

**Onafhankelijke
Raadsman**



**Klachten over de afhandeling
van schade en versterking
als gevolg van gaswinning in
Groningen**

Halfjaarrapportage 2016



Samenvatting

Deze halfjaarrapportage wordt aangeboden aan de minister van Economische Zaken en geeft een overzicht van de klachten die de Onafhankelijke Raadsman in de eerste zeven maanden van 2016 heeft binnengekregen. Het aantal klachten is ten opzichte van dezelfde periode vorig jaar licht gestegen, van 150 naar 174. Tussen januari en juli 2014 waren dit er nog 85. De Raadsman neemt sinds 1 januari 2016 formeel ook klachten over bouwkundige versterking in behandeling. Van de 174 klachten gingen er 18 over versterking.

Een opvallende trend is het groeiende aantal inhoudelijke klachten over de beoordeling van causaliteit (61 klachten) en de hoogte van het toegekende schadebedrag (42 klachten). De indruk bestaat dat schades anders c.q. strenger worden beoordeeld dan voorheen, wat overigens eveneens leidt tot meer contra-expertises. Discussie over de hoogte van het schadebedrag lijkt ook vaker voor te komen. In deze klachten zit soms tevens een geschil over de voorgestelde herstelmethodiek verborgen.

Maar ook klachten van procedurele aard blijven hardnekkig. Bij maar liefst 60% van de klachten was sprake van een (deel)klacht over gebrekkige, onjuiste of afwezige communicatie van de zijde van CVW of NAM. Bij twee derde van deze klachten was eveneens sprake van een klacht over de lange afhandelingstermijn van de schademelding. Het totale aantal klachten over afhandelingstermijnen bedroeg 92. Klachten over communicatie, afhandelingstermijnen en herstelmethodiek spelen ook bij bouwkundige versterking, en dan met name bij de aanpak van gebouw-elementen met een verhoogd risico (HRBE's).

De Raadsman constateert (opnieuw en nog steeds) dat de gaswinning een grote impact heeft op het welzijn van de Groningers. Wanneer mensen meermaals te maken krijgen met schade, heeft dat een negatief effect op de (psychische) gezondheid en op het gevoel van veiligheid. De Raadsman pleit er daarom voor dat meer aandacht wordt geschonken aan de effecten van de gaswinning op de (psychische) gezondheid. Schadepreventie zou daarom een prominentere rol moeten krijgen binnen het dossier, onder andere via de gekozen herstelmethodiek.

Daarnaast ziet de Onafhankelijke Raadsman dat de afhandeling van kleine schades soms onevenredig veel kosten met zich mee brengt. De proceskosten in relatie tot de schade zijn dan hoog en de impact op de schadelijder onevenredig groot. De Raadsman is daarom van mening dat kleinere schades op een snelle, effectieve en daarmee tevens kostenbesparende wijze zouden moeten worden afgehandeld. Hij nodigt de Nationaal Coördinator dan ook uit hier werk van te maken.

Tegelijkertijd moet geconstateerd worden dat het vertrouwen van de inwoners van Groningen in een eerlijke schadeafhandeling erg laag is. Veel recent gemelde schades worden niet erkend als aardbevingsgerelateerd. Maar de geloofwaardigheid van dat oordeel wordt door veel betrokkenen betwist. In de opvatting van de Onafhankelijke Raadsman is het terugdringen van de invloed van NAM op het schadeafhandelingsproces de enige manier om (de schijn van) belangenverstrengeling tegen te gaan. Zoals de Tweede Kamer op 16 september 2016 ook al heeft aangegeven, zou de NCG de regierol moeten hebben in onder andere de herziening van het schadeprotocol en het Handboek Aardbevingschade.



Om het vertrouwen te herstellen zullen nog flinke stappen moeten worden gezet in de schadeafhandeling, in de versterking van gebouwen en in de flankerende maatregelen. Het begin is er, maar om de Nationaal Coördinator Groningen succesvoller te laten worden zal hij meer mandaat moeten krijgen. Hierin ligt een belangrijke taak weggelegd voor de Rijksoverheid en de minister van Economische Zaken in het bijzonder. De NCG zal eveneens continu in gesprek moeten blijven met de inwoners van Groningen, de maatschappelijke organisaties en de bestuurlijke partners. De Raadsman wil, met de kennis en ervaring die dit instituut de afgelopen jaren heeft vergaard, graag bijdragen aan het vinden van oplossingen voor Groningen.

Zuidhorn, 12 oktober 2016

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'L.J. Klaassen', written over a horizontal line.

De Onafhankelijke Raadsman
Mr. L.J. Klaassen



Mr. Leendert Klaassen



Inhoudsopgave

Samenvatting	2
Belangrijkste aanbevelingen	5
1. Inleiding en organisatie	6
1.1 Contacten CVW en NAM	6
1.2 Nationaal Coördinator Groningen	7
1.3 Uitbreiding mandaat	7
1.4 Proces	7
2. Algemeen beeld	8
2.1 Omvang van het aantal meldingen, waaronder klachten	8
2.2 Aard van de klachten	9
2.3 Klachten per organisatie	10
3. Overzicht van de klachten	12
3.1 Inhoudelijke klachten	12
3.1.1 Causaliteit	13
3.1.2 Hantering schadecontour	14
3.1.3 Hoogte schadebedrag	14
3.1.4 Herstelmethoediek	15
3.2 Procedurele klachten	15
3.2.1 Communicatie	16
3.2.2 Afhandelingstermijnen	16
3.2.3 Klachten over betrokken partijen	16
3.3 Complexe schades	17
3.4 Psychische impact en preventie	17
4. Klachten bouwkundig versterken	18
4.1 Aanpak en communicatie HRBE's	18
4.2 Planmatige versterking	18
4.3 Programma's 'Versterken op bestelling' en 'Heft in eigen hand'	19
5. Regelingen gaswinningsgebied	20
5.1 Waardedaling woningen	20
5.2 Opkoopinstrument	20
5.2 Waardevermeerderingsregeling	21
6. Vooruitzichten	22



Belangrijkste aanbevelingen

De Onafhankelijke Raadsman doet in deze halfjaarrapportage een aantal suggesties en aanbevelingen die betrekking hebben op het schade- of versterkingsproces. Deze zijn gericht aan de betrokken partijen, zoals Nationaal Coördinator Groningen (NCG), Centrum Veilig Wonen (CVW), NAM en Rijksoverheid c.q. ministerie van Economische Zaken. Voor de duidelijkheid worden deze aanbevelingen hieronder puntsgewijs weergegeven.

Schadeafhandelingsproces

- Er is intensieve aandacht nodig voor het verkorten van de afhandelingstermijnen van schades, in het bijzonder bij de trajecten waar contra-expertise wordt uitgevoerd.
- Kleine schades zouden op een snellere, effectievere en efficiëntere wijze kunnen worden afgedaan dan nu het geval is.
- Correcte en tijdige communicatie door schade-experts blijft noodzakelijk.
- De wijze waarop bijkomende kosten worden berekend, moet worden herzien opdat willekeur wordt tegengegaan.
- De werkwijze voor schadeopnames in het buitengebied dient kritisch te worden gevolgd en geëvalueerd.

Versterking en HRBE's

- Omtrent de aanpak van HRBE's dienen de communicatie te worden verbeterd en de afhandelingstermijnen verkort.
- Bij onenigheid over de aanpak van een HRBE dient een second opinion tot de mogelijkheden te behoren.
- Blijvende aandacht voor (gevoelens van) veiligheid.

Verantwoordelijkheden

- De NCG dient een uitgebreider mandaat te krijgen dan nu het geval is. Hiervoor zijn de minister van Economische Zaken enerzijds en NAM anderzijds een belangrijke factor.
- De invloed van NAM op de inhoudelijke beoordeling van schades moet verder worden teruggedrongen.
- De NCG zou een onafhankelijke regierol moeten krijgen bij de schadeafhandeling. Dit kan onder meer door de herziening van het schadeprotocol en het Handboek Aardbevingsschade bij de NCG te beleggen.

Algemene opmerkingen

- Aandacht voor de (psychische) gezondheid van de inwoners van het aardbevingsgebied.
- Preventie van toekomstige schade dient meer in overweging te worden genomen bij schadeherstel en versterking, óók wanneer dit een duurdere herstelmethode vergt.





1. Inleiding en organisatie

De Onafhankelijke Raadsman is inmiddels ruim drie jaar in functie. In die jaren heeft hij talloze klachten behandeld over de afhandeling van gaswinning gerelateerde schade. In de cumulatie van al deze individuele klachten zijn diverse trends waar te nemen. Zoals gebruikelijk rapporteert de Raadsman middels deze halfjaarrapportage over de trends die hij in de eerste helft van dit jaar heeft waargenomen. Waar mogelijk worden de trends cijfermatig onderbouwd. Deze rapportage wordt aangeboden aan de minister van Economische Zaken.

Het instituut van de Onafhankelijke Raadsman heeft in feite een aantal functies. Vooreerst fungeert het als meldpunt voor klachten van inwoners over de afhandeling van hun schade. Behalve dat de klacht wordt geregistreerd zodat generiek kan worden gekeken waar de knelpunten zitten, probeert de Raadsman de individuele klacht ook – vanuit een bemiddelende rol – op te lossen. Daartoe onderhoudt hij contact met de organisaties die schade afhandelen, te weten NAM, Centrum Veilig Wonen (CVW) en Nationaal Coördinator Groningen (NCG). De Raadsman adviseert deze organisaties in voorkomende gevallen om in een individueel geval bepaalde acties te ondernemen.

1.1 Contacten CVW en NAM

Met het terugtreden van NAM uit de (reguliere) schadeafhandeling is de frequentie van contact tussen NAM en Onafhankelijke Raadsman ook afgenomen. Nog lopende zaken zijn veelal overgedragen aan CVW. In enkele gevallen is contact met NAM over een individuele zaak nog noodzakelijk gebleken, omdat zij (nog) niet alle dossiers op elk gebied heeft overgedragen. Zo heeft (of had) NAM nog agro-dossiers, complexe schades, bedrijfsschades en uitkooptrajecten in beheer. Daarnaast heeft NAM ook nog een flinke hoeveelheid dossiers in uitvoering met betrekking tot de aanpak van HRBE's¹⁾ en pilots voor versterking. Daarnaast is afgesproken om op bestuurlijk niveau met elkaar in gesprek te blijven, zodat NAM ook op directieniveau kennis kan blijven nemen van de waarnemingen van de Raadsman. Beide partijen achten dit waardevol.

De Raadsman heeft met CVW op zich een goede zakelijke verstandhouding. In de vorige rapportage werd geconstateerd dat de informatievoorziening van CVW richting Raadsman nog niet geheel optimaal was en dat afspraken zijn gemaakt om dit te verbeteren. Enkele acties hebben hun vruchten afgeworpen voor wat betreft informatievoorziening, zoals een wekelijks operationeel overlegmoment en een maandelijks overleg op managementniveau. Maar het beeld blijft wat diffuus. In sommige gevallen duurt het ook voor het meldpunt lang voordat het een reactie van CVW krijgt op vragen. Dit geldt ook voor de adviezen die de Onafhankelijke Raadsman geeft aan CVW. Het verdient daarom aanbeveling te inventariseren hoe op een efficiëntere en effectievere wijze tussen beide partijen kan worden gecommuniceerd.

¹⁾ HRBE = *High Risk Building Element* – bouwelementen met een verhoogd risico bij een aardbeving, zoals schoorstenen, balkons, ornamenten, bolstaande muren, etc.





1.2 Nationaal Coördinator Groningen

Wanneer de huidige situatie wordt vergeleken met drie jaar eerder, valt op dat er enorme veranderingen hebben plaatsgevonden binnen het dossier. Er zijn veel organisaties bij gekomen, al is er ook een aantal weer verdwenen. Ook is er qua kennis en werkwijze veel geleerd. Tegelijkertijd is gebleken dat deze nieuwe kennis vaak weer nieuwe vragen oproept. Omdat de problematiek in feite steeds groter werd, is vorig jaar de Nationaal Coördinator Groningen (NCG) ingesteld om publieke regie te voeren op het gaswinningsdossier. Sinds 1 januari 2016 behandelt de NCG complexe schade-dossiers. Omdat zich in deze zaken ook klachten kunnen voordoen, is afgesproken dat deze eveneens bij de Onafhankelijke Raadsman kunnen worden gemeld. De Onafhankelijke Raadsman houdt contact met de NCG op uitvoerings-, management- en bestuursniveau.

1.3 Uitbreiding mandaat

Naast schadeafhandeling is de constructieve versterking van woningen in het aardbevingsgebied nadrukkelijker op de voorgrond gekomen. De NCG heeft in zijn Meerjarenprogramma duidelijk gemaakt dat op grote schaal inspecties en, indien noodzakelijk, versterking zal plaatsvinden. Daarnaast is vanaf 2014 al een programma gaande voor het veiliger maken van woningen door bouwelementen aan te pakken die een gevaar kunnen vormen bij een flinke aardbeving. Hierbij valt te denken aan schoorstenen, ornamenten en balkons.

Omdat in dit proces ook klachten kunnen ontstaan is het mandaat van de Onafhankelijke Raadsman uitgebreid. Vanaf 1 januari 2016 neemt hij officieel ook klachten over bouwkundige versterking en het veiliger maken van de woning in behandeling. De gesprekspartners hiervoor zijn CVW, NCG en in enkele gevallen nog NAM.

1.4 Proces

Wanneer een individuele klachtenmelder een melding doet bij de Onafhankelijke Raadsman, krijgt hij of zij een vaste contactpersoon toegewezen bij het meldpunt. Deze contactpersoon onderhoudt het contact en legt de situatie voor aan de Raadsman. Sinds september 2014 is het bureau van de Onafhankelijke Raadsman ondergebracht binnen de ambtelijke organisatie van de gemeente Loppersum. Overeengekomen is dat deze structuur in ieder geval tot 2020 blijft gehandhaafd. De zekerheid die dit de organisatie biedt, is positief voor de verdere ontwikkeling en continuïteit van het bureau en dus ook voor de inwoners van het gaswinningsgebied.

Onafhankelijkheid is voor de Raadsman een belangrijk kernbegrip. De Raadsman is niet hiërarchisch ondergeschikt aan welke organisatie dan ook, en borgt op deze manier zijn autonomie. Dat is ook noodzakelijk om het vertrouwen van inwoners te kunnen krijgen in dit complexe dossier. De Onafhankelijke Raadsman rapporteert aan de minister van Economische Zaken.

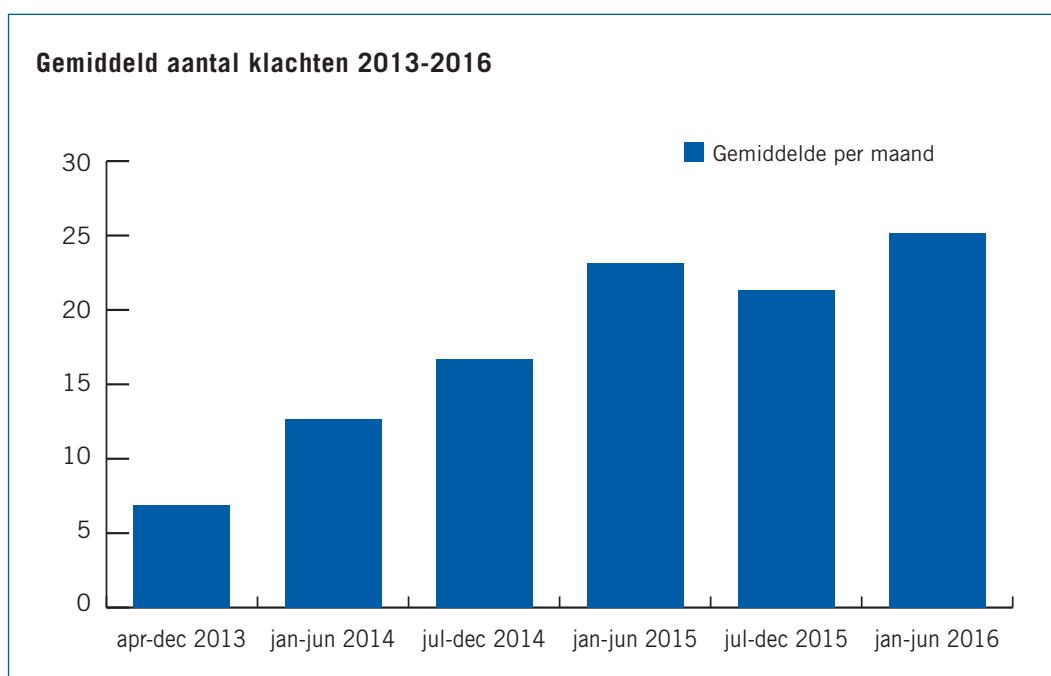


2. Algemeen beeld

Dit hoofdstuk bevat een overzicht van de cijfermatige omvang van de meldingen en klachten. Ook wordt uiteengezet wat de aard van de verschillende meldingen was en op welke partijen de klachten betrekking hadden.

2.1 Omvang van het aantal meldingen, waaronder klachten

De afgelopen jaren hebben zich ruim 900 mensen gemeld bij de Raadsman, van wie meer dan 650 een klacht hadden over de schadeafhandeling of bouwkundige versterking.²⁾ In de eerste zeven maanden van 2016 kwamen 156 klachten binnen over schadeafhandeling en 18 over bouwkundige versterking.³⁾ In dezelfde periode vorig jaar waren dit er tezamen 150, terwijl het er in 2014 nog 85 waren (zie figuur 1).



Figuur 1: Gemiddeld aantal klachten over schadeafhandeling en bouwkundig versterken per maand, geaggregeerd per half jaar.

In totaal zijn er 193 meldingen geregistreerd bij de Onafhankelijke Raadsman in de eerste zeven maanden van 2016. 27 hiervan bevatten geen klacht over schadeafhandeling of bouwkundige versterking. In deze gevallen ging het bijvoorbeeld om klachten over regelingen zoals de waardevermeerderingsregeling, het opkoopinstrument of de waardedalingregeling. Daarnaast ging het om meldingen met een algemene strekking omtrent de gaswinning of bijvoorbeeld een aanmelding voor de Commissie Bijzondere Situaties.

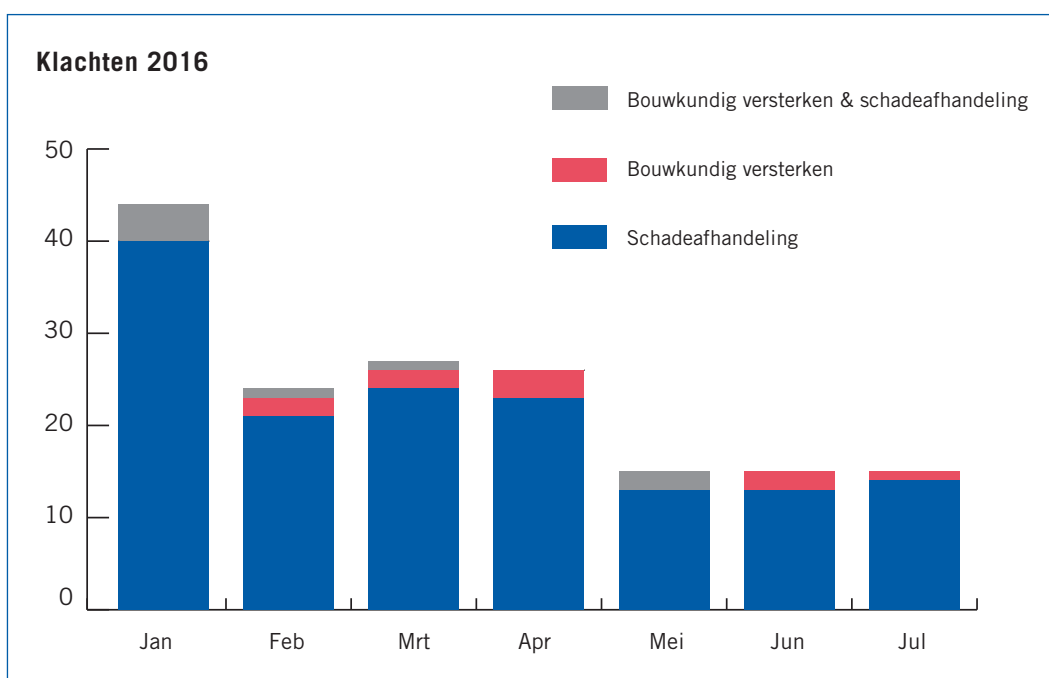
²⁾ De overige 250 meldingen hadden betrekking op andere (gaswinningsgerelateerde) zaken, zoals informatieve vragen, klachten over regelingen, algemene opmerkingen, etc.

³⁾ 10 meldingen betroffen zowel een klacht over schadeafhandeling als bouwkundig versterken. Onder bouwkundige versterking scharen wij ook de definitie 'veiliger maken' van CVW. Dit betreft de aanpak van zogeheten High Risk Building Elements (HRBE's), zoals schoorstenen, balkons en ornamenten.





In figuur 2 is te zien dat er in januari 2016 een flinke piek in het aantal klachten was. Dit heeft waarschijnlijk te maken met de extra publiciteit rond het gaswinningsdossier: er werd in de Tweede Kamer gedebatteerd over het gaswinningsbesluit en in de aanloop daar naar toe was ook de Onafhankelijke Raadsman in de media. Verscheidene melders gaven bijvoorbeeld aan dat zij zich hadden gemeld naar aanleiding van het optreden van de Raadsman bij de rondetafelgesprekken van de vaste Kamercommissie voor Economische Zaken. Het lagere aantal klachten in de laatste maanden komt overeen met de trend van de afgelopen jaren. In de zomermaanden melden zich over het algemeen minder mensen met een klacht.



Figuur 2: Aantal klachten in de eerste zeven maanden van 2016.

2.2 Aard van de klachten

Sinds januari 2016 registreert het bureau van de Onafhankelijke Raadsman een aantal nieuwe onderwerpen in het registratiesysteem. Dit heeft voor deze rapportage aanvullende informatie opgeleverd met betrekking tot de onderwerpen van de klachten. Zo is nu bijvoorbeeld beter cijfermatig inzichtelijk te maken op wie klachten omtrent communicatie en afhandelingstermijnen betrekking hadden. Ook is meer generieke informatie vergaard over de aard van inhoudelijke klachten over de schadeafhandeling. De meest in het oog springende klachtencategorieën worden hieronder benoemd. In hoofdstuk 3 worden deze nader toegelicht.

- 1) Er zijn veel klachten over de beoordeling van de schade, het betreft dan causaliteit of de hoogte van het schadebedrag.
- 2) Hieraan gelieerd zijn er klachten over de hantering van de schadecontour.
- 3) Correcte communicatie blijft daarnaast een probleem.
- 4) Veel klachten over communicatie hangen samen met lange afhandelingstermijnen.
- 5) Bij 14% van de klachten was er onenigheid over de herstelmethodiek.





Behalve klachten over schadeafhandeling en bouwkundige versterking, komen ook andere meldingen binnen bij de Onafhankelijke Raadsman. Dit zijn bijvoorbeeld klachten of vragen over de verschillende aardbevingsregelingen, zoals waardevermeerdering, waardedaling, opkoopregeling en Commissie Bijzondere Situaties. Deze worden in hoofdstuk 5 verder behandeld. Een tweede categorie omvat vooral mensen die vragen over het schadeproces hebben of algemene suggesties rond het gaswinningsdossier. Overige meldingen is een restcategorie. Tabel 1 geeft een overzicht van de verdeling van het totale aantal meldingen. Omdat sommige meldingen meerdere onderwerpen betreffen, is het opgetelde aantal groter dan 193. Het kan dus zo zijn dat iemand bijvoorbeeld zowel een klacht had over schadeafhandeling, als over de waardedalingsregeling.

Categorie	Aantal
Klacht schadeafhandeling	156
Klacht bouwkundig versterken	18
Regelingen omtrent aardbevingen	16
Andere aardbevingsgerelateerde zaken	18
Overige meldingen	6

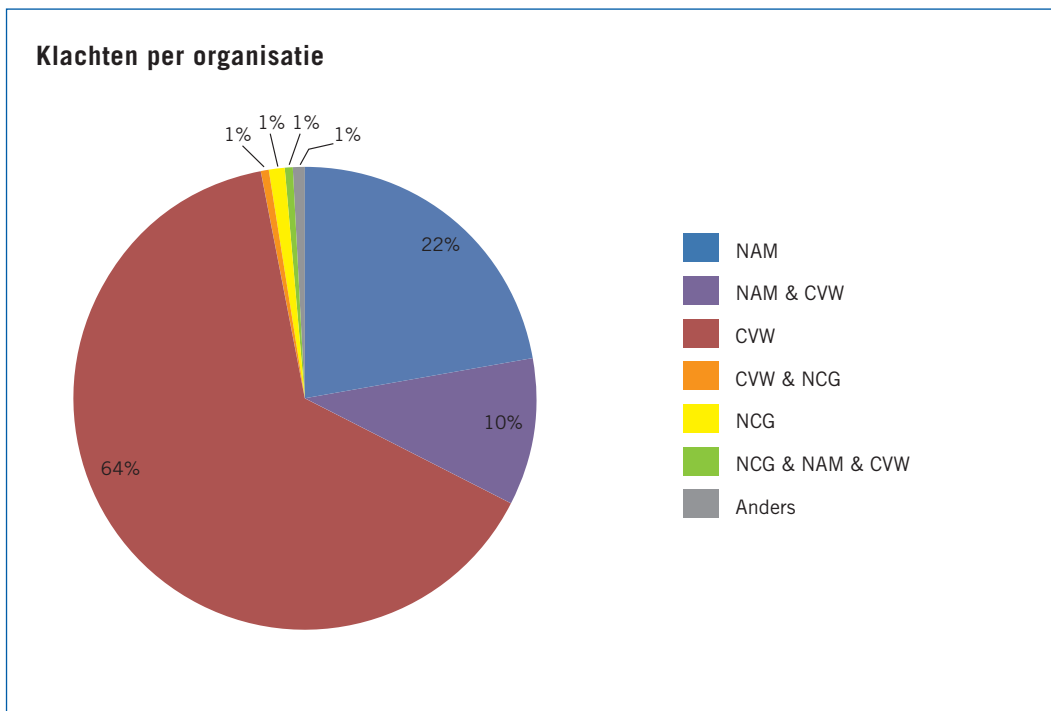
Tabel 1: Aard van de meldingen.

2.3 Klachten per organisatie

De meerderheid van de klachten had betrekking op CVW (zie figuur 3). Dat is niet vreemd, aangezien CVW de schadeafhandeling al sinds januari 2015 verzorgt. Een derde van de klachten ging nog over NAM, wat wellicht opvallend is gezien de introductie van CVW. NAM heeft echter nog lange tijd ‘oude’ schademeldingen in behandeling gehad en bijzondere schademeldingen, zoals bedrijfsschades, complexe schades, agro-schades, etc. In sommige gevallen betrof de klacht over NAM een ‘oude’ klacht van eerder in het proces. Er kwam een handvol klachten binnen over de Nationaal Coördinator Groningen. Dit betrof dan met name de hantering van de versterkingscontour van PGA-waarde 0,2g en de communicatie hierover.⁴⁾ Er waren geen klachten over de afhandeling van complexe schadezaken door de NCG.

⁴⁾ PGA = *Peak Ground Acceleration* (piekgrondversnelling). Dit is de beweging van het grondoppervlak als gevolg van een aardbeving en wordt uitgedrukt in de versnelling van de zwaartekracht (*g*). De PGA-contourenkaart is berekend door het KNMI en geeft weer wat de maximaal te verwachten grondversnelling is die eens in de 475 jaar kan worden overschreden.





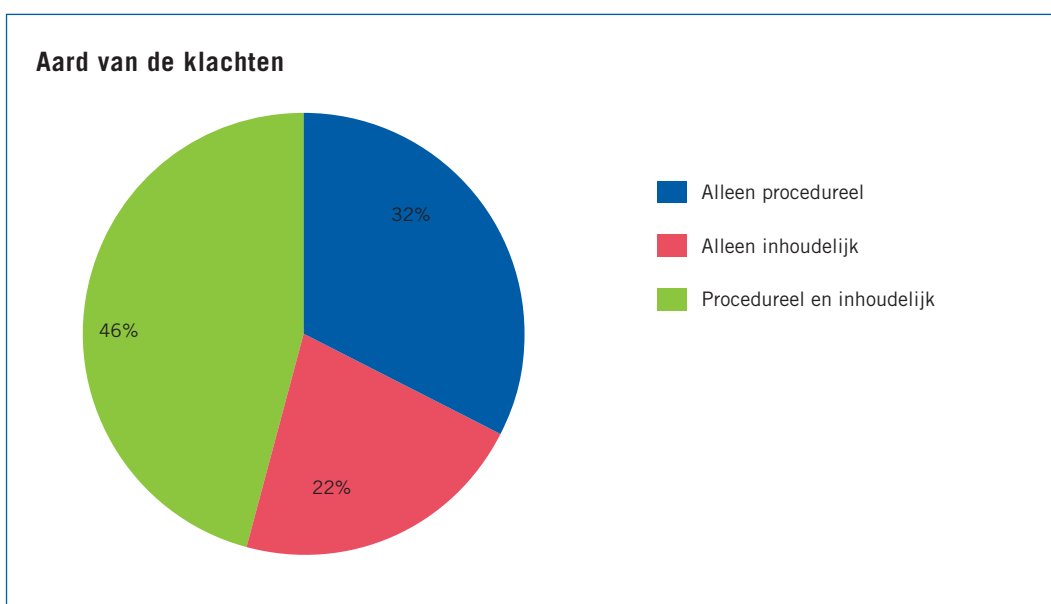
Figuur 3: Percentage klachten over schadeafhandeling en bouwkundig versterken, uitgesplitst per organisatie.



3. Overzicht van de klachten

In dit hoofdstuk worden de meest voorkomende klachten besproken die bij de Onafhankelijke Raadsman worden gemeld. Klachten over communicatie (60%), afhandelingstermijnen (55%), causaliteit (37%) en hoogte van het schadebedrag (26%) komen het meest voor. Een klacht omvat regelmatig meerdere categorieën; geregeld is het een optelsom van verschillende irritaties die mensen er toe brengt een klacht bij de Raadsman in te dienen.

Er is er een onderscheid te maken tussen procedurele klachten en inhoudelijke klachten. Communicatie en lange afhandelingstermijnen zijn voorbeelden van procedurele klachten. Wanneer iemand het niet eens is met de inhoudelijke beoordeling van schade, kan gesproken worden van een inhoudelijke klacht. Hier betreft het dan bijvoorbeeld de vastgestelde causaliteit van de schade, de hoogte van het schadebedrag, de herstelmethode of de hantering van de schadecontour. Figuur 4 geeft weer welk percentage van de klachten procedureel of inhoudelijk van aard waren, dan wel beide. In dit hoofdstuk worden de verschillende in het oog springende categorieën besproken.



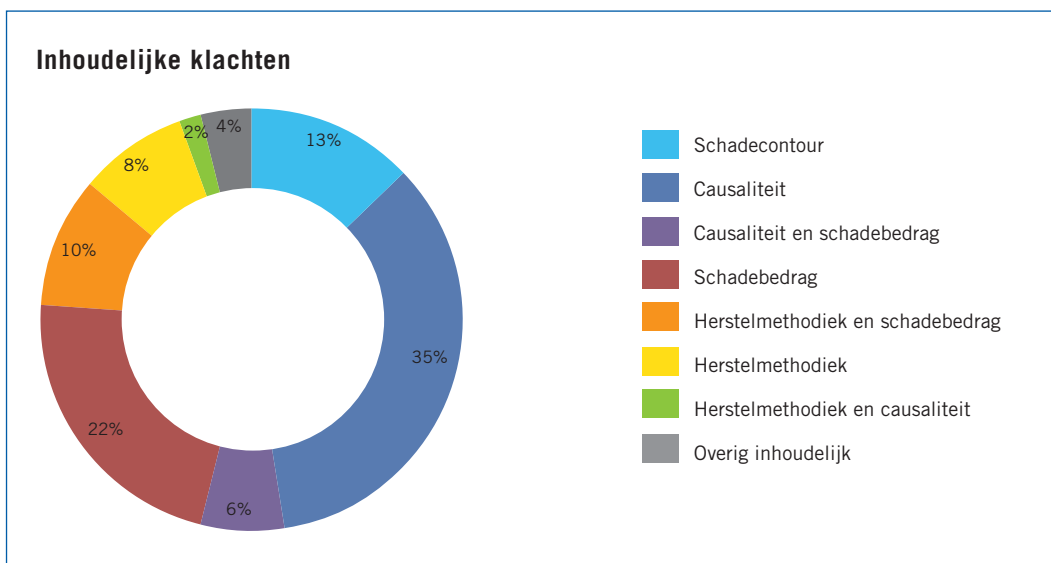
Figuur 4: Verdeling van inhoudelijke en procedurele klachten.

3.1 Inhoudelijke klachten

Klachten die betrekking hadden op de inhoud van een schadebeoordeling (of bouwkundige versterking), kunnen worden opgedeeld in een aantal categorieën. Soms heeft een klacht betrekking op een tweede categorie die samenhangt met de eerste. In figuur 5 is weergegeven welke inhoudelijke klachten kunnen worden onderscheiden. Hierbij wordt tevens weergegeven wanneer een klacht op twee inhoudelijke categorieën betrekking had.⁵⁾

5) Een enkele klacht had betrekking op meer dan twee inhoudelijke categorieën. In dit geval is vanuit technische overwegingen gekozen de minst relevante categorie in deze figuur buiten beschouwing te laten.





Figuur 5: Onderwerpen van de 109 inhoudelijke klachten.

3.1.1 Causaliteit

Sinds zijn aanstelling heeft de Raadsman veel klachten binnengekregen waarbij de melder aangaf het niet eens te zijn met de beoordeling van de schade door de schade-expert van NAM c.q. CVW. Sinds het najaar van 2015 is echter een duidelijke trend zichtbaar in het aantal geconstateerde C-schades door CVW. Schades worden steeds vaker als niet-aardbevingsgerelateerd geclassificeerd. Wat hier volgens CVW mee zou spelen, is dat er weinig bevingen plaatsvinden die een dermate hoge magnitude hebben dat zij schade (kunnen) veroorzaken. Daarnaast zou het om een flink aantal schademeldingen gaan uit de randen van het gebied, waarbij causaliteit met aardbevingen volgens de expert discutabel zou zijn. Maatschappelijke organisaties zoals de Groninger Bodem Beweging wijzen er echter op dat de schade-experts van CVW strenger zouden oordelen dan voorheen. Daardoor zou het aantal C-schades dus automatisch groter worden. De Onafhankelijke Raadsman vangt deze geluiden ook op van individuele schademelders en van contra-experts die zich melden met dergelijke constateringen.

De Onafhankelijke Raadsman heeft niet het mandaat en de kennis om inhoudelijk te oordelen over de causaliteit van schade. De Raadsman ziet echter wel een aantal ontwikkelingen en wil daarbij enkele kanttekeningen plaatsen. Geregeld melden inwoners zich die de inhoudelijke onderbouwing van de expert onder de maat vinden, of er is zelfs helemaal geen onderbouwing van de conclusies. De arbiter aardbevingschade heeft in een aantal zaken overigens geoordeeld dat de aangeleverde onderbouwing van NAM c.q. CVW, inderdaad onvoldoende was.

Ook ziet de Raadsman een tendens van een min of meer ruimhartige opstelling jegens schademelders, naar een opstelling waarin dit veel minder het geval is. Dat geldt voor zowel de beoordeling van causaliteit als de calculatie van het schadebedrag. Tot slot is niet aan inwoners uit te leggen dat schade die vergelijkbaar is met schade in de directe omgeving, of vervolgschade aan dezelfde woning, niet aardbevingsgerelateerd is terwijl dat in het andere geval wel als zodanig is beoordeeld. Dit is een zorgelijke ontwikkeling, omdat die afbreuk doet aan de geloofwaardigheid van de schadeafhandeling.



De Raadsman constateert dat het vertrouwen van de Groningers in CVW, NAM en de door hen ingehuurd schade-experts, erg laag is. Velen twifelen aan de onafhankelijkheid van de ingezette experts en de objectiviteit waarmee ze hun werk kunnen doen. Een gebrek aan vertrouwen is er al lange tijd, het is daarom des te noodzakelijker hier daadwerkelijk stappen in te zetten. Een onafhankelijke schadeprocedure is daarvoor het beginpunt. De (ogenschijnlijke) invloed van de veroorzaker van de schade zou daarom verder moeten worden teruggebracht. In die zin zou de Nationaal Coördinator Groningen een regierol kunnen krijgen in het schadeproces. Onafhankelijk onderzoek naar de hantering van het Handboek Aardbevingschade is daar een voorbeeld van.

Van de meldingen die bij de Raadsman zijn binnengekomen hadden 61 klachten betrekking op de door de expert vastgestelde causaliteit; dat is 37% van het totale aantal klachten. Dit is een flinke stijging ten opzichte van vorig jaar. 14 hiervan betroffen een klacht over de hantering van de schadecontour, waarbij de schademelding van buiten de schadecontour schriftelijk werd afgedaan zonder schade-inspectie.

3.1.2 Hantering schadecontour

De behandeling van schades buiten de door NAM vastgestelde schadecontour is de afgelopen jaren een belangrijk thema geweest voor de Onafhankelijke Raadsman. Hij heeft altijd gepleit voor een gelijke behandeling van schademelders. In december 2015 bracht NAM een onderzoek van Arcadis naar buiten waarin werd geconcludeerd dat de vastgestelde schadecontour juist was en dat schades in de onderzochte gebieden een andere oorzaak zouden moeten hebben. De kans dat aangetroffen schade door een aardbeving zou kunnen zijn veroorzaakt, schatte Arcadis op minder dan 1%. Daarop heeft de Nationaal Coördinator Groningen opdracht gegeven aan de TU Delft om een validatieonderzoek te starten naar het Arcadis-rapport. In de tussentijd werden schademeldingen buiten de contour nog steeds niet in behandeling genomen, waardoor dus ook klachten bij de Raadsman bleven binnenkomen.

In juli concludeerden de onderzoekers van de TU Delft dat het Arcadis-onderzoek statistisch en inhoudelijk onvoldoende was onderbouwd en dus géén grond biedt om de schademeldingen in de onderzochte gebieden schriftelijk af te doen. NAM en NCG hebben vervolgens bepaald dat de ca. 1700 schademeldingen uit de onderzochte gebieden alsnog worden onderzocht. De Raadsman is content met het feit dat dit alsnog gebeurt. Het proces van schadebeoordeling is echter wel op een andere manier opgezet: een team van experts beoordeelt de schades nu, waar voorheen een enkele expert de schade ter plaatse kwam opnemen en beoordelen. Deze nieuwe werkwijze kan mogelijk van betekenis zijn voor het toekomstige beoordelingsprotocol. De Raadsman zal de uitvoering van dit nieuwe proces evenwel kritisch blijven volgen.

3.1.3 Hoogte schadebedrag

Er kwamen van januari tot en met juli 42 klachten binnen over de hoogte van de toegekende schadevergoeding. In 7 gevallen was dit gecombineerd met een klacht over de vastgestelde causaliteit en bij 11 met de toegepaste herstelmethodiek. In die gevallen sloot de gekozen herstelmethodiek bijvoorbeeld niet aan bij de door de aannemer voorgestelde, meer grondige wijze van herstel.





7 klachten gingen over de toekenning van de zogenaamde bijkomende kosten, waarbij gedacht moet worden aan een vergoeding voor gedeelde inkomsten, schoonmaakkosten, tijdelijke huisvesting, opslag en verhuizing. In de praktijk lijkt er nog te vaak sprake te zijn van afhankelijkheid van de welwillendheid van de schade-expert, wat kan leiden tot willekeur. De Raadsman pleit er daarom voor dat deze kosten helderder worden omschreven en dat deze op een transparante wijze worden toegekend.

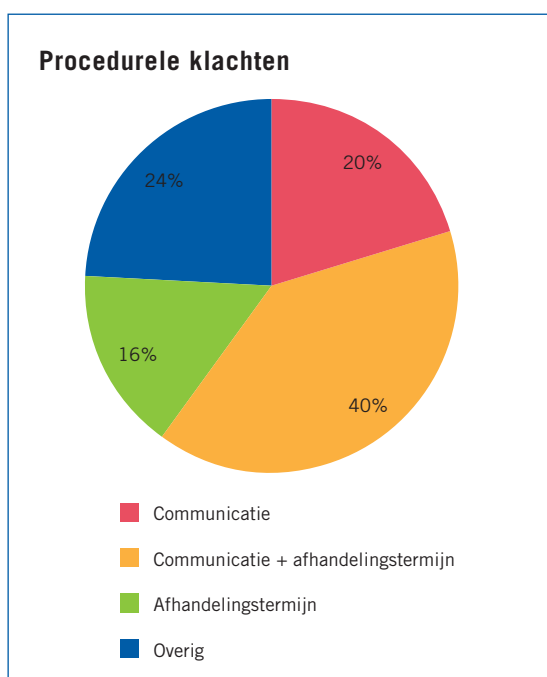
Een specifiek probleem wat zich de laatste maanden heeft voorgedaan betreft geschillen over de calculatie tussen eigenaar en contra-expert enerzijds, en CVW en eerstelijns-expert anderzijds. In deze gevallen hadden de expert en contra-expert een akkoord bereikt over de causaliteit, maar waren geen afspraken gemaakt over de hoogte van de schadevergoeding (oftewel de calculatie van de herstelkosten). Het nieuwe conflict zorgde vervolgens wederom voor vertraging en onduidelijkheid. De Raadsman heeft CVW geadviseerd om bij het bespreken van een schadegeval door expert en contra-expert, ook de herstelkosten op te nemen in het akkoord tussen beide partijen. CVW heeft dit advies inmiddels ter harte genomen, tot tevredenheid van de Raadsman.

3.1.4 Herstelmethoediek

22 klachten gingen specifiek over de gekozen herstmethoediek. Hierbij was de eigenaar het bijvoorbeeld niet eens met de voorgestelde methoediek omdat deze niet voldoende duurzaam zou zijn, daarin meestal ondersteund door de aannemer. Bij de helft van deze klachten was eveneens onenigheid over de hoogte van het schadebedrag. Immers, een meer tijdrovende herstmethoediek zorgt ook voor meer kosten. Twee klachten gingen over de herstmethoediek bij de aanpak van een schoorsteen. Het ging dan om de wijze waarop de oude schoorsteen veiliger zou worden gemaakt.

3.2 Procedurele klachten

Klachten die niet zozeer over de inhoud van de schade-afhandeling gaan, maar meer om de wijze waarop de melding wordt afgehandeld, omvatten nog altijd het grootste gedeelte van de klachten. 76% van de klachten ging hierover. Al was in bijna de helft van de gevallen sprake van zowel een procedurele als een inhoudelijke klacht. Sinds januari 2016 houdt de Raadsman ook in het systeem bij op wie een klacht betrekking heeft.



Figuur 6: Percentage van het totale aantal klachten dat ging over communicatie en afhandelingstermijnen.

3.2.1 Communicatie

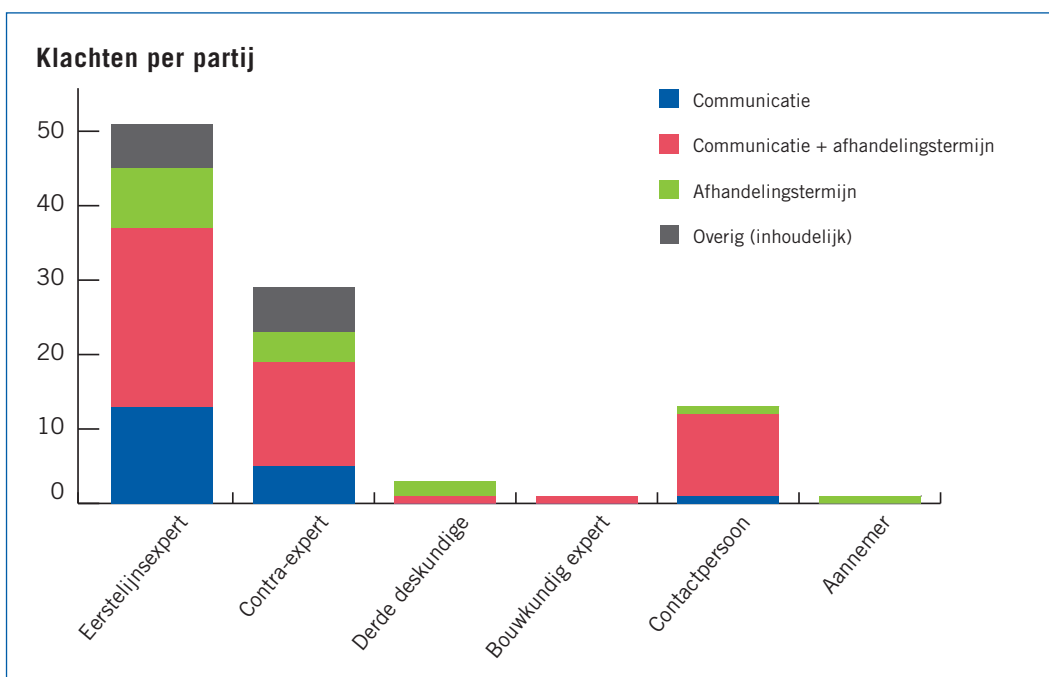
Een correcte, juiste en tijdige communicatie richting schademelders blijft een probleem. In 2016 zijn wederom veel klachten binnengekomen over de wijze van communiceren, honderd in totaal. Klachten betreffen dan onbehoorlijke of onjuiste communicatie en in de meeste gevallen juist een gebrek aan communicatie. Ondanks permanente inspanningen aan de zijde van NAM en CVW om hierin verbetering te brengen, zijn deze problemen nog steeds aanwezig. Het lijkt er overigens op dat er, ten opzichte van enkele jaren geleden, minder klachten zijn over de contactpersoon van schademelders. Dat is echter niet cijfermatig te onderbouwen omdat eerder niet in het systeem werd bijgehouden op wie de klacht betrekking had.

3.2.2 Afhandelingstermijnen

De afhandelingstermijn van een schademelding blijft eveneens een probleem. Ook al gaat de afwikkeling in veel gevallen vlot genoeg, er is een zeer aanzienlijk gedeelte waarbij de streeftermijnen niet worden gehaald. Dit is iets wat CVW toegeeft en waar zij verbetering in probeert aan te brengen. De Raadsman constateert dat wanneer iets niet geheel volgens protocol verloopt, de termijnen gemakkelijk onevenredig kunnen worden overschreden. Adequate monitoring en actie is dan soms ver te zoeken. Betrokkenen wijzen veelal naar elkaar, wat niet leidt tot een oplossing voor de schademelder.

3.2.3 Klachten over betrokken partijen

Soms is niet geheel duidelijk bij welke partij het precies misgaat in de communicatie of afhandelingstermijn. Er kunnen meerdere oorzaken zijn of het probleem is niet aanwijsbaar terug te brengen tot een bepaalde partij. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer een schademelder zegt al lange tijd niets meer te hebben gehoord, maar wel mails of brieven heeft gestuurd naar verschillende personen. Of het proces duurt simpelweg erg lang zonder dat duidelijk is waar dat aan ligt. In andere gevallen is echter wel aan te wijzen waar het stopt.



Figuur 7: Aantal klachten per betrokken partij, opgedeeld naar onderwerp.



De meeste klachten gingen over de eerstelijns-expert (51), gevolgd door de contra-expert (29). Een beperkter aantal klachten had betrekking op de contactpersoon van CVW of NAM (13). Over de derde deskundige kwamen drie klachten binnen, over een aannemer en een bouwkundig expert één. Figuur 7 geeft weer welke klachten er waren over een bepaalde partij in het schade- of versterkingsproces. Wat opvalt is het grote aantal klachten over de experts die de schade beoordelen. Veelal gaat het om communicatie en de lange duur tot de oplevering van een schaderapport. Klachten over de wijze van communiceren hadden overigens ook vaak een relatie met de inhoud. De expert zou dan bijvoorbeeld tijdens de schade-inspectie hebben gezegd dat de aangetroffen schade als aardbevingsgerelateerd kon worden aangemerkt, maar in het schaderapport werd dan vervolgens anders geoordeeld.

3.3 Complexe schades

De NCG heeft vanaf januari 2016 de aanpak van nieuwe complexe schades overgenomen van NAM en CVW. Dat vindt veelal via een bemiddelende en inhoudelijk adviserende rol plaats. De regie ligt dan bij de NCG, terwijl de uitvoering in principe bij CVW is neergelegd. De Onafhankelijke Raadsman heeft ongeveer een dozijn zaken aangemeld bij de NCG als complexe schades. Deze worden vanuit het meldpunt vervolgens op afstand gevolgd. De laatste maanden heeft de NCG de meeste 'oude' complexe NAM-dossiers overgenomen van NAM. Er kwamen geen klachten binnen over de afhandeling van complexe schades door de NCG.

3.4 Psychische impact en preventie

Een recent tussenrapport van de Rijksuniversiteit Groningen⁶⁾ laat cijfermatig zien wat de Raadsman al enige tijd ontwaart in de klachten die bij hem worden gemeld: de gaswinning heeft een enorme impact op het welzijn van de Groningers. Wanneer mensen meermaals te maken krijgen met schade, heeft dat invloed op de (psychische) gezondheid. Ook hebben de gevolgen van gaswinning een negatieve invloed op het gevoel van veiligheid. Dit is een zorgwekkende constatering.

De Raadsman pleit er daarom voor dat meer aandacht wordt geschonken aan de effecten van de gaswinning op de (psychische) gezondheid. Meer inzet op de (waargenomen) veiligheidsrisico's is dan ook noodzakelijk. Daarnaast zou schadepreventie een prominentere rol moeten krijgen binnen het dossier. Dit kan enerzijds door het niveau van de gaswinning terug te brengen: een correlatie tussen het aantal en de magnitude van aardbevingen en het aantal kubieke meters gas dat wordt geproduceerd is inmiddels wel aangetoond. Anderzijds zou bij schadeherstel en versterking meer moeten worden gestuurd op herstelmethodeken waarmee vervolgschade wordt beperkt. Het toepassen van meer duurzame - maar vaak ook duurdere - technieken, is in onze ogen dan ook gerechtvaardigd.

6) T. Postmes et al. (15 juli 2016) *Veiligheidsbeleving, gezondheid en toekomstperspectief van Groningers*; Rijksuniversiteit Groningen.





4. Klachten bouwkundig versterken

Er kwamen 18 klachten binnen bij de Onafhankelijke Raadsman die betrekking hadden op bouwkundige versterking. Hieronder rekenen wij ook het programma 'Veiliger maken' van CVW, waarbij risicovolle gebouwelementen zoals schoorstenen worden aangepakt. De meeste klachten gingen over dit programma. Verder waren er enkele klachten over de programma's die leiden tot aardbevingsbestendige gebouwen.

4.1 Aanpak en communicatie HRBE's

De meeste klachten gingen over de aanpak van High Risk Building Elements (HRBE's), zoals schoorstenen, balkons en ornamenten. Het programma voor de aanpak van deze elementen is in 2015 goed op stoom gekomen. Er is toen veel gecommuniceerd richting de inwoners van het gebied en er zijn veel straatinspecties gehouden.

In de aanpak die op de inspecties zou moeten volgen, gaat evenwel een aantal dingen mis. Zo is er bijvoorbeeld verontwaardiging over het feit dat een schoorsteen in de zomer van 2015 is geïnspecteerd en dat de bouwkundig expert destijds meende dat het element een veiligheidsrisico betrof. Vervolgens gebeurde er echter niets en werd er niet gecommuniceerd door CVW. Deze handelswijze leidt tot onzekerheid, gevoelens van onveiligheid en een verlies van vertrouwen in de betrokken instanties. Ook de oplossingen die worden geboden (zoals het terugplaatsen van een lichtgewicht schoorsteen of verankeren van het element) leiden soms tot onenigheid. Zeker wanneer het om beeldbepalende panden gaat.

Voorts constateert de Raadsman dat er geen duidelijk proces is ingericht voor een second opinion bij versterking en veiliger maken. Bijvoorbeeld wanneer iemand het niet eens is met de door CVW gekozen herstelmethode. De Raadsman adviseert de NCG – die in principe de regie zou moeten hebben over het programma – hier alsnog in te voorzien. Momenteel blijven dergelijke zaken lang liggen zonder dat er een oplossing komt, met veel frustratie tot gevolg.

4.2 Planmatige versterking

In het Meerjarenprogramma van de Nationaal Coördinator is een aantal keuzes gemaakt met betrekking tot de versterking van gebouwen. Twee belangrijke uitgangspunten waren hierbij 'van binnen naar buiten' en 'van rij naar vrij'. Dit is een risico gestuurde aanpak. De NCG is in 2016 in vijf prioritaire gebieden gestart met het planmatig en gebiedsgericht versterken van woningen. Over dit programma zijn vooralsnog geen klachten binnengekomen. Eerder hadden de woningcorporaties al afspraken met NAM gemaakt over de versterking van 1650 corporatiewoningen. Deze waren over het hele gebied verspreid. Er kwam één klacht binnen over het feit dat in Hoogezand corporatiewoningen werden versterkt, terwijl particuliere woningen niet voor versterking in aanmerking kwamen.





4.3 Programma's 'Versterken op bestelling' en 'Heft in eigen hand'

Om ook maatwerk te kunnen bieden in de versterkingsopgave zijn twee programma's gestart om aan die vraag te voldoen. Deze programma's van versterking zijn door CVW respectievelijk NCG opgezet, en bieden particulieren de mogelijkheid om hun woning buiten de planmatige aanpak om te versterken. Er is evenwel een beperkte capaciteit en dit heeft er begin 2016 toe geleid dat er enkele klachten bij de Raadsman zijn binnengekomen. Het betrof dan de hantering de versterkingscontour van PGA-waarde 0,2g.⁷⁾ Buiten deze contour was deelname aan een van beide programma's niet mogelijk. Het wrange bij deze zaken was dat de betreffende melders zelf waren benaderd om mee te draaien in het programma, maar achteraf niet in aanmerking bleken te komen vanwege de geografische ligging. Over het verdere proces zijn geen klachten gemeld.

7) PGA = *Peak Ground Acceleration* (piekgrondversnelling). Dit is de beweging van het grondoppervlak als gevolg van een aardbeving en wordt uitgedrukt in de versnelling van de zwaartekracht (*g*). De PGA-contourenkaart is berekend door het KNMI en geeft weer wat de maximaal te verwachten grondversnelling is die eens in de 475 jaar kan worden overschreden.





5. Regelingen gaswinningsgebied

De taakstelling van de Onafhankelijke Raadsman richt zich op klachten over de afhandeling van aardbevingsschade. Echter, mensen melden zich ook bij de Raadsman met klachten of vragen over de verscheidene regelingen die verband houden met de gevolgen van gaswinning. Deze hebben niet direct betrekking op de afhandeling van (fysieke) schade. In veel gevallen ligt het primaat van deze regelingen elders, bijvoorbeeld bij NCG of NAM. Formeel speelt de Onafhankelijke Raadsman geen rol bij dergelijke klachten. Desalniettemin worden deze klachten of suggesties doorgespeeld naar de betreffende instantie of wordt de melder doorverwezen. De meest voorkomende klachten worden hieronder besproken.

5.1 Waardedaling woningen

Er zijn veel zorgen over de waardedaling van woningen in de regio. Dit heeft enerzijds van doen met de waarde van de eigen woning, maar ook met de zorg over het toekomstperspectief van het gebied en zijn bewoners. Veel bewoners zijn ontevreden over de bestaande waardedalingsregeling omdat de verkoop eerst geëffectueerd moet worden voordat men de hoogte van de compensatie weet. Dat leidt in de praktijk enerzijds tot onzekerheid over de uitkomst en anderzijds tot te hoge verwachtingen en dus tot teleurstellingen.

5.2 Opkoopinstrument

De NCG heeft in het voorjaar van 2016 een proef opgezet met betrekking tot de gestagneerde huizenmarkt in het kerngebied van de aardbevingen. Hiertoe was tien miljoen euro beschikbaar om al langer te koop staande woningen te kunnen aankopen. Vanwege het beperkte budget zijn er enkele randvoorwaarden gesteld: de woning moest binnen de versterkingscontour (0,2g) liggen, langer dan een jaar openbaar en voor een reële vraagprijs te koop staan en er moest sprake zijn van een bijzondere (persoonlijke) omstandigheid. Een kleine honderd aanmeldingen voldeden aan deze voorwaarden. Vervolgens is besloten alle woningen tot €200.000 aan te kopen en daar vier met een hogere waarde onder discretionaire bevoegdheid aan toe te voegen. Onder de overgebleven woningen is vervolgens geloot, waarmee nog acht woningen werden toegevoegd.

Over de regeling zijn bij de Raadsman een handvol klachten binnengekomen. Deze hadden dan te maken met de gebiedsafbakening of met het feit dat men was uitgeloot. Hierbij werd veelal gewezen op de willekeur van de maatregel en de afwezigheid van een bezwaar- en beroepsprocedure.





5.2 Waardevermeerderingsregeling

Deze regeling is ingesteld door de Dialoogtafel met als doel de inwoners van het aardbevingsgebied enige compensatie te bieden voor het geleden ongemak. De NCG heeft de regie over de regeling overgenomen en heeft eind 2015 verklaard de interim-regeling te willen beëindigen, waarvoor een nieuwe (definitieve) regeling terug zou komen. Dit heeft nogal wat discussie opgeleverd, zowel op bestuurlijk niveau als met de inwoners van de provincie Groningen. Er was (en is) veel onduidelijkheid over de regeling.

De Raadsman kreeg vier klachten binnen over de regeling, onder meer met betrekking tot de onduidelijkheid over het proces en het beëindigen van de regeling. Ook onduidelijke of onjuiste communicatie vanuit SNN, provincie en/of NCG werden gehekeld. Tot 1 juli 2016 kon nog een aanvraag binnen de oude regeling worden gedaan. Schademelders die echter nog in een contra-procedure zitten hebben hierdoor soms geen gebruik meer kunnen maken van de oude regeling. Het is nog niet duidelijk onder welke voorwaarden zij gebruik kunnen maken van de nieuwe regeling.



6. Vooruitzichten

De Nationaal Coördinator Groningen (NCG) is in 2016 gestart met de uitvoering van zijn Meerjarenprogramma. Er is veel werk verzet en op verschillende terreinen zijn wezenlijke stappen gezet. Onder andere de instelling van de onafhankelijke arbiter aardbevingsschade is een belangrijke aanvulling in het schadeafhandelingstraject. De onafhankelijkheid van deze arbiters is een belangrijke voorwaarde voor het terugwinnen van vertrouwen van Groningers.

Tegelijkertijd moet geconstateerd worden dat het vertrouwen van de inwoners van Groningen in een eerlijke schadeafhandeling erg laag is. Veel recent gemelde schades worden niet erkend als aardbevingsschade. De sterke toename van het aantal C-schades roept bij menigeen vragen op, veelal omdat bij naburige panden wel aardbevingsschade is vastgesteld of omdat het vervolgschade aan dezelfde woning betreft. Ook bestaat veel discussie over de invloed van (ongelijksoortige) bodemdaling op schade. Er is derhalve veel wantrouwen richting NAM en haar veronderstelde invloed op CVW en de experts die CVW inhuurt.

In de ogen van de Onafhankelijke Raadsman is het terugdringen van de invloed van NAM op de inhoudelijke beoordeling van schades de enige manier om (de schijn van) belangenverstremming tegen te gaan. Het schadeprotocol en het Handboek Aardbevingsschade, waarmee schades worden beoordeeld, zouden dan ook het product moeten zijn van de Nationaal Coördinator Groningen en gebaseerd moeten zijn op wetenschappelijk verantwoorde inzichten van onafhankelijke instituten.

De Raadsman constateert tevens dat de afhandeling van kleine schades soms onevenredig veel kosten met zich mee brengt, zowel op financieel als op maatschappelijk vlak. Enerzijds zijn de proceskosten bij kleine schades vaak hoger dan de uiteindelijk uitgekeerde schade. Dit is moeilijk uit te leggen aan de inwoners van de provincie Groningen. Anderzijds zorgt de soms bureaucratische en in sommige gevallen 'kafkaëske' wijze waarop een schadeproces loopt, voor een onredelijke belasting van de schadelijder. Bij kleine schades lopen dergelijke maatschappelijke kosten onevenredig hoog op.

Een proef van CVW met versneld herstel is positief ontvangen onder deelnemers en dit wijst er op dat wanneer de afhandelingstermijn kort wordt gehouden en de schade snel wordt hersteld, de impact significant minder is dan via de reguliere procedure. De Raadsman is daarom van mening dat kleinere schades op een snelle, effectieve en daarmee bovendien kostenbesparende wijze zouden moeten worden afgehandeld. Hij nodigt de Nationaal Coördinator dan ook uit hier werk van te maken.

Daarnaast wil de Raadsman benadrukken dat schadepreventie meer aandacht zou moeten krijgen. Dat kan enerzijds door de oorzaak aan te pakken (verminderde gaswinning), en anderzijds door het toepassen van (andere) technische oplossingen bij herstel. Het zou logisch zijn dat bij herstel van schade wordt gekozen voor de meest duurzame en preventieve herstelmethodiek en niet per se voor de goedkoopste. Voor zover de Raadsman kan beoordelen, gebeurt dat helaas nog onvoldoende.





Om het vertrouwen te herstellen zullen nog flinke stappen moeten worden gezet in de schadeafhandeling, in de versterking van gebouwen, en in de flankerende maatregelen. Het begin is er, maar om de Nationaal Coördinator Groningen succesvoller te laten worden zal hij meer mandaat moeten krijgen van de veroorzaker van de schade en van de landelijke overheid - vertegenwoordigd door de minister van Economische Zaken in het bijzonder. De NCG zal eveneens continu in gesprek moeten blijven met de inwoners van Groningen, de maatschappelijke organisaties en de bestuurlijke partners. De Raadsman wil, met de kennis en ervaring die dit instituut de afgelopen jaren heeft vergaard, graag bijdragen aan het vinden van oplossingen voor Groningen.

Mr. L.J. Klaassen
Onafhankelijke Raadsman





Onafhankelijke Raadsman

Colofon

Redactie: Ondersteuning Onafhankelijke Raadsman
Vormgeving: AtweeA - Kirsten Plomp

De Onafhankelijke Raadsman
Postbus 19
9919 ZG Loppersum

T: 088-2234455
E: info@onafhankelijkeraadsman.nl
W: www.onafhankelijkeraadsman.nl

