en informatie:¹⁰⁸⁸ ‘De meest gehoorde klacht is dat men te weinig informatie krijgt en daar zelf veel moeite voor moet doen.’¹⁰⁸⁹ De Onafhankelijke Raadsman achtte dit nijpend vanwege de ‘sociaal-maatschappelijke impact’¹⁰⁹⁰ van de versterking en waarschuwde dat individuele eigenaren controle moesten krijgen over de gebeurtenissen rond hun huizen.¹⁰⁹¹ De Raadsman ontving tevens klachten over de aanpak van zogenaamde High Risk Building Elements (onderdelen zoals schoorstenen die relatief makkelijk los kunnen komen bij aardbevingen):¹⁰⁹² de doorlooptijden en toelichting van de aanpak hiervan schoten ernstig tekort.¹⁰⁹³ Volgens de Raadsman ontbrak aanvankelijk ‘een duidelijk werkprotocol’;¹⁰⁹⁴ bewoners misten hierin tevens de mogelijkheid tot *second opinion*, omdat de meeste bewoners bouwkundige kennis misten. Een klager gaf aan: ‘De bewoner staat dus altijd op achterstand.’¹⁰⁹⁵ Vooral in bijzondere gevallen, zoals erfgoed, oudere gebouwen en beschermde stadsgezichten, vond discussie plaats tussen CVW en eigenaren, die niet akkoord konden of wilden gaan met goedkopere vervangende elementen.¹⁰⁹⁶ De Raadsman pleitte voor ‘regie op het eigen leven en de eigen leefomstandigheden’.¹⁰⁹⁷ De eerste door het CVW versterkte woningen waren van woningcorporaties; huurders gaven in een tevredenheidsevaluatie een 7,3 voor de versterkingsaanpak en waren grotendeels tevreden met het eindresultaat en de aannemers die CVW inschakelde.¹⁰⁹⁸ De

1083 *Audit CVW* 2017, p. 11-12, 25

1084 *Audit CVW* 2017, p. 8.

1085 *Audit CVW* 2017, p. 21.

1086 Veenstra, *Cobouw* 13 februari 2020.

1087 *Maatschappelijke Effecten Inventarisatie* 2017, p. 60.

1088 *Klachten Jaarrapportage* 2017, p. 5; *Klachten Jaarrapportage* 2018, p. 3.

1089 *Klachten Jaarrapportage* 2018, p. 21.

1090 *Klachten Jaarrapportage* 2017, p. 5.

1091 *Klachten Jaarrapportage* 2017, p. 25.

1092 *Klachten Jaarrapportage* 2016, p. 20.

1093 *Klachten Jaarrapportage* 2017, p. 26.

1094 *Klachten Jaarrapportage* 2016, p. 20.

1095 *Klachten Jaarrapportage* 2017, p. 27.

1096 *Klachten Jaarrapportage* 2017, p. 24; *Klachten Jaarrapportage* 2018, p. 23.

1097 *Klachten Jaarrapportage* 2018, p. 3.

1098 *Jaarverslag CVW* 2017, p. 13.

Raadsman ontving echter ook klachten van huurders die weinig tot geen keuze kregen over versterkingsmaatregelen van hun woningcorporaties.¹⁰⁹⁹

Ook de communicatie tussen NCG en bewoners verliep niet altijd goed; de NCG was niet in staat om duidelijkheid te bieden. ‘Er worden veel vragen gesteld door bewoners en eigenaren die betrekking hebben op de prioritering. Mensen willen weten wanneer hun woning aan de beurt is om versterkt te worden. Hierop kan vaak nog geen concreet antwoord gegeven worden.’¹¹⁰⁰ De Raadsman constateerde dat contact vanuit de NCG doorgaans bestond uit de boodschap dat vertraging was ontstaan in de oplevering van versterkingsadviezen.¹¹⁰¹ De Raadsman constateerde dat het wachten op versterkingsadviezen te lang duurde: ‘Langer talmen is maatschappelijk onverantwoord.’¹¹⁰² Omdat de eerste versterkingsadviezen uit 2016 niet voldeden aan kwaliteitseisen, stuurde de NCG deze terug aan het CVW en de inspecteurs en kregen bewoners ze niet te zien, waarover zij hun ongenoegen uitten.¹¹⁰³ De NCG besloot daarop de eigenaren alsnog over de inhoud van de adviezen te informeren, ‘en daarmee een einde te maken aan de onzekerheid.’¹¹⁰⁴ Volgens de NCG waren bewoners tevredener als knopen werden doorgehakt, maar bleven de vele onzekerheden rondom de uitvoering van de versterking knagen ‘vanwege de verregaande maatregelen en impact die de versterking met zich mee zal brengen.’¹¹⁰⁵

De Onderzoeksraad voor Veiligheid wees op het dilemma ‘tussen zorgvuldigheid en snelheid’¹¹⁰⁶ en gaf aan dat het tempo van de versterking niet paste bij de huidige kennis over de ontwikkeling van het aardbevingsrisico.¹¹⁰⁷ Bovendien was sprake van ‘een verschil van interpretatie ... tussen Rijk en regio ten aanzien van de termijn waarbinnen de versterking moet worden gerealiseerd.’¹¹⁰⁸ In het door NAM ingediende winningsplan stond dat versterking binnen vijf jaar moest plaatsvinden. Volgens het Rijk begon deze termijn als in een versterkingsadvies duidelijk werd dat moest worden versterkt, terwijl deze termijn volgens de regio betekende dat de volledige versterking voltooid moest worden binnen vijf jaar na 1 januari 2016, de ingangstermijn van het winningsplan.¹¹⁰⁹

Publieke versterking en de risicogerichte aanpak van de NCG

Toen minister Wiebes bekendmaakte dat de gaswinning versneld zou worden afgebouwd, kondigde hij tevens aan dat dit mogelijke effecten op de versterking zou hebben vanwege gewijzigde veiligheidsvooruitzichten. De pauze in de versterkingsoperatie zorgde voor een conflict tussen regio en kabinet: de regio wilde dat eerder gemaakte afspraken over de versterking, waaronder specifiek de ‘batch

1099 *Klachten Jaarrapportage* 2018, p. 22.

1100 *Meerjarenprogramma* 2016, p. 41.

1101 *Klachten Jaarrapportage* 2018, p. 22.

1102 *Klachten Jaarrapportage* 2018, p. 3.

1103 *Kwartaalrapportage Q3* 2017, p. 12.

1104 *Kwartaalrapportage Q3* 2017, p. 12.

1105 *Kwartaalrapportage Q1* 2018, p. 11; zie ook *Kwartaalrapportage Q2* 2018, p. 18.

1106 *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2017, p. 16.

1107 *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2017, p. 17.

1108 *Kamerstukken II* 2016/17, 33529, nr. 321, p. 2.

1109 *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2017, p. 16.

1.588', worden nagekomen. Gemeenten, provincie, belangengroeperingen¹¹¹⁰ en woningcorporaties¹¹¹¹ riepen de minister op om versterking door te zetten. NCG Alders constateerde dat bewoners, van wie al veel was gevraagd, lang in onzekerheid zaten en kon niet rechtvaardigen waarom tegen gerechtvaardigd gewerkt vertrouwen door toezeggingen in werd gegaan. Alders stapte op, samen met 'relatief veel medewerkers van de NCG.'¹¹¹² De organisatie van de NCG en de Nationale ombudsman noteerden 'veel onrust'¹¹¹³ en 'veel onbegrip'.¹¹¹⁴ Ook de Onafhankelijke Raadsman was zeer kritisch over de tijdelijke pauze. Door het inspectieprogramma van NCG waren 'hele legers van inspecteurs bij mensen thuis geweest en zodoende zijn verwachtingen gewekt.'¹¹¹⁵ Gedane toezeggingen moesten worden nagekomen zodat 'recht [werd] gedaan aan de gevoelens van onveiligheid'.¹¹¹⁶

Na het verschijnen van het Mijnraadadvies volgde de nieuwe aanpak van de versterking, de zogenaamde risicogerichte aanpak. Staatstoezicht op de Mijnen vond het Plan van Aanpak 'goed genoeg om mee aan de slag te gaan',¹¹¹⁷ hoewel zij zich zorgen maakte over de snelheid waarmee de meest onveilige gebouwen door de NCG als uitvoeringsorganisatie konden worden versterkt en hoe snel men in staat zou zijn op te schalen.¹¹¹⁸ Staatstoezicht waarschuwde dat NCG zo open mogelijk diende te communiceren, aan te geven welke onzekerheden nog bestonden, en wijzigingen in de planning zo snel mogelijk bekend te maken en verklaren.¹¹¹⁹ Het vroeg aanvullende aandacht voor minder zelfredzame burgers die gevraagd werden zelf een afweging te maken of en hoe hun huis versterkt zal worden; dit pleidooi vond bijval van de Nationale ombudsman.¹¹²⁰ De Onafhankelijke Raadsman waarschuwde dat de nieuwe risicogerichte aanpak van de NCG 'niet [mocht] verzanden in discussies over aansprakelijkheid, kostenverdeling en verantwoordelijkheden':¹¹²¹ 'Het mag dan een razend ingewikkeld dossier zijn, maar soms bekruipt ons het gevoel dat de zaken complexer worden gemaakt dan strikt noodzakelijk is.'¹¹²² Ook het Gasberaad stelde dat de nieuwe publiekrechtelijke opzet waarin NCG uitvoerder was, maar moest wachten op toestemming van de ACVG en opdrachten van de gemeenten, 'een volgend recept voor ellende'¹¹²³ was. Hoewel tot nu toe weinig formele tevredenheidsonderzoeken zijn verricht over de versterking ontwikkelen de minister en NCG een tevredenheidsmonitor die zij vanaf zomer 2021 periodiek willen publiceren.¹¹²⁴

1110 'Groningse bevestigingsregio boos op Wiebes vanwege onzekerheid over versterken', *Cobouw* 23 mei 2018.

1111 Aedes 2018.

1112 *Voortgang van de versterkingsopgave* 2019, p. 29.

1113 *Kwartalrapportage Q2* 2018, p. 14; de ombudsman sprak van 'extra onrust en emoties': Nationale ombudsman 2018.

1114 *Halfjaarrapportage NCG* 2019, p. 12.

1115 *Klachten Jaarrapportage* 2019, p. 23-24.

1116 *Klachten Jaarrapportage* 2019, p. 25.

1117 *Beoordeling van de versterkingsaanpak* 2018, p. 12.

1118 *Beoordeling van de versterkingsaanpak* 2018, p. 6-7.

1119 *Beoordeling van de versterkingsaanpak* 2018, p. 11.

1120 *Rapportbrief* 2019, p. 2.

1121 *Klachten Jaarrapportage* 2019, p. 28.

1122 *Klachten Jaarrapportage* 2019, p. 28.

1123 Van der Linde, *De Groene Amsterdammer* 4 december 2019.

1124 *Kamerstukken II* 2020/21, 33529, nr. 844, p. 4-5.

De grootste kritiek over de uitvoering van de risicogerichte aanpak betrof het (gebrek aan) tempo daarvan. Minister Wiebes liet zich gedurende 2019 kritisch uit over de uitvoering van de versterking onder het CVW, stelde dat afspraken niet werden nagekomen en onvoldoende opnames en beoordelingen plaatsvonden.¹¹²⁵ Uit een externe audit werd geconcludeerd dat CVW zijn data-huishouding onvoldoende op orde had waardoor de vorderingen in de planning onduidelijk waren.¹¹²⁶ Staatstoezicht op de Mijnen weet de tekortschietende voortgang deels aan een ‘gebrek aan regie’,¹¹²⁷ waarbij het CVW bijvoorbeeld niet handelde volgens de lokale plannen van aanpak maar vasthield aan eerder gemaakte afspraken; de NCG had ‘een relatief beperkt mandaat en geen eigen budget’.¹¹²⁸ Volgens onderzoekers was de vertraging tevens het resultaat van de betrokkenheid van verschillende overheden die voortdurend overlegden over de juiste toepassing van hernieuwde inzichten waarin ‘politieke gevoeligheden’ tussen Groningse bestuurders en Den Haag opleefden.¹¹²⁹ Ook de communicatie over het gebrek aan voortgang werd beklaagd en als onvoldoende beoordeeld.¹¹³⁰ Het *Dagblad van het Noorden* portretteerde vele Groningers die wachtten op versterking of nieuwbouw¹¹³¹ in de serie ‘Ik wacht’.¹¹³² De Nationale ombudsman stelde begin 2020: ‘Wacht niet langer, maar begin. Alleen op die manier kun je het vertrouwen van de bevolking langzaam terugwinnen ... Bovendien zie ik niet goed in waarom die operatie niet begint. Het geld is er, de plannen zijn er, de mensen. Begin dus eindelijk, zou ik zeggen.’¹¹³³ Staatstoezicht op de Mijnen karakteriseerde medio 2019 de situatie in de regio als een crisis vanwege ‘de omvang van de economische impact, de in toenemende mate groeiende maatschappelijke onrust als gevolg van de nog voor langere tijd aanwezige dreiging en het onvermogen van de overheid om deze adequaat aan te pakken, de langdurige stress en gezondheidsklachten van een deel van de bewoners in de regio, alsook de gestage aantasting van de democratische rechtstaat’.¹¹³⁴ De aanpak ‘bewoner centraal’ werd onvoldoende nageleefd: ‘De realiteit is dat bewoners dit nog lang niet altijd ervaren. Hiervoor is meer communicatie nodig en voldoende bewonersbegeleiding die met goede informatie het eerlijke verhaal vertelt.’¹¹³⁵ De Nationale ombudsman constateerde ‘dat de impact van versterken op bewoners groot is’;¹¹³⁶ onderzoekers vatten gevoelens onder Groningers samen als ‘ingrijpend’, ‘onmacht’, ‘murw en moe’;¹¹³⁷ ook de adviescommissie rond immateriële schade waarschuwde dat ‘de emotionele impact van de versterkingsoperatie

1125 *Kamerstukken II* 2018/19, 33529, nr. 638.

1126 *Assessment stand van zaken versterken* 2019.

1127 *Voortgang van de versterkingsopgave* 2019, p. 29.

1128 *Voortgang van de versterkingsopgave* 2019, p. 30.

1129 Derksen & Gebben 2020, p. 31; zie ook Stroebe e.a., *Professionals over versterkingsoperatie* 2020; Bovenhoff e.a. 2021.

1130 *Jaarverslag NCG* 2020, p. 24; *Voortgang van de versterkingsopgave* 2019, p. 32; *Advies over de versterkingsopgave en de versnellingsmaatregelen* 2020, p. 17; *Klachten Jaarrapportage* 2020, p. 23; Stroebe e.a., *Professionals over versterkingsoperatie* 2020, p. 19-23.

1131 *Voortgang van de versterkingsopgave* 2019, p. 11.

1132 *Ik wacht* 2019.

1133 Van Hofslot, *Dagblad van het Noorden* 8 februari 2020.

1134 *Voortgang van de versterkingsopgave* 2019, p. 12.

1135 SodM 3 februari 2020.

1136 Nationale ombudsman 2018.

1137 Stroebe e.a., *Professionals over versterkingsoperatie* 2020, p. 28-31.

wordt onderschat. Als er geen scheuren zijn te zien, kan er toch aanzienlijke psychische belasting zijn'.¹¹³⁸ Hoewel gedurende 2020 betere resultaten en voortgang werden geboekt, bleef Staatstoezicht sceptisch over versnellingsmogelijkheden en de beoogde uitvoeringsplanning van de gemeentelijke plannen van aanpak, ook vanwege de coronacrisis.¹¹³⁹ Bouwers klaagden over de trage voortgang en kleinere bouwers wezen opnieuw op de rol die grotere bouwbedrijven speelden in de uitvoering vanwege het Bouwakkoord,¹¹⁴⁰ maar een bouwdirecteur signaleerde eind 2020: 'Langzaam wordt de situatie beter. Eindelijk lijkt er werk los te komen.'¹¹⁴¹

Een andere klacht over de versterkingsoperatie was gericht op de methodiek achter de risicogerichte aanpak. Volgens onderzoekers was sprake van een 'moeras'¹¹⁴² en een flinke botsing tussen theorie en werkelijkheid.¹¹⁴³ Het HRA-model van NAM dat werd gebruikt om prioritering te bepalen moest volgens SodM ten minste beter worden uitgelegd aan bewoners¹¹⁴⁴ maar nog beter zou zijn om het HRA-model te laten valideren of het gebruik te stoppen.¹¹⁴⁵ Staatstoezicht sloot aan bij kritiek van de Onafhankelijke Raadsman,¹¹⁴⁶ aardbevingsgemeenten,¹¹⁴⁷ gedupeerden,¹¹⁴⁸ belangenorganisaties,¹¹⁴⁹ Kamerleden en de provincie.¹¹⁵⁰ Naast de rol die schadeveroorzaker NAM speelde in het model waarschuwden onderzoekers dat 'burgers niet zullen begrijpen (en geloven) dat alleen door het opnieuw maken van de sommen hun huis, dat vorig jaar nog onveilig was, inmiddels weer geheel veilig is.'¹¹⁵¹

Ook de toepassing van de NPR resulteerde in conflicten. Betrokken experts verwachtten dat alle woningen in het aardbevingsgebied volgens de NPR versterkt zouden moeten worden, omdat 'het om bouwnormen gaat die bijvoorbeeld ook voor nieuwe woningen gelden. Oudere panden zullen altijd moeten worden versterkt om aan die eisen te voldoen.'¹¹⁵² SodM en de minister wilden steeds gebruikmaken van de nieuwste versie van de NPR, om te voorkomen dat gebouwen werden versterkt waar dit volgens laatste inzichten niet nodig was.¹¹⁵³ De regio wilde echter geen nieuwe veiligheidsnorm omdat dit resulteerde in 'grotere ongelijkheid en extra vertraging in de versterkingsoperatie';¹¹⁵⁴ burgers begrepen

1138 Verheij, Loth & Van Boom 2019, p. 11.

1139 *Advies over de versterkingsopgave en de versnellingsmaatregelen* 2020, p. 16, 23; *Beoordeling lokale versterkingsplannen* 2020, p. 8-10.

1140 *Advies over de versterkingsopgave en de versnellingsmaatregelen* 2020, p. 10; Veenstra, *Cobouw* 13 februari 2020.

1141 De Leeuw, *Cobouw* 9 november 2020.

1142 Derksen & Gebben 2020, p. 31.

1143 Derksen & Gebben 2020; Bovenhoff e.a. 2021.

1144 *Voortgang van de versterkingsopgave* 2019, p. 28.

1145 *Beoordeling van de versterkingsaanpak* 2018, p. 14; *Onderzoek naar gebruik NPR 9998 en HRA* 2020.

1146 *Klachten Jaarrapportage* 2019, p. 26.

1147 Drent, *RTV Noord* 25 februari 2019.

1148 Bakker, *Dagblad van het Noorden* 11 maart 2019.

1149 Groninger Gasberaad 14 september 2018.

1150 De Waal, *NOS* 6 september 2018.

1151 Derksen & Gebben 2020, p. 19.

1152 Derksen & Gebben 2020, p. 15.

1153 *Beoordeling lokale versterkingsplannen* 2020, p. 3.

1154 Braakman, *RTV Noord* 22 juni 2020; 'Poging om gesprek tussen Rijk en bevingsregio weer op gang te brengen', *RTV Noord* 30 juni 2020.

niet dat zij andere beoordelingen ontvingen dan hun bureaus.¹¹⁵⁵ In de bestuurlijke afspraken van november 2020 werd vastgelegd dat met de nieuwste NPR werd gewerkt en Groningers zouden worden gecompenseerd als zij vanwege de nieuwe inzichten minder versterking of verbouwing zouden ontvangen.¹¹⁵⁶

Het onderscheid dat in het Groningse dossier werd gemaakt tussen schadeherstel en versterking was volgens een *critical review* door betrokkenen ‘slechts theoretisch’.¹¹⁵⁷ Versterkingsadviezen waren volgens hen vaak resultaat van de fundamentele schade die woningen door de aardbevingen hadden opgelopen, terwijl schadeherstel vooral cosmetische schade afhandelde. Proceskosten van de versterking wogen niet op tegen de daadwerkelijke kosten: ‘De beoordelingen door de ingenieurbureaus kosten tussen € 10.000 en € 100.000, bij huizen die vaak niet meer dan 1 tot 2 ton kosten.’¹¹⁵⁸ Volgens betrokkenen werd andere kennis dan technische amper benut, zowel van andere disciplines als ervaringen uit de praktijk of uit pilots.¹¹⁵⁹ Ook de Reflectiecommissie Nieuwbouwregeling gaf aan dat ‘onvoldoende ‘power of balance’ is van andere disciplines, waardoor het constructieve en bouwtechnische een overdaad aan gegevens oplevert zonder een noodzakelijke kritische reflectie daarop.’¹¹⁶⁰ Modellen waarmee ingenieurs de woningen beoordeelden konden dermate verschillen dat ‘in het ergste geval ... de ene ingenieur [adviseerde] om 10 keer zoveel te vertimmeren als de andere.’¹¹⁶¹ De Algemene Rekenkamer wees op de hoge beoordelingskosten – ongeveer € 50.000 per woning¹¹⁶² – en vond deze ‘disproportioneel’,¹¹⁶³ zeker gezien het feit dat uit een beoordeling tevens kon blijken dat níét tot versterking zou worden overgegaan.

Door de vele wijzigingen in het versterkingsbeleid zijn veel verschillende groepen ontstaan; er is een impact op ‘dorps- of buurtgemeenschappen’.¹¹⁶⁴ Bewoners van het dorp Overschild, dat een pilot moest vormen in de versterking, richtten de Dorpsbelangenwerkgroep Versterking Overschild (DVO) op om hun standpunten richting NCG te kunnen bundelen. Zij stelden het Witboek Versterking Overschild¹¹⁶⁵ op en presenteerden dit aan de gemeente. Hoewel dit initiatief aanvankelijk enthousiast werd ontvangen,¹¹⁶⁶ stelden de bewoners in een overleg met de Nationale ombudsman drie jaar later vast dat van hun plannen niets terecht was gekomen vanwege de ‘batch’ aanpak van de NCG; er was wel geïnspecteerd, maar niet uitgevoerd.¹¹⁶⁷ Het feit dat verschillende regimes op hen van toepassing zijn, vanwege de ‘batch’ aanpak, werkte als een ‘splijtzwaam’: ‘Door de overheid is het dorp in drieën gedeeld en krijgen we opeens vetes. ... Op DVO-vergaderingen zeg ik nu dat de procedures bij mij goed verlopen, maar

1155 Derksen & Gebben 2020, p. 26; Stroebe e.a., *Professionals over versterkingsoperatie* 2020, p. 14-16.

1156 *Bestuurlijke afspraken versterking* 2020, p. 1-2.

1157 Derksen & Gebben 2020, p. 16.

1158 Derksen & Gebben 2020, p. 20.

1159 Derksen & Gebben 2020, p. 21-22.

1160 *Reflectie op de Nieuwbouwregeling* 2018, p. 30.

1161 Derksen & Gebben 2020, p. 12.

1162 *Verantwoordingsonderzoek BZK* 2021, p. 56.

1163 *Verantwoordingsonderzoek BZK* 2021, p. 64.

1164 Stroebe e.a., *Professionals over versterkingsoperatie* 2020, p. 6.

1165 *Witboek Versterking Overschild* 2017.

1166 Interviews betrokkenen 2020.

1167 Van der Linde, *De Groene Amsterdammer* 4 december 2019.

ik kan gewoon niet enthousiast zitten zijn, dat is onmenselijk.’¹¹⁶⁸ De werkgroep voerde medio 2020 een (statistisch niet representatief) onderzoek uit en constateerde op basis hiervan dat communicatie doorgaans laat en onvolledig plaatsvond. Bewoners vonden voorgestelde tarieven en subsidies tekortschieten.¹¹⁶⁹ Een sprekend voorbeeld was het verschil tussen ‘batch 1467’ en ‘batch 1588’: voor de tweede ‘batch’ werd bij sloop/nieuwbouw de grootte van de nieuwbouw in kubieke meters berekend, waardoor – door nieuwe eisen voor hogere plafonds – bewoners een kleiner vloeroppervlak terugkregen, tenzij zij zelf financieel bijdroegen.¹¹⁷⁰ Ook in Opwierde-Zuid in Appingedam bestond ‘verdeeldheid in de wijk’;¹¹⁷¹ men stelde een manifest op. De Nationale ombudsman en Kinderombudsman wezen naar aanleiding van een bezoek aan de wijk in 2018 op drie concrete aandachtspunten voor minister Wiebes en de NCG. Groningers moeten meer informatie ontvangen, ook over de planning van de versterking; zij moeten een mogelijkheid tot inspraak krijgen zonder dat wordt geacht dat zij ‘er met elkaar uit... komen’;¹¹⁷² en een ruimhartige aanpak van de overheid is gewenst om ook kleinere problemen op te lossen: ‘Tijdens de versterkingsoperatie worden mensen met allerlei praktische problemen geconfronteerd, die zij vervolgens zelf moeten oplossen. Een deuropening die versmald is, waardoor de bank er opeens niet meer doorpast. Een schutting die maar tot de helft van de tuin loopt, omdat het budget op is.’¹¹⁷³

De onderzoekers van de *critical review* gaven aan dat het ook anders kon en wezen op Krewerd als positief voorbeeld: ‘de burger in Krewerd [krijgt] een architect en een constructeur toegewezen. Met zijn drieën nemen ze de stand van de woning op en met zijn drieën beslissen ze wat er moet gebeuren om weer een gezonde woning te krijgen. De NCG heeft aan de plannen reeds goedkeuring verleend en binnenkort zal de versterking in Krewerd een aanvang nemen.’¹¹⁷⁴ Het HRA-model en een ingenieursbureau kwamen hier niet aan te pas, en hoewel dit mogelijke risico’s met zich meebracht, gaven betrokkenen aan dat die berekeningen ook onzekerheden bevatten. Bovendien hadden bewoners zo de regie, en was het proces sneller en goedkoper.¹¹⁷⁵ Een vergelijkbaar succes was zichtbaar in Loppersum, waar in de zomer van 2020 de negende versterkte school werd opgeleverd. Deze versterkingsoperatie was het resultaat van afspraken tussen gemeente en NAM en vormde geen onderdeel van het werk van CVW of NCG. Volgens de wethouder hebben betrokkenen ‘continu ons best moeten doen om de organisatiediscussie buiten de deur te houden. Die hadden wij helemaal niet nodig. Het is volledig losgelaten en dat heeft er mede voor gezorgd dat het gelukt is.’¹¹⁷⁶

De effecten van sectorale programma’s zoals het Zorgprogramma en Scholenprogramma en de mate van overlast die deze met zich meebrengen

1168 Van der Linde, *De Groene Amsterdammer* 9 oktober 2019.

1169 *Rapportage DVO Onderzoek Batch 1588* 2020.

1170 *Aanhangsel van de Handelingen* 2020/21, nr. 667, p. 3.

1171 *Kwartaalrapportage Q1* 2018, p. 13.

1172 *Opbrengsten bezoek Appingedam* 2018, p. 2.

1173 *Opbrengsten bezoek Appingedam* 2018, p. 2.

1174 Derksen & Gebben 2020, p. 28.

1175 Derksen & Gebben 2020, p. 28-29.

1176 Drent, *RTV Noord* 7 juli 2020.

vormden volgens onderzoekers een ‘blinde vlek’.¹¹⁷⁷ Ook het Erfgoedprogramma was onvoldoende ingericht om eigenaren van monumentale woonpanden te kunnen helpen volgens een *critical review*. Veiligheid voerde in het beleid de boven- toon, waardoor onvoldoende aandacht was voor de Groninger identiteit en de waarde van het cultureel erfgoed.¹¹⁷⁸ Er lijkt tegemoet te zijn gekomen aan de belangrijkste kritiekpunten uit deze studie met het nieuwe Erfgoedprogramma uit 2019 en het ingestelde Erfgoedloket.¹¹⁷⁹

Eind 2020 werd in een bestuurlijk akkoord besloten tot een bijdrage van Rijk en gemeenten van in totaal € 1,5 miljard; tevens lag de wetswijziging inzake de publiekrechtelijke verankering van de versterking voor in de Tweede Kamer. Hoewel het nog te vroeg is om de uitwerking van deze ontwikkelingen te beoordelen, kan worden vastgesteld dat GBB, Gasberaad en Vereniging Eigen Huis in een Sociaal Handvest pleitten voor een andere aanpak dan in de beoogde wetswijziging waar meer aandacht kwam voor het bewonersperspectief, onder meer via een integrale oplossing voor schade en versterken en een meer ruimhartige aanpak.¹¹⁸⁰ Ook de Tweede Kamer was kritisch op het voorstel, onder meer omdat deze schadeafhandeling en versterking niet integraal uitvoerde, funderingsschade onvoldoende aanpakte, en rechtsbescherming onvoldoende werd geacht; een aantal van deze bezwaren werd via amendementen enigszins verminderd.¹¹⁸¹ De aankondiging van de verantwoordelijke ministers tijdens de behandeling in de Eerste Kamer om de hun onwelgevallige amendementen niet uit te zullen voeren bij inwerkingtreding, onttaarde in scherpe kritiek van juristen,¹¹⁸² belangenvertegenwoordigers,¹¹⁸³ en politici.¹¹⁸⁴ Belangenvertegenwoordigers waren tevens kritisch op het bestuurlijk akkoord: zij zagen het aanbod van maximaal € 30.000 als een bezuiniging en vreesden dat Groningers akkoord zullen gaan met het geld omdat zij moegestreden zijn.¹¹⁸⁵ NRC trok een vergelijkbare conclusie.¹¹⁸⁶ Het Staatstoezicht waarschuwde medio 2021 dat ‘het tempo ... nog steeds bij verre onvoldoende’¹¹⁸⁷ was om te realiseren dat de versterkingsopgave volgens doelstelling per 2028 zou worden voltooid.

Heft in eigen hand/Eigen Initiatief

In het eerste jaar van het programma waarbij eigenaren hun eigen versterking organiseerden stelde de NCG vast dat zelfredzaamheid was vereist en dat die niet bij alle deelnemers aanwezig was.¹¹⁸⁸ Ondanks een aantal maanden vertraging vanwege validering van de rekenmethodes zag de NCG de pilot van de vijftig

1177 Busscher e.a. 2020, p. 14.

1178 Derksen & Gebben juli 2018.

1179 Busscher e.a. 2020, p. 124.

1180 *Sociaal Handvest Groningen* 2021.

1181 *Kamerstukken II* 2020/21, 35603, nr. 72; *Kamerstukken II* 2020/21, 35603, nr. 79.

1182 Voermans, NRC 11 juni 2021; zie ook het advies van Bureau Wetgeving van de Tweede Kamer: *Notitie Gedifferentieerde inwerkingtreding van wetten* 2021.

1183 Groninger Gasberaad 15 juni 2021.

1184 *Kamerstukken II* 2021/21, 35603, nr. 83.

1185 Braakman, RTV Noord 6 november 2020.

1186 Middel, NRC 6 november 2020.

1187 *Voortgang van de versterkingsopgave* 2021, p. 53.

1188 *Kwartaalrapportage Q2* 2017, p. 13.

woningen als een succes: ‘de deelnemers [waren] erg tevreden’.¹¹⁸⁹ Een deelnemer aan het programma gaf aan dat hij ‘mazzel’ had dat hij mocht meedoen en geen onderdeel vormde van de reguliere versterkingsoperatie: ‘Terwijl andere bewoners in slepende procedures zijn beland, liep het bij ons redelijk vlot.’¹¹⁹⁰

De programma’s werden in 2018 enkele maanden stopgezet omdat minister Wiebes de toekomst van de versterkingsoperatie wilde herzien vanwege de verminderde gaswinning. De Onafhankelijke Raadsman ontving daar klachten over: er ‘waren al veel verwachtingen gewekt en men was al volop bezig met de voorbereidingen’. Toen werd aangekondigd dat het programma doorgang kon vinden, waren klagers sceptisch: ‘ik durf haast nog niet te geloven we daadwerkelijk verder kunnen We wachten de komende weken maar even af ... of dat er wederom haken en ogen worden opgeworpen die er eerder niet waren Eerst zien, dan geloven.’¹¹⁹¹ Voor de Raadsman was ‘de betrouwbaarheid van de Rijksoverheid ook in deze aanpak in het geding.’¹¹⁹²

Het Eigen Initiatief-programma werd met zo’n 250 Groningers op de wachtlijst stopgezet zodat de NCG haar risicogerichte aanpak kon uitvoeren.¹¹⁹³ Het Gasberaad toonde zich teleurgesteld dat het programma was stopgezet omdat trajecten waar bewoners de regie krijgen zeer op prijs werden gesteld door de regio. Aan de andere kant kreeg het Gasberaad ook klachten over het programma: ‘Het gaat bij veel mensen heel stroef en het duurt lang voordat er toestemming van de NAM komt. ... De CVW gaat dan met de pen door de bouwtekeningen heen met vragen als: “kunnen deze tegeltjes niet goedkoper?”’¹¹⁹⁴ Tweede Kamerleden rapporteerden medio 2020 over ‘breuklijnen’: ‘verschillen ... tussen mensen die meedoen aan het ene traject of het andere traject’.¹¹⁹⁵ In een motie werd de regering verzocht om met de deelnemers in gesprek te gaan en deze problemen op te lossen.¹¹⁹⁶ Betrokken eigenaren werkten binnen een werkgroep aan een Zwart-Witboek om deelnemers aan het programma praktische begeleiding te bieden tijdens de uitvoering.¹¹⁹⁷ Hoewel zij in deze bundel problemen schetsten, voornamelijk het gevolg van ‘al werkenderwijs “het wiel uitvinden”’¹¹⁹⁸ waren zij grotendeels positief over het toekomstperspectief en de ontstane communicatie en samenwerking met de NCG.

Nieuwbouwregeling

In de afspraken over de herijking van de NAM-Nieuwbouwregeling verzochten regionale bestuurders dat een reflectie zou plaatsvinden.¹¹⁹⁹ Een commissie onder leiding van de Rijksbouwmeester publiceerde begin 2018 haar rapport.¹²⁰⁰ Zij concludeerde dat de transparantie van en communicatie over de procedure

1189 *Kwartaalrapportage Q4 2018*, p. 16.

1190 Vereniging Eigen Huis 2019.

1191 *Klachten Jaarrapportage 2019*, p. 25.

1192 *Klachten Jaarrapportage 2019*, p. 24.

1193 NCG, ‘Eigen Initiatief’ 2020; Kolthof, *Dagblad van het Noorden* 14 maart 2019.

1194 Kolthof, *Dagblad van het Noorden* 14 maart 2019.

1195 *Handelingen II 2019/20*, nr. 91, item 5, p. 4.

1196 *Kamerstukken II 2019/20*, 33529, nr. 776.

1197 *Zwart-Wit Boek 2021*.

1198 *Zwart-Wit Boek 2021*, p. 6.

1199 *Kwartaalrapportage Q3 2017*, p. 22.

1200 *Reflectie op de Nieuwbouwregeling 2018*.

onvoldoende was en dat aanvragers bij onderhandelingen via de maatwerkprocedure ‘een kloof tussen hun kennis en ervaring op dit gebied, en de veel grotere expertise en ervaring van hun gesprekspartners bij de NAM’¹²⁰¹ ervoeren. De toekenningscommissie zou grotendeels moeten bestaan uit onafhankelijke deskundigen vanwege ‘een breed onbehagen ... over de prominente en dominante positie van de NAM in alle geledingen van het bevingsproject’,¹²⁰² hoewel zij niet constateerde dat NAM misbruik maakte van haar positie. Tevens raadde zij aan om een onafhankelijke beroepsinstantie in te stellen. Ook de NCG had opgemerkt: de ‘roep om onafhankelijkheid ... wordt steeds luider’.¹²⁰³

Daarnaast observeerde de reflectiecommissie dat gemeenten ‘buitenspel’¹²⁰⁴ stonden terwijl zij wel belangen hadden als grondeigenaar en als behartiger van de leefbaarheid. Volgens de reflectiecommissie was de maatwerkprocedure ‘langdurig, arbeidsintensief en de uitkomst is tot aan het einde onzeker’,¹²⁰⁵ waardoor vooral grote en complexe projecten, voornamelijk in de stad Groningen, vertraging opliepen.¹²⁰⁶ De nieuwbouwregeling was ‘in een betrekkelijk isolement tot uitvoering’¹²⁰⁷ gekomen. De commissie vond een rol voor de overheid en een ‘stimuleringsregeling’¹²⁰⁸ op zijn plaats, bij voorkeur via een percentageregeling waar tevens een vergoeding werd opgenomen voor ‘verminderde vastgoedwaardeontwikkeling (imago schade)’.¹²⁰⁹ De commissie raadde aanvullend onderzoek aan om vast te stellen in hoeverre de procentuele vergoeding voldoende was voor gemaakte meerkosten.¹²¹⁰ Dit onderzoek zou medio 2018 worden opgeleverd volgens NCG en minister Wiebes¹²¹¹ maar is niet gepubliceerd. Medio 2020 werd in de toelichting op de publiekrechtelijke regeling gesteld dat ‘een onafhankelijke studie naar de hoogte en categorie-indeling van de percentages’ werd uitgevoerd en dat de regeling waar nodig zou worden aangepast. Tot op heden is de publieke Nieuwbouwregeling niet verder geëvalueerd.

In een juridische analyse stelden Knot en Van Eijk dat de Nieuwbouwregelingen zoals uitgevoerd door NAM niet voldeden aan de schadevergoedingsplicht die de exploitant van een mijnbouwkrachtens art. 6:177 jo. 6:184 BW toekomt rondom preventie.¹²¹² NAM beperkte zich in de regeling tot bouwwerken van meer dan € 33.000 terwijl deze ondergrens niet is opgenomen in de wet. Daarnaast vergoedde zij slechts maatregelen om de ‘Near Collapse’ grenstoestand te voorkomen, waardoor maatregelen tegen ‘significante beschadigingen

1201 *Reflectie op de Nieuwbouwregeling* 2018, p. 15.

1202 *Reflectie op de Nieuwbouwregeling* 2018, p. 24.

1203 *Meerjarenprogramma* 2016, p. 9.

1204 *Reflectie op de Nieuwbouwregeling* 2018, p. 11.

1205 *Reflectie op de Nieuwbouwregeling* 2018, p. 12.

1206 *Reflectie op de Nieuwbouwregeling* 2018, p. 15, 18; ‘Bouwers zien af van bevingsbestendig bouwen door houding NAM’, *RTV Noord* 28 februari 2017; ‘Stad dreigt met rechtszaak om uitblijven nieuwbouwregeling’, *RTV Noord* 24 mei 2017; ‘Stad kraakt kersverse nieuwbouwregeling NAM’, *RTV Noord* 3 juli 2017; ‘Stad wil NAM niet op stoel van architect’, *Dagblad van het Noorden* 3 juli 2017; ‘Twee belangrijke woningbouwprojecten Stad vertraagd door nieuwe regeling NAM’, *RTV Noord* 20 juli 2017; Hulscher, *RTV Noord* 12 juli 2017; Jach, *RTV Noord* 15 december 2018.

1207 *Reflectie op de Nieuwbouwregeling* 2018, p. 21.

1208 *Reflectie op de Nieuwbouwregeling* 2018, p. 26-27.

1209 *Reflectie op de Nieuwbouwregeling* 2018, p. 11.

1210 *Reflectie op de Nieuwbouwregeling* 2018, p. 30.

1211 NCG 8 juni 2018; *Aanhangsel van de Handelingen* 2017/18, nr. 2626.

1212 Knot & Van Eijk, *MvI* 2019, p. 151-162.

aan de constructie¹²¹³ niet werden genomen. Ook begrepen Knot en Van Eijk niet waarom gebruik werd gemaakt van een abstracte percentageregeling, als het mogelijk is de schade te berekenen door de genomen concrete bouwmaatregelen te vergoeden.¹²¹⁴ De voordelen van een gestroomlijnde regeling kon volgens hen niet compenseren voor de ‘onbillijke en onrechtvaardige afhandeling’.¹²¹⁵ Ten slotte werd via de Nieuwbouwregeling steeds getoetst aan de meest recente versie van de NPR. Omdat sprake kon zijn van voortschrijdend inzicht, kon dit betekenen dat minder of geen veiligheidsmaatregelen benodigd waren dan verwacht bij aanvang van het project. Zij stelden dat projectontwikkelaars in die gevallen ten onrechte geen vergoeding konden ontvangen voor deze – omwille van de aardbevingen benodigde – aanvullende ontwerp- en ontwikkelkosten, en wezen erop dat het voortdurend doorontwikkelen van bouwprojecten nogal eens resulteert in vertraging.¹²¹⁶ Volgens Knot en Van Eijk bekleedde NAM via de nieuwbouwregeling ‘een zekere machtspositie’¹²¹⁷ waardoor projectontwikkelaars waarschijnlijk besloten geen versterkingsmaatregelen aan te brengen als zij het niet eens werden met NAM. Zij onderschreven mede daarom het belang van een publiekrechtelijke regeling.¹²¹⁸

Regeling energiebesparing aardbevingsbestendige woningen

Er is vrijwel geen reactie te vinden over de verduurzamingsregeling rondom de versterking. Alleen de adviescommissie rond immateriële schade merkte over de regeling op dat zij in haar gesprekken ‘niet hebben gehoord dat... de regeling... door de Groningers als een financieel gebaar worden gezien dat genoegdoening verschaft. Dat heeft wellicht te maken met het feit dat deze regelingen niet zijn gepresenteerd als genoegdoening voor aardbevingsschade.’¹²¹⁹ Wellicht dat dit zal veranderen na de bestuursafspraken van november 2020 waarin werd besloten de subsidieregeling uit te breiden.¹²²⁰ Het budgetplafond voor 2021 en de werkwijze via volgorde van binnenkomst betekende echter dat de site van uitvoerder SNN crashte en de regeling slechts vijf dagen openstond¹²²¹, wat volgens Kamerleden leidde tot meer ‘verdeeldheid... [e]n tot meer stress’¹²²² onder Groningers.

Pilot MKB-compensatieregeling

Bij de bekendmaking van de regeling stelde werkgeversorganisatie VNO-NCW dat het een goede stap was: ‘Fijn dat de ondernemers eindelijk worden gezien in het aardbevingsdossier.’¹²²³ Omdat de regeling slechts een pilot voor tientallen ondernemers betrof, merkte zij op dat veel meer ondernemers hulp konden gebruiken. De regeling was bedoeld als pilot van een jaar, maar er is geen evaluatie van de regeling

1213 Knot & Van Eijk, *MvV* 2019, p. 158.

1214 Knot & Van Eijk, *MvV* 2019, p. 158-159.

1215 Knot & Van Eijk, *MvV* 2019, p. 159.

1216 Knot & Van Eijk, *MvV* 2019, p. 157.

1217 Knot & Van Eijk, *MvV* 2019, p. 160.

1218 Knot & Van Eijk, *MvV* 2019, p. 160-161.

1219 Verheij, Loth & Van Boom 2019, p. 15.

1220 *Kamerstukken II* 2020/21, 33529, nr. 830.

1221 ‘Helaas: de subsidie is al op’, *RTV Noord* 7 juli 2021.

1222 *Aanhangsel Handelingen II* 2020/21, nr. 2021Z13221, p. 2.

1223 Jach, *RTV Noord* 29 oktober 2018.

bekend en geen vervolg, terwijl in de regeling en toelichting was opgenomen dat een ‘definitieve regeling’¹²²⁴ zou volgen na opgedane ervaring.¹²²⁵ De minister van EZK merkte in de Tweede Kamer op dat hij in gesprekken met ondernemers had geconstateerd ‘dat de inhoud van de regeling zeker nuttig is, maar vanwege tegenvallende resultaten bij de uitvoering van de versterkingsoperatie niet heeft geleid tot meer aanvragen. Een aanvraag is pas zinvol als een ondernemer zicht heeft op de omvang en duur van de versterking en de impact daarvan op zijn bedrijfsvoering.’¹²²⁶

De Commissie Bijzondere Situaties, Onafhankelijke Raadsman en de Groninger Bodem Beweging signaleerden meermaals dat ondernemers in het aardbevingsgebied onvoldoende steun kregen, omdat zij veelal niet in aanmerking kwamen voor bestaande regelingen. Zij pleitten voor meer maatregelen gericht op ondernemers.¹²²⁷ Uit onderzoek van Gronings Perspectief bleek dat 45% van de geënquêteerde ondernemers en 70% van de geënquêteerde ondernemers met een eigen bedrijfspand nadeel ondervond van de gevolgen van de gaswinning. De ondernemers gaven aan schadekosten vaak zelf te dragen omdat zij niet wilden wachten op procedures en dat zij veel tijd kwijt waren aan procedures rond schadeherstel en versterking. Zij vonden het onterecht dat hun problemen veelal werden weggezet als ‘regulier ondernemersrisico’.¹²²⁸

8.5.4.3 Terugblik en resultaten versterking gebouwen

In de versterkingsaanpak zijn grofweg drie ‘regimes’ te beschouwen, die onderling nog verder zijn in te delen. De versterking via NAM kende in 2015 een langzame start: er waren door CVW enkele tientallen woningen opgenomen in een versterkingsprogramma en afspraken gemaakt met woningcorporaties. Per juni 2015 kreeg de NCG de regie over de versterking, zonder bevoegdheden om de uitvoering te kunnen monitoren of sturen. De gebiedsgerichte aanpak uit het Meerjarenprogramma kwam dan ook moeilijk op gang. Het CVW haalde jaar op jaar de afspraken over aantallen inspecties en beoordelingen niet. Met de aangekondigde vermindering van de gaswinning in maart 2018 volgde meer vertraging: voor een groot aantal woningen in het versterkingsprogramma werd de uitvoering (tijdelijk) stopgezet. Hoewel de minister op advies van de Mijnraad de gedane toezeggingen zo veel mogelijk wilde nakomen, kwam de NCG pas eind dat jaar met de nieuwe risicogerichte opzet in een nieuw Plan van Aanpak, dat vervolgens moest worden uitgewerkt via lokale plannen. Het is gezien de schaal van de versterking, waarin zo’n 26.000 adressen zouden moeten worden beoordeeld aan de hand van veiligheidsnormen, logisch dat de minister en NCG de versterking wilde laten af- en samenhangen van en met grotere regionale plannen, maar overeenstemming bereiken met al die instanties zorgde en zorgt voor veel vertraging in de uitvoering. Gekoppeld met alle voortschrijdende inzichten en technische discussies over wat veilig was, leverde dat voor de Groningers jarenlange onzekerheid op.

1224 *Pilot MKB-Compensatieregeling bij Versterken* 2018, p. 8.

1225 NCG 4 november 2018, p. 3.

1226 *Kamerstukken II* 2018/19, 33529, nr. 662, p. 10.

1227 *Jaarverslag* Commissie Bijzondere Situaties 2019, p. 19; *Klachten Jaarrapportage* 2019, p. 2; *Jaarverslag* Commissie Bijzondere Situaties 2020, p. 20; ‘Groninger Bodem Beweging wil óók compensatie voor mkb’ers voor financiële gevolgen aardbevingsproblematiek’, *Dagblad van het Noorden* 18 mei 2020.

1228 Stroebe e.a., *De sociale impact* 2020, p. 7.

Met de uitvoering is tot op heden weinig vooruitgang geboekt. Tot eind 2020 was volgens de NCG van de werkvoorraad van 26.724 bij 1.769 adressen het versterkingstraject afgerond; bij 3.161 adressen moest de versterking nog in zijn geheel worden opgestart. De bestuurlijke afspraken van november 2020 en de aankomende wetswijziging van de Tijdelijke wet Groningen beogen om na jaren van relatieve stilstand en voortdurende herbezinning met aanvullend budget nu wél tot meer voortvarende uitvoering te komen, maar medio 2021 gaf de NCG aan dat ‘nog niet duidelijk’¹²²⁹ was of zij haar jaarlijkse doelstelling zou halen.

8.5.5 *Leefbaarheidsmaatregelen*

In aanvulling op de vergoedingen voor drie soorten schade – fysieke schade, waardedaling en immateriële schade – en de versterkingsoperatie, kende het schadebeleid rond de gaswinning in Groningen ook verscheidene leefbaarheidsmaatregelen. NAM kende haar eigen Leefbaarheid- en Duurzaamheidsprogramma, waarlangs zij verschillende initiatieven in het aardbevingsgebied ondersteunde. Begin 2014 werd in een bestuursakkoord vastgelegd dat NAM, provincie en gemeenten (aanvullend) budget vrijmaakten om een leefbaarheidsprogramma op te zetten dat tot 2019 zou functioneren. Dit programma, wat ‘Kansrijk Groningen’ werd getiteld en onder regie van de Nationaal Coördinator Groningen (NCG) werd uitgevoerd, bestond uit drie sporen: projecten die zich richtten op gemeenten, regionale programma’s, en ondersteuning van bewonersinitiatieven. Ook werd, in lijn met het bestuursakkoord, Economic Board Groningen (EBG) opgericht, dat zich focuste op economisch perspectief voor de regio.

Eind 2018 kwamen de verschillende betrokken bestuurders met de opvolging van deze programma’s: onder de noemer Nationaal Programma Groningen (NPG) zou tot aan 2030 een verscheidenheid aan leefbaarheidsmaatregelen worden geïnitieerd, gecoördineerd en gefinancierd: het NPG zou zo’n € 1,15 miljard gaan beslaan, gezamenlijk betaald door NAM en Rijk. Vanaf 2019 begonnen de eerste initiatieven en uitwerkingen onder de vlag van de NPG; gemeenten en provincie werden gevraagd plannen op te stellen en via ‘Toukomst’ konden individuele Groningers projecten en ideeën aandragen. De diverse projecten zullen de komende jaren verder worden uitgewerkt en uitgevoerd.

In deze paragraaf beschrijf ik deze leefbaarheidsmaatregelen voor het aardbevingsgebied grotendeels op chronologische wijze: eerst behandel ik de leefbaarheidsprogramma’s onder regie van NAM, de leefbaarheidsprogramma’s gecoördineerd door de NCG en de initiatieven vanuit Economic Board Groningen, die ongeveer synchroon plaatsvonden; daarna bespreek ik de ontwikkelingen rond het Nationaal Programma Groningen.

8.5.5.1 *Opzet en verloop van leefbaarheidsmaatregelen*

Als onderdeel van het bestuursakkoord uit 2014 werd budget vrijgemaakt voor een ‘forse impuls’¹²³⁰ van de leefbaarheid van het aardbevingsgebied. De maat-

¹²²⁹ NCG 24 augustus 2021.

¹²³⁰ Bestuursakkoord 2014, p. 6.

regelen uit het bestuursakkoord zouden lopen van 2014 tot 2019.¹²³¹ NAM stelde € 35 miljoen beschikbaar voor besteding door de Dialoogtafel en kende hiernaast een eigen leefbaarheidsprogramma van € 25 miljoen.¹²³² Ook kon worden geput uit € 25 miljoen die provincie en gemeenten reeds voor leefbaarheid hadden gereserveerd.¹²³³

Leefbaarheidsprogramma's onder regie NAM

NAM ondersteunde reeds voor de aardbevingen en bijbehorende schadeproblematiek de Groningse regio via diverse leefbaarheidsinitiatieven, zoals bijdragen aan musea, cultuur en sport.¹²³⁴ Het NAM Leefbaarheid- en Duurzaamheidsprogramma '[ondersteunde] Groningse bottom-up initiatieven die inzetten op een structurele verbetering van de leefbaarheid, duurzaamheid en waardering van de regio.'¹²³⁵ Van 2014 tot en met 2019 stelde NAM € 25 miljoen beschikbaar, zoals vastgelegd in het Bestuursakkoord.

Een aanvraag moest gericht zijn op 'over het algemeen grotere initiatieven die bijdragen aan het versterken van de leefbaarheid in de omgeving',¹²³⁶ met een gevraagde financiële ondersteuning van minstens € 10.000. Aanvragen konden in principe worden ingediend door inwoners, maatschappelijke organisaties of ondernemingen zonder winstoogmerk van de gemeenten Appingedam, Bedum, Delfzijl, De Marne, Eemsum, Loppersum, Ten Boer, Winsum en Slochteren, hoewel ook partijen uit andere dorpen 'die te maken hebben met de gevolgen van de gaswinning uit het Groningengasveld'¹²³⁷ een aanvraag konden indienen. Na een gesprek met de aanvrager toetste NAM de aanvraag; NAM kon naar eigen inzicht besluiten een aanvraag voor te leggen aan een onafhankelijke Adviescommissie bestaande uit 'personen die vanuit een verschillende expertise betrokken zijn bij de regio'.¹²³⁸ Toekenning geschiedde op basis van de bijdrage van het project aan de kwaliteitsverbetering van de leefbaarheid of sociale cohesie, de bijdrage aan het perspectief van de regio, de duurzaamheid van het project, het draagvlak voor het project, de aansluiting bij andere plannen of projecten, in hoeverre het plan 'zonder obstakels'¹²³⁹ was en de mate van cofinanciering. Als een financiële bijdrage werd toegewezen, werden per project afspraken over tegenprestaties gemaakt.

Binnen het Leefbaarheid- en Duurzaamheidsprogramma zijn 500 aanvragen in ontvangst genomen.¹²⁴⁰ Gehonoreerde aanvragen waren lokale initiatieven zoals speeltuinen, recreatieve natuur, buurtschoolpleinen, dorpstuinen, en vernieuwing van voorzieningen van sportverenigingen.¹²⁴¹ NAM honoreerde ongeveer 200

1231 Bestuursakkoord 2014, p. 2; *Notitie Leefbaarheidsprogramma NCG* 2016, p. 7-8.

1232 Bestuursakkoord 2014, p. 6.

1233 Bestuursakkoord 2014, p. 9.

1234 Brandsma, Ekker & Start 2016, p. 163.

1235 NAM, 'Leefbaarheid en duurzaamheidsprogramma' 2018.

1236 NAM, 'Leefbaarheid en duurzaamheidsprogramma' 2018.

1237 NAM, 'Leefbaarheid en duurzaamheidsprogramma' 2018.

1238 NAM, 'Leefbaarheid en duurzaamheidsprogramma' 2018.

1239 NAM, 'Leefbaarheid en duurzaamheidsprogramma' 2018.

1240 NAM, 'Leefbaarheid en duurzaamheidsprogramma' 2018.

1241 *Maatschappelijke Effecten Inventarisatie* 2017, p. 50-51; NAM, 'Leefbaarheidsprojecten' 2020.

aanvragen, maar rapporteerde niet hoeveel budget hieraan is uitgegeven. Het programma liep tot en met 2019 en is per 2020 beëindigd.¹²⁴²

Een speciaal onderdeel van het programma werd gevormd door Elk Dorp een Duurzaam Dak, dat als oogmerk had om binnen ieder dorp binnen de aardbevingsgemeenten een financiële bijdrage te leveren voor een duurzame ontmoetingsplek.¹²⁴³ Het programma liep van 2016 tot 2018 en kende negen toekenningsrondes.¹²⁴⁴ De uitvoering werd verzorgd door het collectief Groninger Dorpen.¹²⁴⁵ 69 dorpshuizen hebben een bijdrage gevraagd voor duurzame aanpassingen, waarvoor in totaal € 2,6 miljoen werd toegekend. Aangezien het budget voor het programma € 5 miljoen behelsde en dus nog niet was uitgeput, werden andere dorpen aangespoord binnen het reguliere Leefbaarheid- en Duurzaamheidprogramma van NAM een aanvraag te doen.¹²⁴⁶ Ook kende NAM het programma Herbestemming Cultureel Erfgoed, waarlangs eigenaren van erfgoed zoals kerken, molens, borgen, boerderijen, of beeldbepalende gebouwen een financiële bijdrage konden aanvragen. Het programma beoogde om deze gebouwen een tweede leven te geven via behoud, herstel en herbestemming. NAM werkte voor de uitvoering van dit programma samen met Libau.¹²⁴⁷

Leefbaarheidsprogramma's 'Kansrijk Groningen' onder regie NCG 2014-2018

De Dialoogtafel kwam vanuit haar regierol medio 2014 met een driesporenbeleid rondom de leefbaarheidsprogramma's: projecten die zich richtten op gemeenten, regionale programma's, en ondersteuning van bewonersinitiatieven.¹²⁴⁸ Na het opheffen van de Dialoogtafel werd besloten dat de Nationaal Coördinator Groningen via het Meerjarenprogramma de regie zou voeren op de leefbaarheidsprogramma's.¹²⁴⁹

Gemeenten werd budget geboden voor gemeentelijke herstructurering. Het totale budget van bijna € 16 miljoen werd naar inwoneraantal over de aardbevingsgemeenten verdeeld. Gemeenten konden vanaf januari 2015 aanvragen indienen voor herstructureringsprojecten.¹²⁵⁰ Het budget was bedoeld voor initiatieven die vanwege hun omvang gemeentelijk geregeld zouden worden en niet door lokale initiatieven tot stand kwamen, zoals herinrichting van gebieden na sloop of het verduurzamen van scholen.¹²⁵¹ Aanvankelijk werd het budget verdeeld door de Dialoogtafel; dit werd na opheffing overgenomen door de NCG.¹²⁵² De NCG voegde als toetsingscriterium toe dat de projecten een relatie moesten hebben tot de aardbevingen of versterkingsopgave.¹²⁵³ Gemeenten ontvingen alleen hun aandeel in het budget als zij een kwalitatief voldoende plan indienden in de ogen

1242 NAM, 'Leefbaarheid en duurzaamheidprogramma' 2021.

1243 Kansrijk Groningen 2019.

1244 NAM 21 februari 2019.

1245 *Notitie Leefbaarheidsprogramma NCG* 2016, p. 4.

1246 NAM 7 maart 2019.

1247 Kansrijk Groningen, 'Herbestemming cultureel erfgoed' 2019; Libau 2019.

1248 *Tussenevaluatie* 2019, p. 5.

1249 *Notitie Leefbaarheidsprogramma NCG* 2016, p. 3.

1250 *Tussenevaluatie* 2019, p. 5.

1251 Kansrijk Groningen 2017; *Notitie Leefbaarheidsprogramma NCG* 2016, p. 12-13.

1252 *Notitie Leefbaarheidsprogramma NCG* 2016, p. 5.

1253 *Tussenevaluatie* 2019, p. 9.

van de NCG en haar onafhankelijke toetsingscommissie.¹²⁵⁴ In totaal werden 28 aanvragen gehonoreerd. Anno 2019 waren negen van deze projecten afgerond.¹²⁵⁵ De meeste projecten waren gericht op vernieuwing van (winkel)centra en het samenvoegen van voorzieningen zoals scholen vanwege de bevolkingskrimp in de regio.¹²⁵⁶

Via het spoor van de regionale programma's werden drie projecten ingesteld: Snel Internet Groningen, Lokale energietransitie, en Dorpsvisies en landschap. (Elk Dorp een Duurzaam Dak en Herbestemming Cultureel Erfgoed, onder regie van NAM, vielen ook onder dit regionale spoor.)¹²⁵⁷

Snel Internet Groningen kende een lange aanlooptijd. Het programma had als doel iedereen in Groningen – ook buiten het aardbevingsgebied¹²⁵⁸ – toegang tot breedbandinternet te kunnen verstrekken. Nadat onderzoek uitwees dat het niet rendabel zou zijn om breedbandinternet door de markt te laten aanleggen, vooral buiten de bebouwde kom,¹²⁵⁹ en een inventarisatie onder inwoners en ondernemers uitwees dat wel behoefte was aan sneller internet,¹²⁶⁰ stelden Gedeputeerde Staten van de Provincie Groningen krachtens de kaderverordening een subsidie-regeling op.¹²⁶¹ De subsidie was gericht op privaatrechtelijke rechtspersonen die de internetverbinding konden realiseren¹²⁶² en vergoedde maximaal 80% van de (subsidieabele) kosten van de aanleg.¹²⁶³ Vervolgens moest de subsidieontvanger de internetverbinding marktconform aanbieden.¹²⁶⁴ De regeling richtte zich op zogenaamde 'witte gebieden',¹²⁶⁵ waar de huidige internetsnelheid laag was en marktpartijen geen plannen hadden deze te verhogen.¹²⁶⁶ Het subsidieplafond bedroeg € 40 miljoen,¹²⁶⁷ waarvan € 30 miljoen als lening werd bijgedragen door de provincie, plus bijdragen van € 5 miljoen door de Economic Board Groningen en € 5 miljoen door NCG vanuit het leefbaarheidsprogramma.¹²⁶⁸ Drie aanbieders deden eind 2016 een subsidieaanvraag;¹²⁶⁹ de provincie selecteerde Rodin Broadband Groningen.¹²⁷⁰ Beoogd was dat Groningers eind 2018¹²⁷¹ waren aangesloten op het breedbandinternet. Het ontwerp van de regeling, de aanbesteding,¹²⁷² de wereldwijde toegenomen vraag naar glasvezel en 'perikelen met een Chinese telecomleverancier'¹²⁷³ leidden tot vertraging. In december 2017 werd de overeenkomst getekend. In de eerste helft van 2018 werd geïnventariseerd waar

1254 Kansrijk Groningen 2017.

1255 *Jaarverslag NCG* 2020, p. 15.

1256 *Tussenevaluatie* 2019, p. 7.

1257 *Notitie Leefbaarheidsprogramma NCG* 2016, p. 4.

1258 Provincie Groningen 12 oktober 2016.

1259 Provincie Groningen 2 maart 2015.

1260 *Tussenevaluatie* 2019, p. 10.

1261 Subsidieregeling 'Snel Internet' Groningen, *Provinciaal Blad* 2016, nr. 5560, p. 1.

1262 *Provinciaal Blad* 2016, nr. 5560, p. 2.

1263 *Provinciaal Blad* 2016, nr. 5560, p. 3, 7.

1264 *Provinciaal Blad* 2016, nr. 5560, p. 6.

1265 *Provinciaal Blad* 2016, nr. 5560, p. 5.

1266 Provincie Groningen 14 mei 2018.

1267 Subsidieplafond 'Snel Internet' Groningen, *Provinciaal Blad* 2016, nr. 5559.

1268 *Tussenevaluatie* 2019, p. 5.

1269 NCG 4 april 2017.

1270 Provincie Groningen 19 juli 2017.

1271 Provincie Groningen 1 september 2016.

1272 *Tussenevaluatie* 2019, p. 9.

1273 Provincie Groningen 30 september 2019.

behoefte was, waarbij aardbevingsgebieden als eerste aan de beurt waren.¹²⁷⁴ Minimaal 50% van de adressen die in aanmerking kwam voor een aansluiting, diende aan te geven mee te willen doen aan het project en internet te gaan afnemen; dit lukte op alle locaties. Medio 2018 werden de eerste uitvoeringswerkzaamheden gestart.¹²⁷⁵ In totaal resulteerde de regeling in de mogelijkheid voor bijna 14.000 Groningse adressen om zich te laten aansluiten op snel internet. In september 2019 werden de eerste verbindingen opgeleverd. Verwachting was dat medio 2021 de gehele provincie werd aangesloten,¹²⁷⁶ het project liep echter minstens een half jaar vertraging op.¹²⁷⁷

Het deelprogramma Lokale energietransitie was een samenwerking van partijen die zich bezighouden met duurzame energie: Grunneger Power, Groninger Energie Koepel en de Natuur- en Milieufederatie Groningen. Onder regie van de provincie voerden zij via negen projecten duurzaamheidsmaatregelen uit.¹²⁷⁸ Het doel was vanuit lokale initiatieven duurzame energie op te wekken. De plannen resulteerden onder meer in een bijdrage aan een revolverend fonds voor bewonersinitiatieven rond verduurzaming,¹²⁷⁹ procesbegeleiding en kennisbijeenkomsten over collectieve inkoop of oprichting van eigen energiebedrijven,¹²⁸⁰ en een subsidieregeling voor opstartbijdragen voor energiecollectieven met maximaal € 10.000 per collectief.¹²⁸¹ De projecten, in totaal ter waarde van € 5,15 miljoen, werden in 2019 afgerond.¹²⁸² Er was een ‘dekkend netwerk gerealiseerd van bewonersinitiatieven die als doel hebben energie te besparen of op te wekken. Vanuit de initiatieven zijn corporaties ontstaan, zodat de bewoners zelf regie kunnen voeren en toekomstige revenuen terugvloeien naar de bewoners zelf’.¹²⁸³

Het derde regionale deelprogramma, Dorpsvisies en Landschap, werd uitgevoerd onder regie van Landschapsbeheer Groningen en ging in 2016 van start.¹²⁸⁴ Het programma bestond uit drie onderdelen. Voor inwoners van dorpen werd binnen de programmalijn ‘wierde- en lintdorpen’ de mogelijkheid geboden om een project in te dienen voor de verbetering van de leefbaarheid en het landschap in het dorp tussen € 50.000 en € 150.000.¹²⁸⁵ Er werden aanvragen gehonoreerd voor cultuurhistorische terreinen, dorpsstuinen, dorpsentrees, natuurspeelplaatsen en andere groenvoorzieningen in veertien dorpen.¹²⁸⁶ Het onderdeel ‘lijnen in het landschap’ richtte zich vanuit een samenwerking van regionale partijen op het herstellen en verbeteren van de verbindingen tussen dorpen, via wegbepalingen, beplanting rondom oevers en dijken, en herstel van oude dijkvoorzieningen.¹²⁸⁷ Via ‘routestructuren’ richtte Landschapsbeheer zich samen met andere partijen

1274 Provincie Groningen 30 september 2019.

1275 Provincie Groningen 14 mei 2018.

1276 Provincie Groningen 30 september 2019; Folkers, *RTV Noord* 19 november 2019.

1277 De Veer, *Dagblad van het Noorden* 24 maart 2021.

1278 *Programma Lokale energietransitie* 2016; *Tussenevaluatie* 2019, p. 5.

1279 *Tussenevaluatie* 2019, p. 7; *Energietransitie provincie Groningen* 2016, p. 31-32.

1280 Kansrijk Groningen, ‘Lokale energietransitie’ 2019.

1281 Provincie Groningen 2016; ‘Uitvoeringsprogramma Leefbaarheid Provincie Groningen 2016-2020: subsidieregelingen en -plafonds’, *Provinciaal blad* 2016, 2020.

1282 *Jaarverslag NCG* 2020, p. 15.

1283 *Tussenevaluatie* 2019, p. 11.

1284 *Dorpsvisies en landschap in beeld* 2019, p. 3.

1285 *Tussenevaluatie* 2019, p. 9.

1286 *Dorpsvisies en landschap in beeld* 2019, p. 5.

1287 *Dorpsvisies en landschap in beeld* 2019, p. 9; Kansrijk Groningen, ‘Lijnen in het Landschap’ 2019.

op het creëren van een wandelnetwerk door de regio en het verbeteren van het bestaande fietsnetwerk.¹²⁸⁸ Veel van de werkzaamheden zijn door vrijwilligers verricht.¹²⁸⁹ Het programma werd eind 2020 afgerond.¹²⁹⁰

Op initiatief van de Dialogotafel werd in oktober 2014 het Loket Leefbaarheid ingesteld als ondersteuning voor bewonersinitiatieven, het derde spoor.¹²⁹¹ (Het Leefbaarheid- en Duurzaamheidsprogramma van NAM werd ook aangemerkt als ondersteuning voor bewonersinitiatief binnen dit spoor.¹²⁹²) De uitvoering werd opgepakt door maatschappelijke organisatie Groninger Dorpen. Het loket was gebaseerd op eerdere succesvolle dorpsloketten:¹²⁹³ inzet was een laagdrempelig loket te bieden voor initiatieven tot € 10.000.¹²⁹⁴ Aanvragen konden door natuurlijke en rechtspersonen uit de negen aardbevingsgemeenten worden ingediend¹²⁹⁵ en kenden een breed karakter: ook evenementen en restauraties konden deels worden ondersteund.¹²⁹⁶ Toekenning was gebaseerd op een aantal criteria, waaronder: het project was gericht op leefbaarheid, kende draagvlak onder de bevolking, zou banden versterken tussen organisaties in het dorp of buurdorpen, was eenjarig, en financieel haalbaar.¹²⁹⁷ De criteria werden flexibel opgesteld, vanuit het idee '[b]ewoners bepalen immers zelf wat leefbaarheid voor hun betekent.'¹²⁹⁸ Aanvragen werden voorgelegd aan een beoordelingscommissie bestaande uit vertegenwoordigers van NAM, gemeenten, provincie, Groninger Dorpen, GBB en MKB.¹²⁹⁹ De medewerkers van het Loket adviseerden aanvragers op verzoek en hadden mandaat om aanvragen tot € 1.000 toe te kennen zonder tussenkomst van de beoordelingscommissie.¹³⁰⁰ Vanaf december 2014 konden aanvragen worden ingediend,¹³⁰¹ in februari 2015 werden de eerste aanvragen gehonoreerd.¹³⁰² Vanaf mei 2017 werd het op verzoek van aanvragers mogelijk aanvullend budget aan te vragen voor procesbegeleiding om de initiatieven beter te kunnen realiseren.¹³⁰³ Het Loket Leefbaarheid ontving in totaal 1.756 aanvragen, waarvan 1.210 werden toegekend ter waarde van ruim € 5,4 miljoen.¹³⁰⁴ De meeste toekenningen richtten zich op evenementen, verbetering van openbare ruimte en andere openbare accommodaties.¹³⁰⁵ Het Loket moest vroegtijdig sluiten omdat het budget al begin 2018, een jaar voor de beoogde einddatum, was uitgeput.¹³⁰⁶

1288 *Dorpsvisies en landschap in beeld* 2019, p. 13.

1289 *Dorpsvisies en landschap in beeld* 2019, p. 16-18.

1290 Landschapsbeheer Groningen 2020.

1291 *Tussenevaluatie* 2019, p. 5.

1292 *Notitie Leefbaarheidsprogramma NCG* 2016, p. 4.

1293 *Notitie Leefbaarheidsprogramma NCG* 2016, p. 16.

1294 *Tussenevaluatie* 2019, p. 5.

1295 *Loket Leefbaarheid* 2019, p. 5, 23.

1296 *Loket Leefbaarheid* 2019, p. 5.

1297 *Loket Leefbaarheid* 2019, p. 4-5.

1298 *Loket Leefbaarheid* 2019, p. 9.

1299 *Loket Leefbaarheid* 2019, p. 3.

1300 *Tussenevaluatie* 2019, p. 10.

1301 *Loket Leefbaarheid* 2019, p. 2.

1302 'Loket Leefbaarheid keert voor eerste keer uit', *RTV Noord* 11 februari 2015.

1303 *Tussenevaluatie* 2019, p. 8.

1304 *Loket Leefbaarheid* 2019, p. 21.

1305 *Loket Leefbaarheid* 2019, p. 22.

1306 *Tussenevaluatie* 2019, p. 11; 'Loket Leefbaarheid heeft bijna geen geld meer (update)', *RTV Noord* 11 januari 2018.

Economic Board Groningen

Aanvullend op de maatregelen gericht op leefbaarheid uit het bestuursakkoord werden maatregelen genomen rondom het ‘economisch perspectief van de regio’.¹³⁰⁷ Een Economic Board werd ingesteld dat zich moest richten op versterken van bouw, chemie, energie, agribusiness en MKB, aansluitend bij de aanbevelingen van de commissie-Meijer. Hiervoor stelde NAM tot en met 2018 € 65 miljoen en de provincie € 32,5 miljoen beschikbaar, waarvan € 22,5 miljoen een bijdrage en € 10 miljoen in de vorm van een renteloze lening.¹³⁰⁸

Economic Board Groningen (EBG) startte in september 2014 met het uitwerken van een programma en voegde de sectoren ICT, healthy ageing en toerisme en recreatie toe.¹³⁰⁹ EBG bestond uit een stichting die aanstuurde, en een NV als dochteronderneming dat financiële instrumenten uitvoerde.¹³¹⁰ EBG kende naast een dagelijks bestuur een Raad van Commissarissen, bestaande uit vier leden die waren aangewezen door de vier bestuursakkoordpartijen – NAM, Rijk, provincie en gemeenten – en een onafhankelijke voorzitter.¹³¹¹ Het werkgebied van EBG bestond uit de aardbevingsgemeenten:¹³¹² hier wilde EBG zich richten op bestaande processen in de regionale economie zoals het verbinden van sectoren en gebiedsmarketing, het helpen realiseren van voorwaardenscheppende activiteiten zoals nieuwe opleidingen en internetverbindingen, en het versterken van het financieringsklimaat via een kapitaalfonds en kredietmogelijkheden voor ondernemers.¹³¹³ De EBG coördineerde de activiteiten met de Dialoogtafel (en later NCG) als regievoerder van het leefbaarheidsprogramma, om gecombineerde versterking van de regionale economie en leefbaarheid aan te moedigen.¹³¹⁴

EBG kreeg vanaf de tweede helft van 2015 beschikking over financiële middelen¹³¹⁵ en stelde sindsdien diverse instrumenten beschikbaar. Vanaf medio 2016 kende zij een eigen GROEIFonds dat leningen, garanties en participaties bood.¹³¹⁶ Het fonds ontving zo’n 400 aanvragen voor financiering; tot en met 2019 werd € 26,4 miljoen aan 35 ondernemingen geëncmitteerd.¹³¹⁷ Via een bijdrage aan de provinciale regeling Regionale Investeringssteun Groningen (RIG) werden subsidies verstrekt aan ondernemers die zich (wild)en vestigen op het Zernike Science Park of in de Eemsdelta.¹³¹⁸ Vanaf 2015 werd gewerkt aan het programma 5Groningen, een grootschalige proef rondom de toepassing van 5G.¹³¹⁹ Daarnaast droeg EBG bij aan de regeling Snel Internet Groningen.¹³²⁰ In 2016 werd in samenwerking met Bouwend Nederland, TNO en de Hanzehogeschool Building gestart, een innovatiecentrum voor bouwkennis, dat medio 2017 opende.¹³²¹ In

1307 Bestuursakkoord 2014, p. 7.

1308 *Jaaroverzicht EBG* 2016, p. 8.

1309 *Route voor het versterken van de economie in Noordoost Groningen* 2014, p. 6.

1310 *Route voor het versterken van de economie in Noordoost Groningen* 2014, p. 7.

1311 *Route voor het versterken van de economie in Noordoost Groningen* 2014, p. 28;

1312 *Jaaroverzicht EBG* 2016, p. 3.

1313 *Route voor het versterken van de economie in Noordoost Groningen* 2014, p. 13-23.

1314 *Route voor het versterken van de economie in Noordoost Groningen* 2014, p. 15.

1315 *Jaaroverzicht EBG* 2016, p. 8.

1316 *Jaaroverzicht EBG* 2016, p. 10.

1317 *Jaaroverzicht EBG* 2019, p. 8; *Jaaroverzicht EBG* 2020, p. 7.

1318 ‘Subsidieregeling Regionale investeringssteun Groningen 2015 (RIG 2015)’, *Provinciaal blad* 2015, 4239.

1319 *Jaaroverzicht EBG* 2016, p. 13; *Jaaroverzicht* 2017, p. 18; *Jaaroverzicht EBG* 2018, p. 18-19.

1320 *Jaaroverzicht EBG* 2017, p. 14.

1321 *Jaaroverzicht EBG* 2017, p. 17.

2017 startte EBG een aantal regelingen om ondernemers in de regio te faciliteren: de AdviesregelinG vergoedde tot 50% van advieskosten van ondernemers over businessplannen of haalbaarheid;¹³²² de ArbeidsplaatsenregelinG liet bedrijven die vanwege nieuwe activiteiten of uitbreiding meer personeel nodig hadden een vergoeding per arbeidsplaats aanvragen;¹³²³ via de InnovatieregelinG konden ondernemers die werkten aan nieuwe producten of processen ondersteuning aanvragen.¹³²⁴ EBG moedigde nieuwe bedrijven aan zich te vestigen in de regio en ondernemerschap via pitchevenementen, kenniscafés, en bedrijfsbezoeken.¹³²⁵ Hiernaast richtte EBG zich op ICT-onderwijs,¹³²⁶ toekomstbestendig onderwijs¹³²⁷ en techniek via De Jonge Onderzoekers Eemsdelta.¹³²⁸ Voor de toeristische sector stelde EBG vanaf 2017 een Touristic Board in.¹³²⁹ Via de toeristische campagne ‘het Groningste van Groningen’ en via Augmented Groningen werd tot 2020 gebiedsmarketing georganiseerd.¹³³⁰ Tot slot startte EBG in 2018 een programma Groene Chemie en Energie, dat zich richtte op verduurzaming van energie in de regio vanwege de beoogde stopzetting van de gaswinning per 2030.¹³³¹ Hoewel EBG aanvankelijk tot 2020 zou functioneren, zal het werkzaamheden gericht op MKB voortzetten in samenhang met bestuurlijke partijen en het Nationaal Programma Groningen.¹³³²

Nationaal Programma Groningen

De leefbaarheidsprogramma's uit het bestuursakkoord waren beoogd zo'n vijf jaar te beslaan en daarmee eind 2018 te worden afgerond. Maatschappelijke organisaties vroegen om een ‘volwaardig vervolg’.¹³³³ De minister van EZK gaf bij de vervroegde beëindiging van de gaswinning aan zich te richten op ‘een substantiële, meerjarige bijdrage die onafhankelijk is van de gasbaten en de omvang van de versterkingsoperatie’.¹³³⁴ Bestuurders van het Rijk en regionale overheden kwamen in oktober 2018 met een startdocument van het nieuwe Nationaal Programma Groningen (NPG).¹³³⁵ Het NPG zou worden opgebouwd door drie programmalijnen: kracht en trots, gericht op het verbeteren van de voorzieningen, welzijn en leefomgeving; natuur, energie en klimaat, gericht op verduurzaming en klimaatadaptatie; en economie en arbeidsmarkt, gericht op het stimuleren van de regionale economie.¹³³⁶ In aanvulling op deze thema's wilden de initiatiefnemers aan Groningers vragen wat zij als langetermijnvisie voor de regio zagen

¹³²² Jaaroverzicht EBG 2018, p. 13.

¹³²³ Jaaroverzicht EBG 2018, p. 13.

¹³²⁴ Jaaroverzicht EBG 2018, p. 13.

¹³²⁵ Jaaroverzicht EBG 2019, p. 9; Jaaroverzicht EBG 2020, p. 8.

¹³²⁶ Jaaroverzicht EBG 2018, p. 14.

¹³²⁷ Jaaroverzicht EBG 2019, p. 7, 10; Jaaroverzicht EBG 2019, p. 10.

¹³²⁸ Jaaroverzicht EBG 2020, p. 10.

¹³²⁹ Jaaroverzicht EBG 2017, p. 19.

¹³³⁰ Jaaroverzicht EBG 2019, p. 11; Jaaroverzicht EBG 2020, p. 12-13.

¹³³¹ Jaaroverzicht EBG 2020, p. 14.

¹³³² Bijvoorbeeld via ondernemersloket GroBusiness: ‘GroBusiness: voor vragen van Groningse ondernemers’, Nationaal Programma Groningen 7 april 2021.

¹³³³ Kwartaalrapportage Q2 2018, p. 33.

¹³³⁴ Kamerstukken II 2017/18, 33529, nr. 457, p. 9.

¹³³⁵ Startdocument Nationaal Programma Groningen 2018, p. 1-2.

¹³³⁶ Startdocument Nationaal Programma Groningen 2018, p. 22-49.

via participatie-initiatief Toekomst 2040.¹³³⁷ Het NPG bouwde waar mogelijk voort op initiatieven als het Erfgoedprogramma, het Scholenprogramma, het Zorgprogramma en het 1000-banenplan¹³³⁸ en de leefbaarheidsprogramma's.¹³³⁹ Vanuit het Rijk werd, inclusief bijdrage van zo'n € 500 miljoen van NAM voortvloeiend uit de onderlinge financieringsafspraken, € 1,15 miljard beschikbaar gesteld. Alle projecten zouden gefinancierd worden met regionale publieke of private middelen.¹³⁴⁰

In aanloop naar invulling van het NPG werd voor 2018 € 50 miljoen beschikbaar gesteld¹³⁴¹ voor eerste projecten gericht op geestelijke ondersteuning van Groningers, pilots voor aardgasloze wijken, waterstoftechnologie, en een bijdrage aan de provinciale subsidieregeling Regionale Investeringssteun Groningen.¹³⁴² In maart 2019 werden via een bestuursovereenkomst aanvullende afspraken over het Programma gemaakt en een programmamanager aangewezen.¹³⁴³ Besloten werd tot elf programma's: zeven lokale, te ontwikkelen door de aardbevingsgemeenten, en vier thematische onder regie van de provincie gericht op innovatie en investeringen; vergroening, verduurzaming en industrie; natuur, landbouw en klimaatbestendigheid; en arbeidsmarkt en opleidingen.¹³⁴⁴ Het bestuur van het NPG werd gevormd uit collegeleden uit de zeven gemeenten, een gedeputeerde van de provincie, de ministers van BZK en EZK, en vertegenwoordigers vanuit landbouw, kennisinstellingen, woningbouwcorporaties, het bedrijfsleven en het Groninger Gasberaad. De Commissaris van de Koning werd de onafhankelijke voorzitter.¹³⁴⁵ De programma's dienden te worden vastgesteld door de lokale bestuurders en het NPG-bestuur, geadviseerd door een onafhankelijke beoordelingscommissie.¹³⁴⁶

In afwachting van verdere uitwerking werd in 2019 aangesloten bij eerdere leefbaarheidsprogramma's door budget te besteden aan erfgoed, bewonersinitiatieven, en stads- en dorpsvernieuwing, waaronder herstart van het Loket Leefbaarheid.¹³⁴⁷ Het Programmakader werd in september 2019 gepresenteerd. Het document bevatte randvoorwaarden voor de invulling van het programma voor de komende tien jaar: participatie, integraliteit, proportionaliteit, samenhang toekomstbestendigheid, en cofinanciering, dat vooral geldt voor thematische projecten (50%).¹³⁴⁸

Daarnaast stelde men concrete indicatoren op om voortgang te meten op de twee hoofddoelen van het programma: de 'brede welvaart' die in de regio wordt ervaren, en het imago dat de regio heeft; en de vier thema's, die werden uitgedrukt

1337 *Startdocument Nationaal Programma Groningen* 2018, p. 7.

1338 *Kamerstukken II* 2018/19, 33529, nr. 528, p. 2.

1339 *Startdocument Nationaal Programma Groningen* 2018, p. 16.

1340 *Kamerstukken II* 2018/19, 33529, nr. 528, p. 3.

1341 *Kamerstukken II* 2018/19, 33529, nr. 528, p. 3.

1342 *Kamerstukken II* 2018/19, 33529, nr. 531; 'Regionale Investeringssteun Groningen 2019', *Provinciaal Blad* 2018, 9799.

1343 *Kamerstukken II* 2018/19, 33529, nr. 587; *Bestuursovereenkomst 2019; Een programma dat groeit* 2019.

1344 *Een programma dat groeit* 2019, p. 25-27.

1345 *Bestuursovereenkomst* 2019, p. 8-9; *Een programma dat groeit* 2019, p. 59.

1346 *Een programma dat groeit* 2019, p. 30-32; *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 744, p. 60; 'Onafhankelijke beoordelingscommissie', *Nationaal Programma Groningen* 2020.

1347 *Kamerstukken II* 2018/19, 33529, nr. 587, p. 2; *Een programma dat groeit* 2019, p. 17.

1348 *Programmamakader* 2019, p. 30-31.

in de ambities economie, werken en leren, leefbaarheid, en natuur en klimaat.¹³⁴⁹ Het visieproject 'Toekomst 2040' werd omgevormd tot Toukomst: inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties en overheden werden gevraagd een toekomstbeeld te schetsen van de regio anno 2040, als 'inhoudelijk fundament van Nationaal Programma Groningen'.¹³⁵⁰ Verder werd via NPG-gelden een vervolg gegeven aan het Erfgoedprogramma,¹³⁵¹ het Zorgprogramma,¹³⁵² en de ondersteuning van lokale energiecoöperaties. In aanvulling op het Loket Leefbaarheid werd binnen het 'Programma bewonersinitiatieven' een Impulsloket gelanceerd, waar aanvragen boven € 10.000 terecht konden.¹³⁵³ Het Programmakader werd eind 2019 vastgesteld door Provinciale Staten en de gemeenteraden,¹³⁵⁴ waarna zij de programma's konden opstellen.¹³⁵⁵ Vanaf oktober 2019 nam de minister van BZK de verantwoordelijkheid voor de NPG over van de minister van EZK.¹³⁵⁶

Gedurende de uitwerking van de kaders ondersteunde het NPG diverse projecten, zoals het ontwikkelen van ondersteunend systeem voor treinmachinisten,¹³⁵⁷ restenergie op het Chemiepark,¹³⁵⁸ een leergang over offshore windparken,¹³⁵⁹ installeren van laadpalen voor elektrisch (deel-)vervoer,¹³⁶⁰ en een nieuw cultureel centrum in Delfzijl.¹³⁶¹ Gedurende 2020 ontwikkelden provincie en gemeenten hun programma's en werden deze goedgekeurd door het bestuur van NPG, zodat de eerste projecten konden worden voorbereid of aan de uitvoering kon worden begonnen; de meeste projecten zijn meerjarig.¹³⁶² In 2020 vond tevens de nulmeting plaats van diverse referentiepunten wat betreft de 'brede welvaart' die via het NPG wordt beoogd te worden verbeterd; hieruit bleek dat de regio relatief lage brede welvaart kent ten opzichte van de rest van Nederland en er, via het NPG, nog veel te verbeteren blijkt.¹³⁶³

Het Loket Leefbaarheid, dat tot maart 2029 een budget van € 10 miljoen zal krijgen, kende een nieuwe beoordelingscommissie bestaande uit vier inwoners van het gebied en een medewerker van de provincie. Het werd vormgegeven als provinciale subsidieregeling.¹³⁶⁴ In 2019 werden 172 aanvragen ingediend, waarvan 81 zijn toegekend ter waarde van € 450.000.¹³⁶⁵ Vanwege de hoeveelheid aanvragen werd voor 2020 het subsidieplafond verhoogd; er werden 235 aanvragen ingediend, waarvan 129 werden toegekend ter waarde van ruim € 1 miljoen.¹³⁶⁶ Ook het Impulsloket werd vormgegeven via een subsidieregeling vanuit de

¹³⁴⁹ *Programmamakader* 2019, p. 18-24.

¹³⁵⁰ *Programmamakader* 2019, p. 41.

¹³⁵¹ *Jaarverslag NPG* 2020, p. 46.

¹³⁵² *Jaarverslag NPG* 2020, p. 44.

¹³⁵³ *Programmamakader* 2019, p. 40-41.

¹³⁵⁴ *Programmamakader* 2019, p. 52.

¹³⁵⁵ *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 743; *Programmamakader* 2019, p. 11.

¹³⁵⁶ *Stcrt* 2019, 61402; *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 695, p. 7.

¹³⁵⁷ *Jaarverslag NPG* 2020, p. 27.

¹³⁵⁸ *Jaarverslag NPG* 2020, p. 25.

¹³⁵⁹ *Jaarverslag NPG* 2020, p. 29.

¹³⁶⁰ *Jaarverslag NPG* 2020, p. 41.

¹³⁶¹ *Jaarverslag NPG* 2020, p. 37.

¹³⁶² *Jaarverslag NPG* 2021, p. 10-12.

¹³⁶³ *Nulmeting NPG* 2021, p. 3-6.

¹³⁶⁴ 'Subsidieregeling loket leefbaarheid Nationaal Programma Groningen 2019', *Provinciaal Blad* 2019, 5966;

'Subsidieregeling loket leefbaarheid Nationaal Programma Groningen', *Provinciaal Blad* 2020, 8936.

¹³⁶⁵ *Jaarverslag NPG* 2020, p. 43.

¹³⁶⁶ *Jaarverslag NPG* 2021, p. 42.

provincie; het trad vanaf 1 april 2020 in werking.¹³⁶⁷ Aanvragen moesten aansluiten bij de ambities en randvoorwaarden van het NPG en konden worden ingediend door inwonersgroepen en kleine ondernemers. Inwonersgroepen – stichtingen, verenigingen en coöperaties – konden bijdragen aanvragen tussen € 10.000 en € 125.000 voor maximaal 50% van de projectkosten. Lokale ondernemers met maximaal € 20.000 omzet konden een bijdrage aanvragen tot € 15.000, maximaal 50% van de investeringsuitgaven.¹³⁶⁸ De regeling wordt uitgevoerd door Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN). Het subsidieplafond voor 2020 werd voor inwonersgroepen vastgesteld op € 937.500 en voor kleine ondernemers op € 312.500.¹³⁶⁹ In 2020 ontving het Impulsloket 52 aanvragen, waarvan 16 werden toegekend ter waarde van ongeveer € 730.000.¹³⁷⁰

Vanwege de coronacrisis werd de visie van het project Toukomst begin 2021 gepresenteerd, later dan zoals beoogd in de zomer van 2020.¹³⁷¹ Er werden 900 ideeën ingestuurd, die werden gebundeld tot 59 projecten en 30.000 maal (online) werden beoordeeld. Op basis van deze participatie kwam het Toukomstpanel, bestaande uit twintig Groningers en een onafhankelijke voorzitter, tot een keuze in de projecten, gericht op landschap, cultuur en het bevorderen van een prettige leefomgeving.¹³⁷² Als gevolg van de bestuurlijke afspraken omtrent de versterking eind 2020 kwamen tevens aanvullende middelen beschikbaar voor woningbouw, energietransitie en versterking van regionale economie. In een Toekomstagenda werden thema's geagendeerd en afspraken gemaakt tussen Rijk en regio over concrete beleidspunten.¹³⁷³ De diverse projecten onder de paraplu van de NPG zullen de komende jaren worden uitgewerkt en uitgevoerd.

8.5.5.2 Beoordeling en evaluatie van leefbaarheidsmaatregelen

In een aantal onderzoeken werd gereflecteerd over de leefbaarheid in de regio in het algemeen.

Zo schetste de Onafhankelijke Raadsman in 2013 dat steeds meer mensen 'ernstige zorgen over het toekomstperspectief van de regio en de leefbaarheid in het gebied'¹³⁷⁴ uitten. De commissie-Meijdam stelde in haar eindadvies dat de regio geen balans ervaarde tussen baten en kosten van de aardgaswinning. Inwoners zouden inspraak moeten hebben in de besteding van een fonds rondom 'compensatiemiddelen ... die meer structureel van aard zijn en die beter aansluiten bij wat burgers belangrijk en waardevol vinden voor hun directe leefomgeving.'¹³⁷⁵ In 2015 gaf de Raadsman aan dat "'herstel in de volle breedte" essentieel'¹³⁷⁶ was en dat schadeafhandeling en versterking moesten worden 'geflankeerd door beleid dat zich richt op leefbaarheid, economie en duurzaamheid.'¹³⁷⁷ Geënuquëerde

1367 'Subsidieregeling Impulsloket Nationaal Programma Groningen', *Provinciaal Blad* 2020, 2249.

1368 'Subsidieregeling Impulsloket Nationaal Programma Groningen', *Provinciaal Blad* 2020, 2249, p. 2-6.

1369 *Provinciaal Blad* 2020, 2251.

1370 *Jaarverslag NPG* 2021, p. 44.

1371 *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 744, p. 58; *Jaarverslag NPG* 2020, p. 42.

1372 *Toukomst: Advies Toukomstpanel* 2021.

1373 *Toekomstagenda Groningen* 2021.

1374 *Eindejaarsrapportage Onafhankelijke Raadsman* 2013, p. 1.

1375 Eindadvies Commissie-Meijdam 2015, p. 7.

1376 *Klachten Jaarrapportage* 2016, p. 23.

1377 *Klachten Jaarrapportage* 2016, p. 23.

Groningers hechtten eind 2016 weliswaar het meeste belang aan een goede schadeafhandeling, compensatie voor waardedaling en versterking, maar vonden ook dat de regio duurzamer en leefbaarder moest worden gemaakt en de lokale economie gestimuleerd, en beoordeelden de uitvoering van maatregelen rondom deze onderwerpen als gemiddeld tot onvoldoende.¹³⁷⁸

Onderzoeken geven een tegenstrijdig beeld van de tevredenheid over de leefomgeving. Hoewel sommige onderzoeken tonen dat deze afnam¹³⁷⁹ en woningmarktonderzoekers signaleren dat het aantal mensen dat een verhuizing overwoog is gegroeid van 23% in 2012 naar 48% in 2015,¹³⁸⁰ is de waardering voor leefbaarheid van de regio, een 7,4, echter vergelijkbaar met het Nederlandse gemiddelde. Volgens onderzoekers wordt leefbaarheid niet alleen bepaald door de aardbevingen, maar ook ‘andere zaken zoals sociale cohesie en het voorzieningenniveau.’¹³⁸¹ Bevolkingskrimp, urbanisering richting de stad Groningen, een veranderende economie en de gevolgen van de aardbevingen beïnvloeden de leefbaarheid in de regio in samenhang.¹³⁸²

In de rest van deze paragraaf beschrijf ik beoordelingen en evaluaties van de leefbaarheidsmaatregelen voor het aardbevingsgebied op dezelfde wijze als de voorgaande subparagraaf: eerst behandel ik de leefbaarheidsprogramma’s onder regie van NAM, de leefbaarheidsprogramma’s gecoördineerd door de NCG en de initiatieven vanuit Economic Board Groningen, die ongeveer synchroon plaatsvonden; daarna bespreek ik de eerste ervaringen met het Nationaal Programma Groningen.

Leefbaarheidsprogramma’s NAM

Het leefbaarheidsprogramma van NAM werd niet algemeen geëvalueerd. In voorjaar 2015 is een kleinschalig klanttevredenheidsonderzoek uitgevoerd bij vijftien aanvragers. De acht aanvragers die reageerden, gaven aan dat de afhandeling van hun aanvraag zeer goed verliep. De vindbaarheid en toegankelijkheid van de website werden minder goed beoordeeld: het programma was nog onvoldoende bekend.¹³⁸³ Een inventarisatie van RoyalHaskoning stelde begin 2016 dat de leefbaarheidsmaatregelen van NAM ‘kleinschalige uitstraling’ hebben en dat zij ‘over het algemeen succesvol [zijn] en worden gewaardeerd.’¹³⁸⁴

In de media kwam een aantal initiatiefnemers van projecten die een bijdrage hebben ontvangen in beeld, die trots waren op de oplevering van hun projecten en verwezen naar enthousiaste reacties vanuit omwonenden.¹³⁸⁵ Een dorpshuisbestuur reflecteerde over de bijdrage die zij ontving uit Elk Dorp een Duurzaam Dak: ‘wij worden vaak gevraagd: “Het is zeker wel lastig samenwerken met de NAM en het CVW?”. Absoluut niet! We merkten dat ook zij een zo goed

1378 Vrieling, Perlaviciute & Steg 2017, p. 28-29.

1379 De Haan & Simon 2016; Boelhouwer & Van der Heijden 2018, p. 429-438; zie ook *Literatuurstudie Maatschappelijke Gevolgen* 2018, p. 41-42; Busscher e.a. 2020, p. 108-115.

1380 *Woningmarkt- en leefbaarheidsonderzoek aardbevingsgebied Groningen* 2016, p. 31.

1381 *Woningmarkt- en leefbaarheidsonderzoek aardbevingsgebied Groningen* 2016, p. 31.

1382 Zie voor een meta-analyse: P.J. Lugtig, E. Ter Mors & J.G. Bethlehem 2017.

1383 *Maatschappelijke Effecten Inventarisatie* 2016, p. 25.

1384 *Maatschappelijke Effecten Inventarisatie* 2017, p. 52.

1385 Kansrijk Groningen, ‘Een speel- en ontmoetingstuin aan de Burchtplein in Bedum’ 2016; Kansrijk Groningen, ‘Een stevige verbouwing van Dorpshuis ‘t Zylhoes in Schouwerzijl’ 2016.

mogelijk resultaat nastreefden. We hebben wel eens verschillen van inzichten, maar eigenlijk is de samenwerking met NAM en CVW altijd heel prettig geweest. Als dorpshuisbestuur zijn we heel tevreden.¹³⁸⁶ Ook werd positief gerapporteerd over de begeleiding en advisering die projecten ontvingen vanuit provincie, NAM en uitvoerder van Elk Dorp een Duurzaam Dak-programma Groninger Dorpen. Zij hielpen de initiatiefnemers ‘in het woud van regelgeving en subsidiemogelijkheden’¹³⁸⁷ en suggereerden bijvoorbeeld een aanvullende bijdrage bij het Loket Leefbaarheid te vragen voor zaken die niet binnen het NAM-programma vielen.¹³⁸⁸

Leefbaarheidsprogramma's 'Kansrijk Groningen' NCG 2014-2019

Begin 2019 verscheen een ‘tussenevaluatie’ van het leefbaarheidsprogramma zoals uitgevoerd onder regie van de NCG.¹³⁸⁹ Over het algemeen was deze evaluatie positief over de effecten van het programma: de globale doelen van de deelprogramma's werden grotendeels bereikt.¹³⁹⁰ De evaluatie was gebaseerd op documentatie over behaalde resultaten en gesprekken met de betrokkenen.¹³⁹¹ Inwoners en dus de afnemers van de leefbaarheidsprojecten werden niet ondervraagd, waardoor de daadwerkelijke tevredenheid niet goed kon worden vastgesteld.¹³⁹²

De onderzoekers zagen groot draagvlak voor de projecten. Zij constateerden dat binnen de gemeentelijke herstructureringsprojecten in iedere gemeente projecten waren gestart om de ‘gebouwde omgeving toekomst- en aardbevingsbestendig’ te maken. Hoewel Snel Internet Groningen een lange aanlooptijd kende, werden in 2018 de eerste aansluitingen opgeleverd waardoor naar verwachting alle gemeenten in het aardbevingsgebied van breedbandinternet zouden worden voorzien. Binnen het programma Lokale energietransitie was een ‘dekkend netwerk’ van bewonersinitiatieven gerealiseerd, hoewel zo slechts een klein deel van de totale energiebehoefte kon worden voorzien.¹³⁹³ Uit interviews met bewoners werd duidelijk dat sommigen juist de teleurstelling over NAM wilden omzetten in het realiseren van lokale energieproductie.¹³⁹⁴ Als onderdeel van Dorpsvisies & landschap waren zichtbare verbeteringen in de woon- en recreatieomgevingen aangebracht, hoewel niet alle dorpen werden bereikt, soms omdat hun aanvragen onder het drempelbedrag van € 50.000 uitkwamen.¹³⁹⁵ Het Loket Leefbaarheid werd gezien de grote hoeveelheid aanvragen en toekenningen positief beoordeeld; vooral de laagdrempeligheid had hier volgens betrokkenen aan bijgedragen. Tegelijkertijd signaleerden de onderzoekers een leemte voor bijdragen aan projecten tussen € 10.000 en € 50.000.¹³⁹⁶

1386 Kansrijk Groningen, ‘Een aardbevingsbestendig dorps huis in Leermens’ 2016.

1387 Kansrijk Groningen, ‘Kolhamster Mainschoor’ 2016.

1388 Kansrijk Groningen 2016.

1389 *Tussenevaluatie* 2019.

1390 *Tussenevaluatie* 2019, p. 11.

1391 *Tussenevaluatie* 2019, p. 4.

1392 *Tussenevaluatie* 2019, p. 13.

1393 *Tussenevaluatie* 2019, p. 11.

1394 Hasanov & Zuidema 2018.

1395 *Tussenevaluatie* 2019, p. 9, 11.

1396 *Tussenevaluatie* 2019, p. 11.

De onderzoekers raadden aan te blijven investeren in leefbaarheid, mede doordat de leefbaarheid blijkens andere (enquête-)onderzoeken in Groningen onder druk bleef staan vanwege de effecten van de aardbevingen, krimp en ontgroening en vergrijzing. Daarnaast vonden de onderzoekers de looptijd van bestaande leefbaarheidsprogramma's soms te kort om beoogde resultaten te bereiken, en het budget niet altijd toereikend, zoals bij het Loket Leefbaarheid dat vanwege het bereiken van het budgetplafond vroegtijdig moest stoppen. Een vervolgprogramma diende bovendien meer aandacht te besteden aan de geografische spreiding van de maatregelen, zodat alle dorpen, en niet vooral die waar actieve gemeenschappen of burgerinitiatieven bestonden, profijt van de maatregelen konden hebben. De programma's waren vrij autonoom ontwikkeld, waardoor niet altijd sprake was van samenhang of samenwerking. Hoewel men elkaar bij de uitvoering wel wist te vinden, gaven betrokkenen aan dat een meer integrale aanpak bij de opzet en ontwikkeling van de leefbaarheidsplannen wenselijk was. Omdat alle programma's een eigen loket kenden, werd gesuggereerd dat inwoners behoefte konden hebben aan een overkoepelend loket. Tevens stelden de onderzoekers voor inwoners meer inspraak en zeggenschap te geven bij de ontwikkeling en uitvoering van de leefbaarheidsmaatregelen. De onderzoekers wezen op het belang van het versterken van sociale cohesie en projecten zouden ervoor kunnen zorgen dat bewoners elkaar ontmoeten en samenwerken.¹³⁹⁷ Tot slot bevalen de onderzoekers aan toekomstige leefbaarheidsmaatregelen beter te monitoren en evalueren, bijvoorbeeld door samen te werken met kennisplatform Leefbaar en Kansrijk Groningen.¹³⁹⁸

Het Loket Leefbaarheid werd tevens door uitvoerder Groninger Dorpen geëvalueerd.¹³⁹⁹ De 'laagdrempeligheid en het vertrouwen in aanvragers wordt als grootste succesfactor gezien. ... De impact in de regio is klein, maar in het dorp is het groot.'¹⁴⁰⁰ Vanwege personele bezetting was echter niet altijd genoeg tijd om met aanvragers in gesprek te gaan, aanvragen af te handelen,¹⁴⁰¹ en te controleren of activiteiten die een bijdrage ontvingen voldeden aan de tegenprestaties.¹⁴⁰² Een eventueel vervolg zou een meer gestandaardiseerde verantwoording of steekproefcontrole kunnen invoeren.¹⁴⁰³ De beoordelingscommissie zou bovendien beter kunnen worden gevuld met inwoners, en minder vertegenwoordigers van overheden en NAM. De inbreng van NAM was 'soms wat dwingend.'¹⁴⁰⁴ Ook kon het Loket werken aan betere zichtbaarheid, zodat een betere spreiding onder de verschillende dorpen in het aardbevingsgebied werd gerealiseerd.¹⁴⁰⁵

1397 *Tussenevaluatie* 2019, p. 11-12.

1398 *Tussenevaluatie* 2019, p. 12.

1399 *Loket Leefbaarheid* 2019.

1400 *Loket Leefbaarheid* 2019, p. 10.

1401 *Loket Leefbaarheid* 2019, p. 6-7.

1402 *Loket Leefbaarheid* 2019, p. 7-8.

1403 *Loket Leefbaarheid* 2019, p. 10.

1404 *Loket Leefbaarheid* 2019, p. 9.

1405 *Loket Leefbaarheid* 2019, p. 11.

In publicaties vanuit de initiatiefnemers van de diverse leefbaarheidsprojecten werden tevens enthousiaste reacties opgenomen. Een ondernemer gaf aan dat het snellere internet ‘tijdwinst en plezier’¹⁴⁰⁶ opleverde. De samenwerkende organisaties binnen de landschapsprojecten gaven aan de samenwerking binnen de leefbaarheidsmaatregelen op prijs te stellen.¹⁴⁰⁷ Een campingondernemer merkte positieve effecten van het opgezette wandelnetwerk.¹⁴⁰⁸ Ontvangers van bijdragen uit het Loket Leefbaarheid reflecteerden op positieve effecten van maatregelen als herstel van een kerk, installatie van bloembakken en aanleg van een wandelpad.¹⁴⁰⁹ Inwoners van dorpen die ondersteuning vanuit Dorpsvisies hadden ontvangen, voelden meer verbinding met hun omgeving: ‘Natuurlijk, de kloostermuur, de entrees en de bruggetjes zijn straks prachtig, maar het dorp is ook veel hechter geworden. Je overlegt veel met elkaar, komt samen tot beslissingen en langzamerhand gaan de neuzen dezelfde kant op staan. Het project brengt mensen bij elkaar en als je het over leefbaarheid hebt, is dat het allerbelangrijkste!’¹⁴¹⁰

Economic Board Groningen

De maatregelen genomen door het Economic Board Groningen werden niet geëvalueerd. Wetenschappers waarschuwden dat het EBG een publiek-private samenwerking was met relatief veel autonomie waar weinig bestuurlijke controle op kon worden uitgevoerd en daarmee verschilde van andere vergelijkbare economische ondersteuningsinstanties. EBG had volgens hen onvoldoende legitimiteit omdat het geen (democratische) verantwoording aflegde en niet transparant was, terwijl transparantie in de aardbevingsregio juist gewenst zou zijn om het vertrouwen te herstellen.¹⁴¹¹

Volgens de voorzitter van EBG had minister Kamp van EZ in 2016 ‘waardering voor de organisatie’¹⁴¹² na ‘aanvankelijk nogal sceptisch’¹⁴¹³ te zijn geweest, en kreeg EBG vergelijkbare signalen vanuit ondernemers. Gedurende 2017 liet EBG een scan uitvoeren ‘waaruit bleek dat de meeste ondernemers ons weten te vinden’¹⁴¹⁴ hoewel ze ten behoeve van betere bekendheid besloot accountmanagers langs alle vierhonderd ondernemers in Noord-Groningen te sturen. Het grote aantal aanvragen vanuit ondernemers was volgens het bestuur van EBG bewijs dat ‘EBG heeft naamsbekendheid en erkenning gekregen en is een vaste waarde in het gebied geworden.’¹⁴¹⁵ Aan de andere kant was het ‘niet altijd makkelijk om onze toegevoegde waarde uit te leggen aan de inwoners in dit gebied, want het gaat vaak om lange termijn.’¹⁴¹⁶ EBG probeerde daarom via visuele informatie zoals geografische kaarten op haar website inzichtelijk te maken waar geld terecht is gekomen; het bestuur hamerde op de boodschap ‘het geld raakt de

1406 Provincie Groningen 30 september 2019.

1407 *Dorpsvisies en landschap in beeld* 2019, p. 10-11.

1408 *Dorpsvisies en landschap in beeld* 2019, p. 12.

1409 *Loket Leefbaarheid* 2019, p. 12-20.

1410 *Dorpsvisies en landschap in beeld* 2019, p. 6.

1411 Winter & Schuldink 2016.

1412 *Jaaroverzicht EBG* 2017, p. 6.

1413 *Jaaroverzicht EBG* 2017, p. 6.

1414 *Jaaroverzicht EBG* 2018, p. 7.

1415 *Jaaroverzicht EBG* 2018, p. 8.

1416 *Jaaroverzicht EBG* 2019, p. 5.

klei!’¹⁴¹⁷ De programmamanager van 5Groningen werd in 2019 door belangenorganisatie BTG verkozen tot ICT/Telecommanager van het jaar vanwege zijn succesvolle verbintenis van stakeholders waardoor technologie en praktijk van 5G in Nederland zich konden ontwikkelen.¹⁴¹⁸

Nationaal Programma Groningen

Het NPG is sinds 2019 van kracht en nog niet geëvalueerd. Het programma heeft grote ambities: ‘Nationaal Programma Groningen is pas geslaagd als Groningers weer vertrouwen in de toekomst hebben.’¹⁴¹⁹ Hoewel het succes van NPG afhankelijk wordt geacht van voortvarend schadeherstel en versterking, kenden de beoogde investeringen rondom werkgelegenheid, leefbaarheid, en natuur een ‘lange aanloop- en implementatietijd’¹⁴²⁰ waardoor het volgens het bestuur van de NPG niet zinvol zou zijn te wachten op voortvarend en voorspoedig schadeherstel en versterking. In 2023 zal een integrale evaluatie plaatsvinden van de eerste vier jaar.¹⁴²¹ Uit de nulmeting die het NPG liet uitvoeren in 2020 blijkt een gemêleerd beeld van het imago van het NPG: ongeveer 25% had vertrouwen in het Programma, zo’n 19% had geen vertrouwen, en bijna 56% gaf aan neutraal ten opzichte van het NPG te staan.¹⁴²²

Er zijn signalen dat de aankondiging van het NPG sceptisch werd ontvangen in de regio. Een medewerker van het Programma stelde: ‘De kunst is om daarbij geen logge overheidsinstantie te worden, maar fris te blijven. Sommige mensen zijn in eerste instantie negatief over Nationaal Programma Groningen.’¹⁴²³ Onderzoekers Derksen en Gebben concludeerden dat in de voorbereiding van de NPG onenigheid ontstond tussen bestuurders en belangenvertegenwoordigers over de besteding en verdeling van het geld en dat die discussie de boventoon voerde. De vraag waaráán het geld het beste besteed kon worden, werd minder belangrijk dan de vraag door wíé.¹⁴²⁴ Wetenschappelijke en beleidskennis over de versterking van de lokale economie werd onvoldoende gebruikt. ‘Er is eerder sprake van “rituele dansen om de geldpotten” dan van een helder verhaal.’¹⁴²⁵ De onderzoekers waarschuwden zelfs dat de ‘geleerde afhankelijkheid’ die Groningen ten opzichte van ‘het Westen’ ervaarde, ervoor zorgde dat ‘men weer het gevoel krijgt de hand te moeten ophouden in Den Haag’,¹⁴²⁶ waardoor bestuurders en inwoners zich risicoavers gedragen en niet met zelfstandige oplossingen of eigen initiatieven komen. De verschillende programmalijnen zouden waarschijnlijk leiden tot kleinere, haalbare, projecten en initiatieven, waardoor de bredere en grootse insteek van ‘teruggeven aan Groningen’ uit het oog kon worden verloren.¹⁴²⁷

1417 *Jaaroverzicht EBG* 2019, p. 4; *Jaaroverzicht EBG* 2020, p. 4.

1418 *Jaaroverzicht EBG* 2020, p. 17; BTG 2019.

1419 *Programmakader* 2019, p. 5; *Jaaroverzicht EBG* 2020, p. 7.

1420 *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 744, p. 58.

1421 *Programmakader* 2019, p. 49.

1422 *Nulmeting NPG* 2021, p. 54.

1423 *Jaarverslag NPG* 2020, p. 54.

1424 Derksen & Gebben 2019.

1425 Derksen & Gebben 2019, p. 6.

1426 Derksen & Gebben 2019, p. 16.

1427 Interviews betrokkenen 2020.

In aanloop naar het NPG waren kritische geluiden te horen onder belangenvertegenwoordigers. Volgens de GBB was het een slager die eigen vlees keurde: het bestuur bestond deels uit regionale bestuurders die vervolgens de gemeentelijke of provinciale plannen moesten goedkeuren.¹⁴²⁸ De GBB weigerde daarom zitting te nemen in het bestuur van de NPG.¹⁴²⁹ Het Gasberaad sloot wel aan, omdat het (ook bestuurlijk) betrokken wilde blijven bij de opzet en uitvoering van een ‘dergelijk omvangrijk programma’ maar merkte op dat ‘de totstandkoming van het NPG tot nu toe als een onduidelijk en onoverzichtelijk proces’¹⁴³⁰ werd ervaren. Hoewel GBB zag dat ‘animo is voor projecten die een betere toekomst dichterbij kunnen brengen’¹⁴³¹ merkte zij op dat adequate schadeafhandeling en versterking voor veel Groningers ontbrak. Andere belangenorganisaties waren ontevreden dat zo’n groot aandeel van het geld door gemeenten zou worden besteed omdat zo onvoldoende aandacht zou zijn voor een regionale aanpak.¹⁴³²

Over de eerste besteedde gelden uit 2018 en 2019 door de gemeenten klonk ook kritiek. De directeur van een vergelijkbaar Nationaal Programma voor Rotterdam Zuid waarschuwde dat de startbudgetten te veel werden besteed aan dorpscentra en publieke gebouwen, terwijl in zijn ervaring met meer toekomstvisie zou moeten worden gekeken naar scholing, infrastructuur en werkgevers.¹⁴³³ Regionale oppositiepartijen stelden dat te veel budget ging naar al geplande werkzaamheden binnen de gemeentes en dat hiernaast het risico bestond dat budget werd besteed aan kosten rond versterking, die gemeenten los van het NPG op Rijk of NAM zouden moeten verhalen.¹⁴³⁴ Het verschilde per gemeente in hoeverre de gemeenteraad betrokken werd bij de plannen om het NPG-geld te besteden. In Het Hogeland, waar het gemeentebestuur al concrete plannen voorstelde aan de gemeenteraad, reageerde een raadslid en oud-GBB bestuurder: ‘Het hele gasdossier wordt lange tijd geregeerd door weinig tijd. Alles moet met stoom en kokend water er doorheen. Elke keer weer.’¹⁴³⁵ GBB vroeg zich bovendien af hoe het kon dat al budgetten werden toegekend en besteed, terwijl het richtinggevend project Toukomst nog moest worden afgesloten.¹⁴³⁶

8.5.5.3 Terugblik: leefbaarheidsmaatregelen

Uit meerdere onderzoeken kwam naar voren dat de leefbaarheid in het aardbevingsgebied sinds de aardbeving bij Huizinge in 2012 was gedaald. De verminderde leefbaarheid leek het resultaat van een combinatie van factoren: naast aardbevingen hebben ook bevolkingskrimp, urbanisering en economische omstandigheden effect op de tevredenheid over de leefomgeving.

In het bestuursakkoord begin 2014 werd door NAM en overheid het initiatief genomen voor maatregelen rondom leefbaarheid en economie. Deze maatregelen waren relatief breed en vooral gericht op kleinschalige projecten binnen

1428 Jach, *RTV Noord* 4 maart 2019.

1429 GBB 2019.

1430 Jach, *RTV Noord* 4 maart 2019.

1431 *GBB Krant* nr. 16 2021, p. 23.

1432 De Veer, *Dagblad van het Noorden* 8 november 2019.

1433 Drent, *RTV Noord* 29 december 2019.

1434 Drent, *RTV Noord* 23 juni 2020; Kolthof, *Dagblad van het Noorden* 24 juni 2020.

1435 Drent, *RTV Noord* 7 maart 2019.

1436 *GBB Krant* nr. 14 2020, p. 13.

gemeenten en dorpen. NAM kende een eigen programma waarin bewonersinitiatieven, dorpshuizen en herbestemming van erfgoed werden ondersteund; de Dialoogtafel (en later NCG) werkte maatregelen uit gericht op gemeentelijke projecten, steunde bewonersinitiatieven rond leefbaarheid en lokale energietransitie, en werkte met Landschapsbeheer aan de natuur en het landschap; de Economic Board Groningen richtte zich via verscheidene subsidies en fondsen op versterking van de regionale economie. Hoewel de maatregelen kleinschalige successen boekten, werd in evaluatieonderzoek gesteld dat een meer integraal en langetermijnbeleid nodig zou zijn om de leefbaarheid en economie in de regio te verbeteren. In 2019 startte onder regie van regionale overheden en het Rijk het Nationaal Programma Groningen, dat een veel groter budget kent (€ 1,1 miljard ten opzichte van de ongeveer € 85 miljoen voor de programma's van 2014-2018) en tien jaar zal duren. Hoewel de NPG nog te kort van kracht is om evaluatiere-sultaten te vermelden, komt het beeld bovendien dat in de voorbereidende fase binnen de regio onenigheid is over hoe, en vooral door wie, de gelden het beste kunnen worden besteed; door de keuze voor elf programmalijnen is bovendien de vraag of van de aanbevolen integrale aanpak sprake zal zijn.

8.6 Analyse schadebeleid via principes en instrumenten uit theoretisch kader

In de Groningse casus is sprake van verschillende schadesoorten, die ieder hun eigen aanpak hebben gekregen. Hoewel de fysieke schade aan gebouwen, de waardedaling en de versterking belangrijke materiële kanten kennen en vergoeding van die schade op haar plek is, is ook sprake van immateriële schade, verminderde (ervaren) leefbaarheid van de regio en onveiligheidsgevoelens. Mensen in aardbevingsgebieden blijken meer gezondheidsklachten te hebben, voornamelijk stressgerelateerd: hoofd- en buikpijn, concentratieproblemen, angst of depressie; mentale klachten kunnen ontwikkelen tot fysieke problemen.¹⁴³⁷ Deze verschijnselen zijn over de jaren toegenomen: hoe meer aardbevingen, hoe meer schade, hoe meer schadeproces,¹⁴³⁸ hoe meer angst en stress en bijbehorende gezondheidsklachten. Een groot gedeelte van de Groningers maakt zich veel zorgen over de aardbevingen en voelt zich machteloos.¹⁴³⁹ De ervaringen van de Groningers en subjectieve risicoschattingen spelen derhalve een belangrijke rol in de beoordeling en analyse van het schadebeleid, in aanvulling op meer objectief meetbare evaluaties van de schadeafhandeling zoals de voortvarendheid van de afhandeling in tijd of aantallen.

In hoofdstuk 4 heb ik zes principes geformuleerd die volgens de literatuur bijdragen aan vertrouwenwekkend schadebeleid. In deze paragraaf bespreek ik in hoeverre deze principes – erkenning, participatie, begrijpelijkheid, openbaarheid, onafhankelijkheid en voortvarendheid – en hun onderliggende (beleids-)

1437 Postmes e.a. 2018; zie ook *Literatuurstudie Maatschappelijke Gevolgen* 2018, p. 12-16; *Vaste grond gezocht* 2017.

1438 *Onderzoek naar de tevredenheid* 2015.

1439 Stroebe e.a. 2019.

instrumenten zijn te herkennen in en deel uitmaken van het schadebeleid in Groningen.

8.6.1 *Erkenning*

Erkenning van de positie van gedupeerden kan een eerste stap vormen om de vertrouwensrelatie tussen burger en overheid te herstellen. De overheid kan op vier manieren het principe van erkenning via beleidsinstrumenten nastreven: door een rol te spelen in de opzet van het schadebeleid en hier verantwoordelijkheid voor te nemen; door excuses aan te bieden voor haar rol in het ontstaan van de schade; door een financiële bijdrage aan het schadebeleid te leveren; en door bij schadevaststelling de bewijslast niet te zwaar op de schouders van gedupeerden te leggen.

8.6.1.1 *Verantwoordelijkheid voor schadebeleid*

De Onderzoeksraad voor Veiligheid was in zijn analyse van de gaswinning uit 2015 kritisch over de rol die de overheid, in de vorm van het ministerie van Economische Zaken, had gespeeld in het dossier: de (veiligheids-)belangen van Groningers waren onvoldoende meegewogen. De OvV riep de overheid en NAM op te erkennen dat zij onzorgvuldig hadden gehandeld.¹⁴⁴⁰ Deze erkenning kwam slechts gedeeltelijk en na aandringen: waar NAM en overheid eerst aangaven het veiligheidsrisico wel te hebben meegewogen, boden zij ook hun excuses aan.¹⁴⁴¹ Toen de Onderzoeksraad in 2017 bekeek hoe zijn aanbevelingen waren opgevolgd, zag hij een procedurele, bureaucratische en gefragmenteerde schadeafhandeling en riep hij de overheid op om ‘het proces van schade-afhandeling in eigen handen te nemen, zoals ook is gebeurd in het Project Geluidisolatie Schiphol (Progis)’ zodat NAM ‘noch direct, noch indirect’¹⁴⁴² betrokken zou zijn en de aansprakelijkheid van NAM achter de schermen werd afgehandeld.

Tot aan de verschijning van het tweede rapport in 2017 bleef de betrokkenheid van de Rijksoverheid bij de schadeafhandeling grotendeels achterwege. Hoewel een bestuurlijk akkoord werd gesloten en de minister allerlei onderzoeken uitzette,¹⁴⁴³ bleef de verantwoordelijkheid voor de afhandeling van de fysieke schade en waardevermindering bij NAM, die protocollen en regelingen optuigde. Er kwam steeds meer kritiek op de wijze waarop NAM omging met de schade, veelal vanuit het oogpunt dat de slager hier zijn eigen vlees keurde. Vooral de zogenaamde C-schades en het buitengebied, waar door NAM niet werd erkend dat schade door aardbevingen plaatsvond, vormden een doorn in het oog voor veel Groningers. Hun scepsis werd door meer technisch onderzoek bevestigd, aangezien ook buiten de eerder aangehouden contouren schade kon optreden en ook lichtere bevingen schade konden veroorzaken.¹⁴⁴⁴ Ook waren gedupeerden

¹⁴⁴⁰ *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2015, p. 9.

¹⁴⁴¹ Schotman 2015, p. 3; *Kamerstukken II* 2014/15, 33529, nr. 143, p. 2; ‘Minister Kamp betuigt spijt aan Groningers: ‘Veiligheid stond niet voorop’, *RTV Noord* 2 maart 2015.

¹⁴⁴² *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2017, p. 20.

¹⁴⁴³ *Kamerstukken II* 2012/13, 33529, nr. 1.

¹⁴⁴⁴ Van Staaldin, Terwel & Rots 2018; Engels 2019, p. 4.

erg ontevreden over de ‘ervaren willekeur’¹⁴⁴⁵ waardoor een buur soms onder een ander schaderegime leek te vallen. Toch bleef NAM terughoudend: ook bij de afhandeling van de ‘oude schadegevallen’ van voor 31 maart 2017 merkte NAM op dat het aanbod tot herstel van die schade géén erkenning van de schade was.¹⁴⁴⁶ Dat was zuur omdat een van de wél door de overheid geïnitieerde vormen van compensatie, de subsidieregeling voor waardevermeerdering, slechts werd toegekend als NAM schade had erkend.

Het Rijk bemoeide zich veelal zijdelings met de schadeafhandeling, zoals via de waardevermeerderingsregeling, het instellen van de Onafhankelijk Raadsman, en het instellen van een commissie van toezicht op het Centrum Veilig Wonen. Hoewel de overheid via de Tweede Kamer tevens de omkering van de bewijslast introduceerde,¹⁴⁴⁷ kwam deze te laat voor de reguliere schadeafhandeling van NAM. De publieke regie werd aangekondigd op 31 maart 2017, toen NAM zich terugtrok uit de schadeafhandeling en de minister verkondigde dat de overheid de schadeafhandeling zou gaan regelen.¹⁴⁴⁸ Uiteindelijk duurde het zo’n tien maanden voordat de afhandeling voor de fysieke schade weer werd opgestart via de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen, terwijl op de achtergrond werd gewerkt aan een wettelijk verankerde schadeafhandeling die in de zomer van 2020 van start zou gaan.

Meerdere onderzoeken onderstreepten de rol die het terughoudende overheidsbeleid heeft gespeeld in Groningen. De overheidsreactie en de vele betrokken instanties leken de situatie te hebben verergerd, een ramp in ‘slow motion’;¹⁴⁴⁹ er is een institutionele crisis ontstaan.¹⁴⁵⁰ Het feit dat de Rijksoverheid na vele oproepen daartoe in 2017 besloot om de regie op de afhandeling van fysieke schade over te nemen van NAM, lijkt aan te tonen dat zij haar rol in de gaswinning erkende en dat daarom ook een rol in de schadeafhandeling op zijn plaats is. Mede naar aanleiding van gerechtelijke uitspraken kende het nieuwe Instituut Mijnbouwschade Groningen ook vergoedingen toe voor waardedaling en immateriële schade. De overheid liet dit als een loket functioneren, en onderhandelde aan de achterkant met NAM over verrekening van de kosten.

Bij de versterking is een dergelijke geleidelijke ontwikkeling te herkennen. Aanvankelijk werd het preventief versterken van gebouwen gelet op de aansprakelijkheid overgelaten aan NAM.¹⁴⁵¹ Halverwege het eerste jaar van het CVW diende de NCG publieke regie te voeren over de versterking, zonder enige formele bevoegdheid. De NCG gaf aan dat ‘de versterking moet worden bepaald door publieke normen, procedures en afweging en niet conform de zienswijze van de aansprakelijke partij. Dan moet het ook zo zijn dat er sprake is van publieke afweging van de wijze waarop omgegaan wordt met de beheersing van gevolgen

1445 *Literatuurstudie Maatschappelijke Gevolgen* 2018, p. 37; *Onderzoek naar de tevredenheid* 2015; *Wonen en leven met aardbevingen* 2016.

1446 *Kamerstukken II* 2017/18, 33529, nr. 350, p. 3.

1447 Wet bewijsvermoeden gaswinning Groningen, *Stb.* 2016, 553.

1448 *Kamerstukken II* 2016/17, 33529, nr. 330.

1449 Bakema, Parra & McCann 2018, p. 1-20; zie ook *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2015; *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2017.

1450 Schmidt, Boersma & Groenewegen 2018, p. 513-527.

1451 *Kamerstukken II* 2012/13, 33529, nr. 1, p. 3; *Stcrt.* 2014, nr. 7659.

(herstel en preventie).¹⁴⁵² De aansturing vanuit de overheid was beperkt: het CVW ontving conform de contractuele relatie opdrachten van NAM.¹⁴⁵³ In 2019 werd besloten dat het NCG het CVW direct zou aansturen,¹⁴⁵⁴ en later besloten dat het CVW zou worden opgeheven zodat de NCG per 2020 de uitvoeringsorganisatie zou vormen.¹⁴⁵⁵ Daarmee werd de overheid daadwerkelijk verantwoordelijk voor de versterking, zowel in (directe) aansturing als in uitvoering. De kosten van de versterking, voor zover die plaatsvond in lijn met de civielrechtelijke aansprakelijkheid tot schadepreventie, werden verhaald op NAM.¹⁴⁵⁶ Eind 2020 kwamen Rijk en regionale overheden overeen dat het Rijk € 1,42 miljard aan maatregelen rond versterking en leefbaarheid zou ondersteunen die niet onder aansprakelijkheid van NAM vielen.¹⁴⁵⁷

Overigens verdient vermelding dat in Groningen meerdere overheden betrokken waren. Hierboven werd de rol van het Rijk in het dossier geschetst; hiernaast waren ook gemeenten en de provincie betrokken. Zij speelden voornamelijk een belangenvertegenwoordigende rol vanuit de ‘regio’, zoals bijvoorbeeld bleek uit de vier pijlers die zij voorstelden voor het publieke systeem van schadeafhandeling.¹⁴⁵⁸ Zij genoten volgens enquêteonderzoek iets meer vertrouwen van Groningers dan het Rijk, waarschijnlijk vanwege de betrokkenheid van de minister en de Staat bij het vaststellen van het niveau van de gaswinning. Het vertrouwen in gemeenten en provincie lag desondanks niet veel hoger.¹⁴⁵⁹ Bij de versterking werden de regionale overheden sterker betrokken, hoewel dit volgens onderzoek vertragend leek te werken vanwege de behoefte aan voortdurend overleg en ‘politieke gevoeligheden’.¹⁴⁶⁰ Ook binnen het Nationaal Programma Groningen waar de regie bij gemeenten en provincie werd gelegd en de financiële ondersteuning vanuit het Rijk kwam, ontstond onderlinge onenigheid over wie het geld zou mogen besteden.¹⁴⁶¹

Mede naar aanleiding van de aanbevelingen van de OvV¹⁴⁶² werden meer ministeries betrokken gemaakt bij de gaswinning, zodat niet alleen het als monolithisch beschouwde ministerie van EZK de regie voerde. Het ministerie van BZK kreeg een rol in de versterking en nam vanaf 2019 de volledige verantwoordelijkheid over;¹⁴⁶³ het ministerie van OCW was betrokken bij maatregelen rond erfgoed en onderwijs, het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) bij banenplannen, en het ministerie van VWS bij het versterken van

1452 *Meerjarenprogramma* 2016, p. 48.

1453 *Kamerstukken II* 2018/19, 33529, nr. 639, p. 4.

1454 Wijziging Instellingsbesluit Nationaal coördinator Groningen, *Stcrt.* 2019, nr. 36846; *Kamerstukken II* 2018/19, 33529, nr. 609.

1455 *Kamerstukken II* 2018/19, 33529, nr. 695.

1456 *Akkoord op Hoofddijnen* 2018; *Kamerstukken II* 2020/21, 33529, nr. 830, p. 1-2.

1457 *Kamerstukken II* 2020/21, 33529, nr. 830.

1458 *Naar een nieuwe schadeafhandeling* 2017.

1459 Stroebe e.a. 2019, p. 16-18.

1460 Derksen & Gebben 2020, p. 31.

1461 Derksen & Gebben 2019.

1462 *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2015, p. 90; in hun analyse uit 2017 concluderen zij dat nog onvoldoende stappen zijn gezet: *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2017, p. 25-26.

1463 *Stcrt* 2019, 61402; *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 695.

zorginstellingen.¹⁴⁶⁴ Bij het NPG, dat veel beleidsdomeinen betreft, zijn eveneens veel ministeries betrokken.¹⁴⁶⁵

Tot slot zal ook de parlementaire enquête mogelijk kunnen zorgen voor gevoelens van erkenning bij Groningers. Dan gaat de overheid, via de Tweede Kamer, zich nadrukkelijk mengen in de schadepoorzaak en -afhandeling. Burgemeester Van Beek van Eemsmond denkt dat het zal zorgen voor erkenning: ‘Eindelijk antwoord op vragen die we hebben.’¹⁴⁶⁶

8.6.1.2 *Excuses*

Vanuit de overheid werd een aantal keer excuses aangeboden aan de Groningers, hoewel niet direct. Na verschijning van het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid begin 2015 riepen gedeputeerden, Kamerleden en burgemeesters de betrokkenen bij de gaswinning op om excuses te maken.¹⁴⁶⁷ Minister van Economische Zaken Kamp bood inderdaad zijn excuses aan en erkende dat ‘onvoldoende oog is geweest voor de veiligheid van de mensen.’¹⁴⁶⁸ Na de aardbeving in Zeerijp begin 2018 betuigde ook premier Rutte: ‘wij hebben diep spijt en maken excuses’¹⁴⁶⁹ omdat de overheid de veiligheid van Groningers onvoldoende had meegewogen. De meest uitgebreide excuses vonden medio 2019 plaats tijdens een Kamerdebat.¹⁴⁷⁰ Premier Rutte, die voor het eerst bij een ‘gasdebat’ was, bood driemaal zijn excuses aan namens de regering. In de eerste plaats voor het feit dat de veiligheid decennialang onvoldoende een rol had gespeeld in de besluitvorming. Hiernaast voor de mate waarin de regering vanaf de aardbeving in Huizinge ‘volstrekt [heeft] onderschat welke enorme opgave hier voor ons lag’,¹⁴⁷¹ zowel wat betreft schadeherstel als versterking. Ten derde benadrukte hij dat ze ‘de afgelopen jaren te veel de nadruk hebben gelegd op de precisie van de juridische zekerheid’¹⁴⁷² wat ten koste is gegaan van de snelheid van de procedures, waarvoor hij ook zijn excuses aanbood. Minister Wiebes gaf aan dat de excuses ‘uitdrukkelijk ook namens mij’¹⁴⁷³ waren en dat hij zich inzette om vaart in het dossier te krijgen.

De excuses vonden niet per se weerklank: inmiddels lijken geen woorden maar daden nodig. De adviescommissie Immateriële Schade constateerde dat de excuses ‘nauwelijks gehoord’¹⁴⁷⁴ werden en vroeg zich af of de ‘excuses niet te vroeg komen, of niet belangrijker is dat eerst een vlotte schade-afwikkeling door het IMG goed op gang komt en dat de versterkingsoperatie wordt afgerond.’¹⁴⁷⁵

1464 Miskovic, *RTV Noord* 13 februari 2018; zie ook *Kamerstukken II* 2019/20, 35300 XIII, 2, p. 117-130.

1465 *Kamerstukken II* 2018/19, 33529, nr. 528, p. 1-2.

1466 Crezee, *Follow the Money* 18 mei 2016.

1467 Van Hofslot, *Dagblad van het Noorden* 19 februari 2015.

1468 ‘Minister Kamp betuigt spijt aan Groningers: ‘Veiligheid stond niet voorop’, *RTV Noord* 2 maart 2015.

1469 ‘Rutte: Groningen, het spijt ons diep’, *Dagblad van het Noorden* 15 januari 2018; Van Hofslot, *Dagblad van het Noorden* 7 juni 2019.

1470 *Handelingen II* 2018/19, nr. 88, item 21.

1471 *Handelingen II* 2018/19, nr. 88, item 21, p. 14.

1472 *Handelingen II* 2018/19, nr. 88, item 21, p. 14.

1473 *Handelingen II* 2018/19, nr. 88, item 21, p. 40.

1474 Verheij, Loth & Van Boom 2019, p. 21.

1475 Verheij, Loth & Van Boom 2019, p. 22.

8.6.1.3 Financiële bijdrage

Financiële bijdragen vanuit de overheid zijn ingewikkeld in deze casus, omdat het kabinetsstandpunt is dat slechts de exploitant aansprakelijk is en daarmee op zal moeten draaien voor vergoedingen. Hoewel er op allerlei manieren overheidsgeld naar de regio gaat, gebeurde dit onder noemers als ‘verduurzaming’ en ‘regievoering’: ‘schadevergoeding’ werd alleen door NAM verstrekt tot de komst van de TCMG en IMG, waar de vergoeding van schade achter de schermen door de overheid met NAM werd verrekend. Tegelijkertijd werd door de jaren heen wel steeds ruimhartiger vergoed: zo werd door TCMG ook een vaste overlastvergoeding toegekend¹⁴⁷⁶ en zal IMG vergoedingen voor immateriële schade toekennen, terwijl NAM bij de Hoge Raad in cassatie bestrijdt dat dit op zijn plaats is.¹⁴⁷⁷ In principe werden ook kosten voor versterking geacht binnen de aansprakelijkheid van NAM te vallen.¹⁴⁷⁸ De versterking werd tot 2020 uitgevoerd door CVW, dat in opdracht van NAM handelde en kosten door belastte. Per 2020 vormde de NCG de publieke uitvoeringsorganisatie, maar de kosten van versterking bleven verhaald op NAM.¹⁴⁷⁹ Het Rijk gaf eind 2020 aan € 1,42 miljard aan aanvullende maatregelen in te zetten om de versterking voortvarender te laten plaatsvinden en niet terug te komen op afspraken met en beloftes aan bewoners omwille van vernieuwde veiligheidsinzichten.¹⁴⁸⁰ De leefbaarheidsmaatregelen toonden het meest gemengde beeld wat betreft financiering. Voor het leefbaarheidsprogramma van 2014-2018 was € 60 miljoen afkomstig van NAM,¹⁴⁸¹ en € 25 miljoen van budget dat provincie en gemeenten reeds voor leefbaarheid hadden gereserveerd.¹⁴⁸² Voor het vervolg via het Nationaal Programma Groningen werd € 1,15 miljard beschikbaar gesteld door het Rijk,¹⁴⁸³ inclusief een bijdrage van NAM van in totaal € 500 miljoen.¹⁴⁸⁴ Daarnaast dienen projecten in de programma’s gebruik te maken van (regionale) cofinanciering.¹⁴⁸⁵ Samenvattend kwam de meerderheid van het budget van leefbaarheidsmaatregelen tot 2019 vanuit NAM, terwijl via het NPG zowel door NAM als het Rijk zal worden geïnvesteerd.

De financiële verrekening tussen overheid en NAM zal voortduren zo lang de schadeafhandeling en versterking lopen. NAM heeft medio 2021 bezwaren aangegeven bij bepaalde beleidsbeslissingen, zoals de toepassing van het bewijsvermoeden; het is mogelijk dat de Staat, eventueel na juridische procedures, ook bij zal dragen aan de schadevergoeding.¹⁴⁸⁶ Hoewel hier tot nu toe niet over is geschreven, is het tevens voorstelbaar dat de aansprakelijkheid van staatsdeelname EBN¹⁴⁸⁷ in de onderhandelingen en afspraken tussen NAM en Staat een rol heeft gespeeld. Reeds droeg de Staat bij als een juridische basis ontbrak voor verhaal, zoals de bovengenoemde € 1,42 miljard aan aanvullende middelen voor

1476 Besluit mijnbouwschade Groningen, *Stcrt.* 2018, 6398; TCMG 26 april 2019.

1477 ‘NAM gaat in cassatie tegen uitspraak over immateriële schade’, *RTV Noord* 9 maart 2020.

1478 *Kamerstukken II* 2012/13, 33529, nr. 1, p. 3.

1479 *Akkoord op Hoofdlijnen* 2018.

1480 *Kamerstukken II* 2020/21, 33529, nr. 830, p. 1-2.

1481 Bestuursakkoord 2014, p. 6.

1482 Bestuursakkoord 2014, p. 9.

1483 *Kamerstukken II* 2018/19, 33529, nr. 528.

1484 *Akkoord op Hoofdlijnen* 2018, p. 7.

1485 *Programmakader* 2019, p. 31.

1486 *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 768; *Kamerstukken II* 2020/21, 33529, nr. 866.

1487 HR 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1278.

versterking of de bijdrage van ruim € 15 miljoen aan de Stuwmeerregeling.¹⁴⁸⁸ De Algemene Rekenkamer constateerde dat verhalen van de kosten op NAM ervoor zorgde dat geld onvoldoende doelmatig werd besteed: de proces- en uitvoeringskosten van schadeherstel via het IMG – omdat voor verhaal precies moest worden vastgesteld hoeveel schadeherstel kost – waren volgens de Rekenkamer disproportioneel.¹⁴⁸⁹

Tot slot droeg de Staat op nog een laatste indirecte wijze bij aan het schadebeleid. Omdat NAM de uitgekeerde vergoedingen als kosten opvoerde en hierdoor lagere winst behaalde, liep de staatskas al geld ‘mis’. Zo beredeneerde minister Kamp: ‘Omdat het grootste deel van de winst naar het Rijk gaat, neemt het Rijk via die omweg een groot deel van de kosten voor zijn rekening.’¹⁴⁹⁰ Tot 2018 ging dit om 64% van de kosten. De nieuwe afspraken na het Akkoord op Hoofdpijnen van dat jaar zorgden dat het Rijk relatief meer bijdroeg: ongeveer 73% van de kosten worden sindsdien door de Staat gedragen.¹⁴⁹¹ Bovendien kreeg het Rijk door de jaren heen veel minder gasbaten door de verminderde gaswinning, zeker gezien het vroegtijdig beëindigen van de gaswinning betekent dat niet het hele Groningenveld zal worden gebruikt.¹⁴⁹² Het is opmerkelijk dat de Staat zelden aandacht vestigde op de financiële bijdrage die zij aan het schadebeleid leverde, omdat dit vanuit Groningers zou kunnen worden gezien als erkenning van de rol die het Rijk heeft gespeeld. De verklaring lijkt te liggen in het willen voorkomen van precedentwerking – de aansprakelijkheid moet bij de exploitant blijven liggen, zoals opgesteld in de Mijnbouwwet en het BW – en het daarbij horende uitgangspunt ‘de veroorzaker betaalt’,¹⁴⁹³ hoewel deze redenering op losse schroeven staat gezien de enorme aardgasbaten en de inmiddels door de Hoge Raad bekrachtigde aansprakelijkheid van staatsdeelneming EBN. De aankondiging van € 1,42 miljard aan aanvullende maatregelen voor de versterking leek een trendbreuk, aangezien deze financiële bijdrage van overheidswege juist werd benadrukt.

8.6.1.4 Bewijslastverdeling

Onder Groningers bestond veel ontevredenheid over de wijze waarop NAM omging met het causaliteitsvraagstuk en de hieraan verbonden erkenning van fysieke schade. Dit bleek onder meer uit reacties op de zogenaamde C-schade, waar volgens het protocol van NAM geen relatie met de aardbevingen kon zijn. Het CVW merkte in de loop van haar functioneren steeds meer schade aan binnen die categorie.¹⁴⁹⁴ Ook signaleerden bewoners dat experts eerder B-schade leken te registreren dan A-schade, wat samenloop van verschillende schade-oorzaken behelsde waardoor een lagere vergoeding kon worden uitgekeerd.¹⁴⁹⁵ Hiernaast uitte het causaliteitsvraagstuk zich in discussies over het zogenaamde ‘buitengebied’.

1488 *Kamerstukken II* 2020/21, 33529, nr. 842.

1489 *Verantwoordingsonderzoek EZK* 2021, p. 65-66.

1490 *Handelingen II* 2014/15 nr. 58, item 20, p. 35.

1491 *Kamerstukken II* 2017/18, 33529, nr. 499; *Verantwoordingsonderzoek EZK* 2021, p. 65.

1492 *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 678.

1493 Zie bijvoorbeeld de toelichting van de Tijdelijke wet Groningen in *Kamerstukken II* 2018/19, 35250, nr. 3.

1494 *Jaarverslag CVW* 2017, p. 10.

1495 *Maatschappelijke Effecten Inventarisatie* 2016, p. 14.

NAM hanteerde contourenkaarten, waarbuiten volgens haar berekeningen de schade geen relatie kon hebben met aardbevingen. Schademelders voelden zich hierdoor niet serieus genomen.¹⁴⁹⁶ NAM liet een onderzoek uitvoeren door Witteveen+Bos, dat concludeerde dat schade buiten de contouren inderdaad geen verband hield met de bevingen.¹⁴⁹⁷ Hierover ontstond ophef.¹⁴⁹⁸ Juridisch advies aan het Gasberaad wees op het verschil tussen juridisch en technisch causaal verband.¹⁴⁹⁹ De NCG liet het onderzoek valideren door de TU Delft, die niet kon uitsluiten dat de schade ten gevolge van bevingen was;¹⁵⁰⁰ hierdoor voelden veel Groningers zich gesteund in hun verontwaardiging over het afwijzen van de claims.¹⁵⁰¹

Het concept van de ‘omkering van de bewijslast’ in Groningen, ook wel het bewijsvermoeden, werd reeds door Van Dunné geïntroduceerd bij de invoering van de nieuwe Mijnbouwwet begin deze eeuw.¹⁵⁰² Het kabinet en NAM waren destijds tegen en een amendement terzake vond geen steun. In plaats daarvan werd de Technische commissie bodembeweging aangewezen als adviseur, zodat de burger advies kon inwinnen over het causaal verband. Dit bood, volgens Van Dunné mede door de samenstelling van de Tcbb, zelden soelaas voor de schade-lijdende burger, die veelal werd geconfronteerd met het argument dat schade te maken had met de gebrekkige staat van het gebouw.¹⁵⁰³ (Ook Meent van der Sluis, die sinds eind jaren ’80 al wees op het verband tussen de gaswinning en de aardbevingen, had gepleit voor omkering van de bewijslast, aldus zijn weduwe.¹⁵⁰⁴)

Reeds een aantal maanden voor de aardbeving in Huizinge pleitte de GBB voor omkering van de bewijslast, omdat in Groningen inmiddels zeker was dat door NAM aardbevingen werden veroorzaakt en dat deze zeer frequent schade veroorzaakten – zij spraken van 85% honorering van claims door NAM.¹⁵⁰⁵ Direct na de Huizingebeving stelde ook LTO Noord dat de bewijslast bij NAM moest komen te liggen.¹⁵⁰⁶ In oktober 2014 diende Kamerlid Ouwehand bij het wetsvoorstel rondom de implementatie van een EU-richtlijn een amendement in om in de Mijnbouwwet de bewijslast voor mijnbouwactiviteiten om te keren;¹⁵⁰⁷ toen deze werd verworpen diende zij opnieuw een amendement in om omgekeerde bewijslast voor mijnbouwactiviteiten op te nemen in het BW.¹⁵⁰⁸ Minister Kamp ontraadde het amendement,¹⁵⁰⁹ maar het werd aangenomen.¹⁵¹⁰ Volgens de minister moest ‘verbetering van de schadeafhandeling in Groningen vooral gezocht ... worden in het effectief verbeteren van de schadeafhandelingsprocedure en niet in

1496 *Klachten Jaarrapportage* 2015, p. 11.

1497 *Schadeonderzoek Groningen Buitengebied* 2017.

1498 *Beantwoording vragen over het schadeonderzoek Groningen Buitengebied*, Brief aan Tweede Kamer 23 mei 2017; *Kamerstukken II* 2016/17, 33529, nr. 330.

1499 Van Sluis, *Dagblad van het Noorden* 29 juli 2017.

1500 Van Staalduinen, Terwel & Rots 2018.

1501 Miskovic, *RTV Noord* 12 juli 2018; Meiborg, *Dagblad van het Noorden* 14 april 2020.

1502 Van Dunné, *NJB* 2002, p. 560-570.

1503 Van Dunné, *NJB* 2014/2264.

1504 Havermans, *Trouw* 17 februari 2015.

1505 *Zienswijze GBB* 2012.

1506 Minkes, *Dagblad van het Noorden* 20 augustus 2012.

1507 *Kamerstukken II* 2014/15, 33529, nr. 78.

1508 *Kamerstukken II* 2014/15, 34041, nr. 8; *Kamerstukken II* 2014/15, 34041, nr. 12.

1509 *Kamerstukken II* 2014/2015, 32849, nr. 37; zie ook Vermaak 2019, p. 71-73.

1510 *Kamerstukken II* 2015/16, 34390, nr. 3.

een juridische wijziging met betrekking tot de bewijslastverdeling.¹⁵¹¹ De minister diende, vanwege advies van de Afdeling advisering van de Raad van State dat afbakening nodig was,¹⁵¹² begin 2016 een wetsvoorstel in voor een ‘wettelijk bewijsvermoeden’ voor fysieke schade aan gebouwen rond het Groningenveld.¹⁵¹³ Hij volgde daarin de argumentatie van de Raad dat afwijking van de reguliere gedachte ‘wie stelt, bewijst’ in Groningen redelijk was gezien ‘de omvang van het aantal schadegevallen en de gelijksoortigheid ervan ... tevens de zwakkere procespositie van de eisende partij’.¹⁵¹⁴ Het wetsvoorstel werd aangenomen door het parlement en trad per 2017 in werking.¹⁵¹⁵ Vanaf dat moment werd bij fysieke schade aan gebouwen die ‘naar haar aard redelijkerwijs’ ten gevolge van de bodembewegingen door de gaswinning werd veroorzaakt, vermoed dat schade het gevolg was van de gaswinning.

Doordat de schadeafhandeling bijna een jaar werd stopgezet rond de inwerkingtreding van de omgekeerde bewijslast, zijn de resultaten van de omkering van de bewijslast niet te herkennen in de handelswijze van NAM maar wel van de Arbiters Bodembeweging en de TCMG/het IMG. Volgens voorzitter van de Arbiters Van der Vinne zorgde de omkering van de bewijslast ervoor dat het werk van de Arbiters een stuk eenvoudiger werd.¹⁵¹⁶ Sinds de introductie van het wettelijke bewijsvermoeden ging de discussie over het ‘effectgebied’ grotendeels liggen en bestond van tevoren aangemerkte C-schade niet meer, hoewel het Gasberaad wantrouwend bleef over de mogelijkheid die TCMG had om te ‘ontzenuwen’, het ontkrachten via tegenbewijs.¹⁵¹⁷ Ook de Tweede Kamer signaleerde medio 2019 dat zij nog steeds signalen van Groningers kreeg dat zij moesten bewijzen dat schade het gevolg was van bevingen.¹⁵¹⁸

De TCMG vond het aanvankelijk lastig om de relatief vage terminologie uit de wetswijziging – ‘naar haar aard’, ‘redelijkerwijs’ – in de praktijk toe te passen en vroeg advies en concrete handvatten aan een deskundigenpanel.¹⁵¹⁹ Aan de hand van dit advies merkt zij sindsdien fysieke schade – ook bodemdaling – boven het Groningenveld of de gasopslag bij Norg of tot zes kilometer daarbuiten in principe aan als mijnbouwschade.¹⁵²⁰ Hoewel deze werkwijze medio 2020 werd bekrachtigd door de rechtbank¹⁵²¹ – ter zake was met ‘voldoende mate van zekerheid’¹⁵²² een andere oorzaak dan gaswinning aangewezen – signaleerde het IMG begin 2021 steeds meer schademeldingen af te wijzen en stelde het onderzoeken hiernaar in.¹⁵²³ Enkele maanden later maakte het IMG bekend van plan te zijn het bewijsvermoeden op een kleiner geografisch gebied toe te passen, omdat

1511 *Kamerstukken II* 2015/16, 34041, nr. 43, p. 2.

1512 *Kamerstukken I* 2015/16, 34041, nr. C; Vermaak 2019, p. 73-74.

1513 *Kamerstukken II* 2015/16, 34390, nr. 2; *Kamerstukken II* 2015/16, 34390, nr. 3.

1514 *Kamerstukken II* 2015/16, 34390, nr. 3, p. 2.

1515 Wet bewijsvermoeden gaswinning Groningen, *Stb.* 2016, 553.

1516 ‘Afzwaaiend voorzitter Arbiters Bodembeweging: ‘We werden met veel gastvrijheid ontvangen’, *RTV Noord* 2 mei 2019.

1517 Groninger Gasberaad 6 april 2020.

1518 *Kamerstukken II* 2018/19, 33529, nr. 657.

1519 *Beantwoording vragen TCMG* 2019; Vermaak 2019, p. 80-81.

1520 TCMG 24 januari 2019; *Beantwoording vragen TCMG* 2019.

1521 Rb. Noord-Nederland 18 mei 2020, ECLI:NL:RBNNE:2020:1935.

1522 Rb. Noord-Nederland 18 mei 2020, ECLI:NL:RBNNE:2020:1935, r.o. 5.11.

1523 *Jaarverslag IMG* 2021, p. 3, 29; IMG 31 maart 2021.

onderzoeken hadden aangetoond dat diepe bodemdaling geen directe schade veroorzaakt behalve in uitzonderingsgevallen.¹⁵²⁴ De GBB en het Gasberaad waren kritisch over deze ontwikkeling¹⁵²⁵ en onzeker is hoe deze in de praktijk zal uitpakken. Tevens is de vraag of de toepassing van het bewijsvermoeden de instemming van de hoogste rechter zal kunnen (blijven) dragen.¹⁵²⁶

De Tcbb – die zich vanaf 2017, onder een nieuwe voorzitter, ging richten op herstel van vertrouwen¹⁵²⁷ – schetste in een advies dat schade aan gebouwen vaak meerdere oorzaken had en dat zelfs na diepgaand technisch onderzoek niet altijd mogelijk was uitspraken te doen over causaliteit: de onderzoeken ‘zijn door hun complexiteit... duur en kosten veel tijd, terwijl de onzekerheid over het causaal verband daardoor vaak nauwelijks wordt verkleind’.¹⁵²⁸ Hoewel sindsdien door partijen zoals Tweede Kamerleden, de Inspecteur-Generaal van het Staatstoezicht, het Interprovinciaal Overleg en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten¹⁵²⁹ is geprobeerd het wettelijk bewijsvermoeden ook buiten gaswinning in het Groningenveld en de gasopslag bij Norg te doen gelden – bijvoorbeeld voor schade door zoutwinning in Drenthe en Groningen – en dit is geadviseerd door Tcbb,¹⁵³⁰ ging de minister hier niet in mee. Wel diende de nieuw ingestelde Commissie Mijnbouwschade het bewijslastvraagstuk buiten het Groningenveld op te pakken, zodat van schademelders niet meer wordt gevraagd causaliteit aan te tonen.¹⁵³¹ Zo blijft de omkering van de bewijslast voor mijnbouwexploitatie voorlopig alleen gelden rondom de gaswinning in Groningen.

8.6.2 Participatie

Gedupeerden kunnen een gevoel van rechtvaardigheid ervaren door betrokken te worden in en een stem te krijgen bij de opzet en uitvoering van de schadeafhandeling. De overheid kan gedupeerden laten participeren in het schadebeleid door inspraakmogelijkheden te creëren, of door te proberen met hen consensus te bereiken.

8.6.2.1 Inspraakmogelijkheden

De hoeveelheid inspraakmogelijkheden die Groningers kregen bij opstelling van de schaderegelingen is beperkt geweest. In meerdere bewonersonderzoeken gaven Groningers aan dat zij meer inspraak wilden in de opstelling van de schaderegelingen.¹⁵³² Hoewel NAM aangaf met de Onafhankelijke Raadsman en Tcbb te hebben overlegd over de twee versies van hun schadeprotocol¹⁵³³ werd geen overleg gevoerd met gedupeerden zelf of maatschappelijke organisaties. Bij de door

1524 *Aanpassing werkwijze IMG 2021*; *IMG Bevingen en trillingssterktes* 17 mei 2021; *IMG Diepe bodemdaling* 17 mei 2021.

1525 GBB 14 mei 2021; Groninger Gasberaad 16 mei 2021.

1526 ABRvS 24 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021: 374.

1527 *Jaarverslag Tcbb* 2018.

1528 *Help, een scheur in mijn huis!* 2018, p. 7.

1529 *Aanhangsel van de Handelingen* 2019/20, nr. 1208.

1530 *Kamerstukken II*, 2018/19, 32849, nr. 188; *Mijnbouwschade: wat nu?* 2018.

1531 *Kamerstukken II* 2019/20, 32849, nr. 200; Instellingsbesluit Commissie Mijnbouwschade, *Stcrt.* 2020, 30336.

1532 *Wonen en leven met aardbevingen* 2016; *Groninger Panel* 2017.

1533 *Protocol Schadeafhandeling* 2014; *Protocol Schadeafhandeling* 2016.

NAM opgestelde Regeling Waardedaling werd evenmin gerept over inspraak. Het Koopinstrument kwam tot stand nadat hier meermaals door gedupeerden en belangenbehartigers om was gevraagd, maar was een pilot en geen algehele uitkoopregeling zoals men verlangde; de GBB steunde de regeling daarom niet.¹⁵³⁴ Toen de bij het bestuursakkoord beloofde definitieve waardevermeerderingsregeling dreigde op te gaan in een meer algemeen plan voor verduurzaming bij versterking via het Meerjarenprogramma van de NCG, ontstond ophef en de regio kwam met een petitie;¹⁵³⁵ minister Kamp ging overstag.¹⁵³⁶ Bij de opstelling van de nieuwe schadeprocedure onder publieke regie kwam de regio met vier pijlers waaraan voor hen moest worden voldaan¹⁵³⁷ en deze zelf geïnitieerde inspraak werd verwerkt in de nieuwe procedure.¹⁵³⁸

Zo leek door de jaren heen steeds meer aandacht te ontstaan voor de mogelijkheid tot inspraak en om aan behoeften van gedupeerden te voldoen, in plaats van werkwijzen eenzijdig vast te stellen. De voorstellen tot publiekrechtelijke schadeafhandeling stonden open voor internetconsultatie.¹⁵³⁹ De TCMG/het IMG gaf gedupeerden een inspraakmogelijkheid bij het aanwijzen van de schadedeskundige en liet hen reageren op het adviesrapport.¹⁵⁴⁰ De adviescommissies rondom waardedaling en immateriële schade hebben in aanloop naar de vaststelling van hun advies overlegd met maatschappelijke organisaties, gemeenten en provincies.¹⁵⁴¹ Vooral bij de smartengeldregeling was aandacht voor inspraak van gedupeerden, zowel bij de totstandkoming van als tijdens de procedure. Het IMG i.o. voerde ten behoeve van de vaststelling van de werkwijze overleg met de GBB en het Gasberaad¹⁵⁴² en bij het vaststellen van de vergoeding zullen gedupeerden de kans krijgen hun verhaal te doen zodat zij ‘het aangedane leed [kunnen] uiten en vast ... laten leggen’¹⁵⁴³ en persoonlijke omstandigheden kunnen worden meegewogen door het IMG.

In de uitvoering van de versterkingsoperatie was een grotere rol weggelegd voor gedupeerden aangezien zij akkoord moesten gaan met wijzigingen aan hun woning. Inwoners uit Overschild en Opwierde-Zuid gaven aan dat deze inspraakmogelijkheden eerder werkten als ‘splijtzwam’;¹⁵⁴⁴ hoewel bewoners betrokken werden, werden zij volgens de Nationale ombudsman geacht te veel verantwoordelijkheid te nemen: ‘als zij wel inspraak hebben (wordt ons rijtje versterkt óf gesloopt) ligt er een grote verantwoordelijkheid bij de burgers om er met elkaar uit te komen. Zij willen inspraak, zonder dat die inspraak de verhouding met

1534 *Rapportage eerste kwartaal 2016*, p. 14; *GBB Krant nr. 2 2016*, p. 11.

1535 ‘Kamp houdt vast aan stoppen waardevermeerderingsregeling’, *RTV Noord* 12 januari 2016; ‘Eerste handtekeningen voor ‘Wees geen kniepert’, *Dagblad van het Noorden* 14 januari 2016.

1536 *Kamerstukken II 2016/17*, 33529, nr. 321; ‘Regeling waardevermeerdering woningen gaswinning Groningenveld’, *Stcrt.* 2017, 15110; ‘Tempo versterken gaat niet omhoog; energiepremie is gered’, *RTV Noord* 6 december 2016.

1537 *Naar een nieuwe schadeafhandeling 2017*.

1538 *Kamerstukken II 2017/18*, 33529, nr. 423, p. 2-3.

1539 *Consultatieverslag internetconsultatie Tijdelijke Wet Groningen 2018*; *Internetconsultatie 2020*;

1540 TCMG 2020.

1541 Adviescommissie Waardedaling (eerste advies) 2019; Adviescommissie Waardedaling (definitief advies) 2019; Verheij, Loth & Van Boom 2019.

1542 *Reactie op advies commissie immateriële schade 2020*, p. 3; TCMG 14 mei 2020.

1543 *Reactie op advies commissie immateriële schade 2020*, p. 3.

1544 Van der Linde, *De Groene Amsterdammer* 9 oktober 2019.

andere bewoners op scherp zet.¹⁵⁴⁵ SodM stelde dat veel animo bestond voor de voorgestelde ‘aannemersvariant’ van de versterking, ‘omdat het burgers vanaf de start betreft in plaats van aan het eind van de beoordeling van woningen’.¹⁵⁴⁶ In de wettelijke verankering van de versterkingsoperatie zal bewoners ‘de ruimte [worden geboden] om te kiezen tussen uitvoering door NCG of zelf opdrachtgever zijn’.¹⁵⁴⁷ Ook in het bestuurlijke akkoord eind 2020 werd sterk ingezet op meer regie voor bewoners.¹⁵⁴⁸

De leefbaarheidsmaatregelen tot 2019 waren gericht op participatie en inbreng van bewoners, maar grotendeels van bovenaf geregisseerd waardoor eigenaarschap ontbrak.¹⁵⁴⁹ Binnen het Nationaal Programma Groningen wordt tevens veel aandacht besteed aan burgerparticipatie,¹⁵⁵⁰ vooral via het project Touekomst waar inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties en overheden werden gevraagd een toekomstbeeld te schetsen van de regio anno 2040, als ‘inhoudelijk fundament van Nationaal Programma Groningen’.¹⁵⁵¹ Ook andere projecten dienen van onderop gedragen en bedacht te worden in plaats van opgelegd van boven.¹⁵⁵² volgens het Programmakader is participatie eerste randvoorwaarde.¹⁵⁵³ In een *critical review* werd geconcludeerd dat ‘zeggenschap van inwoners’¹⁵⁵⁴ het succes van het NPG mede zal bepalen. Tegelijkertijd is de vraag of de wijze waarop de participatie van bewoners wordt gevraagd, zal resulteren in gevoelens van tevredenheid of juist teleurstelling, doordat bijvoorbeeld een selectie wordt gemaakt uit de verschillende voorstellen en niet alle ideeën kunnen worden uitgevoerd; de overheid had ook kunnen kiezen voor meer gerichte en begeleide ontwikkeling van initiatieven, in plaats van open inzendingen en selectie.¹⁵⁵⁵

8.6.2.2 Consensus

Hoewel inspraakmogelijkheden door de jaren heen toe leken te nemen, behelsden zij geen verplichting tot consensus. Meest in de buurt van zoeken naar consensus kwam de in 2014 ingestelde Dialoogtafel, die op basis van de successen van de Alderstafel rond Schiphol ook voor Groningen werd voorgesteld door de commissie-Meijer (en reeds daarvoor in een Kamermotie¹⁵⁵⁶). De bedoeling van de commissie was dat aan deze tafel ‘breed gedragen adviezen’ werden opgesteld en het een ‘verplichtend instrument’¹⁵⁵⁷ werd. De Dialoogtafel had echter niet de bevoegdheid om de schadeoorzaak – het niveau van de gaswinning – te bespreken of aan te passen zoals bij de Alderstafel rond Schiphol wel het geval was. Omdat de bevoegdheid voor het bepalen van het niveau van de gaswinning krachtens de Mijnbouwwet bij de minister ligt, stelde minister Kamp: ‘Je kunt er dus aan

1545 *Opbrengsten bezoek Appingedam* 2018, p. 2.

1546 *Voortgang van de versterkingsopgave* 2019, p. 27.

1547 *Aanhangsel van de Handelingen* 2019/20, nr. 2510.

1548 *Kamerstukken II* 2020/21, 33529, nr. 830; *Bestuurlijke afspraken versterking* 2020.

1549 *Tussenevaluatie* 2019, p. 12.

1550 *Startdocument Nationaal Programma Groningen* 2018, p. 16.

1551 *Programmakader* 2019, p. 41.

1552 *Een programma dat groeit* 2019, p. 22-23.

1553 *Programmakader* 2019, p. 30.

1554 Derksen & Gebben 2019, p. 6.

1555 Interviews betrokkenen 2020.

1556 *Kamerstukken II* 2012/13, 33529, nr. 7.

1557 *Eindadvies ‘Vertrouwen in een duurzame toekomst’* 2013, p. 45.

een dialoogtafel over praten, maar we moeten niet de suggestie wekken dat de besluitvorming daar kan plaatsvinden.¹⁵⁵⁸ Medio 2015 concludeerden onderzoekers dat de Dialoogtafel een aantal successen had behaald, vooral op het terrein van leefbaarheid en waardevermeerdering, maar dat betrokkenen niet tevreden waren over de rol van de Tafel en dat een echte ‘dialoog’ niet tot stand kwam.¹⁵⁵⁹ De Tafel werd opgeheven. Critici, zoals oud-voorzitter Jacques Wallage, stelden dat EZ en NAM niet tot een gelijk speelveld wilden komen.¹⁵⁶⁰ Rijk en regio vielen terug in hun hiërarchisch patroon en zagen elkaar niet als gelijke gesprekspartners. Bovendien ontbrak het sommige partijen aan tafel aan democratische legitimatie, of waren zij te beperkt betrokken in daadwerkelijke formulering van beleid. Vooral de maatschappelijke organisaties verloren hierdoor vertrouwen in de rol van de Dialoogtafel.¹⁵⁶¹

Het Groninger Gasberaad, dat een aantal maatschappelijke organisaties bundelde die aan de Dialoogtafel vertegenwoordigd zaten, functioneerde als gedeeltelijke opvolger van de Dialoogtafel.¹⁵⁶² Het Gasberaad en de GBB vormden tot 2019 een maatschappelijke stuurgroep die de NCG adviseerde en ontvingen hiervoor financiële ondersteuning in de vorm van een subsidie vanuit het Rijk.¹⁵⁶³ Zo financierde de overheid (beperkt) tegenmacht binnen het dossier. Volgens het Gasberaad was anno 2021 echter eerder sprake van ‘achteraf informeren en uitleggen’¹⁵⁶⁴ dan daadwerkelijke participatie.

8.6.3 *Begrijpelijkheid*

Gedupeerden zullen willen begrijpen waarom de overheid besluit om schadebeleid op een bepaalde wijze op te zetten, en duidelijkheid behoeven over wat van hen verwacht wordt. Om gedupeerden een zo begrijpelijk en duidelijk mogelijk schadebeleid te bieden, kan de overheid haar beleidskeuzes onderbouwen; zo direct en gericht mogelijk met specifieke groepen gedupeerden communiceren; begeleiding bieden aan gedupeerden; en een centraal schadeloket instellen.

8.6.3.1 *Onderbouwing beleidskeuzes*

Over de vergoeding van fysieke schades was relatief veel onduidelijk. NAM heeft weinig onderbouwd waarom zij bepaalde schades wel of niet vergoedde; zij stelde zich te houden aan de aansprakelijkheidsnormen van het BW. Hoewel hun schadeprotocol openbaar was, was het Handboek dat door experts gebruikt werd om de schade vast te stellen, dat echter niet.¹⁵⁶⁵ De Onafhankelijke Raadsman merkte op dat communicatie richting gedupeerden tekortschoot en niet duidelijk was waarom schade (niet) werd vergoed. Hij constateerde een toenemend aantal

1558 *Handelingen II* 2013/14, nr. 50, item 7, p. 47.

1559 Stoker e.a. 2015.

1560 *Kamerstukken II* 2015/16, 33529, nr. 209; Dialoogtafel Groningen 2015.

1561 Bakema, Parra & McCann 2018, p. 11.

1562 Groninger Gasberaad 2015.

1563 Regeling subsidie uitvoering Meerjarenprogramma Aardbevingsbestendig en Kansrijk Groningen, *Stcrt.* 2017, 69348.

1564 Groninger Gasberaad 2 juli 2021.

1565 *Audit CVW* 2017, p. 10.

‘inconsistenties’.¹⁵⁶⁶ ‘verschil tussen de afzonderlijke schadebeoordelingen in één straat of buurt. In een rijtje woningen wordt dan bijvoorbeeld op nummer 1 € 5000 aard- bevingsschade vastgesteld, op nummer 2 € 1000 en op nummer 3 niets. Dergelijke verschillen zijn veelal nauwelijks uit te leggen aan burgers.’¹⁵⁶⁷ Gedupeerden begrepen evenmin dat schadevergoeding voor fysieke schade en waardedaling alleen vergoed werd binnen een beperkt aantal gemeenten, terwijl in andere gemeenten ook aardbevingen werden gevoeld.¹⁵⁶⁸ Met name de vergoedingen van fysieke schade via NAM rond C-schade en het ‘buitengebied’ leverden veel ontevredenheid op (zie par. 8.6.1.4). Ook andere instanties bleken niet per se goed in onderbouwing. De Commissie Bijzondere Situaties kende alleen algemene criteria, waardoor gedupeerden soms niet begrepen waarom zij niet in aanmerking kwamen voor een vergoeding.¹⁵⁶⁹ De Arbiters Bodembeweging moesten werken met drie verschillende reglementen, afhankelijk van het moment van schademelding, waardoor aanvankelijk alleen voor de meest recente groep – die onder het ‘schaderegime’ van de TCMG viel – ook een vergoeding van bijkomende kosten werd toegekend. Na kritiek op deze aanpak verzocht NAM de Arbiters deze vergoeding voor alle nog openstaande zaken toe te passen.¹⁵⁷⁰ De Nationale ombudsman oordeelde dat (toepassing van) criteria van het Koopinstrument onduidelijk waren¹⁵⁷¹ en ook de Onafhankelijke Raadsman ontving klachten van mensen die niet begrepen waarom hun schademeldingen werden afgewezen.¹⁵⁷² De TCMG/het IMG zette in op een meer begrijpelijke handelswijze en communiceerde via een website met reactiemogelijkheid, sociale media, en eigen nieuwsbrieven. Bij de bekendmaking van haar definitieve werkwijze gaf zij aan een algemene beslistermijn van maximaal vijftien maanden te hanteren in plaats van losse termijnen per procesonderdeel uit de voorlopige werkwijze, omdat dit voor ‘verwarring’ zorgde bij gedupeerden.¹⁵⁷³

De NCG koos bij haar regievoering over de versterking aanvankelijk voor een gebiedsgericht model, zodat in overleg met gemeenten en bewoners kon worden gekomen tot een plan waarin versterking en leefbaarheid werden verbonden. De gebiedsgerichte aanpak verliep echter niet voortvarend, en burgers moesten veelal maandenlang wachten op een formeel versterkingsadvies en vervolgens op versterkingsmaatregelen. De situatie kwam op scherp te staan toen de versterking vanwege de vermindering van de gaswinning werd gepauzeerd. NCG Alders stapte op omdat hij merkte dat bewoners ‘weten dat hun huis niet aan de veiligheidsnorm voldoet en verwachten nu dat de ‘overheid’ – in dit geval de gezamenlijke opdrachtgevers van de NCG – daarop een passend antwoord geeft.’¹⁵⁷⁴ Hij kon niet rechtvaardigen waarom tegen gerechtvaardigd gewekt vertrouwen in werd gegaan. Uiteindelijk besloot de overheid toezeggingen na te komen, deels door

1566 *Klachten Jaarrapportage* 2016, p. 16.

1567 *Klachten Jaarrapportage* 2016, p. 15.

1568 *Maatschappelijke Effecten Inventarisatie* 2016, p. 21.

1569 *Evaluatie Commissie Bijzondere Situaties* 2015; *Klachten Jaarrapportage* 2015, p. 15; *Klachten Jaarrapportage* 2016, p. 22.

1570 *Eindrapportage* 2018, p. 3.

1571 *Heldere spelregels voor Koopinstrument?* 2017.

1572 *Klachten Jaarrapportage* 2017, p. 33.

1573 TCMG 10 juni 2019.

1574 NCG 30 mei 2018, p. 3.

hier zelf (in aanvulling op het verhalen op NAM) aan bij te dragen. In de nieuwe risicogerichte aanpak van de versterking stonden ‘veiligheid, navolgbaarheid en uitlegbaarheid ... bovenaan bij de versterkingsopgave’.¹⁵⁷⁵ In de lokale plannen van aanpak namen gemeentes met toestemming van de NCG een aantal ‘grijze panden’ op (gebouwen die een normaal risicoprofiel hadden maar werden omringd door panden die binnen het versterkingsprogramma vielen) omwille van de ‘uitlegbaarheid’.¹⁵⁷⁶ Volgens Staatstoezicht was echter onvoldoende sprake van uitleg en toelichting binnen de nieuwe aanpak van de NCG. Voor bewoners was onnavolgbaar waar berekeningen op gebaseerd waren en ‘[d]oor de moeizame communicatie is het burgers vaak niet duidelijk dat de risicoberekeningen het startpunt zijn en dat er vervolgens met gezond verstand gehandeld wordt.’¹⁵⁷⁷

De leefbaarheidsmaatregelen tot 2019 werden uiteengezet in het bestuursakkoord¹⁵⁷⁸ en vervolgens uitgewerkt in het Meerjarenprogramma van de NCG en beleidsnotities,¹⁵⁷⁹ maar de verschillende projecten werden vrij autonoom opgezet waardoor samenhang en uitleg van een bredere strategie richting Groningers ontbrak.¹⁵⁸⁰ In de opzet van het Nationaal Programma Groningen kwam meer aandacht voor onderbouwing van plannen. Voordat thematische en lokale (uitvoerings-)programma’s werden opgesteld, publiceerden bestuurders en de programmaorganisatie handvatten en spelregels.¹⁵⁸¹ Binnen het project Toukomst konden Groningers de gewenste leefbaarheidsmaatregelen helpen vormgeven en onderbouwen.¹⁵⁸²

Het geheel van schadeafhandeling in Groningen bleef overigens bijzonder ingewikkeld doordat zo veel verschillende instanties en regelingen functioneerden (zie ook par. 8.5.3.3). Het proces getuigde niet van een burgergerichte opzet. Als een gedupeerde bij NAM, CVW of TCMG/IMG een schadevergoeding had verkregen, werd deze door de Belastingdienst als inkomen gerekend, waardoor sommigen in problemen kwamen met hun toeslagenaanvraag.¹⁵⁸³ De minister gaf aan dat gederfde toeslagen wederom als (gevolg-)schade konden worden geclaimd en dit adverteerden de Belastingdienst en het IMG op hun websites,¹⁵⁸⁴ maar dit is niet bepaald aan te duiden als een overzichtelijk systeem. De overheid zou coulanter en duidelijker optreden indien zij specifieke belastingregels voor dergelijke gevallen zou vaststellen.¹⁵⁸⁵

8.6.3.2 *Gerichte communicatie*

De communicatie gedurende de afhandeling van fysieke schades door en namens NAM werd bekritiseerd. Ten tijde van de schadeafhandeling via NAM werden flyers verspreid om potentiële gedupeerden te wijzen op de gevolgen

1575 *Veiligheid voorop en de bewoner centraal* 2018, p. 5.

1576 *Voortgang van de versterkingsopgave* 2019, p. 23.

1577 *Voortgang van de versterkingsopgave* 2019, p. 32.

1578 Bestuursakkoord 2014.

1579 *Notitie Leefbaarheidsprogramma NCG* 2016.

1580 *Tussenevaluatie* 2019, p. 12.

1581 *Programmakader* 2019.

1582 *Programmakader* 2019, p. 41.

1583 Van Dalen, *Dagblad van het Noorden* 24 juni 2018; De Boer, *RTV Noord* 26 juni 2018.

1584 Miskovic & Bakker, *RTV Noord* 5 juli 2018; Belastingdienst 2020; IMG *Vergoeding materiële gevolgschade* 2021.

1585 “Zorg voor duidelijke belastingregels schadevergoedingen bevestigingsgebied”, *RTV Noord* 26 februari 2018.

van de gaswinning en de schadeprocedure.¹⁵⁸⁶ Na zware aardbevingen, zoals in Loppersum in 2003 en Huizinge in 2012, organiseerde NAM informatiebijeenkomsten en later ook keukentafelgesprekken.¹⁵⁸⁷ Het Centrum Veilig Wonen zette qua communicatie vooral in op betere bereikbaarheid: schade kon ook via telefoon of op afspraak worden gemeld.¹⁵⁸⁸ Het CVW en de Onafhankelijke Raadsman ontvingen klachten dat communicatie vanuit CVW tekortschoot: met name werd deze als niet betrouwbaar ervaren omdat zij fouten of slordigheden bevatte of afspraken niet werden nagekomen.¹⁵⁸⁹ Vooral communicatie vanuit deskundigen die de schade moesten komen opmeten kreeg kritiek.¹⁵⁹⁰ De bejegening van gedupeerden verliep slecht; vanuit CVW werden verplichte (sensitiviteits-)trainingen georganiseerd voor deskundigen en bouwprofessionals.¹⁵⁹¹ Uit een onderzoek naar communicatie over de oude schademeldingen, na de ‘harde knip’ toen NAM uit de schadeafhandeling stapte, blijkt dat gedupeerden de communicatie wel duidelijk maar (inhoudelijk) niet correct vinden.¹⁵⁹² Ook de communicatie van andere initiatieven schoot tekort. De aankondiging van het einde van de waardevermeerderingsregeling door minister Kamp leidde tot lange wachttijden bij uitvoeringsorganisatie SNN en het bereiken van het subsidieplafond.¹⁵⁹³ De communicatie rond het Koopinstrument werd als onvoldoende beoordeeld.¹⁵⁹⁴ De TCMG zette in op betere bereikbaarheid en communicatie. Zij was zes dagen per week telefonisch bereikbaar, actief op sociale media, en gaf via de website updates over de vorderingen van de totstandkoming en uitvoering van de schaderegelingen, inclusief reactiemogelijkheid.¹⁵⁹⁵ Nadat de Onafhankelijke Raadsman stelde dat bewoners onvoldoende inzicht kregen in hun wachttijd, creëerde TCMG online de mogelijkheid de plek in de wachtrij in te zien.¹⁵⁹⁶ Het IMG hield vast aan de werkwijze van de TCMG en bleef een proactieve communicatiestrategie voeren.

De NCG organiseerde rondom de versterking informatiebijeenkomsten in dorpen en wijken. De opkomst lag aanvankelijk rond de 70%,¹⁵⁹⁷ maar zakte gedurende de tijd in. Toen plannen concreter werden doordat versterkingsadviezen beschikbaar kwamen, verbeterde de opkomst.¹⁵⁹⁸ Door de Onafhankelijke Raadsman werd benadrukt dat de communicatie over de versterking moest worden verbeterd, met name richting de deelnemers aan de gepauzeerde ‘batch 1.588’ en ‘batch 1.581’.¹⁵⁹⁹ Bij de herstart van de versterkingsoperatie werd in het Plan van Aanpak gesproken over gerichte doelgroepencommunicatie aan de hand

¹⁵⁸⁶ *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2015, p. 45.

¹⁵⁸⁷ *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2015, p. 45, 52.

¹⁵⁸⁸ *Jaarverslag CVW* 2016, p. 5.

¹⁵⁸⁹ *Brief CVW aan NCG* 2016.

¹⁵⁹⁰ *Brief CVW aan NCG* 2016.

¹⁵⁹¹ *Meerjarenprogramma* 2016, p. 98.

¹⁵⁹² *Onderzoek Communicatie schade CVW/NAM/woningeigenaren* 2018.

¹⁵⁹³ ‘Extra aanvragen energiepremie blijven op de plank liggen’, *RTV Noord* 14 maart 2016; ‘Uitbetaling energiepremie komt weer op gang’, *RTV Noord* 13 mei 2016; *Kwartaalrapportage Q1* 2017, p. 19.

¹⁵⁹⁴ Van der Heijden & Boelhouwer 2017, p. 18.

¹⁵⁹⁵ TCMG 21 februari 2020; TCMG 14 mei 2020; TCMG 26 mei 2020.

¹⁵⁹⁶ *Kamerstukken II* 2018/19, 33529, nr. 593, p. 4.

¹⁵⁹⁷ *Kwartaalrapportage Q1* 2017.

¹⁵⁹⁸ *Kwartaalrapportage Q4* 2018; *Kwartaalrapportage Q1* 2018.

¹⁵⁹⁹ *Klachten Jaarrapportage* 2017, p. 5; *Klachten Jaarrapportage* 2018, p. 21; *Klachten Jaarrapportage* 2019, p. 23-24.

van kernboodschappen en gelaagde communicatie, ook voor deze groepen.¹⁶⁰⁰ De invulling van de communicatie geschiedde door de gemeenten, die verschilden in hun keuzes: sommige kozen voor persoonlijk contact via bewonersbegeleiders en andere voor krantenberichten, nieuwsbrieven of gezamenlijke bijeenkomsten.¹⁶⁰¹ De NCG kende vanaf januari 2020 via het Bewoners Contact Centrum een eerste (telefonisch) aanspreekpunt.¹⁶⁰²

Over leefbaarheidsprogramma's werd zo veel mogelijk gecommuniceerd 'onder één vlag'.¹⁶⁰³ Voor de programma's voortkomend uit het Bestuursakkoord, lopend van 2014-2019, koos men voor 'Kansrijk Groningen' om een link te leggen naar het Meerjarenplan en tegelijkertijd te laten zien dat NAM, NCG, en de verscheidene maatschappelijke organisaties betrokken bij de projecten – zoals Groninger Dorpen, Libau en Landschapsbeheer – zich samen inzetten.¹⁶⁰⁴ Voor de leefbaarheidsmaatregelen na 2019 werd de noemer 'Nationaal Programma Groningen' gekozen, waarmee men beoogde te onderstrepen dat veel regionale overheden en ministeries betrokken waren en een landelijke bijdrage zou worden geleverd voor de regio.¹⁶⁰⁵ Via bestaande netwerken van regionale overheden en maatschappelijke organisaties probeerde men in beide programma's bewoners te bereiken die projecten konden initiëren en (helpen) uitvoeren.

8.6.3.3 *Begeleiding van burgers*

De Onafhankelijke Raadsman beval in 2014 aan dat persoonlijke begeleiders burgers zouden helpen in het ingewikkelde proces rond fysieke schade.¹⁶⁰⁶ Het CVW stelde bewonersbegeleiders in die uit de regio kwamen en deze 'kenden'.¹⁶⁰⁷ Volgens het bewonerstevredenheidsonderzoek waren gedupeerden tevreden met deze vaste contactpersoon,¹⁶⁰⁸ maar de Onafhankelijke Raadsman ontving ook klachten.¹⁶⁰⁹ In 2018 sprak een klager van 'ALWEER iemand erbij. ... Inmiddels hebben we behoefte aan bouwvakkers i.p.v. nog meer bewonersbegeleiders.'¹⁶¹⁰ Een geportretteerde eigenaar van een geïnspecteerde woning was daarentegen positief: 'De goede begeleiding, de uitgebreide uitleg, het is mij allemaal meegevalen.'¹⁶¹¹ Volgens de Commissie Bijzondere Situaties had 'daadkrachtige procesbegeleiding'¹⁶¹² een groot effect voor haar aanvragers. Ook de TCMG kende vanaf de start zaakbegeleiders, die de aanvrager gedurende de procedure bijstond en informatie verschaften.¹⁶¹³ Een zaakbegeleider noteerde dat zij richting gedupeerden moest benadrukken dat zij geen invloed had op het besluit, maar als gids functioneerde en wilde zorgen dat gedupeerden zich gehoord voelden.¹⁶¹⁴

¹⁶⁰⁰ *Veiligheid voorop en de bewoner centraal* 2018, p. 54-57.

¹⁶⁰¹ *Jaarverslag NCG* 2020, p. 7-14.

¹⁶⁰² *Jaarverslag NCG* 2021, p. 37.

¹⁶⁰³ *Notitie Leefbaarheidsprogramma NCG* 2016, p. 23.

¹⁶⁰⁴ *Notitie Leefbaarheidsprogramma NCG* 2016, p. 23.

¹⁶⁰⁵ *Startdocument Nationaal Programma Groningen* 2018, p. 10-17.

¹⁶⁰⁶ *Klachten Halfjaarrapportage* 2014, p.5.

¹⁶⁰⁷ *Jaarverslag CVW* 2016, p. 5.

¹⁶⁰⁸ *Brief CVW aan NCG* 2016.

¹⁶⁰⁹ *Klachten Jaarrapportage* 2018, p. 21.

¹⁶¹⁰ *Klachten Jaarrapportage* 2019, p. 27.

¹⁶¹¹ *Meerjarenprogramma* 2016, p. 60.

¹⁶¹² *Jaarverslag* 2020, p. 17.

¹⁶¹³ *Voorlopige werkwijze TCMG* 2018.

¹⁶¹⁴ TCMG 3 juli 2018.

De persoonlijke communicatie vanuit TCMG en IMG werd goed beoordeeld.¹⁶¹⁵ Hoewel bij de versterkingsoperatie ook werd ingezet op begeleiders vanuit gemeenten en de NCG, vonden sommige Groningers dat deze begeleiding tekortschoot, niet altijd op de hoogte was van de laatste ontwikkelingen, en niet veel initiatief toonde;¹⁶¹⁶ begeleiders dienden eigenlijk sociale ondersteuning te bieden en waren hier niet altijd voor uitgerust.¹⁶¹⁷ In de aankomende wettelijke verankering worden bewonersbegeleiders voor versterking verankerd.¹⁶¹⁸

Vanaf mei 2016 konden Groningers terecht bij Stut-en-Steun, een onafhankelijk steunpunt dat tot stand kwam op initiatief van GBB en het Gasberaad, en gefinancierd werd door EZK. Bewoners stelden hun advies op prijs;¹⁶¹⁹ het steunpunt had in 2020 zo'n vijfhonderd openstaande dossiers.¹⁶²⁰ Tevens werden in sommige gemeenten gemeentelijke aardbevingscoaches aangesteld op budget van het Rijk voor sociale en emotionele ondersteuning; de coaches moesten Groningers helpen het overzicht te krijgen over de verschillende instanties en hen hierin begeleiden.¹⁶²¹ Een coach merkte desgevraagd op dat het lastig was die taak goed uit te voeren: 'er is wantrouwen. Wie ben jij? De zoveelste die mij moet helpen?'¹⁶²²

Hoewel individuele instanties dus zaakbegeleiders kenden, dienen gedupeerden door de vele betrokken instanties alsnog zelf overzicht te hebben waardoor de mate van 'ontzorging' relatief wordt beperkt. Dit wordt wellicht verbeterd doordat het IMG fysieke schade, waardedaling en immateriële schade compenseert en waar van toepassing in overleg met NCG ook bij de versterkingsoperatie betrokken raakt. Vanwege de vele aanvullende (subsidie-)regelingen blijft echter een complex stelsel van instanties en regelingen bestaan. Omdat een centraal loket voor schadeherstel en versterking niet werd gerealiseerd, zullen overkoepelende adviespunten zoals Stut-en-Steun en mogelijkwerwijs de aardbevingscoaches een waardevolle rol blijven vervullen doordat zij Groningers kunnen helpen een weg te vinden tussen de verschillende instanties.

8.6.3.4 *Eénloketgedachte*

In de casus gaswinning in Groningen kan allerminst worden gesproken van de uitvoering van de éénloketgedachte, hoewel hier door belangenbehartigers voor werd gepleit. De Nationale ombudsman sprak in dit verband van 'bestuurlijke spaghetti';¹⁶²³ de Onafhankelijke raadsman van een 'Gordiaanse gasknoop'.¹⁶²⁴

Al voor de aardbeving in Huizinge pleit de GBB voor één loket, waar volgens haar aan werd gewerkt door NAM, provincie en de Commissie Bodemdaling.¹⁶²⁵ In het ontwerpinstemmingsplan van de minister uit 2014 en de bestuurlijke

1615 *Jaarverslag TCMG* 2020, p. 20; Interviews betrokkenen 2020.

1616 *Rapportage DVO Onderzoek Batch 1588* 2020; Interviews betrokkenen 2020.

1617 Stroebe e.a., *Professionals over versterkingsoperatie* 2020, p. 39-44.

1618 *Kamerstukken II* 2020/21, 35603, nr. 3, p. 33.

1619 Stut-en-Steun 2020; Interviews betrokkenen 2020.

1620 Miskovic, *RTV Noord* 25 april 2020.

1621 *Versnellingsmaatregelen Groningen* 2019; *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 722; *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 744, p. 26.

1622 TCMG 15 januari 2020.

1623 *Bestuurlijke spaghetti* 2016.

1624 *Klachten Haljaarrapportage* 2017, p. 2, 12.

1625 *Zienswijze GBB* 2012.

akkoorden werd uitgegaan van ‘één uitvoeringsorganisatie voor het gecoördineerd herstellen van schade en versterken’.¹⁶²⁶ Het Centrum Veilig Wonen werd opgericht voor zowel afhandeling van fysieke schade als de versterkingsopgave.¹⁶²⁷ Tegelijkertijd was van daadwerkelijk integrale schadeafhandeling geen sprake: ‘schrijnende gevallen’ konden terecht bij de Commissie Bijzondere Situaties en werden niet doorverwezen door CVW maar via de Onafhankelijke Raadsman, burgemeesters of later de NCG.¹⁶²⁸ Hoewel de NCG zich niet bezig zou houden met schade, kreeg zij een rol bij afhandeling van complexe schades¹⁶²⁹ en opkoopregeling het Koopinstrument.¹⁶³⁰ Daarnaast was er een NAM Bedrijvenloket en een Agro-Team van NAM.¹⁶³¹ Hoewel de situatie overzichtelijker werd met de komst van TCMG en zij zich inspande een centraal loket voor fysieke schade te zijn – ondernemers, monumenteigenaren en agrariërs konden wel bij haar terecht¹⁶³² – werd haar opvolger IMG pas medio 2020 bevoegd schade rond waardedaling te vergoeden. Vanaf de publiekrechtelijke instelling van het IMG werd een loket gecreëerd voor claims omtrent fysieke schade, waardedaling en immateriële schade.¹⁶³³ Groningers dienen wel separate, individuele aanvragen te doen. Daarnaast vergoedde ook het IMG niet de schade van andere oorzaken dan de gaswinning in Groningen en de gasopslag bij Norg, zoals zoutwinning in Drenthe en Groningen¹⁶³⁴ of gaswinning van de kleine velden. De Tcbb had geadviseerd voor één landelijk loket;¹⁶³⁵ uiteindelijk kwam een ‘Landelijk loket mijnbouw-schade’ tot stand dat geen Groningse gaswinningsschade afhandelde,¹⁶³⁶ ondanks de ‘landelijke’ functie.

De versterkingsoperatie verliep lange tijd via een ‘nogal bijzondere constructie’¹⁶³⁷ (aldus de Onafhankelijke Raadsman) van betrokken organisaties: de NCG diende het CVW aan te sturen maar kreeg geen doorzettingsmacht.¹⁶³⁸ Hoewel de minister vaststelde dat dit niet optimaal werkte,¹⁶³⁹ werd in de publiekrechtelijke aanpak een aanvullende Tijdelijke Commissie Versterken (later Adviescollege Veiligheid Groningen) ingesteld die normbesluiten nam in plaats van dat dit bij de NCG werd belegd. Staatstoezicht en de Nationale ombudsman uitten twijfels over de constructie en bureaucratie van de publiekrechtelijke versterking.¹⁶⁴⁰

Toen de overheid aankondigde schadeherstel en versterking publiekrechtelijk te regelen zodat NAM volledig op afstand kwam te staan, verwachtten veel

1626 *Stcrt.* 2014, nr. 7659.

1627 *Jaarverslag CVW* 2016.

1628 *Jaarverslag* Commissie Bijzondere Situaties 2016, p. 15.

1629 NCG 2 september 2016.

1630 *Rapportage eerste kwartaal* 2016, p. 10.

1631 *Protocol Schadeafhandeling* 2016, p. 4.

1632 TCMG 5 september 2019.

1633 Engels 2019, p. 1, 3; TCMG 26 mei 2020; TCMG 14 mei 2020.

1634 Hoewel tot op heden schijnbaar een uitzondering wordt gemaakt voor aanvragers die binnen het gebied wonen dat onder het bewijsvermoeden valt: ‘IMG betaalt schade door zoutwinning’, *RTV Noord* 14 juli 2021.

1635 *Help, een scheur in mijn huis!* 2018.

1636 *Kamerstukken II* 2015/16, 32849, 79.

1637 *Klachten Jaarrapportage* 2018, p. 24.

1638 *Voortgang van de versterkingsopgave* 2019, p. 30-31.

1639 *Kamerstukken II* 2018/19, 33529, nr. 638; ‘Wiebes: ‘CVW kwam afspraken niet na, een kolossale blamage’, *RTV Noord* 19 oktober 2019; *Aanhangsel van de Handelingen* 2019/20, nr. 843.

1640 *Voortgang van de versterkingsopgave* 2019, p. 33; Van der Linde, *De Groene Amsterdammer* 4 december 2019.

partijen een integrale aanpak. Op informatiebijeenkomsten van de NCG bleek dat ‘bewoners geen of beperkt onderscheid maken tussen schade en versterken. Er zijn dus veel schade gerelateerde vragen gekomen, waar NCG vanuit de versterking geen antwoord op heeft.’¹⁶⁴¹ Volgens betrokkenen was het onderscheid dat in het Groningse dossier werd gemaakt tussen schadeherstel en versterking ‘slechts theoretisch’.¹⁶⁴² Versterkingsadviezen waren vaak het resultaat van de fundamentele schade die woningen door de aardbevingen hadden opgelopen, terwijl bij schadeherstel vooral cosmetische schade werd afgehandeld. De OvV hield de ‘gefragmenteerde aanpak’;¹⁶⁴³ de Commissie Bijzondere Situaties pleitte voor meer ‘structurele verbindingen’ zodat ‘mensen niet tussen wal en schip vallen’;¹⁶⁴⁴ de Onafhankelijk Raadsman begreep niet dat de integrale aanpak van schadeafhandeling en versterking onder overheidsregie niet werd gerealiseerd, en dat zeker in zaken waar naast TCMG en NCG ook NAM (vanwege oude schademeldingen) een rol speelde veelal van ‘kafkaëske’ situaties kon worden gesproken.¹⁶⁴⁵ Sommige burgers werden volgens de Onafhankelijke Raadsman ‘volledig... vormalen’;¹⁶⁴⁶ alleen op papier waren de verschillende verantwoordelijkheden van de organisaties te begrijpen. Ook Staatstoezicht, de voorzitter van de TCMG, en ondervraagde Groningers en belangenbehartigers riepen op één loket te creëren.¹⁶⁴⁷

Hoewel in navolging van eerdere afspraken over CVW tussen Rijk en regio was afgesproken dat er één wet voor schade en versterken, en één bijbehorende uitvoerende zbo zou komen,¹⁶⁴⁸ besloot het kabinet echter dat niet IMG, maar NCG voor versterking verantwoordelijk zou blijven.¹⁶⁴⁹ Doordat zowel het IMG gericht op schadeafhandeling als de NCG gericht op versterking inmiddels grote, complexe (uitvoerings-)organisaties zijn geworden, leek het onverstandig ze nog te fuseren.¹⁶⁵⁰ Daarnaast stelde de minister dat sprake was van verschillende taken met verschillende belangen; bij versterking werden ook ‘vanuit maatschappelijk perspectief wenselijke ontwikkelingen’¹⁶⁵¹ meegenomen; bovendien was het voor haar van belang dat een minister eindverantwoordelijk bleef, wat niet te rijmen viel met de status van het IMG als zbo.¹⁶⁵² Hoewel TCMG en NCG een convenant sloten om schadeafhandeling en versterking geleidelijk meer gezamenlijk uit te voeren,¹⁶⁵³ bleken de doelgroepen verschillend: op zo’n 71% van de versterkings-

1641 *Halffaarrapportage NCG* 2019, p. 12.

1642 Derksen & Gebben 2020, p. 16.

1643 *Aardbevingsrisico’s in Groningen* 2017, p. 18.

1644 *Jaarverslag* Commissie Bijzondere Situaties 2018, p. 16; *Jaarverslag* Commissie Bijzondere Situaties 2019, p. 17.

1645 *Klachten Halffaarrapportage* 2019, p. 8-9.

1646 *Klachten Halffaarrapportage* 2019, p. 10.

1647 Haverkamp, *Vox Magazine* 2 oktober 2019; *Voortgang van de versterkingsopgave* 2019; *Uitkomsten Kennistafel juni* 2019.

1648 *Versnellingsmaatregelen Groningen* 2019.

1649 De Tijdelijke wet Groningen, over schadeafhandeling, trad medio 2020 in werking terwijl de versterking werd geregeld via een wetswijziging van deze tijdelijke wet: *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 744.

1650 Besluit versterking gebouwen Groningen, *Stcrt.* 2019, 30569, p. 20; Interviews betrokkenen 2020.

1651 *Kamerstukken II* 2020/21, 33603, nr. 72, p. 7.

1652 *Kamerstukken II* 2020/21, 33603, nr. 72, p. 8.

1653 TCMG 11 september 2019; *Convenant NCG – TCMG* 11 september 2019.

adressen werd geen schademelding gedaan waardoor slechts voor sommige inwoners een gecombineerde aanpak zinvol zou zijn.¹⁶⁵⁴

De leefbaarheidsmaatregelen werden onder de noemer Kansrijk Groningen los gehouden van de versterkingsoperatie, waardoor de NCG die beide regisseerde afzonderlijke (informatie-)bijeenkomsten organiseerde omdat het ‘deels om dezelfde doelgroep [ging], maar het gaat om een heel andere boodschap en een andere emotie.’¹⁶⁵⁵ Ook het Nationaal Programma Groningen bleef losgezongen van TCMG/ IMG en de versterkingsoperatie onder NCG. Bovendien kenden de verschillende onderdelen van de leefbaarheidsprogramma’s tot en met 2019 een eigen loket.¹⁶⁵⁶ Het NPG vervolgde deze aanpak door zijn programma’s te laten regisseren door provincie en gemeenten die kunnen kiezen voor separate instanties of initiatieven. Zelfs binnen de door de NPG geïnstigeerde maatregelen werd geen éénloketgedachte nageleefd: via het bestaande Loket Leefbaarheid konden projecten tot € 10.000 worden ondersteund, terwijl een aanvullend Impulsloket aanvragen boven € 10.000 aan zou nemen.¹⁶⁵⁷ De gedachte hierachter was waarschijnlijk een versimpelde procedure – het Loket Leefbaarheid kende geen juridische status, terwijl het Impulsloket als subsidieregeling werd verankerd in het bestuursrecht met bijkomende verplichtingen en rechtsbescherming voor de aanvrager als gevolg. Tegelijkertijd zullen individuele aanvragers en gemeenten langs verschillende loketten moeten voor hun initiatieven.¹⁶⁵⁸ Omdat vanuit het NPG ook werd geïnvesteerd in bestaande initiatieven zoals lokale energietransitieprojecten, het Erfgoedprogramma en Zorgprogramma,¹⁶⁵⁹ zullen veel actoren betrokken blijven en kan het voor Groningers onoverzichtelijk zijn bij wie zij voor welke diensten terecht kunnen.

Waarom ontstonden zo veel instanties in het Groningse dossier? De verklaring lijkt te liggen in het gebrek aan regie vanuit de Rijksoverheid, terwijl ondertussen partijen – Tweede Kamerleden, provincie, gemeenten, maatschappelijke organisaties, NAM – pleitten voor bepaalde initiatieven. Zo kwamen instanties als de Commissie Bijzondere Situaties, de Arbiters Bodembeweging, de Onafhankelijke Raadsman en het Koopinstrument, maar ook private initiatieven als Stut-en-Steun,¹⁶⁶⁰ Stichting WAG of het Steunpunt Bevingsschade¹⁶⁶¹ tot stand. Lange tijd werd (in ieder geval door de overheid) geen doordacht, overkoepelend plan getrokken. Het Groningse dossier was aan veel politieke en mediadruk onderhevig, waardoor veel initiatieven bovendien relatief weinig tijd kregen zich te ‘bewijzen’ voordat zij werden aangepast of opgeheven. De TCMG vormde hierin een uitzondering omdat het gevoel bestond dat zij voortkwam uit gezamenlijke verantwoordelijkheid – er was immers geluisterd naar de pijlers van de regio.¹⁶⁶² Onderzoekers constateerden dat de fragmentatie en het complexe schadesysteem ervoor zorgden dat schadeafhandeling en versterking niet goed functioneerden

1654 TCMG 11 mei 2020.

1655 *Notitie Leefbaarheidsprogramma NCG* 2016, p. 27.

1656 *Tussenevaluatie* 2019, p. 11.

1657 *Programmakader* 2019, p. 40-41.

1658 Interviews betrokkenen 2020.

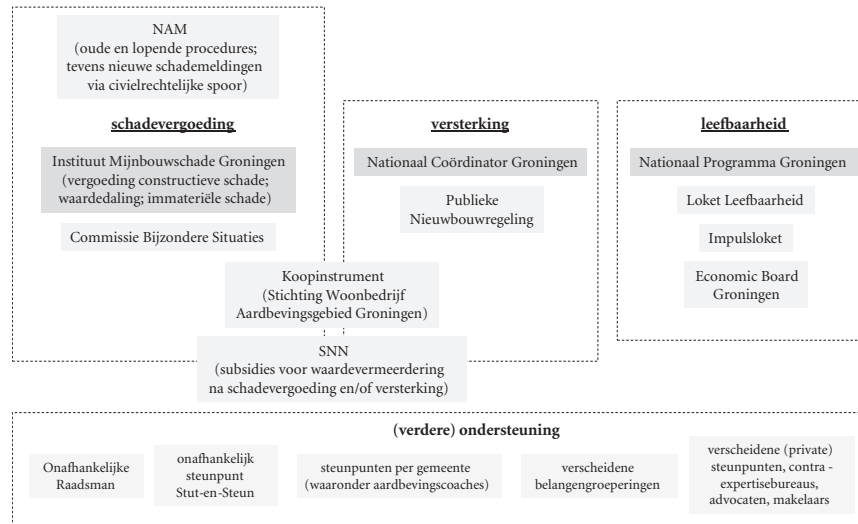
1659 *Programmakader* 2019, p. 40-41.

1660 Een onafhankelijk steunpunt opgericht door GBB en Gasberaad en gefinancierd door de NCG.

1661 Een initiatief van makelaars.

1662 Interviews betrokkenen 2020.

en resulteerden in ‘verkokering’¹⁶⁶³ en frictie tussen de “systeemwereld” en de “leefwereld” van bewoners.¹⁶⁶⁴ In figuur 8.6 worden de verscheidene organisaties weergegeven die anno 2021 als loket functioneren voor burgers die een schadevergoeding (in brede zin) willen aanvragen en de ondersteunende instanties daarbij.



Figuur 8.6 Betrokken organisaties die anno 2021 als loket functioneren voor de onderdelen van het schadebeleid rondom de gevolgen van de gaswinning in Groningen.

8.6.4 Openbaarheid

Vertrouwen tussen burger en overheid kan worden hersteld als de overheid als indirecte schadeveroorzaker open is over de wijze waarop de schade en het schadebeleid tot stand komen. De overheid kan het principe van openbaarheid in schadebeleid derhalve nastreven door open te zijn over de wijze waarop het schadebeleid tot stand kwam, en door open te zijn over de risico's rondom de schadeoorzaak en mogelijke toekomstige schade.

8.6.4.1 Openbaarheid over totstandkoming schadebeleid

Het gebrek aan transparantie over de schadeprocedure was veel Groningers een doorn in het oog. Dat begon bij de onduidelijke verhoudingen tussen NAM en het Rijk: het (55 jaar) geheimhouden van de Overeenkomst van Samenwerking wakkerde wantrouwen aan.¹⁶⁶⁵ Ook de interne schadeprocedure van NAM was

¹⁶⁶³ Bovenhoff e.a. 2021, p. 27.

¹⁶⁶⁴ Bovenhoff e.a. 2021, p. 7; zie ook Stroebe e.a., *Professionals over versterkingsoperatie* 2020, p. 17-19.

¹⁶⁶⁵ Wind, *Dagblad van het Noorden* 31 januari 2018; *Kamerstukken II* 2017/18, 33529, nr. 493; *Kamerstukken II* 2017/18, 33529, nr. 427; *Kamerstukken II* 2017/18, 33529, nr. 463.

lang onduidelijk: pas in 2014 werd een eerste schadeprotocol voor de vergoeding van fysieke schade gepresenteerd.¹⁶⁶⁶ De Onafhankelijke Raadsman signaleerde bijvoorbeeld dat Groningers hun schademelding niet konden volgen wat hij in het kader van transparantie wenselijk achtte;¹⁶⁶⁷ dit introduceerde NAM bij haar eerste schadeprotocol.¹⁶⁶⁸ In een evaluatie werd vastgesteld dat de transparantie en openheid over haar procedure veel beter kon en dat gedupeerden nu vrijwel alleen van telefoongesprekken met NAM afhankelijk waren.¹⁶⁶⁹ Onder het regime van het Centrum Veilig Wonen werd dit niet veel beter: het CVW moest blijven handelen volgens het NAM-protocol en werkte bovendien via een geheim contract met NAM.¹⁶⁷⁰ Het feit dat zij via haar werkzaamheden winst kon maken leidde tot verdere ontevredenheid en ophef.¹⁶⁷¹

Openbaarheid leek pas mogelijk toen schadeafhandeling onder publieke regie werd uitgevoerd. De regio maakte zijn uitgangspunten openbaar in de onderhandelingen over het nieuwe schadeprotocol¹⁶⁷² en benadrukte dat transparante en navolgbare schaderapporten van groot belang zouden zijn.¹⁶⁷³ Ook de minister stelde dat ‘beoordeling van mogelijke mijnbouwschade zowel procedureel als inhoudelijk transparant’¹⁶⁷⁴ diende te zijn. De TCMG/het IMG poogde deze beoogde openheid en transparantie na te leven. Ze publiceerde per week wat de voortgang in schademeldingen en schadeafhandeling was¹⁶⁷⁵ gaf op de eigen site een bloemlezing van veelal kritische mediaberichten¹⁶⁷⁶ en liet in de loop naar de waardedalingenregeling en smartengeldregeling zien hoe deze tot stand kwamen en aan de hand van welke adviezen en inzichten.¹⁶⁷⁷ Bij de uitvoering van de Waarderegeling kreeg het IMG kritiek van onder meer het Gasberaad dat geen beleidsregels werden gepubliceerd;¹⁶⁷⁸ het IMG stelde dat deze niet waren opgesteld vanwege de invulling van bestaand aansprakelijkheidsrecht en in veel gevallen sprake was van maatwerk, maar publiceerde een ‘uitwerking’ van zijn werkwijze.¹⁶⁷⁹ In het algemeen bouwde de communicatiestrategie van de TCMG/het IMG voort op die van de Noord/Zuidlijn: de bedoeling was door openheid en dialoog de daden van de organisatie te laten zien, zodat aanvragers en buitenstaanders konden zien wat ‘achter de schermen’ gebeurde.¹⁶⁸⁰ Ook tijdens publiekrechtelijke schadeafhandeling bleef echter de vraag hoe de financiële afrekening precies in elkaar stak; om bedrijfseconomische redenen werd dit tot op heden geheimgehouden en de Tweede Kamer alleen in vertrouwelijke briefings

1666 *Protocol Schadeafhandeling* 2014.

1667 *Eindejaarsrapportage Onafhankelijke Raadsman* 2013, p. 5.

1668 *Protocol schadeafhandeling* 2014, p. 14.

1669 *Fundament voor herstel van vertrouwen* 2014, p. 22-24.

1670 *Audit CVW* 2017, p. 25.

1671 *Jaarverslag CVW* 2016; Groninger Gasberaad, ‘Winst voor CVW’ 2018; *Kamerstukken II* 2017/18, 34775 XIII, nr. 86; ‘CVW maakt opnieuw meer winst: ‘Wiebes moet ingrijpen’’, *RTV Noord* 23 oktober 2018.

1672 *Naar een nieuwe schadeafhandeling* 2017.

1673 *Naar een nieuwe schadeafhandeling* 2017, p. 5.

1674 *Kamerstukken II* 2018/19, 32849, nr. 137, p. 2.

1675 TCMG, ‘Dashboard schadeafhandeling’ 2020 (online, geraadpleegd 24 juni 2020).

1676 TCMG, ‘Groningers over de TCMG’ 19 maart 2019.

1677 TCMG 21 februari 2020; TCMG 14 mei 2020; TCMG 26 mei 2020.

1678 Groninger Gasberaad 7 december 2020; *Kamerstukken II* 2020/21, 33529, nr. 847.

1679 IMG 19 februari 2021; *Kamerstukken II* 2020/21, 33529, nr. 847.

1680 Interviews betrokkenen 2020.

verteld.¹⁶⁸¹ De minister was medio 2018 een privaatrechtelijke overeenkomst namens de Staat aangegaan met Shell en ExxonMobil, waardoor sommige Tweede Kamerleden zich buitenspel gezet voelden wat betreft hun budgetrecht.¹⁶⁸² De Rekenkamer tikte de minister op de vingers omdat hij niet kon nagaan of het afgesproken voorschot van € 90 miljoen wel redelijk was bepaald, en waarvoor precies werd betaald.¹⁶⁸³

De versterkingsopgave is door haar aard omgeven met risico's en risicoberekeningen: het is onzeker hoe lang de aardbevingen zullen voortduren en welke gebouwen hierdoor risico's lopen. Vanaf eind 2018 hanteerde de overheid de 'risicogerichte' versterkingsaanpak en trachtte zij open te zijn over de totstandkoming en onderbouwing van de werkwijze. De minister gaf aan: 'We gaan meer vaart maken door minder rekenen, minder precisie en meer standaardisering'¹⁶⁸⁴ en liet de NCG komen met een 'dashboard' met geüpdatete informatie over de stand van zaken van de uitvoering van de versterking zodat voor burgers, de Tweede Kamer, en Staatstoezicht inzichtelijker werd hoe de versterking eraan toe ging per gebied.¹⁶⁸⁵ Op het niveau van bewoners die te maken hadden met versterking werden echter niet alle gegevens, zoals over prijsberekening, openbaar gemaakt in verband met bedrijfsgevoelige informatie vanuit aannemers en bouwers. Dat kon onderling tussen buurtgenoten leiden tot onduidelijkheid of argwaan over de geïndividualiseerde aanbiedingen.¹⁶⁸⁶

De totstandkoming van de leefbaarheidsmaatregelen was het resultaat van (bestuurlijke) onderhandelingen tussen NAM, Rijk, provincie en gemeenten. De maatregelen van 2014-2018 werden bekendgemaakt in het bestuursakkoord. De (financiële) opbouw van het Nationaal Programma Groningen werd veelal als voldongen feit gepresenteerd aan volksvertegenwoordigers,¹⁶⁸⁷ hoewel de Tweede Kamer via de jaarlijkse budgetvaststelling invloed kon en kan uitoefenen.¹⁶⁸⁸ EBG was volgens onderzoekers onvoldoende transparant en legde geen (democratische) verantwoording af voor zijn werkzaamheden.¹⁶⁸⁹

8.6.4.2 Open over risico's

De Onderzoeksraad voor Veiligheid was vernietigend in zijn rapport: de overheid had jarenlang de veiligheid van Groningers onvoldoende meegewogen en bovendien te weinig gedaan om grip te krijgen op de aanwezige risico's.¹⁶⁹⁰ Het in 1993 verschenen rapport over het risico op aardbevingen noemde onzekerheden en beperkingen, maar de focus – ook van de overheidscommunicatie achteraf – lag op de 'geruststellende boodschap'¹⁶⁹¹ dat de intensiteit van de aardbevingen mee zou vallen. Hoewel op aandringen van Staatstoezicht een seismisch netwerk

¹⁶⁸¹ Kamerstukken II 2019/20, 33529, nr. 744.

¹⁶⁸² Kamerstukken II 2019/20, 33529, nr. 705; Kamerstukken II 2019/20, 33529, nr. 744.

¹⁶⁸³ Algemene Rekenkamer 2020.

¹⁶⁸⁴ Kamerstukken II 2018/19, 33529, nr. 639, p. 4.

¹⁶⁸⁵ Kamerstukken II 2018/19, 33529, nr. 639, p. 4; *Voortgang van de versterkingsopgave* 2019, p. 28.

¹⁶⁸⁶ Interviews betrokkenen 2020.

¹⁶⁸⁷ Kamerstukken II 2019/20, 33529, nr. 744; *Financiële opbouw* 2020; Drent, RTV Noord 7 maart 2019.

¹⁶⁸⁸ Kamerstukken II 2019/20, 33529, nr. 744.

¹⁶⁸⁹ Winter & Schuldink 2016.

¹⁶⁹⁰ *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2015, p. 67.

¹⁶⁹¹ *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2015, p. 60.

werd ingericht, was dit niet geschikt om voldoende kennis van de ondergrond te vergaren.¹⁶⁹² Zelfs toen door het KNMI seismische veranderingen werden gesignaleerd, besloten NAM en overheid niet verder onderzoek in te stellen.¹⁶⁹³ Omdat NAM via de Mijnbouwwet verplicht was kennis te vergaren, nam de Onderzoeksraad haar dit kwalijk, maar zij vond het tevens onbegrijpelijk dat het faciliterende ministerie van EZ zich niet meer proactief had opgesteld.¹⁶⁹⁴ De Onderzoeksraad beval aan: ‘Wees in de communicatie aan en in de dialoog met burgers transparant over onzekerheid, expliciteer en motiveer de plaats die onzekerheid krijgt in de besluitvorming over de exploratie en exploitatie van delfstoffen. Deze communicatie mag niet verengd worden tot voorlichting.’¹⁶⁹⁵ Na twee jaar constateerde hij dat hoewel partijen ‘weliswaar meer openheid bieden over de relatie tussen gaswinning en seismische activiteit, [worstelde]... zowel EZ als NAM ... met het centraal plaatsen van onzekerheid in de dialoog met burgers.’¹⁶⁹⁶ Ook in ander onderzoek werd voorgesteld meer over onzekerheden te communiceren, zoals wat de kans is dat burgers in het komende jaar een aardbeving voelen of schade ervaren.¹⁶⁹⁷ Pas na de aardbeving bij Westerwijtheerd in 2019 stelden Rijk, de regio, de veiligheidsregio in overleg met Staatstoezicht een zogenaamd ‘Aardbevingsprotocol’ op waarin stond hoe met Groningers moest worden gecommuniceerd na een aardbeving en over trends in seismiciteit.¹⁶⁹⁸

Vooraf in de versterkingsopgave speelde gebrekkige communicatie over risico’s en onzekerheden een rol. In navolging van het advies van de Commissie-Meijdam besloot minister Kamp bij de versterking gedurende vijf jaar uit te gaan van een grenswaarde van 10^{-4} , wat betekende dat de kans dat een individu kwam te overlijden doordat een bouwwerk bezweek per jaar 1 op 10.000 was.¹⁶⁹⁹ De reguliere veiligheids grens in Nederland bedroeg 10^{-5} (1 op 100.000) waardoor Groningers het idee kregen dat hun veiligheid minder belangrijk was dan van andere Nederlanders.¹⁷⁰⁰

De versterkingsopgave is een grote risicoschatting: op basis van berekeningen dient te worden vastgesteld hoeveel gebouwen versterkt moeten worden, en op welke manier. Deze berekeningen zijn bovendien uitermate complex, mede omdat zij rusten op eerdere (risico-)berekeningen met ingewikkelde uitgangspunten. Een adviespanel van hoogleraren realiseerde zich bijvoorbeeld pas na het uitbrengen van formeel advies dat NAM een andere risicoberekening gebruikte dan zij dacht.¹⁷⁰¹ In initiële berekeningen werd gesproken over versterking van zo’n 22.000 adressen. Toen de operatie werd herzien na het verminderen van de gaswinning¹⁷⁰² leidde dit tot onzekerheid bij Groningers, zeker degenen die toegezegd

1692 *Aardbevingsrisico’s in Groningen* 2015, p. 62.

1693 *Aardbevingsrisico’s in Groningen* 2015, p. 62-64.

1694 *Aardbevingsrisico’s in Groningen* 2015, p. 65-66.

1695 *Aardbevingsrisico’s in Groningen* 2015, p. 91.

1696 *Aardbevingsrisico’s in Groningen* 2015, p. 9.

1697 Derksen & Gebben maart 2018; Van Bruggen 2015.

1698 *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 737; Postmes e.a. 2019.

1699 *Kamerstukken II* 2015/16, 33529, nr. 212; Eindadvies Commissie-Meijdam 2015.

1700 Zie bijvoorbeeld de zienswijze van belangenorganisatie Houd Groningen Overeind: *Zienswijze ontwerp instemmingsbesluit gaswinning Groningen*, Groningen: 24 augustus 2018.

1701 Brief Helsloot 8 november 2018.

1702 Rijksoverheid 2018.

hadden gekregen dat hun huis versterkt moest worden;¹⁷⁰³ de Mijraad raadde de minister vanwege gewekte verwachtingen aan de versterking daar door te zetten.¹⁷⁰⁴ Onder Groningers heerste volgens het Gasberaad veel onduidelijkheid over wie nu welke risico's liep.¹⁷⁰⁵ In het Mijraadadvies werd bijvoorbeeld gesteld dat zo'n 1.500 woningen versterkt moesten worden om aan de veiligheidsnorm te voldoen, maar dat vanwege een onzekerheidsmarge voor 7.000 andere woningen niet kon worden uitgesloten dat aanvullende versterkingsmaatregelen nodig waren;¹⁷⁰⁶ dat was een groot contrast met de eerdergenoemde 22.000 woningen. De grotendeels technische en technocratische discussies over de versterking kwamen de communicatie en het verwachtingenmanagement richting Groningers niet ten goede.¹⁷⁰⁷

Onzekerheden rond de versterking werden hiernaast gecreëerd door de toepassing van de zogenaamde Hazard and Risk Assessment (HRA)-methode van NAM die wordt gebruikt om prioritering te bepalen. De Onafhankelijke Raadsman noemde de HRA-methode 'niet onomstreden'¹⁷⁰⁸ vanwege de relatie met NAM en stelde dat deze bovendien niet goed werd begrepen. Groningers twijfelden bijvoorbeeld over het gebruik van berekeningen in plaats van opnames van de feitelijke situatie. De toepassing van het HRA-model zorgde voor voortdurende onrust omdat het model omwille van de vergunningaanvraag van NAM ieder jaar werd geüpdatet waardoor de lijst van onveilige gebouwen wijzigde.¹⁷⁰⁹ 'Omdat burgers niet zullen begrijpen (en geloven) dat alleen door het opnieuw maken van de sommen hun huis, dat vorig jaar nog onveilig was, inmiddels weer geheel veilig is.'¹⁷¹⁰ Het HRA-model werd 'in de volksmond wel omschreven als de 'fruitmachine' of zelfs de 'Killerrobot'.¹⁷¹¹ SodM pleitte voor beter begrip en ging desgevraagd langs bewonersbijeenkomsten en gemeenteraden om het uit te leggen, hoewel dit niet zijn taak als toezichthouder was. Volgens Staatstoezicht zou meer openheid helpen: 'als burgers kunnen inzien welke informatie over hun woning in het HRA-model is opgenomen, en een inspectie kunnen aanvragen bij twijfel over de juistheid van de risicoberekening'.¹⁷¹² Over het HRA-model liep tevens een Wob-verzoek.¹⁷¹³

Vanwege wantrouwen en onduidelijkheid over de veiligheidsrisico's resulteerden op zich positieve berichten over verminderde risico's in Groningen veelal eerder niet in opluchting, maar 'zorg dat daarmee de aandacht en urgentie voor de regio zal verminderen'.¹⁷¹⁴ Bovendien resteerden veel onzekerheden over de aardbevingen. In 2020 stelde Staatstoezicht dat 'bevingen die nu plaatsvinden zijn het resultaat van zestig jaar gaswinning in Groningen, en zullen ook na het sluiten

1703 *Klachten Jaarrapportage* 2019, p. 24.

1704 *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 502.

1705 *Kamerstukken II* 2018/19, 33529, nr. 534.

1706 *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 502, p. 2.

1707 Bröring, 'Publiekrechtelijke benaderingen' 2019, p. 174; Derksen & Gebben 2020; Derksen & Gebben 2021.

1708 *Klachten Jaarrapportage* 2019, p. 26.

1709 Derksen & Gebben 2020.

1710 Derksen & Gebben 2020, p. 19.

1711 *Voortgang van de versterkingsopgave* 2019, p. 28.

1712 *Voortgang van de versterkingsopgave* 2019, p. 28.

1713 Busscher e.a. 2020, p. 61; Braakman, *RTV Noord* 15 juli 2020.

1714 *Maatschappelijke Effecten Inventarisatie* 2016, p. 17.

van het Groningen-gasveld enige tijd doorgaan. Hoe lang dit nog zal duren, weet niemand.¹⁷¹⁵

8.6.5 Onafhankelijkheid

Het inschakelen van onafhankelijke kennis kan bijdragen aan het gevoel van rechtvaardigheid bij gedupeerden. Als de overheid het principe van onafhankelijkheid zou willen toepassen in haar schadebeleid, kan zij gebruikmaken van onafhankelijke experts, en in het schadebeleid een mogelijkheid tot toegankelijke rechtsbescherming bieden.

8.6.5.1 Onafhankelijke experts

De mate van onafhankelijkheid, of in ieder geval de schijn van partijdigheid, vormde een groot probleem in de afhandeling van de schade in Groningen. Zowel NAM als het ministerie van EZ werden aangemerkt als slagers die hun eigen vlees keurden. De verstrengeling van publieke en private belangen bij de gaswinning (zie ook par. 8.4.1) betekende dat veel Groningers niet alleen argwanend tegenover NAM stonden maar ook tegenover de inmenging van de overheid in de schadeafhandeling.¹⁷¹⁶ Ook adviesrapporten van ‘natuurwetenschappers en technologen in een veelal langdurige adviesrelatie met de Rijksoverheid’¹⁷¹⁷ werden daardoor soms gewantrouwd.

Tijdens de eerste jaren van de schadeafhandeling klonken klachten over de betrokkenheid van NAM. Omdat zij haar eigen schadeprotocol en waarderegeling opstelde en taxateurs contracteerde, verwachtten Groningers niet dat objectief naar hun schademelding werd gekeken.¹⁷¹⁸ De Tcbb, die als *second opinion* kan worden ingeschakeld voor het vaststellen van causaal verband, werd ook gezien als partijdig.¹⁷¹⁹ NAM ‘betaalt en bepaalt.’¹⁷²⁰ De houding van de door hen ingestelde taxateurs werd gekarakteriseerd als bagatelliserend; de Onafhankelijke Raadsman kreeg signalen dat NAM taxatierapporten later aanpaste.¹⁷²¹ Vooral bij meer complexe schadegevallen ontstond discussie over causaliteit en vond men taxateurs niet objectief of onafhankelijk.¹⁷²² Ook bij het Koopinstrument kwamen klachten over vermeende afhankelijkheid van taxateurs.¹⁷²³

Het Centrum Veilig Wonen werd aangekondigd als onafhankelijke organisatie¹⁷²⁴ of in ieder geval ‘op enige afstand’¹⁷²⁵ van NAM. Het CVW moest echter handelen via het schadeprotocol dat NAM had opgesteld;¹⁷²⁶ in meerdere onderzoeken werd geconstateerd dat NAM dicht op de afhandeling via CVW zat en

1715 SodM 19 juni 2020.

1716 Mouter, De Geest & Doorn 2018, p. 639-648.

1717 Busscher e.a. 2020, p. 48-49, naar Vlek 2018, p. 49.

1718 *Zienswijze GBB* 2012.

1719 Van Dunné, *NJB* 2014/2264, p. 3127.

1720 *Advies inzake onderzoek II* 2013, p. 5.

1721 *Eindejaarsrapportage Onafhankelijke Raadsman* 2013, p. 3.

1722 *Afhandeling schadeclaims* 2014; *Klachten Jaarrapportage* 2015; *Fundament voor herstel van vertrouwen* 2014, p. 2; *Onderzoek naar de tevredenheid* 2015, p. 72; *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2015, p. 47.

1723 Van der Heijden & Boelhouwer 2017, p. 18-19, 24-27.

1724 ‘Centrum Veilig Wonen niet onafhankelijk’, *Dagblad van het Noorden* 31 januari 2015.

1725 *Kamerstukken II* 2013/14, 33529, nr. 59.

1726 *Klachten Jaarrapportage* 2017, p. 30.

zich met de schadeafhandeling bemoeide.¹⁷²⁷ Ongelukkig voorbeeld van de verstrengeling van organisaties was dat de website van CVW draaide op servers van NAM-aandeelhouder Shell.¹⁷²⁸ Gedupeerden hadden de indruk dat CVW de opdracht kreeg meldingen strenger te beoordelen¹⁷²⁹ en klaagden over de wijze waarop schade-experts zich gedroegen.¹⁷³⁰ De onafhankelijke raad van toezicht op het CVW die door de minister werd ingesteld, werd na anderhalf jaar opgeheven¹⁷³¹ en kende geen mogelijkheid om CVW direct te beïnvloeden, zoals NAM wel had via haar (geheime) contract. Veel gedupeerden kozen voor directe uitbetaling in plaats van reparatie van het CVW omdat zij eigen aannemers meer vertrouwden dan staf in dienst van NAM/CVW.¹⁷³² Daarnaast werd veel gebruikgemaakt van contra-expertise, met name in dossiers met door CVW aangemerkte niet-aardbevingsgerelateerde C-schade. De expertisebureaus schatten de schade flink anders in dan experts van CVW.¹⁷³³ De rechtbank concludeerde dat vaak ingeschakeld contra-expertisebureau Vergnes objectieve contra-expertise leverde terwijl NAM schadebeoordelingen veelal baseerde op ‘aannames en veronderstellingen’¹⁷³⁴ en deze onvoldoende onderbouwde.¹⁷³⁵

In de overgang naar publieke schadeafhandeling werd kritiek geuit dat een ‘harde knip’ plaatsvond waardoor ‘oude schadegevallen’ van voor april 2017 hun schade moesten afhandelen met NAM. De bedoeling van de publieke schadeafhandeling was immers dat NAM op afstand zou worden geplaatst.¹⁷³⁶ Ook bij de overgang van privaat- naar publiekrechtelijke versterking bleef NAM betrokken bij gebouwen die voortkwamen uit afspraken onder de oude aanpak.¹⁷³⁷ Bovendien klonken kritische geluiden omdat men zich afvroeg of de situatie zou worden verbeterd als het ministerie van EZK de scepter zwaaide.¹⁷³⁸ Bij de opstelling van het nieuwe schadeprotocol stelden geënquêteerde Groningers dat onafhankelijkheid een van de belangrijkste uitgangspunten was: er moet helder worden uitgelegd hoe belangen gescheiden worden.¹⁷³⁹

Bij de bekendmaking van de schadeafhandeling via de TCMG stelde de minister: ‘De onafhankelijkheid van de commissie is van groot belang voor de geloofwaardigheid van het nieuwe stelsel en voor het vertrouwen van burgers in de schadeafhandeling’¹⁷⁴⁰ Hoewel het ministerie van EZK personeel en huisvesting voorfinancierde,¹⁷⁴¹ droeg zij samen met de minister voor Rechtsbescherming, die de commissieleden aanstelde, systeemverantwoordelijkheid.¹⁷⁴² Commissieleden

1727 *Audit CVW* 2017, p. 15; *Klachten Jaarrapportage* 2018.

1728 Tomale, *Gazet van het Noorden* 15 maart 2018.

1729 *Klachten Halfjaarrapportage* 2016, p. 2; Afsluitend advies 2016, p. 2.

1730 *Jaarrapportage CVW* 2016, p. 3, 8.

1731 *Kamerstukken II* 2015/16, 33529, nr. 286.

1732 *Praktische uitwerking schadeprotocol CVW* 2017.

1733 Rb. Noord-Nederland 5 oktober 2016, ECLI:NL:RBNNE:2016:4402, r.o. 4.17.

1734 ‘Eerherstel voor door de NAM verguisd expertisebureau’, *RTV Noord* 17 mei 2018.

1735 Wind, *Dagblad van het Noorden* 16 mei 2018.

1736 *Klachten Halfjaarrapportage* 2018, p. 4-6.

1737 Besluit versterking gebouwen Groningen, *Stcrt.* 2019, 30569, p. 18.

1738 Van Bokkum, *NRC* 31 maart 2017.

1739 *Groninger Panel* 2017.

1740 *Kamerstukken II* 2017/18, 33529, nr. 423, p. 3.

1741 *Stcrt.* 2018, 6398.

1742 *Kamerstukken II* 2017/18, 33529, nr. 423, p. 3.

zijn onafhankelijk,¹⁷⁴³ kunnen geen instructies vragen of krijgen van de minister over individuele zaken, en stellen hun eigen werkwijze vast.¹⁷⁴⁴ De TCMG zette sterk in op onafhankelijkheid. Zij ‘baseren [zich] op adviezen over de schade die door onafhankelijke deskundigen worden gedaan en hebben geen enkel belang bij de hoogte van het schadebedrag. Ons enige belang is dat de schade rechtvaardig wordt vergoed.’¹⁷⁴⁵ Het werken met onafhankelijke deskundigen resulteerde echter in vertraging omdat TCMG niet snel genoeg aan voldoende onafhankelijke deskundigen kon komen.¹⁷⁴⁶ Ook in de wettelijke verankering van TCMG als IMG werd geëxpliciteerd dat voor ‘goede afhandeling van schade en het herstel van het vertrouwen van burgers en bedrijven in het afhandelingsproces ... van belang [is] dat deze onafhankelijkheid in de wet geëxpliciteerd wordt.’¹⁷⁴⁷ Het IMG werd daarom vormgeven als zelfstandig bestuursorgaan (zbo). Betrokkenen gaven aan dat de status van het IMG als zbo de organisatie in staat stelde onafhankelijk op te treden richting gedupeerden maar ook richting andere belanghebbenden en partijen in het dossier.¹⁷⁴⁸ Anderen benadrukten dat het van belang was dat deze onafhankelijke positie zo zou worden ervaren door gedupeerden in de praktijk.¹⁷⁴⁹

Het belang van onafhankelijkheid werd benadrukt door andere organisaties zoals de Onafhankelijke Raadsman, de Commissie Bijzondere Situaties en de Arbiters Bodembeweging. De Raadsman en Arbiters waren niet gebonden aan overheid of NAM – hoewel zij werden ingesteld door de minister – en spraken zich publiekelijk uit. Zij werden vertrouwd door de regio.¹⁷⁵⁰ Over de Commissie werd in een evaluatie gesteld: ‘onafhankelijkheid maakt de werkwijze van de Commissie acceptabel voor deze betrokkenen. Voor hen is dit een belangrijk aspect, aangezien zij het vertrouwen in instanties en organisaties in een voorgaand traject veelal zijn verloren.’¹⁷⁵¹ De Commissie benadrukte de noodzaak onafhankelijk te blijven.¹⁷⁵²

Bij de versterking was sprake van een schijn van partijdigheid. Het CVW kreeg als uitvoeringsorganisatie kritiek over de mate waarin het zich leek te voegen naar de contractuele afspraken met NAM terwijl de regie door NCG zou moeten worden gevoerd. Staatstoezicht stelde vast dat het CVW neigde ‘minutieus vast te houden aan de in het verleden gemaakte contractuele afspraken ook als die in het heden naar het oordeel van NCG versnelling in de weg zitten.’¹⁷⁵³ De noodzakelijkerwijs snelle groei van NCG leidde ertoe dat zij medewerkers in huis haalde die eerder verbonden waren aan NAM of CVW.¹⁷⁵⁴ Het is belangrijk opgebouwde er-

1743 Besluit mijnbouwschade Groningen, *Stcrt.* 2018, 6398, p. 2.

1744 Besluit mijnbouwschade Groningen, *Stcrt.* 2018, 6398, p. 14.

1745 TCMG 2020.

1746 Haverkamp, *Vox Magazine* 2 oktober 2019; *Jaarverslag* TCMG 2020.

1747 *Kamerstukken II* 2018/19, 35250, nr. 3, p. 20.

1748 Interviews betrokkenen 2020.

1749 Engels 2019, p. 3; Wissink 2019, p. 187-188.

1750 Marseille, Bröring & De Graaf 2018; ‘Afzwaaiend voorzitter Arbiters Bodembeweging: ‘We werden met veel gastvrijheid ontvangen’, *RTV Noord* 2 mei 2019; De Veer, *Dagblad van het Noorden* 16 januari 2020; ‘Wiebes wil van hem af, maar Klaassen is nog lang niet klaar’, *Dagblad van het Noorden* 17 januari 2020; De Veer, *Dagblad van het Noorden* 29 januari 2020.

1751 *Evaluatie Commissie Bijzondere Situaties* 2015, p. 8.

1752 *Jaarverslag* Commissie Bijzondere Situaties 2019, p. 19.

1753 *Voortgang van de versterkingsopgave* 2019, p. 29.

1754 *Aanhangsel bij de Handelingen II* 2015/16, 2497; Van Hofslot, *Dagblad van het Noorden* 8 oktober 2019.

varing en dossierkennis te behouden,¹⁷⁵⁵ maar gezien het wantrouwen jegens deze organisaties leek waakzaamheid geboden. Tot slot werd ook tijdens de publieke versterkingsoperatie gebruikgemaakt van het HRA-model van NAM om de prioritering in de versterking te bepalen. Dit was in lijn met het Mijnraadadvies:¹⁷⁵⁶ NAM heeft krachtens de Mijnbouwwet de taak om de veiligheidsrisico's van exploitatie inzichtelijk te maken en heeft hierdoor de meeste kennis opgebouwd over (effecten van) aardbevingen.¹⁷⁵⁷ Na kritiek van aardbevingsgemeenten,¹⁷⁵⁸ gedupeerden,¹⁷⁵⁹ belangenorganisaties,¹⁷⁶⁰ Kamerleden en de provincie¹⁷⁶¹ en oproepen van de commissie-Meijdam¹⁷⁶² en Staatstoezicht¹⁷⁶³ kondigde de minister aan te streven naar 'publiek beheer'¹⁷⁶⁴ van dit model.

Het gebruik van onafhankelijke deskundigen varieerde bij de leefbaarheidsmaatregelen. Bij de leefbaarheidsprogramma's maakte NAM niet altijd gebruik van onafhankelijke deskundigen.¹⁷⁶⁵ Over projecten die voortvloeiden uit bestuurlijke afspraken werd grotendeels geadviseerd en besloten door toetsingscommissies of overheidsorganen.¹⁷⁶⁶ Bij het Loket Leefbaarheid werd geëvalueerd dat de beoordelingscommissie zou moeten bestaan uit bewoners in plaats van bestuurders en NAM-vertegenwoordigers.¹⁷⁶⁷ Aanvragen bij het nieuwe Loket Leefbaarheid vanaf 2019 werden beoordeeld door inwoners en een provincie-medewerker;¹⁷⁶⁸ bijdragen uit het Impulslaket werden toegekend door Gedeputeerde Staten.¹⁷⁶⁹ Het bestuur van EBG stelde eigen programma's vast en besteedde zelf het budget.¹⁷⁷⁰ Na kritiek van GBB op de schijn van partijdigheid rond de beoordelingscommissie van het Nationaal Programma Groningen¹⁷⁷¹ stelde het NPG een 'commissie [in] die onafhankelijk programma's en projecten kan toetsen aan het programmakader. Een groep mensen zonder belangen in de regio.'¹⁷⁷²

8.6.5.2 Toegankelijke rechtsbescherming

Toegang tot de rechter voelde voor Groningers als beperkt: velen waren terughoudend via de rechter schade vergoed te krijgen;¹⁷⁷³ het voelde als David tegen Goliath.¹⁷⁷⁴ Tegelijkertijd waren veel belangrijke ontwikkelingen in het dossier

¹⁷⁵⁵ *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 718.

¹⁷⁵⁶ Mijnraadadvies veiligheidsrisico's 2018.

¹⁷⁵⁷ Besluit versterking gebouwen Groningen, *Stcrt.* 2019, 30569, p. 17.

¹⁷⁵⁸ Drent, *RTV Noord* 25 februari 2019.

¹⁷⁵⁹ Bakker, *Dagblad van het Noorden* 11 maart 2019.

¹⁷⁶⁰ Groninger Gasberaad 14 september 2018.

¹⁷⁶¹ De Waal, *NOS* 6 september 2018.

¹⁷⁶² *Eerste Advies Commissie Meijdam* 2015, p. 8.

¹⁷⁶³ *Beoordeling van de versterkingsaanpak* 2018, p. 14; *Onderzoek naar gebruik NPR 9998 en HRA* 2020.

¹⁷⁶⁴ Besluit versterking gebouwen Groningen, *Stcrt.* 2019, 30569, p. 17.

¹⁷⁶⁵ NAM, 'Leefbaarheid en duurzaamheidsprogramma' 2018.

¹⁷⁶⁶ *Notitie Leefbaarheidsprogramma NCG* 2016, p. 12; 'Uitvoeringsprogramma Leefbaarheid Provincie Groningen 2016-2020: subsidieregelingen en -plafonds', *Provinciaal blad* 2016, 2020; *Provinciaal Blad* 2016, nr. 5560; *Dorpsvisies en landschap in beeld* 2019, p. 5.

¹⁷⁶⁷ *Loket Leefbaarheid* 2019, p. 9.

¹⁷⁶⁸ *Jaarverslag NPG* 2020, p. 43.

¹⁷⁶⁹ *Provinciaal Blad* 2020, 2249.

¹⁷⁷⁰ *Route voor het versterken van de economie in Noordoost Groningen* 2014, p. 28;

¹⁷⁷¹ Jach, *RTV Noord* 4 maart 2019.

¹⁷⁷² NPG 2 juni 2020.

¹⁷⁷³ Bröring & Roelfsema 2015, p. 1746; Bröring, 'Overzicht van instanties' 2019, p. 140-141.

¹⁷⁷⁴ *Aanvulling op onderzoek afhandeling schadegevallen* 2019; Vereniging Eigen Huis 3 juli 2019; Ook de voorzitter van de Tebb merkte op dat partijen ongelijk waren: Van Hofslot, *Dagblad van het Noorden* 15 juni 2016.

juist gevolg van rechtspraak: naast bestuursrechtelijke uitspraken over het niveau van de gaswinning¹⁷⁷⁵ (zie par. 8.4.2) werd in een aantal civiele rechtszaken tegen NAM¹⁷⁷⁶ bijvoorbeeld vastgesteld dat gedupeerden recht hadden op vergoeding van waardedaling en immateriële schade.¹⁷⁷⁷ Stichting WAG noemde rechterlijke toetsing ‘veilig en begaanbaar met bewezen succes, zij het dat het een lange weg is.’¹⁷⁷⁸ Aanvankelijk leek de overheid in te zetten op ‘governance’¹⁷⁷⁹ en alternatieve geschilbeslechting. Minister van EZ Kamp merkte op dat het zijn ‘eer te na’¹⁷⁸⁰ was als mensen naar de rechter zouden moeten en wees naar de instelling van de Arbiters – overigens oud-rechters – die het ‘gedoe’¹⁷⁸¹ van een rechtszaak moesten helpen voorkomen.

Toen de overheid de schadeafhandeling van NAM overnam vond een overgang plaats van privaatrecht naar publiekrecht. Onder juristen woedde een stevige discussie over de merites van deze systemen.¹⁷⁸² Volgens de Memorie van Toelichting koos de overheid omwille van de ‘aard en omvang van de problematiek als gevolg van bodembeweging door de gaswinning Groningen, de maatschappelijke ontwrichting die dit tot gevolg heeft en het bij bewoners, bedrijven en maatschappelijke partijen levende wantrouwen in schadeafhandeling door de exploitant’¹⁷⁸³ voor de ‘bestuursrechtelijke spelregels’ en ‘bestuursrechtelijke rechtsbeschermingsprocedure’,¹⁷⁸⁴ ‘gericht op redelijke en billijke uitkomsten’¹⁷⁸⁵ en met een verminderde ‘ongelijke positie voor bewoners’.¹⁷⁸⁶ Tegelijkertijd bleef de mogelijkheid voor burgers ontstaan om NAM (en eventueel EBN) aansprakelijk te stellen bij de civiele rechter, maar in dat geval kan geen aanvraag bij het IMG worden ingediend.¹⁷⁸⁷ Niet ieder schade-instrument onder publieke regie kende rechtsbescherming: bij het Koopinstrument werd tot ongenoegen van de Nationale ombudsman geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming genoten.¹⁷⁸⁸

1775 ABRvS 18 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3578; ABRvS 15 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3156; ABRvS 3 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2217.

1776 ‘[S]inds 2012 [zijn] 19 schadezaken aan de rechter ... voorgelegd waarin NAM is gedaagd. Twee hiervan zijn groepsclaims. In vier van deze gevallen is naast NAM ook de Staat gedaagd. In één zaak is alleen de Staat gedaagd.’ *Kamerstukken I* 2016/17, 34041, nr. E, p. 2.

1777 Zie bijvoorbeeld: Rb. Noord-Nederland 2 september 2015, ECLI:NL:RBNNE:2015:4185; Rb. Noord-Nederland 5 oktober 2016, ECLI:NL:RBNNE:2016:4402; Rb. Noord-Nederland 15 november 2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:4350; Hof Arnhem-Leeuwarden 23 januari 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:618; HR 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1278; Hof Arnhem-Leeuwarden 17 december 2019, ECLI:NL:GHARL:2019:10717.

1778 *Nieuwsbrief 18 Stichting WAG* 2018.

1779 Bröring & Roelfsema 2015; Bröring, ‘Overzicht van instanties’ 2019.

1780 *Handelingen II* 2015/16, 102, item 8, p. 12.

1781 *Handelingen II* 2015/16, 102, item 8, p. 12.

1782 Zie: Gisolf, *NJB* 2017/1176, p. 1527-1533; Kuipers & Tjepkema, *NJB* 2017/1576, p. 2058-2067; Van de Bunt, *AV&S* 2017/27, p. 139-146; Bröring, *NTE* 2018, p. 117-132; Marseille & De Graaf, *O&A* 2018/2, p. 3-12; Van Dunné, *NJB* 2018/821, p. 1191-1199; Marseille, Bröring & De Graaf 2018, p. 71-72; De Bock, *NJB* 2019/3, p. 19-26; Hermans, *NJB* 2019/688, p. 867-868; Van de Bunt, *NJB* 2019/689, p. 869-870; Marseille, Bröring & De Graaf, *NJB* 2019/690, p. 870-871; De Bock, *NJB* 2019/691, p. 872-874; Oldenhuis & Koerts 2019, p. 65-69; Bröring, ‘Publiekrechtelijke benaderingen’ 2019; Wissink 2019, p. 184-188; Planken & Tjepkema, *NJB* 2020/2, p. 6-14.

1783 *Kamerstukken II* 2018/19, 35250, nr. 3, p. 6.

1784 *Kamerstukken II* 2018/19, 35250, nr. 3, p. 8.

1785 Besluit mijnbouwschade Groningen, *Stcr.* 2018, 6398, p. 8.

1786 Besluit mijnbouwschade Groningen, *Stcr.* 2018, 6398, p. 8.

1787 Tijdelijke wet Groningen, *Stb.* 2020, 85; zie ook *Kamerstukken II* 2018/19, 35250, nr. 4, p. 7-8.

1788 *Heldere spelregels voor Koopinstrument?* 2017; omdat de procedure verloopt via een stichting die wordt gefinancierd door NAM geldt de Awb niet: NCG 5 februari 2019; ABRvS 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3379.

Zowel TCMG als opvolger IMG breidden de bestuursrechtelijke mogelijkheid tot bezwaar en beroep uit: bezwaarmakers werden voorzien van een deskundige die hen kon bijstaan en beslissingen gingen niet alleen over het toekennen van een schadevergoeding maar ook het uiteindelijke bedrag.¹⁷⁸⁹ Het aantal ingediende bezwaren op grond van aanvragen om vergoeding van fysieke schade lag relatief laag: in 2019 ongeveer 2%¹⁷⁹⁰ en in 2020 ruim 5%.¹⁷⁹¹ Omtrent de Waardedalingenregeling ontving het IMG op ongeveer 3,5% van de genomen besluiten bezwaar.¹⁷⁹² (Gezien de enorme aantallen aanvragen en besluiten betrof dit alsnog duizenden bezwaarschriften.) De Raad voor de Rechtspraak verwachtte een ‘substantieel aantal’¹⁷⁹³ rechtszaken en de Rechtbank Noord-Nederland heeft een speciale aardbevingskamer ingericht.¹⁷⁹⁴ Tot nu toe zijn in enkele zaken uitgesproken gedaan door de bestuursrechter¹⁷⁹⁵ en ligt de eerste zaak voor bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.¹⁷⁹⁶

Voor de versterkingsoperatie bestond vanaf de publiekrechtelijke aanpak mogelijkheid tot bestuursrechtelijke toetsing. In de eerste opzet kregen eigenaren rechtsbescherming voor normbesluiten over de risico’s van een gebouw: zo kregen ‘eigenaren vroeg in het proces de gelegenheid om de discussie aan te gaan over de noodzaak en omvang van de versterking.’¹⁷⁹⁷ In de wettelijke verankering werd echter gekozen voor minder rechtsbescherming. De beroepsmogelijkheid voor versterkingsbesluiten zou worden verengd doordat belanghebbenden in eerste en enige aanleg terecht zouden kunnen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State; de normbesluiten ter vaststelling van risicoprofielen, die volgens de minister slechts ter voorbereiding van latere besluiten dienden, werden uitgezonderd van beroep.¹⁷⁹⁸ Binnen specifieke onderdelen van het versterkingssysteem, zoals de subsidieregelingen voor eigenaren van monumentale woonpanden, stond reguliere Awb-rechtsbescherming open.¹⁷⁹⁹ Omdat de versterking slecht op gang kwam, werden in 2020 door de NCG 507 besluiten genomen, waar in 25 gevallen (zo’n 5%) bezwaar werd gemaakt; de organisatie gaf aan haar werkwijze rond bezwaar en beroep vanaf 2021 verder uit te werken.¹⁸⁰⁰

De door NAM geïnitieerde leefbaarheidsmaatregelen kenden geen rechtsbescherming. Ook de meeste overige leefbaarheidsmaatregelen kenden geen rechtsbescherming omdat de meeste, zoals ondersteuning van lokale energieprojecten, landschaps- en natuurprojecten en het Loket Leefbaarheid, werden uitgevoerd

1789 Marseille, Bröring & De Graaf 2018, p. 104.

1790 *Jaarverslag* TCMG 2020, p. 20.

1791 *Jaarverslag* IMG 2021, p. 34-36.

1792 *Jaarverslag* IMG 2021, p. 34.

1793 Marseille, Bröring & De Graaf 2018, p. 120.

1794 ‘Rechtbank krijgt speciale aardbevingskamer’, *RTV Noord* 21 mei 2015.

1795 *Jaarverslag* IMG 2021, p. 34; zie bijvoorbeeld Rb. Noord-Nederland 18 mei 2020, ECLI:NL:RBNNE:2020:1935.

1796 Een tussenuitspraak: ABRvS 24 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021: 374.

1797 Besluit versterking gebouwen Groningen, *Stcrt.* 2019, 30569, p. 13.

1798 *Kamerstukken II* 2020/21, 35603, nr. 3, p. 26.

1799 Subsidieregeling GRRG 2018, *Provinciaal Blad* 2018, 2016; Wijziging subsidieregeling GRRG 2018, *Provinciaal Blad* 2018, 5512; Subsidieregeling GRRG 2019, *Provinciaal Blad* 2019, 2019; Subsidieregeling GRRG 2019, *Provinciaal Blad* 2019, 2394; Subsidieregeling RORG 2018, *Provinciaal Blad* 2018, 2017; Subsidieregeling RORG 2019, *Provinciaal Blad* 2019, 2043; Subsidieregeling pilot karakteristieke panden Overschild provincie Groningen 2019, *Provinciaal blad* 2019, 5162.

1800 *Jaarverslag* NCG 2021, p. 39.

en beoordeeld door maatschappelijke organisaties. Waar gebruik werd gemaakt van subsidieregelingen, zoals voor energiecollectieven,¹⁸⁰¹ snel internet¹⁸⁰² en het Impulsloket¹⁸⁰³ was sprake van een subsidie in de zin van de Awb, waar bestuursrechtelijke rechtsbescherming voor openstond. EBG kende als privaatrechtelijke stichting in principe geen rechtsbescherming, maar stelde een bezwaarprocedure in voor de Innovatieregeling, Adviesregeling, Pilotregeling 5Groningen en Arbeidsplaatsenregeling, gelijkend aan de Awb-regeling.¹⁸⁰⁴

In het dossier was meermaals discussie over de kosten van rechterlijke toetsing. Toen sprake was van afhandeling door NAM en CVW was toegang tot de rechter relatief duur vanwege het privaatrechtelijke schadevergoedingssysteem. Een rechtsbijstandsverzekering afsluiten kon, als schade eenmaal was ontstaan, niet meer bij het merendeel van de verzekeraars; er was sprake van een zeker voorval en dat vergoedden verzekeraars niet.¹⁸⁰⁵ Vanuit betrokkenen kwamen oproepen tot financiële bijstand voor gedupeerden, bijvoorbeeld via proefprocessen, omdat niet iedere gedupeerde voldoende draagkrachtig was om toegang tot de bestuursrechter te krijgen.¹⁸⁰⁶ Via de aankomende wijziging van de Tijdelijke wet Groningen zullen gedupeerden in aanmerking komen voor juridische bijstand voor bezwaar en beroep voor zowel de afhandeling van fysieke schade, waardedaling en immateriële schade bij het IMG als voor versterkingsbesluiten.¹⁸⁰⁷

8.6.6 Voortvarendheid

Hoewel het belangrijk is dat schadebeleid als zorgvuldig en rechtvaardig wordt ervaren, hebben gedupeerden ook een behoefte aan afsluiting: de afhandeling van schade dient niet oneindig voort te duren. Als de overheid aandacht zou willen besteden aan het principe van voortvarendheid in schadebeleid, kan zij zorgdragen voor (naleving van) redelijke termijnen; bij schadevaststelling gebruikmaken van standaardisering; en een duidelijk tijdspad uitzetten en naleven voor het schadebeleid als geheel.

8.6.6.1 Redelijke termijnen

De doorlooptijden van vooral de afhandeling van fysieke schade en de versterking resulteerden in veel ongenoegen. Tijdens de aanvankelijke afhandeling door NAM werd geklaagd over te lange termijnen,¹⁸⁰⁸ vooral bij complexe gevallen.¹⁸⁰⁹ Het CVW kende langere doorlooptijden dan in het protocol aangegeven,¹⁸¹⁰ bovendien liepen deze op.¹⁸¹¹ De Onafhankelijke Raadsman weet de vertraging voornamelijk aan onduidelijkheid binnen het protocol en de vele verantwoordelijke

1801 Provincie Groningen 2016; Uitvoeringsprogramma Leefbaarheid Provincie Groningen 2016-2020: subsidie-regelingen en -plafonds, *Provinciaal blad* 2016, 2020.

1802 Subsidieregeling 'Snel Internet' Groningen, *Provinciaal Blad* 2016, nr. 5560.

1803 *Provinciaal Blad* 2020, 2249.

1804 EBG 2020; *Bezwaarprocedure EBG regelingen*.

1805 *Aanhangsel bij de Handelingen II* 2015/16, 1040.

1806 *Klachten Jaarrapportage* 2020, p. 20.

1807 *Kamerstukken I* 2020/21, 35603, nr. A, p. 10.

1808 *Kamerstukken II* 2012/13, 33529, nr. 4.

1809 *Fundament voor herstel van vrouwen* 2014, p. 2; *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2015, p. 47.

1810 *Klachten Halffaarrapportage* 2015.

1811 *Afsluitend advies* 2016, p. 1.

partijen.¹⁸¹² Het CVW beargumenteerde dat termijnoverschrijdingen vooral gevolg waren van aangevraagde contra-expertise en zij daar ‘geen invloed op heeft, maar ... wel [op] wordt aangekeken’;¹⁸¹³ aangezien de vraag naar contra-expertise resultaat was van een relatief terughoudende toekenning van claims, kunnen de doorlooptijden NAM als opsteller van het schadeprotocol toch worden aangerekend. Ook de afhandeling van de ‘oude schades’ door NAM had moeten leiden tot een ‘schone lei’, maar de Onafhankelijke Raadsman signaleerde dat gedupeerden slechts drie weken kregen om te reageren op een aanbod, terwijl hun melding maanden of jaren had stilgelegen.¹⁸¹⁴ De afhandeling duurde veel langer dan beoogd, deels omdat veel gedupeerden de Arbiters Bodembeweging inschakelden. Uit een evaluatie bleek dat velen het proces te lang vonden duren.¹⁸¹⁵

De TCMG, die opdracht had een vliegende start te maken, kreeg vanwege de tien maandenlange stop op de schadeafhandeling direct te maken met een grote achterstand. De Onafhankelijk Raadsman had aangedrongen op realisme en maatregelen waardoor streeftermijnen in de praktijk ook haalbaar waren.¹⁸¹⁶ In de werkwijze van TCMG werd uitgegaan van binnen het bestuursrecht redelijke termijnen, waardoor de hele procedure maximaal zo’n vijftien maanden zou moeten duren. Vanwege capaciteitsproblemen bleek dit niet haalbaar: de Raadsman ontving veel klachten over de lange afhandelingstermijn bij de TCMG.¹⁸¹⁷ De boodschap dat de afhandeling van een claim nog eens vijftien maanden zou duren, werd slecht begrepen door gedupeerden die al ruim een jaar wachtten op schadeafhandeling.¹⁸¹⁸ De TCMG zette medio 2019 de stuwmeerregeling grotendeels succesvol in om de achterstand in te halen, hoewel de Raadsman waarschuwde dat dit voornamelijk relatief eenvoudige dossiers betrof en complexe schademeldingen wederom grote vertraging opliepen.¹⁸¹⁹ Het lukte de TCMG de gemiddelde doorlooptijd terug te brengen van 400 naar 150 dagen, maar omdat zij wekelijks meer aanvragen bleef ontvangen liep het totaal aan schademeldingen op.¹⁸²⁰ Vanwege de coronacrisis werd enige vertraging opgelopen, maar TCMG/IMG slaagden erin de doorlooptijden van de afhandeling van fysieke schade te blijven verkorten.¹⁸²¹ Gezien de enorme taak waar het IMG voor staat, is de vraag in hoeverre het aan de eigen termijnen kan (blijven) voldoen. Minister Wiebes beaamde dat in de schadeafhandeling ten koste van de snelheid vooral aandacht was voor precisie, onafhankelijkheid en rechtszekerheid, en dat deze balans werd ervaren als niet rechtvaardig.¹⁸²²

Bij de Regeling Waardedaling van NAM was voor gedupeerden problematisch dat de termijn begon te lopen bij verkoop (oplevering), omdat NAM dan hun aanvraag aannam en een aanbod zou doen;¹⁸²³ door gerechtelijke uitspraken hanteerde

1812 *Klachten Halfjaarrapportage* 2017.

1813 *Brief CVW aan NCG* 2016.

1814 *Klachten Halfjaarrapportage* 2018, p. 4-6.

1815 *Onderzoek Communicatie schade CVW/NAM/woningeigenaren* 2018.

1816 *Klachten Jaarrapportage* 2017, p. 18.

1817 *Klachten Halfjaarrapportage* 2018.

1818 *Klachten Jaarrapportage* 2019, p. 17.

1819 *Klachten Halfjaarrapportage* 2019, p. 7.

1820 *Jaarverslag TCMG* 2020, p. 17.

1821 *Jaarverslag IMG* 2021, p. 7.

1822 *Handelingen II* 2018/19, nr. 88, item 21, p. 22.

1823 *Afhandeling schadeclaims* 2014, p. 7.

IMG in plaats van het verkoopmoment een vast moment om waardedaling vast te stellen. Het IMG besloot gebiedsgewijs uit te keren om het enorme volume aan verwachte aanvragen te kunnen afhandelen.¹⁸²⁴ De minister schortte de inwerkingtreding van de beslistermijn van 8 weken in de Tijdelijke wet Groningen op omdat hij vanwege de verwachte hoeveelheid aanvragen, opstartproblemen en de coronacrisis niet verwachtte dat deze zou kunnen worden gehandhaafd.¹⁸²⁵ Het IMG viel daarom terug op de standaardregeling van een ‘redelijke termijn’ uit de Awb, die krachtens artikel 4:14 lid 3 kan worden verlengd zo lang de aanvrager een mededeling van de termijn ontvangt vanuit het IMG. Tot op heden slaagde het IMG erin meer dan 93.000 besluiten te nemen op 124.000 aanvragen voor vergoeding van fysieke schade. Hoewel het IMG hierbij poogde de beloofde doorlooptijden na te leven, bedroeg de doorlooptijd van een nieuwe schademelding medio 2021 gemiddeld 217 dagen in plaats van de beoogde 182 dagen.¹⁸²⁶

8.6.6.2 *Standaardisering*

Binnen de afhandeling van fysieke schade werd geen gebruik gemaakt van forfaitaire bedragen, maar juist uitvoerig onderzocht wat de precieze schade bedroeg door NAM/CVW en via contra-expertise. Bij de afhandeling van de oude schadegevallen maakte NAM gebruik van schadeafhandeling in natura, en vergoedde zij alleen werkelijk gemaakte kosten tot een bepaald maximum. Bij leefbaarheidsmaatregelen werden geen gestandaardiseerde bedragen gehanteerd, maar werd per project bepaald wat een redelijke bijdrage zou vormen en daadwerkelijke kosten vergoed.

Via de aanpak van TCMG en IMG werd uitkering van bijkomende kosten en overlastvergoeding gestandaardiseerd, terwijl eerder slechts een klein gedeelte van de melders een vergoeding voor bijkomende kosten kreeg van NAM.¹⁸²⁷ Het Besluit mijnbouwschade introduceerde forfaitaire bedragen als tegemoetkoming voor bijkomende kosten gedurende de schadeafhandeling.¹⁸²⁸ Een vaste vergoeding werd toegekend voor zaken als thuisblijven tijdens inspectie of herstel, schoonmaakkosten, overnachten, advieskosten, opslag van goederen en reiskosten. Overige zaken werden op basis van werkelijk gemaakte kosten gecompenseerd. TCMG/IMG kende een overlastvergoeding toe aan aanvragers, variërend van € 250 tot € 1.000 afhankelijk van omstandigheden van de aanvrager. Binnen de stuwmeerregeling werd gebruikgemaakt van een gestandaardiseerde aanpak: in aanmerking komende schademelders konden kiezen voor een vergoeding van € 4.000 plus € 1.000 overlastvergoeding.¹⁸²⁹ TCMG kende vanaf april 2019 een extra overlastvergoeding van € 350 toe aan schademelders die langer dan een jaar op een besluit van de TCMG wachtten.¹⁸³⁰ Per september 2021 maakte het IMG voor 200.000 adressen met relatief eenvoudige schades de mogelijkheid beschikbaar om te kiezen voor een vaste vergoeding van € 5.000, waaraan finaliteit was

1824 *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 767.

1825 *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 767.

1826 IMG, ‘Online dashboard’ (online, bijgewerkt 30 augustus 2021).

1827 *Onderzoek naar de tevredenheid* 2015, p. 58.

1828 Besluit mijnbouwschade Groningen, *Stcrt.* 2018, 6398, bijlage 2.

1829 *Stcrt.* 2019, 38034.

1830 TCMG 26 april 2019.

verbonden;¹⁸³¹ belangenvertegenwoordigers wezen op de risico's bij eventuele toekomstige schade.¹⁸³²

Voor de waardedaling handelde NAM via een gespecificeerde berekening per gebouw. In de aanpak van het IMG werd per postcodegebied een procentuele waardedaling berekend inclusief een onzekerheidsmarge. De waardedaling werd echter per woning vastgesteld aan de hand van de WOZ-waarde, waardoor van een volledig gestandaardiseerde aanpak geen sprake was.¹⁸³³ De andere instrumenten rond de waarde van huizen - de waardevermeerderingsregeling en het Koopinstrument - maakten geen gebruik van standaardisering.¹⁸³⁴

Hoewel de adviescommissie adviseerde immateriële schade via een gestandaardiseerde aanpak te vergoeden,¹⁸³⁵ vond het IMG dit geen recht doen aan de individuele omstandigheden van gedupeerden waaraan juist tegemoet diende te worden gekomen via smartengeld. Het IMG ontwikkelde daarom een gemixte vorm, waar in principe via een standaardvergoeding zal worden gewerkt, maar ook een aanvullende aanvraag vanuit gedupeerden kan worden ingediend.¹⁸³⁶ Het IMG probeerde in de afhandeling van de drie schadesoorten een balans te vinden tussen de massale aantallen aanvragen die zij behandelde, het bulkwerk, en de persoonlijke aandacht die aanvragers verlangen en verdienen.¹⁸³⁷

De versterking vond en vindt plaats in natura, waardoor geen sprake is van gestandaardiseerde vergoeding, hoewel de NCG de enorme hoeveelheid gebouwen poogde te categoriseren en te prioriteren via een typologieaanpak.¹⁸³⁸ In een bestuurlijke afspraak eind 2020 besloot het Rijk aanvullend budget beschikbaar te maken voor compensatie. Groningers die deel uitmaakten van de versterkingsoperatie zullen in aanvulling op de bestaande € 4.000 subsidie voor verduurzaming € 10.000 kunnen aanvragen; tevens zullen bewoners die kozen voor herbeoordeling via nieuwe veiligheidsnormen € 13.000 'vrij te besteden aanvullende tegemoetkoming'¹⁸³⁹ ontvangen. Zo werden ook in de versterking gestandaardiseerde bedragen geïntroduceerd.

8.6.6.3 Duidelijk tijdspad

Het schadebeleid in Groningen kende veel onzekerheden en het precieze tijdspad van de afhandeling en de versterking vormde daar onderdeel van. Toen op 31 maart 2017 werd aangekondigd dat NAM uit de schadeafhandeling stapte en een nieuw schadeprotocol zou worden ontwikkeld, was inzet van betrokken overheden en maatschappelijke organisaties uiterlijk 1 juli 2017 met een nieuwe aanpak te komen.¹⁸⁴⁰ De onderhandelingen duurden, mede door het verkiezen en aantreden van een nieuwe regering, zo'n tien maanden. Pas na de aardbeving in

1831 IMG *Grijpt in bij schadeafhandeling* 17 mei 2021; IMG *Vaste vergoeding* 17 mei 2021; IMG 30 juni 2021.

1832 Braakman & Miskovic, *RTV Noord* 17 mei 2021.

1833 TCMG 26 mei 2020.

1834 Interimregeling waardevermeerdering provincie Groningen, *Provinciaal blad* 2015, 1423; *Stert.* 2017, 15110; Van der Heijden & Boelhout 2017.

1835 Verheij, Loth & Van Boom 2019, p. 32.

1836 *Reactie op advies commissie immateriële schade* 2020.

1837 Interviews betrokkenen 2020.

1838 *Veiligheid voorop en de bewoner centraal* 2018; *Bestuurlijke afspraken versterking* 2020, p. 2; Interviews betrokkenen 2020; NCG 24 juni 2021.

1839 *Bestuurlijke afspraken versterking* 2020, p. 2.

1840 *Kamerstukken II* 2017/18/ 33529, nr. 330, p. 2-3.

Zeerijp leek het dossier weer actueel te zijn en werd de aanpak van de publieke schadeafhandeling aangekondigd.¹⁸⁴¹ De Onafhankelijke Raadsman constateerde dat Groningers boos waren dat het lang had geduurd en dat onrealistische verwachtingen waren geschapen.¹⁸⁴²

Rond de regeling waardedaling was door de gerechtelijke procedures die werden gevolgd lang onduidelijk of verlies pas bij verkoop of ook los daarvan kon en moest worden gecompenseerd. Volgens het gerechtshof zou schade vóór verkoop vergoeden kunnen leiden tot meer duidelijkheid voor inwoners van het aardbevingsgebied zodat gevoelens van onzekerheid werden verminderd.¹⁸⁴³ Langs deze argumentatie besloot ook het IMG waardedaling te vergoeden. Het tijdspad van de waardevermeerderingsregeling kende eveneens onzekerheden. Bij aankondiging van de regeling werd gesteld dat een tijdelijke provinciale regeling zou worden opgevolgd door een definitieve landelijke maatregel.¹⁸⁴⁴ Minister Kamp kondigde echter aan dat de regeling werd opgeheven¹⁸⁴⁵ waardoor een stormloop op de regeling ontstond. Na veel kritiek kwam de minister tot inkeer¹⁸⁴⁶ en kondigde een rijksregeling aan, die – vanwege bestaande subsidieregels – vijf jaar van kracht zou zijn.¹⁸⁴⁷ Over een eventueel vervolg is nog niet gecommuniceerd. Bij het Koopinstrument werd het tijdspad meermaals gewijzigd: eerst was sprake van een pilot, toen van een regeling tot en met 2020, en daarna tot en met 2024.¹⁸⁴⁸

De grootste vraag wat betreft het tijdspad in het Groningse dossier is de schadeoorzaak zelf. Hoewel de gaswinning vervroegd zal worden beëindigd – en de deadline daarvan meermaals naar voren is getrokken¹⁸⁴⁹ – blijft ongewis of de aardbevingen in de toekomst zullen blijven plaatsvinden, en met welke intensiteit. Staatstoezicht benadrukte dat niemand weet hoe lang de aardbevingen zullen plaatsvinden, ook bij een beëindigde gaswinning.¹⁸⁵⁰ Die voortdurende onzekerheid kon niet door schadeafhandeling worden opgelost.

De versterking poogde Groningers meer zekerheid te bieden door woningen en collectieve gebouwen te bestendigen voor aardbevingsrisico's. Het tijdspad van de versterking was echter onduidelijk en werd voortdurend opgerekt. In 2016 bleek sprake van 'een verschil van interpretatie'¹⁸⁵¹ over de termijn: in het door NAM ingediende winningsplan stond dat versterking binnen vijf jaar moest plaatsvinden. Volgens het Rijk begon deze termijn als in een versterkingsadvies duidelijk werd dat moest worden versterkt, terwijl de termijn volgens de regio betekende dat de versterking voltooid moest worden binnen vijf jaar.¹⁸⁵² De voortgang van de versterkingsoperatie onder regie van de NCG liep anders dan gepland: er werden veel minder gebouwen geïnspecteerd, beoordeeld en versterkt dan per jaar beoogd. De minister zorgde in 2018 voor vertraging en

1841 *Stert*. 2018 nr. 6398.

1842 *Klachten Jaarrapportage* 2018, p. 26.

1843 Hof Arnhem-Leeuwarden 23 januari 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:618, r.o. 8.98.

1844 Bestuursakkoord 2014, p. 5.

1845 'Extra aanvragen energiepremie blijven op de plank liggen', *RTV Noord* 14 maart 2016.

1846 *Kamerstukken II* 2016/17, 33529, nr. 321.

1847 *Stert*. 2017, 15110.

1848 *Rapportage eerste kwartaal* 2016, p. 10; NCG 25 januari 2018; *Versnellingspakket* 2020, p. 17.

1849 *Kamerstukken II* 2017/18, 33529, nr. 457; *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 678.

1850 SodM 19 juni 2020.

1851 *Kamerstukken II* 2016/17, 33529, nr. 321, p. 2.

1852 *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2017, p. 16.

onduidelijkheid toen hij de versterkingsoperatie tijdelijk pauzeerde.¹⁸⁵³ De nieuwe risicogerichte aanpak werd pas maanden later gepresenteerd en vervolgens moesten lokale plannen van aanpak worden ontwikkeld. Voor de Onafhankelijke Raadsman was ‘extra wrang’¹⁸⁵⁴ dat bij de uitvoering van de lokale plannen onvoldoende capaciteit bleek terwijl in 2018 ‘veel bouwkundigen door bureaus zijn ontslagen omdat er geen werk meer was.’¹⁸⁵⁵ De NCG koos vanwege ‘navolgbaarheid en uitlegbaarheid’¹⁸⁵⁶ voor ‘zorgvuldigheid boven snelheid’.¹⁸⁵⁷ Het SodM bleef juist het belang van voortvarendheid in de versterking benadrukken. Het karakteriseerde de situatie in Groningen medio 2019 als een crisis en stelde dat procedures rond werkorders, aanbestedingsprocedures en vergunningaanvragen leidden tot verdere vertraging. De voortgang van de versterking zou volgens Staatstoezicht leidend moeten zijn en regels en procedures zouden hierop moeten worden aangepast.¹⁸⁵⁸

De aangekondigde leefbaarheidsmaatregelen voor 2014-2018 werden in deze periode opgezet en toegekend, hoewel de uitvoering in sommige gevallen tot 2020 plaatsvond.¹⁸⁵⁹ De realisatie van het project rond breedbandinternet liep enkele jaren vertraging op.¹⁸⁶⁰ Het Loket Leefbaarheid moest een jaar eerder worden gesloten: het budget was op.¹⁸⁶¹ Het Nationaal Programma Groningen startte als opvolger per 2019 en wordt beoogd tot 2030 te functioneren. De aanlooptijd was relatief lang, aangezien gemeenten en provincie na het ontwerp van het programmakader eerst lokale en thematische programma’s dienden op te stellen.¹⁸⁶² De toekomstvisie via project Toukomst liep vertraging op vanwege de coronacrisis.¹⁸⁶³ Via jaarlijkse evaluaties en monitoring zal de voortgang van de verscheidenheid aan leefbaarheidsprojecten worden bijgehouden.¹⁸⁶⁴

8.6.7 *Terugblik: toepassing van principes van vertrouwenwekkend schadebeleid*

Via de toepassing van mijn theoretisch kader heb ik mij gericht op de mate waarin de zes principes en zeventien onderliggende beleidsinstrumenten te herkennen zijn in de onderdelen van het schadebeleid, en in hoeverre hun aan- of afwezigheid effect lijkt te sorteren op tevredenheid en vertrouwen van gedupeerden. In tabel 8.1 wordt schematisch op hoofdlijnen weergegeven in hoeverre in de casus gaswinning in Groningen sprake was van toepassing van deze principes en instrumenten en de mate waarin deze van invloed (positief of negatief) lijken te zijn geweest op het vertrouwen van gedupeerden.

1853 *Klachten Jaarrapportage* 2019, p. 24.

1854 *Klachten Jaarrapportage* 2019, p. 26.

1855 *Klachten Jaarrapportage* 2019, p. 26.

1856 *Veiligheid voorop en de bewoner centraal* 2018, p. 56.

1857 *Veiligheid voorop en de bewoner centraal* 2018, p. 57.

1858 *Voortgang van de versterkingsopgave* 2019, p. 33.

1859 *Jaarverslag NCG* 2020, p. 14.

1860 Provincie Groningen 1 september 2016; *Tussenevaluatie* 2019, p. 5; Provincie Groningen 30 september 2019; Folkers, *RTV Noord* 19 november 2019; De Veer, *Dagblad van het Noorden* 24 maart 2021.

1861 *Tussenevaluatie* 2019, p. 11.

1862 *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 743.

1863 *Toukomst: Advies Toukomstpanel* 2021.

1864 *Jaarverslag NPG* 2020, p. 8.

Principes en instrumenten	Analyse schadebeleid op hoofdlijnen
 Erkenning <i>Verantwoordelijkheid schadebeleid</i>	De overheid legde verantwoordelijkheid bij private partij NAM waardoor zij zichzelf lang afzijdig hield. Dit leek te resulteren in verlies van vertrouwen.
<i>Excuses</i>	Aangeboden door kabinet, maar beperkt effect op vertrouwen. Excuses leken niet als oprecht te worden beschouwd en Groningers wachtten op daden in plaats van woorden.
<i>Financiële bijdrage</i>	De overheid verwees aanvankelijk naar civielrechtelijk aansprakelijke NAM, maar is steeds meer kosten gaan dragen en ruimhartiger geworden. In het regime onder NAM waren veel gedupeerden ontevreden en wantrouwend over de hoogte van hun vergoedingen; dit lijkt langzaam iets te herstellen onder publiekrechtelijk systeem.
<i>Bewijslastverdeling</i>	Na enkele jaren werd omkering bewijslast geïntroduceerd, wat onder publiekrechtelijk regime resulteerde in ruimhartigere vergoedingen en meer tevredenheid en vertrouwen, hoewel toekomstige uitwerking nog zal moeten blijken.
 Participatie <i>Inspreekmogelijkheden</i>	Tijdens privaatrechtelijke afhandeling door NAM weinig tot geen participatie. In de overgang naar publiekrechtelijk schadebeleid werd meer participatie gefaciliteerd; dit bracht voorzichtige positieve reacties over tevredenheid en vertrouwen.
<i>Consensus</i>	Aanvankelijk weinig inspraak; introductie inspraakmogelijkheden in (opzet) publiekrechtelijk schadebeleid werd positief ontvangen en leek in meer vertrouwen te resulteren.
<i>Gerichte communicatie</i>	Poging tot overleg aan Dialoogtafel strandde; maatschappelijke organisaties ontvingen financiële steun om te kunnen functioneren als stuurgroep. Gebrek aan zoeken naar consensus leek niet te resulteren in verminderde tevredenheid of vertrouwen maar wel zinnebeeldig voor relatief hiërarchische aanpak Rijksoverheid.
 Begrijpelijkheid <i>Onderbouwing beleidskeuzes</i>	Het schadebeleid werd beoordeeld als ingewikkeld en gefragmenteerd. Dit betekende een gebrek aan tevredenheid en wantrouwen bij gedupeerden.
<i>Begeleiding</i>	Veel beslissingen in het schadebeleid werden niet goed begrepen; procedures werden ingewikkeld geacht en gedupeerden waren wantrouwend of de complexiteit (bewust) in hun nadeel werkte.
<i>Eénloketgedachte</i>	Doelgroepen werden geïdentificeerd maar aanvankelijk klachten over bejegening; in publiekrechtelijk schadebeleid kwam meer aandacht voor gerichte communicatie hoewel onduidelijk en complex beleid bleef, waardoor zelfs gerichte communicatie slechts in beperkte tevredenheid en vertrouwen resulteerden.
 Openbaarheid <i>Open over totstandkoming schadebeleid</i>	Hoewel begeleiding werd geboden bij onderdelen van het schadebeleid mist centrale begeleiding en overzicht op opgedeeld schadebeleid. Daardoor zijn gedupeerden wel tevreden en vertrouwend richting de begeleiders, maar zorgt de algehele complexiteit wederom voor ontevredenheid en wantrouwen.
<i>Open over risico's</i>	Geen centraal loket, onderdelen van het schadebeleid bleven belegd bij vele verschillende organisaties. Gedupeerden waren en zijn ontevreden en wantrouwend over deze complexe opzet; vaak is onduidelijk waar zij terecht konden.
<i>Open over totstandkoming schadebeleid</i>	Verhouding met private partij NAM zorgde voor gebrek aan transparantie; sinds publiekrechtelijk traject werd ingezet op meer openheid maar er moet nog veel vertrouwen worden herwonnen.
<i>Open over risico's</i>	Vanwege betrokkenheid NAM beperkte openheid; het publiekrechtelijke proces kende (veel) meer publiciteit, hoewel financiële afrekening enigszins vaag bleef. Door het langdurige gebrek aan openheid waren veel gedupeerden ontevreden en wantrouwend.
	Risico's en onzekerheden speelden grote rol in onveiligheidsgevoelens. Informatie en toezicht van overheid werd lange tijd onvoldoende geacht waardoor ontevredenheid, wantrouwen en onzekerheid over aardbevingen bleef ook na vermindering gaswinning.

 Onafhankelijkheid	Aanvankelijke rolverdeling zorgde voor schijn van partijdigheid, ontevredenheid en wantrouwen. Dit verbeterde door onafhankelijke publiekrechtelijke schadeafhandeling en uitspraken van de civiele rechter, waardoor een gemêleerd beeld ontstaat van het effect op vertrouwen; er was eerder vertrouwen in rechters dan in overheid die schadebeleid opzette.
<i>Onafhankelijke expertise</i>	In privaatrechtelijke afhandeling was veel kritiek op afhankelijkheid van private partij NAM, wat resulteerde in ontevredenheid en wantrouwen. Het publiekrechtelijke schadebeleid werd expliciet onafhankelijk belegd, wat werd gewaardeerd door gedupeerden en vertrouwen langzaam leek te herstellen.
<i>Toegankelijke rechtsbescherming</i>	Hoewel niet altijd sprake was van laagdrempelige rechtsbescherming hebben burgers verbeteringen en meer vergoedingen in het schadeproces afgedwongen via civiele rechter, wat resulteerde in een meer bevredigende schadeafhandeling en vertrouwen in de (civiele) rechter. Onder publiekrechtelijke regime werd bestuursrechtelijke rechtsbescherming geïntroduceerd; nog onduidelijk welk effect dit op tevredenheid of vertrouwen zal hebben.
 Voortvarendheid	Schadeafhandeling liep veel vertraging op; complexiteit beleid en grote aantallen claimanten bemoeilijkten een inhaalslag, waardoor voor veel gedupeerden ontevredenheid en wantrouwen bleef.
<i>Redelijke termijnen</i>	Door grote aantallen schadeclaims en complexe procedures trad veel vertraging op; ondanks pogingen tot inhaalslag en 'stuwmeer' bleven veel gedupeerden jarenlang wachten, ook vanwege herhalingsschade en complexiteit versterking. De vertraging en gebroken beloftes resulteerden in veel wantrouwen.
<i>Standaardisering</i>	In meeste gevallen precieze schadeberekeningen met grote vertraging als gevolg; gestandaardiseerde aanpak bij stuwmeer realiseerde voor doelgroep snellere vergoeding. In publiekrechtelijke aanpak kwam steeds meer standaardisering, vraag is of de tevredenheid over de relatief snellere afhandeling zal resulteren in meer vertrouwen.
<i>Duidelijk tijdsplan</i>	Uitvoering van schadebeleid meermaals vertraagd en gepauzeerd door beleidswijzigingen, complexiteit dossier, en gewijzigde inzichten over schadeoorzaak vanwege verminderde gaswinning. Veel gedupeerden wantrouwen of uitstel zal leiden tot afstel en de vertraging bewust werd ingezet.

Tabel 8.1 Analyse van de toepassing van principes en instrumenten van vertrouwenwekkend schadebeleid en in hoeverre zij succesvol lijken te zijn geweest wat betreft tevredenheid en vertrouwen van gedupeerden in de casus gaswinning in Groningen.

8.7 Conclusie: Schadebeleid en vertrouwen in de casus

In par. 8.3 besprak ik het vertrouwensverlies in Groningen en in par. 8.4 stond ik stil bij de bredere institutionele context die daarbij een rol speelde. Vanwege de verstrengeling van publiek-private belangen bij de gaswinning kregen veel Groningers het gevoel dat hun veiligheid minder belangrijk werd gevonden dan de financiële belangen van de Staat. Deze gevoelens werden onderstreept door het volume van de winning in het gasjaar 2013: na de schok van de aardbeving bij Huizinge in 2012 greep de minister van EZ niet in via het bestaande winningsbesluit, maar liet dat in stand zodat gedurende 2013 het hoogste volume gas sinds het begin van de winning werd opgepompt. Het onderzoek van de Onderzoeksraad voor Veiligheid en de uitspraak van de Afdeling in 2015 bekrachtigden wat veel Groningers vreesden: de overheid had onvoldoende oog voor hun veiligheid. Het bleek in een nieuwe kabinetsperiode mogelijk om de gaskraan vroegdicht te draaien. De verminderde gaswinning had grote gevolgen voor de schatkist, de (financiële) verhouding tussen NAM en Staat, en het schadebeleid.

Kijkend naar het schadebeleid door de lens van mijn zes principes (erkenning, participatie, begrijpelijkheid, openbaarheid, onafhankelijkheid, en voortvarendheid) concludeer ik dat de overheid gedurende lange tijd op alle zes tekortschoot.

De *erkenning* voor de schade door de gaswinning bleef lange tijd uit. Pas sinds het verschijnen van het rapport van de Onderzoeksraad in 2015 en de uitspraak over het winningsbesluit van de Afdeling bestuursrechtspraak in datzelfde jaar kwam echt aandacht voor de veiligheid van de Groningers, die lange tijd ondergeschikt bleef aan de financiële belangen van de Staat. De overheid heeft de gaswinning teruggebracht, publiekrechtelijke organisaties ingericht voor schadeafhandeling, versterking en leefbaarheid; excuses aangeboden; een steeds grotere financiële bijdrage aan het schadebeleid beschikbaar gesteld; en de bewijslast voor fysieke schade omgekeerd. Niettemin duurde het tot minstens 2019 voordat Groningers daar echt resultaten van bemerkten.

Groningers hebben beperkte *participatiemogelijkheden* gehad in het schadebeleid. De Dialoogtafel was een kort leven beschonken en Groningers gaven aan het gevoel te hebben niet gehoord te worden of serieus te worden genomen in de opzet van het schadebeleid. Na enkele jaren behaalde de verenigde regio – bestuurders en maatschappelijke organisaties – succes doordat hun gezamenlijk opgestelde pijlers de basis vormden voor de nieuwe schadeafhandeling.

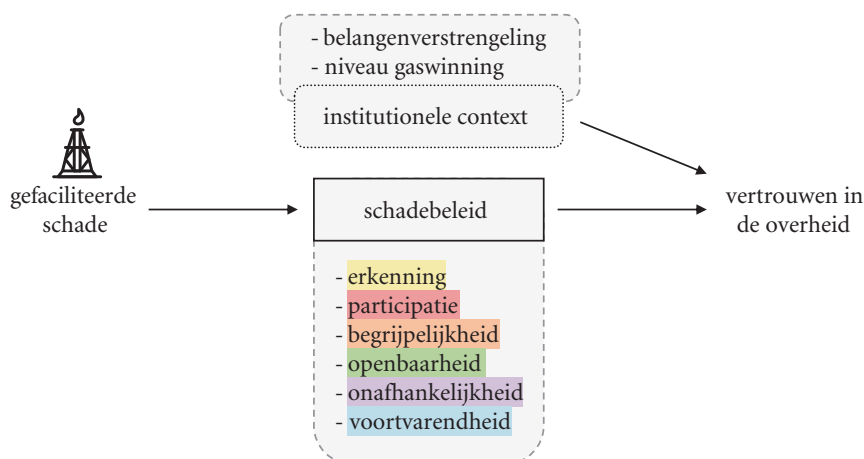
Het Groningse schadebeleid was niet *begrijpelijk* en werd ook wel ‘bestuurlijke spaghetti’ of een ‘Gordiaanse gasknoop’ genoemd. De ratio achter en communicatie over verschillende procedures en instanties waren onduidelijk en Groningers ervoeren ongelijkheid in de afhandeling van hun schade, afhankelijk van bij wie en op welk moment zij claims indienden. Gerichtte communicatie en het instellen van zaakbegeleiding leken een waardevolle bijdrage te leveren aan het begrip en de ervaren rechtvaardigheid en voortvarendheid van de schadeafhandeling door TCMG/IMG; desondanks heeft de overheid gekozen om schadeafhandeling en versterking organisatorisch blijvend te scheiden terwijl de twee voor veel Groningers verbonden zijn. De verscheidenheid aan instanties en regelingen voor de diverse schadeoorzaken in het Groningse dossier was en blijft complex.

Het gebrek aan *openbaarheid* in zowel de totstandkoming van het schadebeleid als in de communicatie over risico’s was veel Groningers een doorn in het oog. Doordat de precieze afspraken tussen de Staat en NAM decennialang geheim werden gehouden was onduidelijk wat de belangen van beide partijen precies waren, waardoor gedupeerden argwanend waren over de motieven achter de opzet van het schadebeleid. Daarnaast richtten overheid en NAM zich tot 2015 op een geruststellende boodschap over de aardbevingen, en werden veiligheidsrisico’s voor Groningers onvoldoende meegewogen bij besluiten over de gaswinning. Hoewel de gaskraan vervroegd werd dichtgedraaid, bleven onzekerheden over de aardbevingen bestaan en blijven veel Groningers twijfelen gezien de geschiedenis van het dossier over communicatie en betrouwbaarheid daarvan.

De schijn van partijdigheid en het gebrek aan *onafhankelijkheid* was mogelijk de belangrijkste bron van wantrouwen binnen het schadebeleid. NAM en ook de Staat werden aangemerkt als slager die het eigen vlees keurde; bij de schadeafhandeling onder TCMG/IMG werd ingezet op een onafhankelijke aanpak en dit leek vruchten af te werpen. De toetsing via een onafhankelijke rechter in civiele procedure werd door veel Groningers gezien als een zware opdracht vanwege

de ongelijke positie ten opzichte van NAM. Toch werden via deze rechtsgang relatief veel successen behaald rond de gaswinning. Inmiddels heeft de overheid via de schadeafhandeling bij TCMG/ IMG en de versterking bij NCG gekozen voor een publiekrechtelijke aanpak met laagdrempelige rechtsbescherming, met gebruikelijke bestuursrechtelijke waarborgen voor ongelijkheidscompensatie.

De steeds beloofde en niet nagekomen *voortvarendheid* leverde teleurstelling op in Groningen. NAM, CVW, TCMG en NCG waren niet in staat doorlooptijden na te komen. TCMG/IMG leken vooruitgang te boeken via maatregelen om de massale aantallen claims sneller te kunnen verwerken. Voor de afdoening van de grote aantallen schademeldingen bleek het nodig om meer gestandaardiseerd en minder geïndividualiseerd besluiten te nemen. Al met al was het tijdspad in het Groningse schadebeleid allesbehalve duidelijk. Deadlines over inwerkingtreding van nieuwe schadeprotocollen, wetten en instanties werden meer niet gehaald dan wél. Het tijdspad van de grootste vraag van veel Groningers, wanneer de aardbevingen zullen verminderen of ophouden, kan niet worden beantwoord.



Figuur 8.7 Schematische weergave van de analyse van het schadebeleid rond de gaswinning in Groningen via toepassing van mijn theoretisch kader van vertrouwenwekkend schadebeleid, rekening houdend met de institutionele context.

De gaswinning heeft in Groningen niet alleen geresulteerd in schade, maar ook gezorgd voor verlies van vertrouwen in de overheid. Het schadebeleid heeft vervolgens niet voor verbetering, maar juist voor verslechtering gezorgd. De overheid liet NAM de schade afhandelen en preventief versterken terwijl diens uitvoering kritisch werd beoordeeld, onder meer omdat de betrokkenheid van NAM werd ervaren als een slager die het eigen vlees keurt. Bovendien zagen Groningers niet in waarom de Staat, als grootste profiteur van het Groningse gas, geen rol zou spelen in de schadeafhandeling.

Per 31 maart 2017 was een omslag te zien: toen werd aangekondigd dat NAM zich terugtrok uit de schadeafhandeling. Tien maanden later, na de aardbeving van Zeerijp in januari 2018, toonde overheid daadwerkelijk publieke regie. Zij kondigde aan de gaswinning vervroegd te stoppen, kwam met een tijdelijke schadeprocedure

via de TCMG, en werkte aan democratisch gelegitimeerde verankering die resulteerde in de instelling van het IMG per 1 juli 2020. In dit nieuwe systeem werd ruimhartiger vergoed, zoals via vaste bijkomende kostenvergoedingen en een overlastvergoeding, en bovendien besloot de overheid om via dit Instituut ook waardedaling en immateriële schade te vergoeden. Door de vervroegde afbouw van de gaswinning besloot men echter tot stilstand wat betreft de versterking.

Belofte over de voortgang van de afhandeling en versterking konden niet worden nageleefd. De TCMG had te maken met een grote hoeveelheid oude en nieuwe meldingen en kreeg deze niet weggewerkt. Hoewel de versnellingsmaatregelen zoals de stuwmeerregeling effect hadden en doorlooptijden werden verbeterd, bleven schademeldingen in hoog tempo binnenkomen. Schademeldingen werden gedaan op ‘nieuwe’ adressen die eerst geen melding indienden. Dit leek volgens onderzoekers aan te tonen dat meer vertrouwen was ontstaan in het proces van de afhandeling van fysieke schade: in plaats van zich te laten tegenhouden door het ‘gedoe’ rond een melding, waren Groningers bereid zich te beroepen op de TCMG. Het IMG stelde zich vanwege dit (broze) vertrouwen zo veel mogelijk op als vervolg van de TCMG, in plaats van de zoveelste nieuwe instantie. Onafhankelijk en voortvarend schadebeleid leek derhalve een positief effect te hebben op het vertrouwen van Groningers, althans vertrouwen in TCMG/IMG; uitstraling op de bredere overheid lijkt gezien de problemen rond de versterking nog ver weg. Na de korte blijdschap toen de gaskraan in 2018 vervroegd werd dichtgedraaid, volgde teleurstelling en nieuwe onzekerheid toen de versterkingsoperatie (tijdelijk) werd stopgezet. In de nieuwe, risicogerichte, versterkingsoperatie woedden discussies over de onderliggende berekeningen en modellen, en de beloofde voortgang kwam naar niet van de grond. Een betrokkene stelde: ‘Van een crisisaanpak, zoals we die inmiddels van de coronacrisis kennen, is hier geen enkele sprake’.¹⁸⁶⁵ De scheiding tussen schadeherstel en versterking en het ingewikkelde geheel aan regelingen anno 2021 resulteert in onbegrip bij Groningers; de secretaris van belangenorganisatie het Gasberaad trad in juli 2021 af omdat zij ondanks enkele verbeteringen constateerde dat het behartigen van Groningse belangen in de praktijk ‘onbegonnen werk’¹⁸⁶⁶ bleek.

Op ruimhartige vergoeding van waardedaling en immateriële schade hebben Groningers jarenlang moeten wachten. De vergoedingen kwamen tot stand gerechtelijke uitspraken, niet door overheidsbeleid. Inmiddels is het IMG bevoegd vergoedingen voor waardedaling en immateriële schade toe te kennen. Omdat nog niet duidelijk was wat de uiteindelijke gerechtelijke uitspraken over deze schade-soorten zal zijn en in hoeverre met Shell en ExxonMobil overeen kon worden gekomen dat zij deze kosten zouden dekken, is dit aan te merken als ruimhartig beleid van de overheid. De (financieel) meer ruimhartige aanpak lijkt tevens te herkennen in de versterking, waar het Rijk eind 2020 aangaf bijna anderhalf miljard aan additionele middelen voor te willen inzetten. Ook het Nationaal Programma Groningen, dat met een forse financiële impuls de leefbaarheid en economie in de regio wil versterken, lijkt coulant vanuit het Rijk.

¹⁸⁶⁵ Derksen & Gebben 2020, p. 30; hetzelfde sentiment in *GBB Krant* nr. 14 2020, p. 9-10.

¹⁸⁶⁶ Groninger Gasberaad 2 juli 2021.

In de twee voorgaande hoofdstukken over de aanleg van de Noord/Zuidlijn en de uitbreiding van luchthaven Schiphol schetste ik in de concluderende paragrafen een kostenoverzicht van het schadebeleid in de cases. Voor de gevolgen van de gaswinning in Groningen is het niet mogelijk een compleet kostenoverzicht te presenteren. Allereerst zijn de precieze kosten van de schadeafhandeling onder NAM niet bekendgemaakt. Zo zijn de schadevergoedingen onbekend voor de 65.000 aanvragers waarmee het CVW overeenstemming heeft behaald en de 5.000 ‘oude schadegevallen’ die met NAM een afspraak maakten. Als indicatie: tot medio 2017 zou NAM bijna € 1,2 miljard aan schadekosten hebben betaald. Sinds de publiekrechtelijke aanpak zijn tevens bepaalde grote bedragen bekend, zoals € 706 miljoen voor fysieke schade en € 432 miljoen voor waardedaling die het IMG tot augustus 2021 heeft uitgekeerd; en de € 1,15 miljard uitgetrokken voor het NPG. Bij een maatregel als het Koopinstrument is niet duidelijk in hoeverre succesvol gebruik wordt gemaakt van de revolverende middelen die NAM beschikbaar stelde aan de uitvoerende stichting. De uitvoeringskosten van de diverse onderdelen van het schadebeleid werden veelal niet gepubliceerd, zowel onder regie van NAM als overheid. Hoewel de uitgaven van de overheden bekend worden gemaakt via de reguliere begrotingspublicaties, zijn de bijdragen van het Rijk verspreid over diverse begrotingsposten – daarbij denk ik bijvoorbeeld aan de subsidieregelingen, maar ook de arbeidskosten van het inmiddels veelomvattende ambtenarenapparaat of bijdragen via andere ministeries zoals het Zorgprogramma binnen de versterkingsoperatie. Ook gemeenten en provincie hebben veel bijgedragen aan diverse maatregelen en onderdelen van het schadebeleid, met name de leefbaarheidsmaatregelen. Daarnaast pogen bestuurders in de versterkingsoperatie synergie te behalen door in te zetten op (al langer geplande) gebiedsontwikkeling van een achterliggende regio, waar bestaande financiering voor zal worden aangewend. De uiteindelijke verdeling van de kosten tussen NAM en overheid is onbekend: vaststaat dat de Staat vanwege de financieringsafspraken met NAM 73% (en tot 2018 64%) van de kosten van de schadeafhandeling draagt.¹⁸⁶⁷ Wellicht dat via de parlementaire enquête inzicht kan worden geboden in de totale kosten van de gevolgen van de Groningse gaswinning. Aan de andere kant zullen zelfs na afloop van die parlementaire enquête de diverse onderdelen van het schadebeleid blijven voortduren. Volgens de meest recente ramingen van de minister van EZK gaat men uit van uitgaven aan schadeherstel, versterking en uitvoeringskosten van € 8,5 miljard tot aan 2027.¹⁸⁶⁸ Het staat vast dat het Groningse schadebeleid miljarden zal (hebben) bedragen.

Het doel van de wettelijke verankering van schadeafhandeling via het IMG en versterking via de NCG is dat het Groningse dossier een nieuwe weg zou inslaan. Het is de vraag in hoeverre deze ontwikkelingen kunnen opwegen tegen de jarenlange ontevredenheid, teleurstelling en het resulterende wantrouwen. De Onafhankelijke Raadsman zag in toenemende mate dat mensen ‘het gevecht om

¹⁸⁶⁷ *Kamerstukken II* 2017/18, 33529, nr. 499; *Verantwoordingsonderzoek EZK* 2021, p. 65.

¹⁸⁶⁸ Deze raming is exclusief de aangekondigde middelen voor de bestuurlijke afspraken en betreft mogelijk ook niet de diverse aanpalende maatregelen die in dit hoofdstuk zijn behandeld; *Kamerstukken II* 2020/21, 33529, nr. 866, p. 5-6.

een schadevergoeding¹⁸⁶⁹ niet meer aankonden. Media sprak van ‘moegestreden’ Groningers;¹⁸⁷⁰ ‘in de ogen van sommigen kan de overheid het niet meer goed doen, wat ze ook doet.’¹⁸⁷¹ De drievoudige excuses van de premier en de minister van EZK werden argwanend aangenomen. De commissie die adviseerde over smartengeld sprak over ‘een cocktail van lange wachttijden, onzekerheid over de toekomst, tegenstrijdige informatie, gevoelens van onmacht en verlies van vertrouwen in instanties.’¹⁸⁷² De Onafhankelijke Raadsman constateerde dat veel Groningers (uiteindelijk) aanbiedingen van NAM hebben geaccepteerd en met lede ogen moesten aanzien dat zij mogelijk ruimer gecompenseerd hadden kunnen worden als zij hadden tegengestribbeld. Hiernaast ervoeren zij willekeur: het ene huis in een straat ontving bij gelijke schade meer dan de ander. De Groninger gemeenschap is na jarenlange afhandeling via verscheidene systemen en schaderegimes verscheurd geraakt; gevoelens van onmacht en willekeur voerden hoogtij. Burgemeester Van Beek van aardbevingsgemeente Eemsmond vatte het samen: ‘Als je jarenlang bent voorgelogen, als er jarenlang wordt ontkend dat de schade aan je huis te maken heeft met gaswinning, ja wat wil je dan? Dan duurt het ook jaren voordat het vertrouwen weer terugkomt en dan is het belangrijk dat je het als overheid laat zien.’¹⁸⁷³

Hoewel de onzekerheid rondom aardbevingen in het Groningse dossier nog jaren zal voortduren, is het Rijk gaandeweg steeds meer haar (financiële) verantwoordelijkheid gaan nemen richting de regio. Zij heeft ook in de institutionele context – de verstrengeling van belangen in het gasgebouw en het niveau van de gaswinning – veranderingen ingezet en gepoogd de belangen van de Groningers sterker te laten wegen. Het is nog te vroeg om te beoordelen in hoeverre deze nieuwe aanpak succesvol zal blijken en of de ingewikkeldheden van het verhaal op NAM zullen betekenen dat de overheid toch terughoudender zal worden. In enkele eerste onderzoeken lijken TCMG/IMG meer vertrouwen te genieten dan voorgangers. De combinatie van de wijzigingen in de institutionele context en de additionele inzet, middelen en bevoegdheden voor ieder onderdeel van het schadebeleid – fysieke, waardedalings- en immateriële schade bij het IMG, versterking bij de NCG en leefbaarheid bij het NPG – zouden langzamerhand kunnen resulteren in een gradueel vertrouwensherstel bij Groningers, maar enkel als de verscheidene instanties via hun schadebeleid de nieuwe doelen overtuigend weten na te streven. In een *critical review* van het gaswinningsdossier werd niet voor niets de vraag gesteld of de aardbevingen zelf nog wel ‘het grootste probleem’ zijn voor de Groningers, nu onvrede en wantrouwen eerder lijken te worden veroorzaakt door ‘de (inadequate) reactie van de overheid.’¹⁸⁷⁴ Zo beschouwd lijkt er negen jaar na de zware aardbeving bij Huizinge¹⁸⁷⁵ eerder een ingewikkeld dan vertrouwenwekkend schadebeleid te zijn op- en ingezet.

1869 *Klachten Jaarrapportage* 2016, p. 19.

1870 Van Hofslot, *Dagblad van het Noorden* 22 september 2017; Wennemars, *AD* 1 juni 2018; Vermeulen, *EenVandaag* 8 januari 2019; Van den Krommenacker, *Dagblad van het Noorden* 15 april 2019.

1871 Verheij, Loth & Van Boom 2019, p. 14.

1872 Verheij, Loth & Van Boom 2019, p. 6.

1873 Brandsma, Ekker & Start 2016, p. 109.

1874 Derksen & Gebben 2021, p. 19; zie ook p. 26-27.

1875 Waar de GBB bij stilstand met een oproep in landelijke dagbladen: GBB 16 augustus 2021.

