



RAPPORT COMMISSIE VERSCHILLEN

Veilig, schadevrij en verduurzaamd

Naar een gelijkwaardige uitkomst voor alle bewoners
in het aardbevingsgebied.

13 oktober 2023

RAPPORT COMMISSIE VERSCHILLEN

Veilig, schadevrij en verduurzaamd

Naar een gelijkwaardige uitkomst voor alle bewoners
in het aardbevingsgebied.

13 oktober 2023

Inhoudsopgave

Voorwoord 4

Kern van het advies..... 6

Leeswijzer14

HOOFDSTUK 1

De opdracht en onze werkwijze16

1.1 Opdracht van de commissie16

1.2 Verantwoording over werkwijze van
de commissie16

1.3 Relatie met parlementaire enquêterapport
'Groningers boven gas'17

1.4 De relatie met Nij Begun.....17

HOOFDSTUK 2

Beantwoording van de ons gestelde vragen 18

2.1 De beoordeling van aanvaardbare en
onaanvaardbare verschillen18

2.2 Conclusie en inzichten omtrent
onaanvaardbare verschillen19

2.3 Advies en oplossingsrichtingen:
een gelijkwaardige uitkomst22

2.4 Er zullen verschillen blijven24

HOOFDSTUK 3

Uitwerking van het advies.....26

3.1 Schadevrij.....26

3.2 Veiligheid35

3.3 Verduurzaming42

3.4 Sociale cohesie en leefbaarheid..... 48

HOOFDSTUK 4

**Uitgangspunten en randvoorwaarden
voor de uitvoering.....50**

4.1 Uitgangspunten voor de aanpak50

4.2 Uitgangspunten voor de sturing55

4.3 Het gesprek voeren over uitvoerbaarheid56

Begrippenlijst59

Lijst met afkortingen62

Voorwoord

Naar aanleiding van de opdracht om de verschillen in het aardbevingsgebied te onderzoeken hebben wij ons verdiept in de lange historie van de keuzes die de overheid heeft gemaakt. Wij waren niet de eerste. En de conclusies zijn steeds vergelijkbaar: er is, zoals ook geconstateerd in de parlementaire enquête, veel verkeerdt gegaan. En de harde conclusie is dat hierdoor onaanvaardbare verschillen zijn ontstaan. Dit heeft enorme consequenties voor de bewoners in het aardbevingsgebied.

Als je die effecten wilt beoordelen op aanvaardbaarheid en nog belangrijker, instrumenten wilt inzetten om die verschillen te beperken, kom je vanzelf terecht in het hele vlechtwerk van beleid, regels en instrumenten dat in het verleden is opgebouwd en beleid, regels en instrumenten die in voorbereiding zijn (de voorstellen in Nij Begun).

Kortom: een analyse van de verschillen raakt het hart van het gevoerde en te voeren beleid. Het is geen puur technische exercitie, onthecht van het verleden en de toekomst.

Dat stelde de Commissie Verschillen voor een dilemma.

Immers, de opdracht aan de commissie is betrekkelijk smal geformuleerd en toegespitst op het aangeven van kaders waarbinnen verschillen kunnen worden beperkt en voorkomen.

Maar oplossingen vergen een fundamenteel andere benadering dan de zoveelste nieuwe set maatregelen. En dat binnen een context waarin de overheid en de politiek naar aanleiding van de resultaten van de parlementaire enquête ervoor gekozen hebben om geen principiële veranderingen in de organisatiestructuur en bevoegdheden van de vele betrokkenen aan te brengen. Dat is geen makkelijke opdracht.

De commissie heeft gemeend voor de in haar ogen enige oplossing te kiezen: centraal stellen op welke uitkomst de bewoners in het aardbevingsgebied mogen rekenen: een veilig, schadevrij en verduurzaamd huis in een betrokken fijne buurt of dorp.

In ons advies is dit de invalshoek geweest. Omdat wij ervan overtuigd zijn dat alleen zo de ontstane verschillen kunnen worden beperkt en voor de bewoners in het gebied aanvaardbaarder worden.

Velen hebben ons geholpen om tot een advies te komen. Niet alleen de bekende instellingen, instituties en overheden, maar ook de tientallen bewoners van het aardbevingsgebied die hun ervaringen met ons hebben gedeeld.

Oprechte dank aan allen!

Pieter van Geel
Jelle van der Knoop
Herman Bröring
Maarten Ruys



Kern van het advies

De Commissie Verschillen (hierna: de commissie) is gevraagd een analyse te maken van onaanvaardbare verschillen die zijn ontstaan bij de versterkingsoperatie en de schadeafhandeling in het aardbevingsgebied¹ en om oplossingen aan te dragen om deze onaanvaardbare verschillen weg te nemen.

Kort samengevat **concludeert** de commissie dat onaanvaardbare verschillen zijn ontstaan: bij schadeherstel, de versterkingsoperatie en bij verduurzaming. Het gaat om zichtbare en onzichtbare verschillen tussen straten, wijken en dorpen; tussen burens, families en vrienden. Het is de commissie niet mogelijk gebleken om de aard van deze verschillen te vatten in criteria dan wel gedetailleerd en uitputtend de (on)aanvaardbaarheid van deze verschillen in kaart te brengen. Dat laatste zou simpelweg geen recht doen aan de complexiteit van de ontstane verschillen en de situaties waar bewoners mee te kampen hebben. Het betekent ook dat er geen simpele oplossingen zijn voor dit moeilijke probleem.

De commissie stelt daarom in haar advies de uitkomst voor de bewoner centraal: **een veilige, schadevrije en duurzame woning** tot minimaal het niveau aardgasvrij-gereed. Hiermee wordt voor alle bewoners in het aardbevingsgebied een **gelijkwaardige uitkomst** bereikt in relatie tot hun, dorp, wijk of buurt. Deze, en aanvullende inzet, moet bijdragen aan een **leefbare** buurten, dorpen en wijken.

De commissie ziet dit als de enige manier om toe te werken naar een meer rechtvaardige en aanvaardbare situatie, en zo de verschillen deels weg te nemen. De commissie wil wel realistisch zijn: ook met haar advies blijven er verschillen bestaan. Niet alle verschillen zijn op te lossen, verschillen zijn niet altijd precies te bepalen en verschil is niet te voorkomen. En soms zijn verschillen logisch en gewenst, juist omdat mensen en situaties verschillen. Dat was al voor de aardbevingen het geval en zal dus ook zo blijven. Wel kan worden toegewerkt naar een aanvaardbare situatie door voor iedere bewoner een gelijkwaardige uitkomst te realiseren.

Dat is waar de commissie met dit advies vol op inzet.

HOOFDADVIES

Stel een gelijkwaardige uitkomst voor alle bewoners in het aardbevingsgebied centraal

Deze uitkomst is hoe de commissie graag ziet dat de situatie in het aardbevingsgebied wordt. Op alle onderdelen – 1) schadevrij, 2) veilig, 3) verduurzaam en 4) leefbaar – ligt er een belangrijke taak voor de overheid om de huidige situatie van bewoners te verbeteren naar de gewenste uitkomst. En daarmee de onaanvaardbare verschillen die de afgelopen jaren zijn ontstaan zo goed als mogelijk weg te nemen. Met een gelijkwaardige uitkomst voor iedereen is beter vast te stellen of de overheid daarin slaagt. Een huis is wel of niet schadevrij, een huis is wel of niet veilig volgens de daarvoor geldende standaard en een huis is wel of niet aardgasvrij-gereed.

De commissie heeft haar hoofdadvis uitgewerkt in de volgende adviezen.

ADVIES 1:

Iedere bewoner heeft recht op een schadevrij huis

Elke bewoner in het aardbevingsgebied² heeft recht op een schadevrij huis waar oude en nieuwe schade is hersteld³ of zal worden hersteld. De overheid is verantwoordelijk voor het herstel van die schade, waarbij herstel ten minste leidt tot dezelfde situatie als voor de schade. **Oude, nieuwe en toekomstige schades** moeten daarin **op dezelfde wijze** behandeld worden⁴.

¹ In de begrippenlijst in de bijlage is gedefinieerd wat de commissie verstaat onder aardbevingsgebied. In de begrippenlijst definieert zij ook andere gebiedsafbakeningen, zoals het effectgebied, het versterkingsgebied en de versterkings-scope.

² Schade die is veroorzaakt door mijnbouwactiviteiten in Groningen en gasopslag Norg en Grijpskerk wordt tot op heden vergoed voor bewoners die in het effectgebied wonen of in het gebied voor diepe bodemdaling. Dat is eveneens het gebied dat de commissie bedoelt met het aardbevingsgebied.
³ Dit betreft ook schades die in het verleden zijn afgewezen doordat zij niet als mijnbouwschade zijn erkend.
⁴ Dit betekent ook dat schades uit de periode van NAM en CVW hieronder vallen. Zij hebben recht op dezelfde afhandeling conform de nieuwe werkwijze en moeten hiervoor met hun melding opnieuw bij het IMG terecht kunnen.

De commissie is er voorstander van om het onderzoek naar causaliteit bij schades in het aardbevingsgebied te stoppen⁵. Causaliteit is lastig te beoordelen en heeft tot onaanvaardbare verschillen geleid. Wel kan het loslaten van causaliteit voor nieuwe verschillen zorgen. Om dit te voorkomen en draagvlak voor de afhandeling van schade te behouden, wil de commissie schadeherstel in natura extra stimuleren.⁶

De commissie adviseert om deze uitkomst als volgt te realiseren:

- **Advies 1.1. Het IMG stelt een plan op om schadeherstel in natura zo veel mogelijk te stimuleren.** Anders dan het uitkeren van financiële vergoedingen, zorgt herstel in natura ervoor dat iedereen die schade heeft geleden uiteindelijk op hetzelfde uitkomt: een schadevrij huis. Het draagt bovendien bij aan het verbeteren van de kwaliteit van het woningbestand in het aardbevingsgebied. Stel daarom als IMG en EZK een plan op waardoor herstel in natura door het IMG of onder eigen regie van bewoners zo aantrekkelijk mogelijk gemaakt wordt voor bewoners.
- **Advies 1.2. Het kabinet houdt de vaste vergoeding zo laag mogelijk binnen de grenzen van wat noodzakelijk is voor uitvoerbaarheid door het IMG.** De commissie is vanuit het oogpunt van verschillen geen voorstander van een (hoge) vaste vergoeding. Het werkt namelijk nieuwe verschillen in de hand, een logisch gevolg als bewoners hetzelfde bedrag krijgen in (onderling) verschillende situaties. De commissie adviseert het ministerie van EZK en het IMG dus om de vaste vergoedingen zo laag mogelijk te houden binnen de grenzen van wat nodig is voor de uitvoerbaarheid door het IMG en om voor iedere vaste vergoeding een nulmeting uit te voeren.
- **Advies 1.3. Het kabinet zorgt dat gemaakte beloftes uit 'Nij Begun' nagekomen worden en voorkomt nieuwe wijzigingen in de wijze van schadeafhandeling.** In 'Nij Begun' zijn veranderingen aangekondigd in de wijze waarop schade afgehandeld gaat worden. De uitwerking en effecten van deze maatregelen zijn op relevante onderdelen nog niet bekend. De commissie vindt dat de rechten van elke bewoner op dezelfde wijze geborgd moet worden en dat de gemaakte beloftes uit 'Nij Begun' daarin waargemaakt worden. Dat betekent dat met betrekking tot oude, nieuwe en toekomstige schades de mogelijkheid moet bestaan dat de schade op dezelfde wijze behandeld wordt en wel onder de nieuwe voorwaarden. Zonder bewoners daarbij bestaande rechten te ontnemen.
- **Advies 1.4. Het IMG beoordeelt iedere aanvraag voor de regeling immateriële schade op basis van de nieuwste feiten.** Dit betekent dat wanneer een bewoner nieuwe schade heeft of wanneer eerder afgewezen schade nu wel in aanmerking komt voor een vergoeding, dit alsnog meegenomen moet worden in het vaststellen van de vergoeding voor immateriële schade. Elke bewoner moet namelijk kunnen rekenen op een gelijkwaardige procedure, onder dezelfde voorwaarden als voor andere bewoners.
- **Advies 1.5. EZK laat de waardevermeerderingsregeling als zelfstandige regeling aflopen en neemt deze op in de algemene verduurzamingsregeling die de commissie voorstelt.** Verschillende regelingen dienen hetzelfde doel als de waardevermeerderingsregeling, namelijk verduurzaming en een tegemoetkoming voor overlast en lang wachten bij schade. De commissie adviseert het ministerie van EZK daarom de waardevermeerderingsregeling als aparte regeling op te heffen en de middelen onder te brengen in de verduurzamingsregeling die de commissie voorstelt (advies 3).

⁵ De commissie sluit aan bij het voorstel van de staatssecretaris naar aanleiding van de kabinetsreactie 'Nij Begun' om dit te doen voor schades onder de €60.000,- euro, waarmee 99% van de schadegevallen worden ondervangen (het oorspronkelijke voorstel in 'Nij Begun' betrof €40.000,- en is vervolgens verhoogd naar €60.000,-). Voor de schades boven de €60.000,- gaat de commissie ervanuit dat vanuit de taskforces agro, mkb, erfgoed, complexe situaties passende oplossingen worden gevonden, waarbij voor de commissie ook schadeherstel in natura zoveel mogelijk voorop moet staan.

⁶ Op 6 oktober hebben het ministerie van EZK en IMG de brief 'van schadeaanvraag naar daadwerkelijk schadeherstel' uitgebracht waarin de nieuwe aanpak voor de afhandeling van schade is uitgewerkt. Op onderdelen is het advies van de commissie in lijn met deze voorgestelde aanpak, maar wordt andere terminologie gebruikt. De commissie spreekt over schadeherstel in natura door IMG en schadeherstel in natura onder eigen regie van de bewoner. In de aanpak van EZK en IMG wordt gesproken over daadwerkelijk herstel (schadeherstel in natura onder eigen regie van de bewoner) en herstel in natura (schadeherstel in natura door IMG).

ADVIES 2:

Iedere bewoner heeft recht op een huis dat veilig is, nu en in de toekomst

Elke bewoner in het aardbevingsgebied heeft recht op een huis dat veilig is volgens de daarvoor geldende standaard. Dat geldt niet alleen voor bewoners van de woningen binnen de versterkingscope, maar ook voor bewoners in de rest van het aardbevingsgebied.

De commissie adviseert deze uitkomst als volgt te realiseren:

- **Advies 2.1. NCG gaat met bewoners die deel uitmaken van de versterkingsoperatie in gesprek over de benodigde versterking en een passende oplossing.** De NCG neemt de bewoners mee in hoe voor hen op basis van de veiligheidsbeoordeling een veilig huis wordt gerealiseerd, waarom op deze wijze en gaat in gesprek over eventuele zorgen die de bewoner heeft. Niet alleen de fysieke sterkte van het huis is belangrijk, maar ook de beleving van veiligheid door de bewoner. Wanneer bewoners daarover zorgen hebben wordt in gesprek met de bewoner gezocht naar een passende oplossing. Geef op die manier regie terug aan de bewoner en voorkom dat de bewoner zich moet navigeren door de ingewikkelde versterkingsoperatie. De commissie adviseert om deze benadering structureel onderdeel te laten zijn van de (gebiedsgerichte deur-tot-deur) aanpak in het versterkingsgebied. Zie voor een uitwerking van deze aanpak advies 5.
- **Advies 2.2. NCG gaat proactief op zoek naar huizen in het aardbevingsgebied die een veiligheidsrisico lopen.** Ga als NCG actief op zoek naar huizen die nu buiten de versterkingscope liggen en die mogelijk wel een veiligheidsrisico lopen. Binnen het versterkingsgebied biedt de deur-tot-deuraanpak hier een oplossing voor (zie advies 5). Daarnaast adviseert de commissie om het proces Loket Opname op Verzoek te verbeteren, om voor bewoners de drempel te verlagen om een verzoek in te dienen, en de beoordelingscriteria in lijn met het advies van de ACVG minder restrictief te laten toepassen.

ADVIES 3:

Iedere bewoner in het aardbevingsgebied die dit wil kan zijn huis laten verduurzamen naar het niveau aardgasvrij-gereed

Alle bewoners in het aardbevingsgebied moeten hun huis op gelijkwaardige wijze als andere huizen in hun dorp, wijk of buurt kunnen verduurzamen.

Verduurzaming is in het advies van de commissie een belangrijk instrument om ontstane verschillen te beperken (iedereen heeft hetzelfde basisniveau voor verduurzaming), draagt bij aan herstel van de sociale cohesie en leefbaarheid in buurten, wijken en dorpen en draagt bij aan structureel lagere maandlasten voor bewoners. Zo veel als mogelijk dient voor bewoners in hetzelfde sociaal en ruimtelijk samenhangende gebied de verduurzaming gelijktijdig te worden gerealiseerd.

De commissie adviseert daarom dat *iedereen* in het aardbevingsgebied, die dat wil, zijn huis moet kunnen laten verduurzamen naar het niveau aardgasvrij-gereed. Voor bewoners die hun huis nog moeten versterken wordt het aardgasvrij-gereed maken van de woning zoveel als mogelijk meegenomen bij de versterking, indien de bewoner dit wenst. In het versterkingsgebied moet dit zoveel mogelijk in 2028 zijn gerealiseerd, om verschillen tussen woningen die ontstaan (zijn) door de versterking te beperken. Voor bewoners in het versterkingsgebied, van wie de woning niet (meer) versterkt hoeft te worden omdat deze reeds versterkt is of niet onderdeel is van de versterkingsoperatie, wordt gefaciliteerd dat zij de verduurzaming naar aardgasvrij-gereed zoveel mogelijk vòòr 2028 in eigen regie kunnen uitvoeren. In de rest van het aardbevingsgebied moet dit, in lijn met Nij Begun, uiterlijk in 2035 zijn gerealiseerd. Uiteraard alleen als de bewoner dit ook zelf wil. De commissie adviseert dat bewoners in het aardbevingsgebied deze stap zonder eigen bijdrage kunnen zetten. De commissie adviseert ook dat in de uitvoering van de verduurzamingsaanpak het meest prioriteit en aandacht gegeven wordt aan de zwaarst getroffen en meest kwetsbare situaties. De prioritaire gebieden in de gebiedsgerichte aanpak (advies 5) kunnen daar een handvat in zijn.

BOX 1.

Aardgasvrij en aardgasvrij-gereed maken van woningen

Aardgasvrij-gereed betekent dat een woning goed genoeg geïsoleerd is om de woning aardgasvrij te kunnen maken. De overheid zorgt dat ieder huis is geïsoleerd tot de nieuwe norm voor woningisolatie, in goed overleg met de bewoner en rekening houdend met de technische mogelijkheden van het pand. Het gaat om het uitvoeren van isolerende maatregelen, zoals het isoleren van muren, de vloer en het dak. Het aanbrengen van bijvoorbeeld een warmtepomp, zonnepanelen of inductiekookplaten valt hier buiten. Woningen die na 2003 gebouwd zijn, voldoen al aan de nieuwe norm voor woningisolatie. Isolerende maatregelen zijn in dat geval niet nodig.

Aardgasvrij maken van een huis betekent dat in het huis geen gas meer nodig is voor verwarming, koken en andere toepassingen. Het huis kan letterlijk losgekoppeld worden van het gasnet. Een gasloos huis vraagt, bovenop het uitvoeren van isolatiemaatregelen, aanvullend het installeren van een warmtepomp of het aansluiten op alternatieve individuele of collectieve warmtebronnen, het vervangen van gasapparaten, de uitbreiding van de meterkast of de voorbereiding van elektravoorzieningen.

De commissie adviseert deze uitkomst met de volgende bouwstenen te realiseren:

- **Advies 3.1. EZK en BZK maken samen met betrokken instanties een plan voor het uitvoeren van de verduurzaming naar aardgasvrij-gereed.** De commissie vraagt het ministerie van EZK en BZK, in samenwerking met gemeenten, de provincie en de uitvoeringsinstanties een plan te maken hoe zij de verduurzaming naar aardgasvrij-gereed uitvoeren en organiseren, waarbij prioriteit gelegd wordt bij de woningen in het versterkingsgebied (zoveel als mogelijk voor 2028 en anders snel daarna) en stapsgewijs wordt toegewerkt naar het aardgasvrij-gereed maken van het hele aardbevingsgebied voor 2035.
- **Advies 3.2. NCG biedt bewoners in het versterkingsgebied de mogelijkheid verduurzaming naar aardgasvrij-gereed waar gewenst en waar mogelijk te koppelen aan versterking of door de bewoner in eigen regie uit te laten voeren.** Voor bewoners die hun huis nog moeten versterken wordt het aardgasvrij-gereed maken van de woning zoveel mogelijk meegenomen bij de versterking, indien de bewoner dit wenst. De NCG faciliteert dit⁷. Voor bewoners in het versterkingsgebied, van wie de woning niet (meer) versterkt hoeft te worden omdat deze reeds versterkt is of niet onderdeel is van de versterkingsoperatie, wordt gefaciliteerd dat bewoners de verduurzaming naar aardgasvrij-gereed zoveel mogelijk voor 2028 in eigen regie kunnen uitvoeren. Bewoners kunnen gebruik maken van adequate begeleiding en (bouw) technische ondersteuning.
- **Advies 3.3. Het IMG biedt bewoners in de rest van het aardbevingsgebied die kiezen voor schadeherstel in natura de mogelijkheid de verduurzaming naar aardgasvrij-gereed waar gewenst en waar mogelijk te koppelen aan herstel van de schade (door IMG of in eigen regie).** Voor bewoners die hun schade in natura willen laten herstellen wordt het aardgasvrij-gereed maken van de woning zoveel mogelijk meegenomen indien de bewoner dit wenst en deze koppeling ook realiseerbaar is. Bewoners kunnen gebruik maken van adequate begeleiding en (bouw)technische ondersteuning.⁸

⁷ Dit advies van de commissie betekent niet dat de organisatie voor de ondersteuning van de verduurzaming bij NCG moet worden neergelegd. Dit kan ook bij andere partijen worden belegd, zoals de SNN, de provincie en/of de gemeenten (zie ook advies 7). Het advies van de commissie betekent wel dat deze taak bij een bepaalde instantie belegd moet zijn, ofwel bij de NCG ofwel bij een instantie waar de NCG nauw mee samenwerkt.

⁸ Dit advies van de commissie betekent niet dat de organisatie voor de ondersteuning van de verduurzaming bij IMG moet worden neergelegd. Dit kan ook bij andere partijen worden belegd, zoals de SNN, de provincie en/of de gemeenten (zie ook advies 7). Het advies van de commissie betekent wel dat deze taak belegd moet zijn bij een bepaalde instantie én dat de IMG hier nauw mee samenwerkt. Het kan overigens zo zijn dat in de praktijk blijkt dat koppeling van verduurzaming aan schadeherstel in natura niet in veel gevallen mogelijk blijkt. De commissie kan dit op voorhand niet goed inschatten, maar vindt het belangrijk dat waar de koppeling wel gemaakt kan worden en waar de bewoner dit wenst dit zoveel mogelijk gelijktijdig wordt uitgevoerd en de bewoner hierbij wordt ondersteund.

- **Advies 3.4. EZK en BZK zorgen dat bewoners in het aardbevingsgebied gebruik kunnen maken van één regeling voor verduurzaming naar aardgasvrij-gereed óf dat zij ondersteund worden in het samenbrengen van de verschillende verduurzamingsregelingen ten behoeve van één subsidiebesluit of meerdere samenhangende besluiten.** De commissie adviseert dat BZK en EZK ervoor zorgen dat voor bewoners in het aardbevingsgebied bestaande (subsidie)regelingen voor verduurzaming geïntegreerd of afgestemd worden zodat voor bewoners één subsidiebesluit volstaat waarmee de verduurzaming naar het niveau aardgasvrij-gereed gerealiseerd kan worden. Wanneer één besluit niet mogelijk is adviseert de commissie dat de overheid ervoor zorgt dat bewoners ondersteund worden in de afstemming van verschillende besluitvormingstrajecten⁹. De prioriteit voor ondersteuning ligt in lijn met 'Nij Begun' zoveel mogelijk bij financieel kwetsbare huishoudens.
- **Advies 3.5. EZK en BZK sturen er samen met gemeenten op dat de capaciteit, materialen en infrastructuur voor warmtenetten en het elektriciteitsnet in het aardbevingsgebied op orde komen om het aardbevingsgebied aardgasvrij te kunnen maken.** De commissie had graag geadviseerd dat iedereen in het versterkingsgebied en de rest van het aardbevingsgebied op korte termijn de mogelijkheid moet hebben om de stap naar aardgasvrij te zetten. Dit is echter niet uitvoerbaar, laat staan voor het hele gebied. Dit komt onder andere doordat de benodigde capaciteit, materialen en infrastructuur van warmtenetten en het elektriciteitsnet nog niet op orde zijn. Bovendien zijn er nog vragen over wat aardgasvrij financieel voor bewoners betekent. De commissie adviseert EZK, BZK en de gemeenten daarom om de benodigde randvoorwaarden om tot alternatieve energiebronnen zonder aardgas nader te onderzoeken, met betrokken partijen in gesprek te gaan over wat nodig, mogelijk en wenselijk is en stappen te zetten om dit vervolgens op orde te brengen.

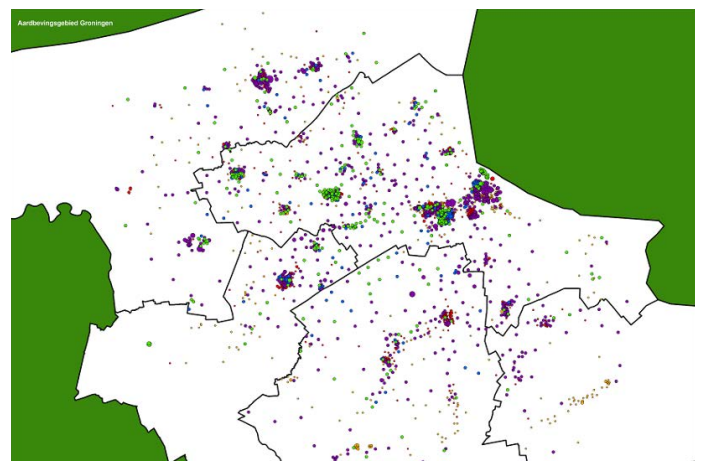
ADVIES 4:

Gemeenten werken samen met bewoners aan het vergroten van sociale cohesie en leefbaarheid in buurten, wijken en dorpen, hierin financieel ondersteund door de rijksoverheid

In elke buurt, elke wijk en elk dorp werkt de gemeente samen met bewoners aan de voorwaarden voor herstel van de sociale cohesie en de leefbaarheid. Bewoners worden hierin financieel ondersteund door de rijksoverheid.

De commissie adviseert dit als volgt te realiseren:

- **Advies 4.1. Gemeenten zorgen samen met bewoners voor de voorwaarden om de leefbaarheid en sociale cohesie in het versterkingsgebied te kunnen verbeteren.** De rijksoverheid stelt hiervoor voldoende middelen beschikbaar. Sluit daarbij zo veel mogelijk aan bij lopende initiatieven, zoals de dorpenaanpak, de Sociale Agenda, maatregelen uit 'Nij Begun', initiatieven van het Nationaal Programma Groningen en de Vereniging Groninger Dorpen.
- **Advies 4.2. Gemeenten krijgen, gesteund door de rijksoverheid, extra mogelijkheden om met dorpen, wijken of buurten die dat wensen voorstellen te ontwikkelen voor (gelijktijdige) verduurzaming van hun dorp, wijk of buurt naar het niveau van aardgasvrije woningen.** Kijk in het bijzonder of het mogelijk en wenselijk is om wijken en dorpen vervroegd aardgasvrij te maken bij wijken waar veel sloop-nieuwbouw aan de orde is. De regierol voor het doen van deze voorstellen ligt bij gemeenten, met betrokkenheid van bewoners. De rijksoverheid zorgt dat de randvoorwaarden voor ondersteuning en de technische mogelijkheden op orde zijn.



Figuur 1. Het versterkingsgebied. Dit betreft tenminste de circa 27.000 adressen binnen de scope van de NCG en de daaromheen gelegen adressen in sociaal en ruimtelijk samenhangende gebieden (door de gemeenten vast te stellen). De cirkels tonen de centra van de postcodegebieden met adressen die binnen de versterkingscope vallen.

⁹ In de uitwerking van de organisatie van de verduurzamingsaanpak moet deze taak helder belegd zijn bij een bepaalde instantie en moeten de randvoorwaarden geboden worden om deze taak waar te kunnen maken.

Het adequaat uitvoeren van de voorgaande adviezen stelt eisen aan de aanpak en de sturing. Het vraagt een *duidelijke en slagvaardige aanpak* die voorziet in *goede ondersteuning* van de bewoners en *intensievere samenwerking* van betrokken partijen op het niveau van de bewoner en zijn buurt, dorp of wijk.

De commissie ziet dat in het versterkingsgebied een intensievere aanpak nodig is dan in de rest van het aardbevingsgebied. Het versterkingsgebied ligt in de kern van het aardbevingsgebied waar zich al jaren de zwaarste problematiek voordoet met alle psychische en sociaalmaatschappelijke gevolgen van dien. Daarnaast zijn door de versterkingsoperatie extra verschillen ontstaan, waardoor dat de sociale cohesie meer onder druk staat en de opgave complexer is: voor dit gebied geldt dat verduurzaming het instrument bij uitstek is om verschillen te verzachten.

De commissie reikt daarom tot slot adviezen aan voor de aanpak en de sturing.

Advies 5:

Een gebiedsgerichte deur-tot-deur aanpak in het versterkingsgebied

De commissie adviseert het ministerie van EZK om in het versterkingsgebied (zie box 2) via een gebiedsgerichte deur-tot-deur aanpak schadeherstel, versterking en verduurzaming zoveel mogelijk in samenhang en met prioriteit aan te pakken. Daar waar een gelijktijdige aanpak niet haalbaar is, wordt samen met de bewoner een plan gemaakt wanneer de activiteiten versterking, schadeherstel en verduurzaming wel kunnen plaatsvinden. In deze gebiedsgerichte deur-tot-deur aanpak werken NCG, gemeenten, het IMG en andere betrokken instanties nauw met elkaar samen. De gebiedsgerichte aanpak kent een langere doorlooptijd dan de afronding van de versterkingsoperatie.

Belangrijke uitgangspunten voor deze aanpak zijn dat:

1. de overheid in het versterkingsgebied alle deuren langsgaat. Daarmee komen ook de 'stille' verschillen in beeld.¹⁰
2. de overheid in gesprek met de bewoners één plan maakt voor versterking, schadeherstel, en verduurzaming en daarin ook kijkt naar sociaal-maatschappelijke aspecten.¹¹
3. de bewoner te maken heeft met één aanspreekpunt en één loket/gebiedsteam en dat de informatievoorziening gestroomlijnd is georganiseerd.
4. de bewoners worden ontzorgd en dat de overheid dienstbaar is. Dat betekent dat de overheid zorgt dat de burger niet hoeft te navigeren tussen de regelingen en organisaties en de bewoners ondersteuning biedt om een veilig, schadevrij en verduurzaam huis te realiseren.
5. er gelijktijdig met bewoners op het niveau van het gebied wordt gewerkt aan de voorwaarden voor herstel van sociale cohesie en leefbaarheid.

Deze uitgangspunten stellen aanvullende eisen aan lopende gebiedsgerichte trajecten. Het is omvangrijker (elke deur), breder (schade, versterking, verduurzaming en leefbaarheid¹²) en duidelijker vanuit het perspectief van de bewoner (één plan, één aanspreekpunt, één loket/gebiedsteam). De commissie stelt dat dit goede samenwerking en duidelijke coördinatie vereist.

De gebiedsgerichte aanpak is een tijdsintensief een meerjarig proces. Omdat niet alles overall tegelijk kan, adviseert de commissie te beginnen met de gebiedsgerichte deur-tot-deuraanpak in een aantal nader te selecteren prioritaire gebieden. De commissie adviseert dat het meest prioriteit en aandacht gegeven wordt aan de zwaarst getroffen en meest kwetsbare gebieden.

¹⁰ Dit betreft verschillen die ontstaan doordat bewoners hun situatie niet meer melden uit wanhoop, murwheid of doordat zij hier niet goed toe in staat zijn.

¹¹ Om tot één plan te komen raad de commissie aan een vaste methode te hanteren. Onder andere in de aanpak van de toeslagenaffaire zijn hier goede ervaringen mee opgedaan.

¹² Waar sociaal-maatschappelijke elementen ook onderdeel van uitmaken.

BOX 2.

De reikwijdte van de deur-tot-deuraanpak in het versterkingsgebied

In de kern van het aardbevingsgebied wordt de versterkingsoperatie door NCG uitgevoerd. Dit betreft ruim 27.000 adressen, die verspreid liggen in buurten, dorpen en wijken.

De commissie stelt voor om te zorgen dat de buurten, dorpen en wijken met adressen die in de versterkingsoperatie zijn opgenomen in samenhang worden aangepakt met de gebiedsgerichte deur-tot-deur aanpak. Dat gebied noemt de commissie het versterkingsgebied. Dit betekent dat ook woningen die wel in dezelfde buurt staan, maar geen deel uitmaken van de versterkingsoperatie worden meegenomen in de aanpak en onderdeel zijn van het versterkingsgebied. Dit geldt eveneens voor woningen in het buitengebied.

De commissie vindt het belangrijk dat het versterkingsgebied gedefinieerd wordt op basis van sociaal en ruimtelijk samenhangende gebieden. Dit betekent dat de gebiedsgerichte aanpak ten minste de ruim 27.000 woningen omvat die onderdeel zijn van de versterkingscope van de NCG, maar ook de bewoners van huizen in hetzelfde sociaal en ruimtelijk samenhangend gebied (bijvoorbeeld dezelfde dorp, straat of buurt). In de ogen van de commissie is het aan de gemeenten om, na overleg met NCG, vast te stellen op welke gebieden de gebiedsgerichte aanpak van toepassing is en dus om te bepalen welke huizen behoren tot één sociaal en ruimtelijk samenhangend gebied. Daarin wordt ook het buitengebied meegenomen. De commissie adviseert dat het meest prioriteit en aandacht gegeven wordt aan de zwaarst getroffen en meest kwetsbare gebieden.

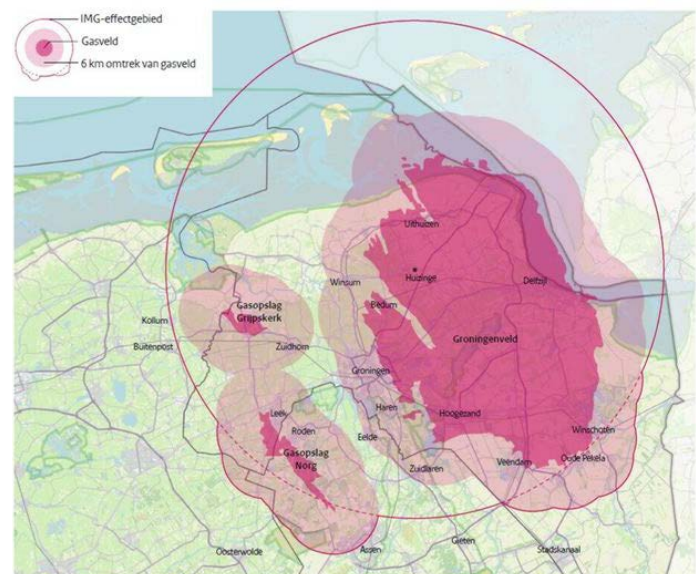
ADVIES 6:

Een gestructureerde aanpak in de rest van het aardbevingsgebied waarin het IMG complexe schades met prioriteit aanpakt

In de rest van het *aardbevingsgebied* moet de aanpak voorzien in schadeherstel en verduurzaming van woningen naar aardgasvrij-gereed. Het gaat om relatief grote aantallen bewoners in een relatief groot gebied.¹³ Dat vraagt om een *gestructureerde aanpak* waarin:

- grote aantallen tijdig kunnen worden geholpen
- adequate ondersteuning is voor herstel van de schade en verduurzaming indien de bewoner dat wenst.
- complexe schades met prioriteit worden hersteld.

IMG-effectgebied Indicatieve kaart



Figuur 2. Het aardbevingsgebied. Het betreft het effectgebied waarbinnen het IMG schade afhandelt.

Deze aanpak vereist opschaling van de capaciteit die beschikbaar is voor schadeherstel en verduurzaming. EZK en IMG moeten met (bouw)bedrijven in gesprek over wat nodig en mogelijk is om hun aanwezigheid en beschikbaarheid voor deze grote operatie te kunnen realiseren.

¹³ Het aardbevingsgebied omvat in totaal 327.000 adressen, waarvan circa 291.000 woonadressen.

ADVIES 7:

EZK werkt samen met betrokken partijen een voorstel uit om de sturing, samenwerking en uitvoering te verbeteren zodat deze adequaat is om de langjarige aanpak goed uit te kunnen voeren en kan rekenen op draagvlak.

De commissie schetst heldere doelen die bereikt moeten worden voor bewoners in het aardbevingsgebied. Het gaat om schadevrije, veilige en verduurzaamde woningen in een leefbare wijk, dorp of buurt.

Het realiseren van deze doelen vergt een langjarige en intensieve inzet. Het is een cruciale randvoorwaarde dat goed op deze inzet en de aanpak wordt gestuurd. De inzet moet integraal worden ingericht (inclusief verduurzaming). De aanpak moet ook zijn ingericht vanuit de wetenschap dat de aanpak minstens een decennium gaat duren en dat de in 'Nij Begun' ingezette kanteling om het bewonersperspectief centraal te stellen inhoud krijgt. De commissie doet hier in haar adviezen voorstellen voor, zoals de gebiedsgerichte deur-tot-deur aanpak.

Wanneer de doelen van de commissie omarmd worden en hetgeen nodig is om die doelen te bereiken, is de commissie ervan overtuigd dat er niet met de status quo kan worden volstaan. Je kunt immers niet hetzelfde blijven doen en toch een ander resultaat verwachten.

De commissie weet dat het de uitdrukkelijke wens is van veel van haar gesprekspartners om die bestaande governance, bevoegdheden en structuur niet te wijzigen. Ook het kabinet en de Kamer hebben zich uitdrukkelijk uitgesproken tégen een aanpassing van de structuur. De commissie heeft ook niet de opdracht meegekregen om voorstellen te doen voor structuurwijzigingen en zal dat om die reden ook niet doen.

De commissie adviseert daarom dat, wanneer de doelen van de commissie worden omarmd (veilig, schadevrij, verduurzaam), dat EZK, in overleg met de betrokken partijen tot een voorstel komt, waarin zij aangeeft wat er in het realiseren van die doelen wanneer mogelijk is en hoe zij de sturing, samenwerking en uitvoeringsstructuur inrichten.

Dat voorstel moet kunnen rekenen op draagvlak van betrokken partijen, helderheid bieden over sturing en bevoegdheden, helder zijn over de wijze waarop de verduurzaming wordt georganiseerd en helderheid bieden over de randvoorwaarden die nodig zijn.

Daarbij merkt de commissie op dat bij de uitwerking van dit voorstel steeds het uiteindelijke doel voor ogen gehouden moet worden.

ADVIES 8:

De staatssecretaris voert het gesprek met de uitvoerende instanties en (bouw)bedrijven over wat nodig en mogelijk is om de uitvoerbaarheid te bevorderen

De zeven adviezen van de commissie moeten uitvoerbaar zijn, anders schieten de bewoners in het aardbevingsgebied er weinig mee op. Daarom heeft de commissie in de uitwerking van haar advies enkele handvatten meegegeven om de uitvoerbaarheid te bevorderen.

Het is voor de commissie vanuit de huidige situatie, en zonder dat duidelijk is hoe de adviezen uit 'Nij Begun' zijn uitgewerkt, lastig te beoordelen en te bepalen wat (aanvullend) nodig is om de adviezen uit te kunnen voeren.

Een van de belangrijkste bottlenecks lijkt te liggen in de beperkte capaciteit van bouwbedrijven die nodig is voor zowel schadeherstel, versterking als verduurzaming. De commissie constateert wel dat er kansen liggen in de samenwerking tussen betrokken organisaties in de uitvoering en om (bouw)bedrijven in positie te brengen om de uitvoeringscapaciteit en bouwmaterialen tijdig te kunnen leveren.

Daarom is het slotadvies van de commissie dat de staatssecretaris, als onze adviezen worden overgenomen, in gesprek gaat met de uitvoerende instanties en (bouw)bedrijven over wat nodig en mogelijk is om de capaciteit op te schalen en daarmee de uitvoerbaarheid van het advies te bevorderen en hierover aan de Kamer te rapporteren met de appreciatie van dit advies.

Leeswijzer

In de hiernavolgende hoofdstukken werkt de commissie haar advies uit. In hoofdstuk 1 gaat zij in op de opdracht van de staatssecretaris en de gevolgde werkwijze. In hoofdstuk 2 beantwoordt de commissie de vragen die de staatssecretaris aan haar heeft gesteld. In hoofdstuk 3 werkt de commissie haar adviezen voor schadevrij, veilig, verduurzaam en leefbaar uit¹⁴. In hoofdstuk 4 gaat de commissie in op adviezen en handvatten voor de aanpak van het advies.

HOOFDADVIES

Stel een gelijkwaardige uitkomst voor alle bewoners in het aardbevingsgebied centraal

ADVIES 1:

Iedere bewoner heeft recht op een schadevrij huis

- **Advies 1.1.** Het IMG stelt een plan op om schadeherstel in natura zo veel mogelijk te stimuleren
- **Advies 1.2.** Het kabinet houdt de vaste vergoeding zo laag mogelijk binnen de grenzen van wat noodzakelijk is voor uitvoerbaarheid door het IMG.
- **Advies 1.3.** Het kabinet zorgt dat gemaakte beloftes uit 'Nij Begun' nagekomen worden en voorkomt nieuwe wijzigingen in de wijze van schadeafhandeling.
- **Advies 1.4.** Het IMG beoordeelt iedere aanvraag voor de regeling immateriële schade op basis van de nieuwste feiten.
- **Advies 1.5.** EZK laat de waardevermeerderingsregeling als zelfstandige regeling aflopen en neemt deze op in de algemene verduurzamingsregeling die de commissie voorstelt.

ADVIES 2:

Iedere bewoner heeft recht op een huis dat veilig is, nu en in de toekomst

- **Advies 2.1.** NCG gaat met bewoners die deel uitmaken van de versterkingsoperatie in gesprek over de benodigde versterking en een passende oplossing.
- **Advies 2.2.** NCG gaat proactief op zoek naar huizen in het aardbevingsgebied die een veiligheidsrisico lopen.

ADVIES 3:

Iedere bewoner in het aardbevingsgebied die dit wil kan zijn huis laten verduurzamen naar het niveau aardgasvrij-gereed

- **Advies 3.1.** EZK en BZK maken samen met betrokken instanties een plan voor het uitvoeren van de verduurzaming naar aardgasvrij-gereed.
- **Advies 3.2.** NCG biedt bewoners in het versterkingsgebied de mogelijkheid verduurzaming naar aardgasvrij-gereed waar gewenst en waar mogelijk te koppelen aan versterking of door de bewoner in eigen regie uit te laten voeren
- **Advies 3.3.** Het IMG biedt bewoners in de rest van het aardbevingsgebied die kiezen voor schadeherstel in natura de mogelijkheid de verduurzaming naar aardgasvrij-gereed waar gewenst en waar mogelijk te koppelen aan herstel van de schade (door IMG of in eigen regie).
- **Advies 3.4.** EZK en BZK zorgen dat bewoners in het aardbevingsgebied gebruik kunnen maken van één regeling voor verduurzaming naar aardgasvrij-gereed óf dat zij ondersteund worden in het samenbrengen van de verschillende verduurzamingsregelingen ten behoeve van één subsidiebesluit of meerdere samenhangende besluiten.
- **Advies 3.5.** EZK en BZK sturen er samen met gemeenten op dat de capaciteit, materialen en infrastructuur voor warmtenetten en het elektriciteitsnet in het aardbevingsgebied op orde komen om het aardbevingsgebied aardgasvrij te kunnen maken.

ADVIES 4:

Gemeenten werken samen met bewoners in het aardbevingsgebied aan het vergroten van sociale cohesie en leefbaarheid in buurten, wijken en dorpen, hierin financieel ondersteund door de rijksoverheid

- **Advies 4.1.** Gemeenten zorgen samen met bewoners voor de voorwaarden om de leefbaarheid en sociale cohesie in het versterkingsgebied te kunnen verbeteren. De Rijksoverheid stelt hiervoor voldoende middelen beschikbaar.
- **Advies 4.2.** Gemeenten krijgen, gesteund door de rijksoverheid, extra mogelijkheden om met dorpen, wijken of buurten die dat wensen voorstellen te ontwikkelen voor (gelijktijdige) verduurzaming van hun dorp, wijk of buurt naar het niveau van aardgasvrije woningen.

¹⁴ De commissie gaat eerst in op de voorstellen voor schadevrij, gevolgd door veilig en verduurzaam. De reden hiervoor is dat verschillen die zijn ontstaan in veiligheid en in de mate van verduurzaming in belangrijke mate gekoppeld zijn aan de versterking.

Adviezen voor de aanpak en de sturing

- **Advies 5:** Een gebiedsgerichte deur-tot-deur aanpak in het versterkingsgebied.
- **Advies 6:** Een gestructureerde aanpak in de rest van het aardbevingsgebied, waarin complexe schades door het IMG met prioriteit worden aangepakt.
- **Advies 7:** EZK werkt samen met betrokken partijen een voorstel uit om de sturing, samenwerking en uitvoering te verbeteren zodat deze adequaat is om de langjarige aanpak goed uit te kunnen voeren en kan rekenen op draagvlak.
- **Advies 8:** De staatssecretaris voert het gesprek met de uitvoerende instanties en (bouw)bedrijven over wat nodig en mogelijk is om de uitvoerbaarheid te bevorderen.



HOOFDSTUK 1

De opdracht en onze werkwijze

1.1 Opdracht van de commissie

Staatssecretaris Vijlbrief heeft de Commissie Verschillen ingesteld met de opdracht om een analyse te maken van onaanvaardbare verschillen die zijn ontstaan bij de versterkingsoperatie en de schadeafhandeling in het aardbevingsgebied. Specifiek heeft hij gevraagd te adviseren over de volgende aspecten¹⁵:

1. Zijn de criteria uit de brief van 26 september 2022 (Kamerstuk 33 529, nr. 1075) voldoende om onuitlegbare verschillen te beoordelen of zouden deze naar het oordeel van de commissie moeten worden aangevuld?
2. Breng in kaart in welke situaties sprake is van onuitlegbare verschillen bij de afhandeling van schade en uitvoering van de versterking.
3. Kom met oplossingsrichtingen waarmee de soorten verschillen kunnen worden weggenomen.¹⁶

De commissie is op 17 maart 2023 met deze opdracht van de staatssecretaris aan de slag gegaan. Het was geen eenvoudige opdracht. De samenstelling van de commissie is opgenomen in bijlage 1.

1.2 Verantwoording over werkwijze van de commissie

In de afgelopen maanden hebben de commissieleden gesprekken gevoerd met diverse betrokken instanties en ook dankbaar gebruikgemaakt van de ruim honderd (schriftelijke) verhalen die bewoners uit het aardbevingsgebied met ons hebben gedeeld. Die casussen hebben veel indruk gemaakt, net als de gesprekken met meer dan tachtig bewoners op 20 juni 2023.

De commissie heeft getracht al deze informatie en inzichten een plek te geven in dit advies. Dat geldt uiteraard ook voor het parlementaire enquêterapport 'Groningers boven gas' (24 februari 2023) en de kabinetsreactie 'Nij Begun' (25 april 2023). Hierna wordt de relatie van beide documenten tot de werkzaamheden van de commissie toegelicht.

¹⁵ Kamerbrief over aanstelling voorzitter Commissie Verschillen, 30 januari 2023.

¹⁶ De commissie is bij de uitwerking van de oplossingsrichtingen gevraagd in te gaan op de uitvoerbaarheid, de proportionaliteit, nieuwe verschillen, neveneffecten en de wijze waarop verschillen in de toekomst kunnen worden voorkomen.

1.3 Relatie met parlementaire enquête rapport 'Groningers boven gas'

Kort voor de start van de commissie verscheen het parlementaire enquête rapport 'Groningers boven gas'. Daarin staat scherp en stevig verwoord wat voor veel bewoners in het aardbevingsgebied al lang bekend is en al jaren zorgt voor veel leed. Een belangrijke door de commissie gedeelde conclusie is dat er te lang sprake is geweest van twee gescheiden werelden: die van de beslissers en die van de bewoners. Die werelden hebben elkaar steeds meer de rug toegekeerd. Dat heeft geleid tot onaanvaardbare verschillen in behandeling van bewoners en werkt nog steeds door in hoe er met verschillen wordt omgegaan.

De commissie constateert dat het wegnemen van de verschillen te veel vanuit de wereld van de beslissers is vormgegeven en te weinig vanuit de wereld van de bewoners is bekeken. De bestuurlijke afspraken in 2020 zijn daar een treffend en pijnlijk voorbeeld van. In een poging om bewoners duidelijkheid te bieden over hun positie in de versterkingsoperatie, resulteerden deze bestuurlijke afspraken in moeilijk uit te leggen categorieën binnen de versterkingsoperatie, gekoppeld aan verschillende voorwaarden en verschillende financiële vergoedingen. Een grote groep bewoners is gevraagd keuzes te maken, zoals herbeoordeling op nieuwe veiligheidsnormen of doorgaan op oude veiligheidsnormen, zonder dat ze de consequenties van hun keuze goed konden overzien¹⁷.

Alhoewel goed bedoeld vanuit de wereld van beslissers, hebben deze bestuurlijke afspraken in de wereld van de bewoners het tegengestelde effect gehad en de verschillen verder vergroot. Voor de commissie is dit een belangrijke les en reden om in haar advies de leefwereld en het perspectief van de bewoner centraal te zetten.

1.4 De relatie met Nij Begun

Heel snel, namelijk al in april 2023, reageerde het kabinet op het rapport van de parlementaire enquêtecommissie met een stuk getiteld 'Nij Begun'. Daarin heeft het kabinet vijftig maatregelen gepresenteerd voor erkenning, herstel en perspectief voor de bewoners van het aardbevingsgebied. Het beleid zou milder, makkelijker en menselijker moeten worden.

Nij Begun heeft een andere insteek en een andere intentie dan veel van de bewoners in het aardbevingsdossier de afgelopen jaren van het beleid en de uitvoering hebben ervaren. De commissie steunt deze nieuwe richting en intentie. Daar hoort ook de aanpak van onuitlegbare verschillen bij. De commissie heeft haar adviezen zo veel mogelijk in lijn gebracht met de insteek, intentie en maatregelen van 'Nij Begun'. Iedereen is gebaat bij een heldere, vaste koers. De commissie ziet ook dat er door de uitvoeringsinstanties naar aanleiding van 'Nij Begun' goede bewegingen zijn ingezet, zoals de nieuwe manier van werken door de NCG¹⁸. Het advies van de commissie bouwt daar op voort.

Ondanks de goede intenties van het kabinet en de uitvoeringsinstanties constateert de commissie evenwel dat in de uitwerking van een aantal maatregelen die het kabinet voorstelt, weer nieuwe verschillen ontstaan. In dit advies geeft de commissie aan waar dit anders zou moeten, waar de inzet steviger moet zijn, en de aanpak en organisatie meer integraal moet worden ingericht. Om de koerswijziging van 'Nij Begun' waar te kunnen maken en teneinde nieuwe onaanvaardbare verschillen voor bewoners zoveel mogelijk te voorkomen.

Tegelijkertijd kunnen ook wij niet vermijden dat nieuwe verschillen ontstaan of sommige verschillen blijven bestaan. Wij achten die verschillen echter aanvaardbaar en lichten in hoofdstuk 2 van dit advies ook toe waarom.

¹⁷ De NCG heeft wel de mogelijkheid geboden tot herbeoordelingsadviseurs. Daar is volgens de NCG weinig gebruik van gemaakt.

¹⁸ De NCG is in 2023 een nieuwe werkwijze gestart, waarin medewerkers aan de keukentafel met bewoners gesprekken voeren, naast de bewoner staan en ruimhartig en sociaal met bewoners naar oplossingen zoeken.

HOOFDSTUK 2

Beantwoording van de ons gestelde vragen

Om de aan de commissie gestelde vragen te beantwoorden, gaan wij achtereenvolgens in op:

- de beoordeling van aanvaardbare en onaanvaardbare verschillen;
- conclusies en inzichten omtrent onaanvaardbare verschillen;
- advies en oplossingsrichtingen: een gelijkwaardige uitkomst;
- waarom er altijd verschillen zullen blijven.

Aan de hand van deze onderdelen zet de commissie hierna de kern van haar advies uiteen.

- **Evenredigheid.** Evenredigheid is erop gericht dat het overheidshandelen, het totaal overziend, redelijk en billijk is. Het gaat hier om proportionaliteit. Dat betekent dat de overheid in iedere situatie oog moet hebben voor maatschappelijke en persoonlijke belangen. Onaanvaardbare verschillen ontstaan als de overheid vergeet om zich in de persoonlijke belangen te verdiepen en als onduidelijk is hoe de overheid aan deze belangen tegemoet komt.
- **Dienstbaarheid.** De overheid behoort zich in haar handelen dienstbaar jegens de burger op te stellen. Onaanvaardbare verschillen ontstaan als de overheid bureaucratisch en vanuit de regels denkt en handelt, in plaats van de mens centraal te stellen.

2.1 De beoordeling van aanvaardbare en onaanvaardbare verschillen

De opdracht van de commissie is om oplossingen aan te dragen voor de onaanvaardbare verschillen die zijn ontstaan. Dat roept uiteraard de vraag op wanneer sprake is van een onaanvaardbaar verschil. Om die vraag te beantwoorden heeft de commissie gekeken naar welke waarden zij belangrijk vindt. Deze volgen hieronder:

- **Rechtsgelijkheid.** Uit het gelijkheidsbeginsel vloeit de verplichting voort dat de overheid gelijke gevallen gelijk en ongelijke gevallen ongelijk behandelt. Onaanvaardbare verschillen ontstaan als er grote verschillen zitten tussen de behandeling van mensen in vergelijkbare situaties.
- **Rechtszekerheid.** Het rechtszekerheidsbeginsel beschermt de burger tegen onverwacht en onberekenbaar overheidshandelen. Overheidshandelen en de regelingen die daaraan ten grondslag liggen, dienen dus voorspelbaar en voorzienbaar te zijn. Onaanvaardbare verschillen ontstaan als bewoners niet goed weten waar ze aan toe zijn.

Tegen deze achtergrond heeft de commissie de ontstane verschillen beoordeeld en de vraag beantwoord of die verschillen al dan niet onaanvaardbaar zijn. In paragraaf 2.2 staat onze conclusie.

Ook bij het zoeken naar oplossingsrichtingen heeft de commissie deze bril opgezet. Een goede oplossingsrichting komt aan al deze waarden tegemoet. Dit betekent dat er voor alle bewoners in het aardbevingsgebied een gelijkwaardige uitkomst wordt beoogd (gelijkheid), dat zij weten waar zij aan toe zijn (rechtszekerheid), dat de overheid zich verdiept in de persoonlijke belangen die spelen en daar ook gevolgen aan verbindt (evenredigheid) en dat zij de mens centraal stelt (dienstbaarheid). In paragraaf 2.3 staat hoe wij dat voor ons zien.

2.2 Conclusie en inzichten omtrent onaanvaardbare verschillen

De commissie stelt vast dat de zeven criteria uit de brief van de staatssecretaris van 26 september 2022 (Kamerstuk 33 529, nr. 1076) niet volstaan om verschillen te beoordelen of weg te nemen¹⁹. De commissie beantwoordt daarmee de *eerste vraag* van de staatssecretaris.

Situatieschetsen van verschillen tussen bewoners

Verschillen in afhandeling fysieke schade

Tijdens mijn gesprekken met bewoners in Loppersum, sprak ik een mevrouw die mij liet zien hoe schadedeskundigen tot verschillende oordelen kunnen komen over de oorzaak van fysieke schades. Mevrouw had een plattegrond gemaakt, waarop ze had aangegeven welke bewoners in haar straat met dezelfde twee-onder-een kap woningen een vergoeding voor fysieke schade hadden ontvangen en welke niet. Op haar plattegrond waren tien woningen groen gearceerd, en twee woningen, waaronder haar eigen woning, rood. Op de groen gearceerde woningen waren inmiddels ook zonnepanelen aangelegd dankzij de extra subsidie van € 4.000,- die bewoners met erkende fysieke schade kunnen aanvragen. Voor mevrouw was dit verschil niet te begrijpen, omdat zij in haar ogen vergelijkbare scheuren in haar woning en garage had als de burens, maar die niet beoordeeld werden als aardbevingschade.²⁰

Verschillen in afhandeling fysieke schade

Mevrouw heeft tegelijk met de burens een schadeopname gehad. Het huis van mevrouw en dat van de burens is exact gelijk. De deskundige die de schade kwam beoordelen, heeft mevrouw ervan overtuigd dat de ontstane schade onmogelijk kon zijn ontstaan door aardbevingen. Voor het argument dat de schade pas na de beving in Zeerijp van 8 januari 2018 ontstond, was de deskundige niet gevoelig. Uiteindelijk is mevrouw akkoord gegaan met het rapport, omdat zij het gevoel had dat er geen poot had om op te staan.

Nadat mevrouw met de burens sprak over dit proces bleek dat de burens een totaal andere ervaring hadden opgedaan en wél schadevergoeding uitgekeerd kregen. Bij de burens was een andere deskundige langs geweest en deze had geconstateerd dat er voor ruim € 2.000,- schade was ontstaan en dat dit vergoed moest worden.

Mevrouw heeft samen met de burens de schaderapportages naast elkaar gelegd en daar bleek uit dat ze dezelfde schade hadden. Bij mevrouw zijn meerdere schades samengevat onder één schade, bij de burens zijn ze gespecificeerd onder zes schades. Het heeft mevrouw verbaasd dat er zo'n enorm verschil zat in de beoordelingen. Daarbij voelt zij zich ook benadeeld. Het meest vervelende haar was dat zij zich door de deskundige overtuigd en bijna gedwongen voelde om akkoord te gaan. Het herroepen van het akkoord was ook niet meer mogelijk.

Verschillen in de afhandeling van immateriële schade

Meneer woont in een blok van vier huizen. Bij twee huizen is relatief snel aardbevingschade vastgesteld en een (im)materiële schadevergoeding uitgekeerd. Anders dan bij twee burens, is de schade bij het huis van meneer niet volledig erkend als aardbevingschade. Meneer heeft daardoor te maken met langere procedures, hoorzittingen en inzet van contra-expertise. Tegelijkertijd heeft zijn procedure alleen maar tot hogere kosten en meer stress geleid. Zolang de fysieke schade van meneer niet wordt erkend, wordt zijn aanvraag voor immateriële schade ook niet toegekend. Het is nog niet duidelijk wat er gebeurt met zijn fysieke en immateriële schade met de maatregelen van 'Nij Begun'.

Verschillen in uitvoering van de versterking

Een meneer die ik tijdens mijn gesprekken met bewoners ontmoette, vertelde mij hoe moeilijk het te accepteren is dat hij en zijn burens al jaren wachten op een versterkingsadvies, terwijl bewoners aan de overkant van de straat reeds jaren geleden – op basis van de toen geldende veiligheidsinzichten – een beoordeling hebben gehad. De overburens komen in aanmerking voor sloop/-nieuwbouw. Nu de gaswinning versneld is afgebouwd, de veiligheidsrisico's zijn verminderd en de beoordelingskaders hierop zijn aangepast, verwacht meneer dat het versterkingsadvies voor zijn woning zal uitwijzen dat sloop/-nieuwbouw voor hem niet nodig is. Meneer vindt dit niet eerlijk: hij heeft langer in onzekerheid gezeten, heeft straks wél de lasten van een opengebroken wijk en krijgt mogelijk niet de lusten van een nieuwe woning met méér wooncomfort, lagere energielasten en een hogere woningwaarde.²¹

Verschillen in verduurzaming

Meneer heeft in zijn woning (bouwjaar: 1910) niet geïsoleerde voorzetwanden. De woning moet worden versterkt. De betreffende aannemer geeft aan dat de voorzetwanden voor de versterking er niet uit hoeven. Meneer ziet graag dat als zijn huis overhoop gehaald wordt, deze isolatie toch gelijk wordt meegenomen. Bij de burens gebeurt dit namelijk ook en wordt dit onder de versterking 'weggeschreven'. Het voelt voor de bewoner vreemd dat hij anders behandeld wordt dan zijn burens.

¹⁹ In de Kamerbrief van 26 september 2022 en 24 november 2022 verwijst de staatssecretaris naar zeven factoren waar verschillen mee kunnen worden beoordeeld (Kamerstuk 33 529, nr. 1076; Kamerstuk 33 529, nr. 1085). Het gaat om de 1) de grootte van de afwijking tussen bewoners, 2) de voorspelbaarheid van overheidshandelingen, 3) de mate van technische en juridische onderbouwing, 4) de handelingsruimte van bewoners, 5) de sociale nabijheid en zichtbaarheid van verschillen, 6) overlast, en 7) de vergelijkbaarheid van situaties.

²⁰ Kamerstuk 33 529, nr. 1076.

²¹ Kamerstuk 33 529, nr. 1076.

De commissie onderbouwt haar antwoord aan de hand van de volgende voorbeelden van verschillen uit dezelfde Kamerbrief en een aantal exemplarische voorbeelden van verschillen die de commissie door bewoners zijn aangereikt. Meer situatieschetsen en achtergronden bij de verschillen die zijn ontstaan, zijn opgenomen in de bijlage.

De verschillen uit deze voorbeelden bestaan, net als veel andere verschillen in het aardbevingsgebied, tussen buren of buurtgenoten. Deze voorbeelden laten ook zien dat er veel verschillende regelingen aan de orde zijn (geweest) en dat elk verschil zijn eigen verhaal en specifieke aard kent. En dat het voor hoe je een verschil ervaart uitmaakt hoe je in vergelijking met je buurman bent behandeld. Nog los van het feit dat van de overheid verwacht mag worden dat iedereen gelijkwaardig wordt behandeld.

Hieruit volgt voor de commissie dat de verschillen niet goed te categoriseren zijn door een aantal criteria toe te passen. Zeven criteria zijn niet voldoende om recht te doen aan alle complexiteit waar bewoners in terecht zijn gekomen. De verschillen zijn alleen te begrijpen door de specifieke, persoonlijke omstandigheden van bewoners te kennen.

De commissie beantwoordt daarmee ook de *tweede vraag* van de staatssecretaris. Het is niet mogelijk om heel precies in kaart te brengen in welke situaties sprake is van een onaanvaardbaar verschil. De commissie is ervan overtuigd dat het verder inventariseren en analyseren van verschillen niet helpt om tot een oplossing(srichting) te komen en onaanvaardbare verschillen weg te nemen. Dat laatste zou geen recht doen aan de diversiteit en complexiteit van de casuïstiek. Het kan zelfs tot nieuwe verschillen leiden als bewoners opnieuw in hokjes worden geplaatst.

Een perfecte analyse van alle ontstane onaanvaardbare verschillen doet bovendien de realiteit zoals bewoners die ervaren tekort.

De commissie concludeert daarmee in antwoord op de *eerste en tweede vraag* dat er onaanvaardbare verschillen zijn ontstaan op het gebied van schadeherstel, versterking en verduurzaming. Het is niet mogelijk gebleken om de aard van deze verschillen volledig te vatten in vaste criteria dan wel om deze gedetailleerd en uitputtend in kaart te brengen.

De commissie heeft wel drie belangrijke oorzaken geformuleerd voor het ontstaan van (onaanvaardbare) verschillen. Het gaat daarbij vaak om een stapeling van verschillende factoren.

De oorzaken luiden als volgt:

1. ***(Onaanvaardbare) verschillen ontstaan doordat beleid en regelgeving én de uitvoering daarvan steeds wijzigen.*** In de afgelopen jaren zijn beleid en regelgeving vaak veranderd.²² Die veranderingen zijn verklaarbaar en berusten veelal op goede intenties. Maar de commissie stelt ook vast dat de overheid daardoor zélf verschillen heeft gecreëerd of deze heeft vergroot. Daardoor zijn de rechtsgelijkheid en rechtszekerheid aangetast. Om ontstane verschillen weg te nemen, zijn beleid en regelgeving vaak opnieuw gewijzigd of verder verfijnd en zijn nieuwe regelingen geïntroduceerd. Dat heeft nieuwe verschillen veroorzaakt en bestaande verschillen vergroot. Daarnaast heeft de toepassing van beleid en regelgeving tot verschillen geleid in de uitvoering. Zo is het in de praktijk lastig gebleken om de oorzaak van schade te beoordelen of om vast te stellen of een huis aan de veiligheidsnorm voldoet. Daarin verschillen deskundigen in hun beoordelingen ook van inzicht, wat leidt tot verschillende beoordelingen in vergelijkbare situaties. Er is daarbij te weinig oog geweest voor hoe mensen en situaties verschillen. Het heeft ontbroken aan de benodigde evenredigheid en dienstbaarheid. Bij elkaar heeft dit geleid tot onaanvaardbare verschillen.²³

²² Dit wordt eveneens geconstateerd in evaluatierapporten zoals de evaluatie van de Tijdelijke wet Groningen (2022) en die van Gronings Perspectief (2022).
²³ De wijzigingen in het beoordelingskader en de toepassing van dit kader door verschillende deskundigen hebben tot zowel volgtijdige (tijdscomponent) als gelijktijdige verschillen (uitvoeringscomponent) in de beoordeling geleid. Zie hiervoor ook 'De Evaluatie Tijdelijke wet Groningen geëvalueerd', Bröring, O&A 2023/2.

2. ***(Onaanvaardbare) verschillen ontstaan omdat iedere bewoner anders is.*** (Onaanvaardbare) verschillen ontstaan ook doordat niet iedere bewoner even mondig is. Gaat deze het gesprek nog aan of niet (meer)? Er ontstaat dan een ‘stil’ verschil tussen de bewoner die doorzet en de bewoner die zich niet (meer) meldt of roert. Ook de sociale context van de bewoner draagt sterk bij aan onaanvaardbare verschillen. Het maakt immers uit hoe de burens of anderen in de straat zijn behandeld. Kortom, de oorzaken van onaanvaardbare verschillen beperken zich niet tot oorzaken die te maken hebben met beleid en regelgeving. De commissie hecht eraan om hier in het advies nadrukkelijk aandacht aan te besteden.²⁴ Dat betekent concreet dat zij rekening houdt met en ingaat op het wegnemen van ‘stille’ verschillen en onaanvaardbare verschillen die voortkomen uit de sociale context. Het vraagt een veel dienstbaardere overheid dan het geval is geweest.
3. ***(Onaanvaardbare) verschillen ontstaan doordat het moeilijk is om te weten waar je aan toe bent.*** (Onaanvaardbare) verschillen ontstaan omdat de bewoners verdwalen in de regelingen en mogelijkheden. Dat heeft te maken met de complexiteit van de problematiek. Die komt voort uit de veelvoud aan regelingen die op elkaar inwerken, verschillen, slepende processen en meerdere instanties die moeizaam met elkaar samenwerken.²⁵ Bewoners en uitvoeringsmedewerkers raken daardoor al gauw het overzicht kwijt. Bovendien is niet iedere bewoner op dezelfde wijze toegerust om een goed overzicht te krijgen. Dit tast de rechtszekerheid aan.

De commissie is van oordeel dat voor een goede oplossingsrichting de bewoner in het aardbevingsgebied centraal moet staan. De overheid heeft veel aandacht besteed aan het opstellen van zo goed mogelijke regels en het zo gelijk mogelijk toepassen daarvan. Maar juist daardoor zijn verschillen ontstaan, omdat geen mens en situatie hetzelfde is, én omdat de toepassing van de regels als het erop aankomt in veel gevallen ondoenlijk bleek: lang niet altijd kon de beoordeling van het causale verband tussen gaswinning en schade of de beoordeling of een huis aan de veiligheidsnorm voldoet overtuigen (door verschil van inzicht tussen deskundigen).

De commissie adviseert daarom de aandacht te verleggen naar hoe de overheid voor bewoners een gelijkwaardige uitkomst kan bereiken. In de volgende paragraaf geven wij aan wat dit betekent.

Kort samengevat constateert de commissie dat er op alle fronten onaanvaardbare verschillen zijn ontstaan: bij schadeherstel, in de versterkingsoperatie en bij verduurzaming. Dat heeft negatief effect op de sociale cohesie en leefbaarheid in het gebied.

²⁴ De staatssecretaris categoriseert in zijn Kamerbrief van september 2023 de verschillen langs de geografische component, de tijdscomponent en de uitvoeringscomponent. Hij geeft zelf aan dat deze componenten niet uitputtend zijn en kunnen overlappen. De commissie deelt dat inzicht, maar vindt het ook heel belangrijk om niet alleen vanuit die frames rond beleid en regelgeving naar de oorzaken van verschillen te kijken. Juist de ‘stille’ verschillen en de sociale context staan bij de commissie scherp op het netvlies.

²⁵ Zo is het mogelijk dat twee-onder-een-kapwoningen met dezelfde schade verschillend zijn beoordeeld, zowel qua oorzaak als qua omvang van de schade. Dit heeft niet alleen gevolgen voor de vergoeding van de fysieke schade waarop bewoners aanspraak kunnen maken, maar ook voor de bepaling van immateriële schade en subsidieregelingen voor verduurzaming. Een verschil in de afhandeling van fysieke schade kan dus leiden tot andere verschillen op het vlak van immateriële schade en/of verduurzaming.

2.3 Advies en oplossingsrichtingen: een gelijkwaardige uitkomst

De commissie heeft vanuit de in paragraaf 2.1 genoemde waarden gezocht naar een goede richting voor het toekomstig beleid om verschillen zo veel mogelijk weg te nemen of te verzachten. Dit vormt het antwoord op de *derde vraag* van de staatssecretaris.

De commissie adviseert om voor alle bewoners in het aardbevingsgebied een *gelijkwaardige uitkomst* te bereiken op de onderdelen veilig, schadevrij, verduurzaam. Deze gelijkwaardige uitkomst moet, samen met extra inzet, leiden tot positief effect op de leefbaarheid in de buurten, dorpen en wijken.

De overheid kan niet alle verschillen wegnemen, maar kan wel vaststellen of de uitkomst gelijkwaardig is: een huis is wel of niet schadevrij, een huis is wel of niet veilig conform de daarvoor geldende standaard en een huis is wel of niet aardgasvrij-gereed. Op die manier is de uitkomst straks voor iedereen in het aardbevingsgebied gelijkwaardig: een veilig, schadevrij en verduurzaam huis, waarmee bepaalde verschillen zo goed mogelijk kunnen worden beperkt.

Een gelijkwaardige uitkomst draagt bij aan de rechtsgelijkheid en de rechtszekerheid voor bewoners. Iedereen maakt aanspraak op dezelfde uitkomst en weet waar hij of zij aan toe is. Dat beschermt de burger tegen onverwacht en onberekenbaar overheidshandelen. Daarnaast borgt het evenredigheid en dienstbaarheid. Met oog voor de concrete situatie van een bewoner wordt gedaan wat nodig is gezien de maatschappelijke en persoonlijke belangen. Dat kan van deur tot deur verschillen. Die belangen moet de overheid kennen en meewegen. Dat is nodig voor evenredig overheidshandelen. En sluit aan bij de dienstbaarheid die volgens de commissie van de overheid mag worden verlangd. Wanneer iedere bewoner op een gelijkwaardige uitkomst kan rekenen, ontstaat in de ogen van de commissie een aanvaardbare situatie in het aardbevingsgebied. Alleen zo kan het kabinet de belofte aan de bewoners in het aardbevingsgebied, zoals gemarkeerd in Nij Begun, waarmaken.

De commissie verstaat het volgende onder een gelijkwaardige uitkomst:

Een gelijkwaardige uitkomst voor bewoners in relatie tot hun omgeving

- Alle bewoners in het aardbevingsgebied wonen nu en in de toekomst in een huis dat **schadevrij en veilig** is. Alle bewoners die dat willen, krijgen hulp van de overheid om hun huis op vergelijkbare wijze te verduurzamen als andere huizen in de omgeving.
- Gemeenten werken gelijktijdig samen met bewoners aan de voorwaarden voor het vergroten van de **sociale cohesie en de leefbaarheid** in buurten, wijken en dorpen.

De commissie onderscheidt de volgende vier onderdelen:

- **Een schadevrij huis.** Elke bewoner in het aardbevingsgebied²⁶ heeft recht op een schadevrij huis waar oude en nieuwe schade is hersteld²⁷ of wordt hersteld. De overheid is verantwoordelijk voor het herstel van die schade, wat tenminste leidt tot dezelfde situatie als voor de schade. Oude, nieuwe en toekomstige schades moeten daarin op dezelfde wijze behandeld worden. Schadeherstel in natura staat daarbij zo veel mogelijk centraal.
- **Een veilig huis.** Elke bewoner in het aardbevingsgebied heeft recht op een huis dat veilig is volgens de daarvoor geldende standaard. Dat geldt niet alleen voor bewoners van de woningen binnen de versterkingsscope, maar ook voor bewoners in de rest van het aardbevingsgebied. Wanneer bewoners zorgen hebben over de veiligheid van hun woning wordt in gesprek met de bewoner gezocht naar een passende oplossing.
- **Een huis dat op gelijkwaardige wijze verduurzaam is als huizen in de omgeving.** Alle bewoners in het aardbevingsgebied moeten hun huis gelijkwaardige wijze kunnen verduurzamen als andere huizen in hun dorp, wijk of buurt. Dat betekent volgens de commissie dat de overheid voor alle huizen binnen het aardbevingsgebied de mogelijkheid biedt deze aardgasvrij-gereed te maken. Uiteraard alleen als de bewoner dit ook zelf wil.

²⁶ Schade die is veroorzaakt door mijnbouwactiviteiten in Groningenveld en gasopslag Norg en Crijpskerk wordt tot op heden vergoed voor bewoners die in het effectgebied wonen of in het gebied voor diepe bodemdaling. Dat is eveneens het gebied dat de commissie bedoelt met het aardbevingsgebied.

²⁷ Dit betreft ook schades die in het verleden zijn afgewezen doordat zij niet als mijnbouwschade zijn erkend.

- **Gemeenten werken samen met bewoners aan het vergroten van sociale cohesie en leefbaarheid.** In elke buurt, elke wijk en elk dorp werken gemeenten samen met bewoners aan de voorwaarden voor herstel van de sociale cohesie en de leefbaarheid. Zij worden hierin financieel ondersteund door de rijksoverheid.

Dit is de **gewenste** uitkomst, namelijk hoe de commissie wil dat de situatie in het aardbevingsgebied wordt. Op elk van de onderdelen (veilig, schadevrij, verduurzaam en leefbaar) ligt er een belangrijke taak voor EZK, IMG, NCG, gemeenten en/of provincies en SNN om de huidige situatie van bewoners om te buigen naar de gewenste gelijkwaardige, toekomstige uitkomst. En daarbij onaanvaardbare verschillen die de afgelopen jaren zijn ontstaan, zoveel mogelijk weg te nemen.

De commissie ziet het verduurzamen van woningen als een belangrijk instrument om de bewoners in het aardbevingsgebied tegemoet te komen. Niet alleen om verschillen in schadeherstel, versterking en verduurzaming te kunnen wegnemen of te verzachten, maar ook om de sociale cohesie en leefbaarheid in buurten, wijken en dorpen te herstellen en verschillen binnen die sociale context te verzachten. Gelijkwaardige verduurzaming als instrument is ook in lijn met de belofte uit 'Nij Begun' om het aardbevingsgebied met voorrang te verduurzamen ten opzichte van de rest van Nederland, naar het niveau aardgasvrij-gereed in 2035.

De commissie beseft dat allerlei knelpunten en dilemma's het geschetste eindbeeld in de weg kunnen staan. De commissie is gevraagd om in de oplossingen die zij voorstelt, ook de uitvoerbaarheid hiervan mee te wegen. Wanneer oplossingen niet uitvoerbaar zijn, is zowel de rechtsgelijkheid, rechtszekerheid, de evenredigheid als dienstbaarheid in het geding. Uitvoerbaarheid is daarmee een essentiële randvoorwaarde voor de adviezen van de commissie.

In hoofdstuk 3 wordt elk van de oplossingsrichtingen concreet uitgewerkt en worden de belemmeringen in de uitvoering zo veel mogelijk blootgelegd. Een deel van die belemmeringen in de uitvoering bestaan ook zonder dit advies. Zo is er ook nu al beperkte bouwcapaciteit, zo ligt er ook nu al de uitdaging om het gebied voor 2035 te verduurzamen naar aardgasvrij-gereed en ligt er ook nu al naar aanleiding van 'Nij Begun' een grote opdracht voor de uitvoeringsinstanties om veel dienstbaarder richting burgers op te treden. Dat vraagt naast een andere houding ook andere inzet van capaciteit en middelen en veel meer samenwerking tussen de betrokken instanties.

Dit advies neemt deze bestaande uitdagingen niet weg. Het vraagt wel om de huidige situatie en structuur niet als maatstaf te nemen, maar te kijken wat er wel kan en op onderdelen een extra stap te zetten of een ander accent te leggen. Het omgaan met deze uitdagingen vergt keuzes en elke keuze heeft consequenties. De commissie geeft in haar advies aan wat haar, alles overwegend, het beste lijkt. De commissie gaat niet specifiek in op de financiële consequenties van de voorstellen.

Focus van het advies

De commissie adviseert om een zo gelijkwaardig mogelijke uitkomst te bereiken voor bewoners in relatie tot hun wijk, dorp of buurt. De commissie gaat in haar advies niet specifiek in op speciale categorieën in het aardbevingsgebied zoals agro, erfgoed en mkb. Daarnaast is de commissie zich ervan bewust dat woningcorporaties een andere positie hebben dan de overheid.

Agro, erfgoed en mkb

Voor de drie categorieën agro, erfgoed en mkb heeft het kabinet in 'Nij Begun' aangekondigd taskforces in te stellen en extra middelen beschikbaar te stellen. Voor agro geldt dat er onder coördinatie van de provincie Groningen een agro programma wordt opgesteld, waardoor mogelijk geen taskforce op Agro aanvullend nodig zal zijn. De commissie gaat ervan uit dat deze taskforces en het programma Agro de problemen en vraagstukken in deze groepen voortvarend aanpakken. De commissie adviseert om de aanpak zo veel mogelijk te richten op het realiseren van een gelijkwaardige uitkomst: veilig, schadevrij en verduurzaam.

Woningcorporaties

Woningcorporaties hebben een andere positie dan de overheid in de schadeafhandeling en de uitvoering van versterking en verduurzaming. De commissie vraagt de woningcorporaties om zo veel mogelijk te bewegen naar de kern van haar advies. Zo kunnen nauwe afspraken gemaakt worden tussen de woningcorporaties, NCG en de gemeenten over de realisatie van schadevrije, veilige en verduurzaamde woningen. Ook de verschillen die zijn ontstaan door 'gespikkeld bezit' kunnen onderdeel zijn van deze afspraken.²⁸

²⁸ 'Gespijkeld bezit' ontstaat als huiseigenaren wonen tussen huurwoningen van woningcorporaties.

2.4 Er zullen verschillen blijven

De commissie is realistisch: ook met een gelijkwaardige uitkomst blijven er verschillen bestaan. Dat moet de commissie accepteren. Soms zijn verschillen namelijk logisch en gewenst en dus niet onaanvaardbaar, juist omdat mensen en situaties verschillen. Ook de maatregelen waarmee een gelijkwaardige uitkomst gerealiseerd kan worden, verschillen per situatie:

- Bij de ene bewoner is een grotere ingreep nodig om de schade (duurzaam) te herstellen dan bij de andere.
- Bij de ene bewoner zijn meer versterkingsmaatregelen en gesprek nodig dan bij de andere om het huis te laten voldoen aan de veiligheidsnorm en te zorgen dat de bewoner zich veilig voelt in zijn thuis.²⁹ Niet de versterkingsmaatregelen staan centraal, maar de (ervaren) veilige woning.
- Bij de ene bewoner moeten er meer verduurzamingsmaatregelen worden getroffen om aardgasvrij-gereed te worden dan bij de andere. Die verduurzamingsmaatregelen staan niet centraal, maar de uitkomst van aardgasvrij-gereed wel, indien de bewoner dat wenst.

Het wegnemen van alle verschillen is dus **niet mogelijk**:

1. **Verschillen zijn niet precies te bepalen. Iedere situatie is uniek.** Het is daardoor niet mogelijk om precies te bepalen wanneer er sprake is van verschillen of gelijke gevallen.³⁰ Hierdoor blijven altijd verschillen bestaan, afhankelijk vanuit welk oogpunt je naar de situatie kijkt.
2. **Niet alle verschillen zijn op te lossen.** Grote beperkingen in uitvoeringsmogelijkheden kunnen leiden tot prioritering of zelfs afzien van het wegnemen van verschillen. De commissie maakt in de uitwerking van haar oplossingsrichtingen deze dilemma's concreet. Ook vindt de commissie het onterecht dat verkeerd beleid of een verkeerde beleidstoepassing wordt voortgezet, ook al zou dat voor sommige burgers (financieel) gunstig zijn. Daarom kiest de commissie ervoor een deel van de verschillen niet op te lossen.

3. **Verschil is niet te voorkomen.** Het is niet mogelijk om de tijd stil te zetten en alle verschillen eens en voor altijd op te lossen. In de toekomst gaan zich nieuwe verschillen voordoen door nieuw beleid, ontwikkelingen in de sociale context en mogelijk ook door nieuwe aardbevingen. Het advies van de commissie gaat daarom uit van een proces, over een reeks van jaren, dat toewerkt naar een gelijkwaardige uitkomst voor bewoners. En is daarnaast gebaseerd op een lerende aanpak in de uitvoering waarbij de grootste problematiek eerst wordt aangepakt.³¹

Wat wel mogelijk is, is om met elkaar te werken aan een eerlijke en gelijkwaardige toekomst voor bewoners in het aardbevingsgebied. Zolang voor bewoners in het aardbevingsgebied een gelijkwaardige uitkomst wordt beoogd (gelijkheid), dat zij weten waar zij aan toe zijn (rechtszekerheid), dat de overheid zich verdiept in de persoonlijke belangen die spelen en daar ook gevolgen aan verbindt (evenredigheid) en de mens centraal stelt (dienstbaarheid), kan er sprake zijn van een aanvaardbare situatie waarin verschillen bestaan.

²⁹ Onderzoek van Gronings Perspectief laat zien dat versterking bewoners bewust kan maken van onveiligheid of nieuwe zorgen en wantrouwen kan oproepen of onderzoek wel grondig is uitgevoerd. Wanneer er bij bewoners onveiligheidsgevoelens (blijven) bestaan, vindt de commissie het van belang dat in overleg met bewoners wordt gekeken wat nodig is om ervoor te zorgen dat zij zich weer veilig voelen in hun woning. Het gaat om goed luisteren naar de bewoner en beter uitleggen wat overwegingen zijn geweest. De commissie stelt niet de objectieve normen voor veiligheid ter discussie. Bron: Eindrapport Gronings Perspectief fase 3. De psychosociale impact van de gaswinningsproblematiek op bewoners in 2021 en 2022.

³⁰ Dit is ingewikkeld aan de toepassing van het gelijkheidsbeginsel, zie ook J.P. Loof 'Gelijkheidsbeginsel' (2022).

³¹ De commissie heeft dit verder uitgewerkt in hoofdstuk 3 van haar advies.



HOOFDSTUK 3

Uitwerking van het advies

De commissie werkt adviezen met oplossingsrichtingen uit voor schadevrij (3.1), veiligheid (3.2), verduurzaming (3.3) en leefbaarheid (3.4) in het aardbevingsgebied. Voor iedere oplossingsrichting gaat de commissie in op a) de gewenste uitkomst, b) de verschillen waar het om gaat, c) de relatie met Nij Begun, d) het voorstel om onaanvaardbare verschillen weg te nemen en e) de betekenis voor de uitvoering.

3.1 Schadevrij

De afhandeling van schade bestaat uit de afhandeling van fysieke schade, immateriële schade en de schade door waardedaling. Daarnaast betreft deze de waardevermeerderingssubsidie voor woningeigenaren met aardbevingschade om hun woning energiezuinig te maken. De commissie staat bij elk van de onderdelen stil en werkt haar advies uit.

3.1.1 De afhandeling van fysieke schade

A. Gewenste uitkomst

ADVIES 1:

Iedere bewoner heeft recht op een schadevrij huis

Elke bewoner in het aardbevingsgebied³² heeft recht op een schadevrij huis waar oude en nieuwe schade is hersteld³³ of zal worden hersteld. De overheid is verantwoordelijk voor het zorgen voor herstel van die schade, wat leidt tot ten minste dezelfde situatie als voor de schade. Oude, nieuwe en toekomstige schades moeten daarin op dezelfde wijze behandeld worden.

De commissie adviseert deze uitkomst als volgt te realiseren:

- **Advies 1.1.** Het IMG stelt een plan op om schadeherstel in natura zo veel mogelijk te stimuleren.
- **Advies 1.2.** Het kabinet houdt de vaste vergoeding zo laag mogelijk binnen de grenzen van wat noodzakelijk is voor uitvoerbaarheid door het IMG.
- **Advies 1.3.** Het kabinet zorgt dat gemaakte beloftes uit 'Nij Begun' nagekomen worden en voorkomt nieuwe wijzigingen in de wijze van schadeafhandeling.

³² Schade die is veroorzaakt door mijnbouwactiviteiten in Groningenveld en gasopslag Norg en Grijskerk wordt tot op heden vergoed voor bewoners die in het effectgebied wonen of in het gebied voor diepe bodemdaling. Dat is eveneens het gebied dat de commissie bedoelt met het aardbevingsgebied. (Het gebied voor diepe bodemdaling is een periode buiten het effectgebied gelaten. De commissie ziet dit wel als onderdeel van het aardbevingsgebied).

³³ Dit betreft ook schades die in het verleden zijn afgewezen doordat zij niet als mijnbouwschade zijn erkend.

B. De verschillen waar het om gaat

De commissie heeft een groot aantal verschillen geïdentificeerd in de afhandeling van fysieke schade. Deze verschillen zijn deels het gevolg van de wisseling van organisaties die de schadeafhandeling hebben uitgevoerd: eerst door de NAM, daarna door het CVW/de Arbiters en later door de TCMG/het IMG. Daarnaast werden veel tussentijdse veranderingen in de regelgeving doorgevoerd: de invoering van het wettelijk bewijsvermoeden, de invoering van bewijsbeleid in dat kader en wijzigingen in het beoordelingskader voor fysieke schade zoals het gebruik van de trillingstool, de wijzigingen van het effectgebied en de invoering van vaste vergoedingen hebben alle tot verschillen in de schadeafhandeling tussen bewoners geleid.³⁴ Ten slotte heeft de toepassing van regelgeving en beleid door verschillende deskundigen tot verschillen geleid, met name in de beoordeling van causaliteit. Deskundigen spraken elkaar regelmatig tegen. Hierdoor komt het bijvoorbeeld voor dat de scheur in de muur tussen twee-onder-een-kapwoningen verschillend is beoordeeld, terwijl het om dezelfde scheur gaat. In de bijlage werkt de commissie meer voorbeelden uit van verschillen in de fysieke schadeafhandeling.

De verschillen in de afhandeling van fysieke schade hebben ook geleid tot verschillen op andere aspecten. Zo heeft de vergoeding van de fysieke schade waarop bewoners aanspraak kunnen maken gevolgen voor de bepaling van immateriële schade en subsidieregelingen voor verduurzaming. Wanneer geen fysieke schade is erkend, kan er geen aanspraak worden gemaakt op de waardevermeerderingsregeling van € 4.000,-. Bovendien is er een kans dat de vergoeding voor immateriële schade kleiner wordt. Dit laatste kan in uitzonderlijke gevallen oplopen tot een verschil van € 5.000,- per persoon.

C. De relatie met Nij Begun

De maatregelen uit 'Nij Begun' zijn gericht op een fundamentele omslag in de wijze waarop schade wordt afgehandeld. Volgens de commissie draagt een aantal van deze maatregelen ertoe bij dat de uitkomst van de schadeafhandeling voor bewoners zo gelijkwaardig mogelijk wordt. De duidelijkheid over het gebied waarin schade wordt vergoed (maatregel 2), de ruimere bevoegdheid van het IMG om knelpunten proactief op te lossen (maatregel 4) en duurzaam herstel door middel van onder andere de aanpak van een slechte fundering die tot herhaalschade leidt (maatregel 6), zijn volgens de commissie belangrijke aspecten die bijdragen aan een gelijkwaardige uitkomst voor bewoners met schade. De commissie is eveneens voorstander van het stoppen van het onderzoek naar causaliteit bij schades in het aardbevingsgebied, omdat gebleken is dat deze lastig te beoordelen is en tot onaanvaardbare verschillen heeft geleid (maatregel 3).

De commissie constateert in lijn met het IMG³⁵ dat een deel van de maatregelen potentieel negatieve neveneffecten heeft en tot nieuwe verschillen kan leiden. Het gaat dan om het stoppen met onderzoek naar causaliteit voor schades onder de € 60.000,- (maatregel 3) en de uitbreiding van de regeling voor vaste vergoeding (maatregel 5). Deze regelingen kunnen in potentie zorgen voor nieuwe omvangrijke verschillen tussen bewoners, ook in geografische zin.

Dit betreft verschillen tussen oude en nieuwe melders van schade (waarbij nieuwe melders substantieel hogere vergoedingen krijgen dan oude³⁶), verschillen tussen bewoners binnen en buiten het effectgebied waar het wettelijk bewijsvermoeden geldt³⁷ en verschillen tussen bewoners (al dan niet uit dezelfde straat, wijk of dorp) die met een ongelijke schadeomvang zitten (veel versus weinig schade) maar beiden aanspraak maken op een even hoge vaste vergoeding die niet aan de omvang van de daadwerkelijke schade is gekoppeld.

De commissie deelt de conclusie van het IMG in zijn uitvoeringstoets dat deze nieuwe verschillen tot grote onvrede kunnen leiden en het vertrouwen in de schadeafhandeling kunnen schaden. In de volgende paragraaf doet de commissie voorstellen om hier zo goed mogelijk mee om te gaan.

³⁵ Uitvoeringstoets Instituut Mijnbouwschade Groningen bij Kabinetsreactie – 24 mei 2023.

³⁶ Het TCMG/IMG kent reeds 200.000 afgehandelde schademeldingen, NAM/CVV heeft 95.000 afgehandelde meldingen. In veel van deze oude gevallen is minder toegekend dan € 60.000,- en zijn één of meer schades afgewezen. Indien de maatregel alleen geldt voor lopende en nieuwe aanvragen, leidt dat tot omvangrijke verschillen tussen oude en nieuwe aanvragers.

³⁷ Het IMG constateert dat binnen het effectgebied relatief eenvoudig een vergoeding van € 60.000 kan worden toegekend, terwijl net buiten het effectgebied waar het wettelijk bewijsvermoeden niet geldt, vrijwel nooit een vergoeding wordt toegekend. Het IMG adresseert dat het onderscheid tussen een ligging net binnen of net buiten het effectgebied voor wat betreft de invloed van bodembeweging dermate klein is, dat dit een dergelijk verschil in compensatie niet kan rechtvaardigen.

D. Het voorstel om onaanvaardbare verschillen weg te nemen

De commissie stelt in haar advies de gewenste uitkomst van het schadeherstel voorop: een schadevrij huis voor elke bewoner in het aardbevingsgebied. De commissie adviseert deze uitkomst met de volgende bouwstenen te realiseren:

- **Advies 1.1.** Het IMG stelt een plan op om schadeherstel in natura zo veel mogelijk te stimuleren

De commissie vindt *schadeherstel in natura* de beste route om een gelijkwaardige uitkomst te realiseren. Anders dan het uitkeren van financiële vergoedingen zorgt herstel in natura ervoor dat iedereen die fysieke schade heeft uiteindelijk op hetzelfde uitkomt: een schadevrij huis. Het algemeen belang is hier ook mee gediend. Herstel in natura draagt namelijk bij aan het verbeteren van de kwaliteit van het woningbestand in het aardbevingsgebied. Als schades hersteld worden is eveneens de kans veel kleiner dat deze terugkeren na nieuwe aardbevingen. Op die manier wordt het aardbevingsgebied daadwerkelijk beter achtergelaten door de schadeafhandeling.

Stel daarom als IMG een plan op waarmee herstel in natura³⁸ door het IMG of onder eigen regie van bewoners zo aantrekkelijk mogelijk gemaakt wordt voor bewoners.

De commissie ziet daarin (een combinatie van) verschillende mogelijkheden:

- Bij schadeherstel in natura wordt geen onderzoek gedaan naar causaliteit, maar wordt een nulmeting verricht waarin alle schades in het huis worden opgenomen. Daarin wordt gekeken of duurzaam herstel opportuun is.³⁹ Het schadebedrag wordt ruim ingeschat zodat deze woning kwalitatief goed hersteld kan worden en wordt beschikbaar gesteld in een bouwdepot.⁴⁰ Als de kosten van herstel in natura alsnog hoger zijn dan verwacht, wordt het benodigde bedrag aanvullend beschikbaar gesteld in het bouwdepot.

- In het geval van herstel door het IMG zelf wordt er een duidelijke termijn gekoppeld aan schadeherstel, omdat het herstel niet te lang mag duren. Wanneer de schade (door het IMG of in eigen regie) is hersteld, wordt een schriftelijke bevestiging afgegeven aan de eigenaar dat de schade adequaat is hersteld.
- Bewoners die kiezen voor schadeherstel in natura, krijgen de mogelijkheid om herstel te combineren met verduurzaming van de woning. Als het beschikbaar gestelde schadebedrag in het bouwdepot ruimte biedt om verduurzaming te combineren, kan het bouwdepot hiervoor gebruikt worden. Daarnaast kunnen bewoners het bouwdepot uitbreiden met middelen op grond van bestaande verduurzamingsregelingen. Bewoners kunnen hiermee gelijktijdig schade herstellen en hun woning verduurzamen.
- Bewoners die kiezen voor schadeherstel in natura onder eigen regie, kunnen kiezen uit een lijst van beschikbare bouwbedrijven, die met voorrang hun schade herstellen. Dit vereist dat het IMG aanvullende afspraken maakt met bouwbedrijven en zorgt dat de beschikbare capaciteit van de bouwbedrijven adequaat is om schadeherstel in eigen regie van de bewoner uit te voeren.
- Bewoners die kiezen voor schadeherstel in natura worden actief ondersteund door een bewonersbegeleider van het IMG. Deze bewonersbegeleider zorgt ervoor dat de bewoner gebruik kan maken van bouwkundige expertise en faciliteert dat de bewoner ondersteuning krijgt wanneer de bewoner gelijktijdig wil verduurzamen.
- Het IMG voert een campagne uit om herstel van schade in natura onder de aandacht te brengen. Maatschappelijke organisaties kunnen hierin een belangrijke rol spelen.

Een aanpak waarin schadeherstel in natura centraal staat, kent dilemma's. Deze hebben te maken met de uitvoerbaarheid en doorlooptijd van schadeafhandeling en met het juridisch kader van schadeafhandeling en de beloften die in 'Nij Begun' zijn gemaakt.

De commissie formuleert twee adviezen om met deze dilemma's om te gaan.

³⁸ Schadeherstel is mogelijk op twee manieren, te weten 1) herstel in natura door het IMG: het IMG zorgt ervoor dat een door het IMG geselecteerde aannemer de schade voor de bewoner herstelt; 2) herstel onder regie van de bewoner: indien een bewoner liever zelf een aannemer in de arm neemt, wordt een bouwdepot opengesteld van waaruit het IMG de rekening van de aannemer betaalt wordt.

³⁹ Duurzaam herstel is erop gericht om herhaalschade zo veel mogelijk te voorkomen. Bij duurzaam herstel wordt de constructie van een woning hersteld of verbeterd, zoals het dak of de fundering. Om voor duurzaam herstel in aanmerking te komen hoeft constructieve schade niet het gevolg te zijn van aardbevingen.

⁴⁰ Een bouwdepot is geld dat (door IMG) apart gezet wordt op een rekening voor de bewoner, met als doel er een woning mee te verbouwen. Het bouwdepot kan niet voor andere doeleinden worden gebruikt dan voor herstel in natura en verduurzaming van de woning.

- **Advies 1.2.** Het kabinet houdt de vaste vergoeding zo laag mogelijk binnen de grenzen van wat noodzakelijk is voor uitvoerbaarheid door het IMG.

Schadeafhandeling mag volgens de commissie voor bewoners niet te lang duren. Het is van belang dat de uitvoering van herstel in natura en de maatwerkprocedure binnen een redelijke termijn uitvoerbaar blijven en bewoners geholpen worden. In dat verband biedt de vaste vergoeding voor schade veel voordelen: de bewoner heeft snel zekerheid, bewoners geven aan dat zij tevreden zijn over deze vorm van schadeafhandeling en de uitvoeringslast en -kosten voor het IMG nemen af naarmate schadeafhandeling meer plaatsvindt via deze rouw-e.

De vaste vergoeding betreft een financiële schadevergoeding waarvan het bedrag op voorhand is vastgesteld. Er vindt *geen* causaliteitsbeoordeling en *geen* schadebegroting plaats. De vaste vergoeding bedraagt momenteel € 5.000,- en is bedoeld voor kleinere schades.

De commissie is vanuit het oogpunt van verschillen geen voorstander van een (hoge) vaste vergoeding. Het werkt namelijk nieuwe verschillen in de hand, een logisch gevolg als bewoners een gelijk bedrag krijgen in (onderling) heel verschillende situaties. Buren met heel veel schade hebben net genoeg aan de vaste vergoeding om de schade te herstellen, terwijl burenen met weinig schade een even hoge vergoeding krijgen.

Eveneens bestaat volgens de commissie bij een hoge vaste vergoeding die niet gekoppeld is aan de omvang van schade, het risico op toename van onderling wantrouwen en op ondermijning van het draagvlak voor de schadeafhandeling in het aardbevingsgebied. Daarom is het in haar ogen belang om de vaste vergoeding zo laag mogelijk te houden.

De commissie begrijpt echter dat een verhoging van de vaste vergoeding nodig kan zijn voor de uitvoerbaarheid van de schadeafhandeling. Zo leidt het loslaten van de causaliteitstoets voor schades lager dan € 60.000,- en het met terugwerkende kracht afhandelen van schade volgens het IMG tot een hoge uitvoeringslast. Dit mag volgens de commissie niet ten koste gaan van het schadeherstel in natura en de daaraan verbonden termijnen. Als de uitvoeringslast zo hoog wordt dat aan deze voorwaarde niet kan worden voldaan, acht de commissie een verhoging van de vaste vergoeding te billijken.

De commissie adviseert wel om de vaste vergoedingen zo laag mogelijk te houden en om voor iedere vaste vergoeding een nulmeting uit te voeren.

De commissie pleit ervoor dat het kabinet en het IMG tot een evenwichtige hoogte komen van de forfaitaire vergoeding.

- **Advies 1.3.** Het kabinet zorgt dat gemaakte beloftes uit 'Nij Begun' nagekomen worden en voorkomt nieuwe wijzigingen in de wijze van schadeafhandeling.

De commissie vindt dat de rechten van elke bewoner op dezelfde wijze geborgd moeten worden. Dat betekent dat oude, nieuwe en toekomstige schades gelijkwaardig worden behandeld en dat de gemaakte beloftes uit 'Nij Begun' daarin waargemaakt worden. Het zou in de uitvoering van de voorstellen van de commissie voor bewoners niet uit moeten maken wanneer, door welke instantie of door welke deskundige hun schadeclaim in behandeling is genomen. Dit betekent dat met betrekking tot oude, nieuwe en toekomstige schades de mogelijkheid moet bestaan dat de schade op dezelfde wijze behandeld wordt en wel onder de nieuwe voorwaarden.

Volgens de Tijdelijke wet Groningen (hierna: TwG) zijn er momenteel twee vormen van schadeafhandeling mogelijk: 1) financiële schadevergoeding en 2) herstel in natura. Financiële schadevergoeding is daarbij de hoofdregel.⁴¹ Bewoners hebben volgens de huidige TwG recht op financiële schadevergoeding op grond van het civielrechtelijke aansprakelijkheidsrecht.⁴² Dit recht mag en zal niet beperkt worden⁴³.

De commissie vindt het in het verlengde hiervan belangrijk dat beloftes die zijn gedaan aan bewoners in het aardbevingsgebied worden nagekomen. De laatste beloftes in de wijze waarop schade afgehandeld gaat worden zijn aangekondigd in 'Nij Begun'. De uitwerking en effecten van deze maatregelen zijn op relevante onderdelen voor de commissie nog niet bekend. De commissie vindt twee elementen van groot belang, zodat deze een goede plek moeten krijgen in de uitwerking van maatregelen: terugwerkende kracht en het loslaten van causaliteit. De commissie gaat op elk van deze onderdelen in.

⁴¹ De commissie geeft ter overweging mee om bij de wetswijziging van de Tijdelijke wet Groningen herstel in natura als hoofdregel voor schadeafhandeling in het aardbevingsgebied op te nemen. Dat heeft geen materiële consequenties voor bewoners.

⁴² Artikel 2, derde lid, aanhef en onder a en b Tijdelijke wet Groningen; artikel 2, zesde lid Tijdelijke wet Groningen.

⁴³ De commissie signaleert dat bij het centraal stellen van een fysieke eindprestatie, namelijk een schadevrij en verduurzaamd huis, subsidies ook een passende mogelijkheid zouden kunnen zijn om deze eindprestatie te realiseren. Echter, de schadeafhandeling in Groningen is, gezien de oorspronkelijke aansprakelijkheid van de NAM volstrekt begrijpelijk, geregeld op grond van het civiele aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht. Mogelijk dat subsidiëring in plaats van schadebesluiten op basis van dit civiele recht te zijner tijd een te onderzoeken route is, vergelijkbaar met hoe nu over de aanpak van de Limburgse mijnbouwschade wordt gedacht, en hoe de aanpak van de schades bij het Kanaal Almelo – De Haandrik lijkt te zijn ingericht (zie het rapport 'Wat rechtmatig is, is niet altijd ook rechtvaardig' van Mona Keijzer. Tegen de achtergrond van het civiele aansprakelijkheidsrecht volstaat het instrument subsidie alleen wanneer voldoende financiële middelen ter beschikking staan om in beginsel alle schade te herstellen.

Terugwerkende kracht

Oude schademelders moeten eerder geheel of gedeeltelijk afgewezen aanvragen om schadevergoeding opnieuw kunnen indienen. Dit geldt ook voor verzoeken die indertijd bij NAM/CVW zijn ingediend. Wanneer bewoners hun schades al hebben hersteld kunnen zij, net zoals iedereen in het aardbevingsgebied, aanspraak maken op het aanvullen van de uitgekeerde schadevergoeding tot de algemene vaste vergoeding. Indien de gemaakte kosten voor herstel van de schade hoger zijn dan de algemene vaste vergoeding, vergoed IMG de gemaakte kosten op basis van de facturen voor herstel van de schade.

Loslaten van causaliteit

Normaal gesproken is in het aansprakelijkheidsrecht een causaliteitsbeoordeling van schade vereist.⁴⁴ In het voorstel van het kabinet in 'Nij Begun' wordt de causaliteitsbeoordeling voor schades onder de € 60.000,- losgelaten. Daarmee wordt volgens het ministerie van EZK 99% van de schadegevallen gedekt. Voor schades boven de € 60.000,- blijft de causaliteitsbeoordeling bestaan. Doordat de causaliteit van fysieke mijnbouwschade moeilijk is te beoordelen, is het lastig vast te stellen wie waar recht op heeft.⁴⁵

Die causaliteitsbeoordeling (en de veranderingen in de toepassing ervan) heeft tot veel verschillen, onduidelijkheid en onvrede geleid. De commissie steunt daarom de lijn zoals die in 'Nij Begun' wordt bepleit om de causaliteit van schade voor schades onder de € 60.000 los te laten.

Bij het loslaten van causaliteit bij de maatwerkprocedure⁴⁶ ziet de commissie wel het risico op nieuwe verschillen in financiële vergoedingen die aan bewoners worden uitgekeerd, waarbij deze vergoedingen niet noodzakelijkerwijs aan herstel van de schade hoeven te worden besteed. Indien die vergoedingen veelvuldig niet worden besteed aan herstel van schade kan dat sociale cohesie en het draagvlak voor de schadeafhandeling negatief beïnvloeden. De commissie vindt dit een dilemma omdat ze juist gevraagd is verschillen – ook naar de toekomst toe – zoveel mogelijk te voorkomen.

Tegelijkertijd is de commissie ook van mening dat gedane beloftes waargemaakt moeten worden en rechten van burgers moeten worden geborgd. De commissie steunt daarom de lijn van de staatssecretaris om de causaliteitsbeoordeling onder de € 60.000,- los te laten. De commissie vindt het wel belangrijk dat de uitwerking van deze maatregel uit 'Nij Begun' in samenhang wordt uitgevoerd met het zo aantrekkelijk mogelijk maken van schadeherstel in natura (zie advies 1.1.)

Voor de gevallen waarvoor causaliteitsbeoordeling blijft bestaan (voor schades boven de € 60.000,- en schades buiten het effectgebied), vindt de commissie het van belang dat bij het bewijsbeleid de inzet van de trillingstool voor individuele gevallen (van de beleidswijziging van 17 mei 2021) wordt geschrapt, zoals voorgesteld in maatregel 3 van 'Nij Begun' en dat verder het advies van het Panel van Deskundigen van 22 januari 2019 in acht wordt genomen.

Tot slot adviseert de commissie om na uitwerking van de maatregelen van 'Nij Begun' en de appreciatie van dit advies duidelijkheid te bieden over hoe de schade wordt afgehandeld, dit uit te voeren zoals afgesproken en geen nieuwe wijzigingen te introduceren.

⁴⁴ Artikel 2, derde lid, aanhef en onder a en b Tijdelijke wet Groningen; artikel 2, zesde lid Tijdelijke wet Groningen.

⁴⁵ Het bewijsbeleid van het IMG is gebaseerd op het advies van het Panel van Deskundigen van 22 januari 2019. Dit advies gaat over de vraag waar het wettelijk bewijsvermoeden van toepassing is en wanneer dit vermoeden als weerlegd kan worden geacht. Zie ook ook 'De Evaluatie Tijdelijke wet Groningen geëvalueerd', Bröring, O&A 2023/2; ABRvS 2 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3151, AB 2023/160, m.nt. H.E. Bröring.

⁴⁶ De maatwerkprocedure is een bestaande procedure van het IMG waarin alle schades in de woning grondig worden opgenomen. De uitkomst van de maatwerkprocedure is een financiële schadevergoeding waarvan de vergoeding op dit moment gebaseerd is op zowel een causaliteitsbeoordeling als een schadebegroting

E. Betekenis voor de uitvoering

De commissie voorziet de volgende aandachtspunten voor de uitvoering van haar advies.

- **Vergroten van de capaciteit voor schadeherstel in natura.**
De commissie hoopt dat de vraag naar schadeherstel in natura door haar advies toeneemt. Zij vindt het daarbij van groot belang dat het IMG zich kan houden aan de termijnen waarbinnen schadeherstel moet plaatsvinden. Hiervoor moet voldoende capaciteit van het IMG en van schade-experts, aannemers en bouwkundigen beschikbaar zijn. De commissie realiseert zich dat de capaciteit in brede zin schaars is en dat dit de uitvoeringsmogelijkheden die er zijn belemmert. De commissie acht het daarom van belang dat het IMG in gesprek met EZK en aannemers/(bouw)bedrijven in kaart brengt welke opschaling van de capaciteit voor herstel in natura op welke termijn mogelijk is, ook voor bewoners die schadeherstel in eigen regie willen laten uitvoeren en daarin meeneemt wat dit betekent voor de noodzakelijke hoogte van de algemene vaste vergoeding. Omdat het advies van de commissie uitgaat van een langjarige aanpak in het aardbevingsgebied (voor schadeherstel en verduurzaming) vindt de commissie het van belang dat het ministerie van EZK in overleg met marktpartijen met voorstellen komt om het vestigingsklimaat voor bouwbedrijven maximaal te bevorderen (zie ook advies 8).
- **Vergroten van de capaciteit voor ondersteuning van bewoners.**
In het voorstel van de commissie moeten bewoners die kiezen voor schadeherstel in natura actief worden ondersteund door een bewoners/casebegeleider van het IMG. Deze bewonersbegeleider zorgt ervoor dat de bewoner gebruik kan maken van bouwkundige expertise en gefaciliteerd wordt om ondersteuning te krijgen wanneer de bewoner gelijktijdig wil verduurzamen. De commissie ziet mogelijkheden voor IMG om de capaciteit van de organisatie anders aan te wenden. Het is de verwachting dat met de voorstellen van 'Nij Begun' en van de commissie minder capaciteit dan voorheen nodig is voor de afhandeling van maatwerkprocedures en de vrijgekomen capaciteit ingezet kan worden voor de ondersteuning van bewoners. Ook zijn er mogelijkheden om deze ondersteuning bijvoorbeeld vanuit SNN, de gemeenten of de provincie te organiseren en te faciliteren. Dat vraagt wel dat hiervoor adequate randvoorwaarden in termen van mensen en middelen wordt geboden. De commissie adviseert de keuze hiervoor mee te nemen in het voorstel voor het inrichten van de uitvoeringsstructuur (advies 7).

- **Prioritering bij schadeherstel in natura.** De commissie stelt voor om herstel in natura de hoogste prioriteit te geven en binnen deze groep de afhandeling van complexe schademeldingen, meervoudige schades en langdurige processen met prioriteit te behandelen. Toekomstige (herhaal)schades moeten daarin op dezelfde wijze behandeld worden.

3.1.2 De afhandeling van immateriële schade

A. Gewenste uitkomst

Alle bewoners in het aardbevingsgebied komen op basis van een gelijkwaardige procedure en voorwaarden in aanmerking voor immateriële schadevergoeding.

Immateriële schade is schade die iemand lijdt in de vorm van geestelijk leed of verdriet of gederfde levensvreugde. Deze vorm van schade is niet goed te vergelijken tussen mensen. De overheid kan leed uit het verleden niet terugdraaien of alle immateriële schade op dezelfde manier herstellen.

De commissie adviseert de gewenste uitkomst met het volgende advies te realiseren:

- **Advies 1.4.** Het IMG beoordeelt iedere aanvraag voor de regeling immateriële schade op basis van de nieuwste feiten.

De regeling voor immateriële schade in het kort

Bewoners die in het aardbevingsgebied wonen of woonden vanaf de beving in Huizinge op 16 augustus 2012 komen in aanmerking voor een vergoeding voor immateriële schade. Het doel is om het verdriet en leed te erkennen en verzachten. De hoogte van de vergoeding is afhankelijk van de ernst van de situatie. Dit hangt af van de plek waar de bewoner woont of heeft gewoond, de veiligheid van de woning, de omvang van de uitgekeerde schadevergoeding en hoe lang de procedure tot schadeafhandeling heeft geduurd. Daarnaast wordt via een vragenlijst gekeken naar de hoogstpersoonlijke ervaring van de gevolgen van de aardbeving. Deze vragenlijst telt mee in de beoordeling, maar minder zwaar dan de feitelijke gegevens over de situatie.

De vergoeding is per persoon en aanvullend op eventuele andere schadevergoedingen voor bijvoorbeeld fysieke schade (scheuren in de muren) en waardedaling. Het gaat om vaste bedragen van € 1.500,- bij persoonsaantasting, € 3.000,- bij ernstige persoonsaantasting en € 5.000,- bij bijzonder ernstige persoonsaantasting. Kinderen kregen hier een afgeleid bedrag van. Als gevolg van de kabinetsmaatregelen uit 'Nij Begun' krijgen kinderen hetzelfde bedrag als de andere bewoners binnen hetzelfde huishouden.

B. De verschillen waar het om gaat

De omvang en toekenning van immateriële schade is grotendeels afhankelijk van de aspecten van de fysieke schade en de versterking. Verschillen die zijn ontstaan in de fysieke schadeafhandeling en de versterkingsoperatie werken daarom door in de hoogte van de immateriële schade. Bewoners die niet of gedeeltelijk zijn erkend in hun fysieke schade, zijn daarmee ook minder erkend in hun immateriële schade. Daarnaast is er in de uit te keren bedragen onderscheid gemaakt tussen de vergoeding voor volwassenen en die voor kinderen.

De commissie constateert dat er bij de afhandeling van immateriële schade tenminste drie soorten verschillen zijn ontstaan. Dit betreft verschillen tussen bewoners binnen hetzelfde huishouden, tussen bewoners van verschillende huishoudens en verschillen tussen huurders en eigenaren. Als gevolg van de kabinetsmaatregelen uit 'Nij Begun' worden verschillen tussen bewoners binnen hetzelfde huishouden en verschillen tussen huurders en eigenaren gelijkgetrokken.

De commissie constateert ook dat de immateriële schaderegeling heeft geleid tot veel frustratie, onduidelijkheid en ophef in het gebied over waarom zij geen of een lagere schadevergoeding krijgen dan mensen in hun omgeving of binnen hun gezin. Een regeling die bedoeld is om leed of verdriet weg te nemen, wordt hierdoor door een deel van de bewoners gezien als 'gif in de samenleving', wat alleen maar zorgt voor meer leed en verdriet bij henzelf en in de regio.

C. De relatie met Nij Begun

Uit de kabinetsreactie volgt dat zowel de verschillen tussen bewoners binnen hetzelfde huishouden als de tussen huurders en eigenaren worden gelijkgetrokken (maatregel 8). De commissie is hier voorstander van. Daarnaast wenst het kabinet de immateriële schadevergoeding te verruimen voor bewoners die sloop/-nieuwbouw of versterkingsmaatregelen hebben gekregen (maatregel 8). De commissie signaleert dat dit binnen het versterkingsgebied tussen bewoners waar wel en niet versterkt moet worden kan leiden tot grote verschillen. Zeker in combinatie met de in 'Nij Begun' voorgenomen vaste vergoeding voor bewoners die nog wachten op een versterkte woning (maatregel 16).

Illustratie verschillen door maatregel 8 en 16

Een huishouden met twee volwassenen en twee kinderen zitten in de versterkingsoperatie. Binnenkort wordt hun huis versterkt. Per persoon ontvangen ze € 5.000,-, samen € 20.000. Conform maatregel 16 kom hier een vaste vergoeding bij van € 2.500,- per adres. Daarmee kom het bedrag op € 22.500. Het huis van hun burens heeft geen of beperkte schade, valt niet in de versterkingsoperatie en de burens ontvangen daarom niets.

D. Het voorstel om onaanvaardbare verschillen weg te nemen

De commissie constateert dat de maatregelen uit de kabinetsreactie bijdragen aan het wegnemen van onaanvaardbare verschillen binnen gezinnen en tussen huurders en eigenaren op het gebied van immateriële schadevergoeding. Gezinnen, huurders en eigenaren kunnen daardoor rekenen op een gelijke vergoeding.

Verschillen tussen bewoners van verschillende huishoudens blijven bestaan. Elke bewoner en elke situatie is immers anders. Omdat in de regeling onderscheid wordt gemaakt naar verschillende criteria en daar verschillende bedragen aan gekoppeld zijn, verdwijnen deze verschillen niet. Deze verschillen zijn niet te corrigeren zonder een fundamentele aanpassing van de regeling, wat ook weer tot nieuwe, niet goed te overziene verschillen zou leiden. Het is ook niet goed mogelijk een gelijkwaardige uitkomst vast te stellen voor immaterieel leed. Immaterieel leed is immers al geleden en niet meer weg te nemen.

Omdat de resterende verschillen niet goed weg te nemen zijn en aanpassing van de regeling tot nieuwe verschillen leidt, adviseert de commissie om een gelijkwaardige procedure centraal te stellen.

Zorg daarom dat voor elke bewoner de nieuwste feiten over de veiligheid van de woning, de omvang van de schade en de doorlooptijd van de schadeafhandeling worden meegewogen in het beoordelen van de hoogte van de immateriële schadevergoeding. Elke bewoner moet namelijk kunnen rekenen op een gelijkwaardige procedure, onder dezelfde voorwaarden als anderen, ongeacht wanneer hij of zij de vergoeding voor immateriële schade aanvraagt.

Dit betekent dat wanneer een bewoner nieuwe schade heeft of wanneer eerder afgewezen schade nu wel in aanmerking komt voor een vergoeding, dit alsnog meegenomen moet worden in het vaststellen van de vergoeding voor immateriële schade. Dit betreft zowel de omvang van de schade onder de nieuwe regelingen als de lengte van de procedure die is doorlopen. Met als maximum het hoogste bedrag van immateriële schadevergoeding van € 5.000,-.

Tot slot geeft de commissie mee geen verdere verhoging van de immateriële schaderegeling toe te passen. Zij vindt het van belang dat wanneer nieuwe maatregelen worden ingesteld die (eveneens) overlast vergoeden, deze in samenhang worden bekeken (zoals maatregelen 7, 9 en 16). Dit omdat een stapeling aan financiële vergoedingen een nieuwe splijtzwam kan vormen tussen de bewoners van het aardbevingsgebied.

E. De betekenis voor de uitvoering⁴⁷

De regeling voor immateriële schade voor volwassenen wordt sinds medio november 2021 (gefaseerd) uitgevoerd. Inmiddels hebben ruim 71.000 bewoners een aanvraag gedaan. Hiervan zijn meer dan 38.000 aanvragen toegekend en zijn ruim 31.000 aanvragen afgewezen. In totaal kunnen alle bewoners van de ruim 287.000 adressen in het aardbevingsgebied een aanvraag doen voor immateriële schadevergoeding.

Voor de reeds behandelde aanvragen voor immateriële schadevergoeding (toegekend en afgewezen) dient het IMG proactief te kijken in hoeverre de bewoner onder de nieuwe voorwaarden alsnog in aanmerking komt voor een (aanvullende) immateriële schadevergoeding. Naar verwachting vraagt dit in de beginperiode aanvullende capaciteit.

3.1.3 De afhandeling van de waardedalingsregeling

A. Gewenste uitkomst

Eigenaren in het aardbevingsgebied zijn gelijkwaardig gecompenseerd voor de eventuele waardedaling van hun woning of bedrijfspand in het aardbevingsgebied.

B. De verschillen waar het om gaat

Ten aanzien van de waardedalingsregeling constateert de commissie dat de volgende verschillen ontstaan:

- Sloop/nieuwbouwwoningen komen niet in aanmerking voor de waardedalingsregeling, omdat de waardedaling met nieuwbouw wordt ondervangen. Ongeveer 1.000 adressen hebben voor hun woning eerst schadevergoeding voor waardedaling ontvangen, waarna alsnog is besloten tot sloop-nieuwbouw.
- Het waardedalingsgebied en het aardbevingsgebied zijn niet hetzelfde. Eigenaren van woningen die wel in het aardbevingsgebied, maar buiten het waardedalingsgebied liggen hebben geen vergoeding gekregen.
- Bedrijfspanen kwamen niet voor de regeling in aanmerking. Hierdoor is er een verschil ontstaan tussen bedrijfspanen en woningen. In maatregel 25 van 'Nij Begun' wordt wel aangegeven dat er een regeling komt voor de vergoeding van waardedaling bij bedrijfspanen. Deze regeling wordt naar verwachting in de loop van 2024 opgesteld.

Over de waardedalingsregeling

Elke bewoner die tussen 16 augustus 2012 en 1 januari 2021 eigenaar was van een of meerdere woningen in het gebied waar waardedaling is vastgesteld, kan een aanvraag doen voor de waardedalingsregeling. Het IMG heeft per postcode percentages voor waardedaling vastgesteld en criteria, voorwaarden en een formulier opgesteld voor de waardedaling. Op 1 januari 2023 zijn de criteria om de waardedaling vast te stellen geactualiseerd. Daardoor zijn de waardedalingspercentages aangepast aan de situatie per peildatum 31 december 2021 en is het gebied uitgebreid met 12 postcodes. Ook bewoners die een woning hebben gekocht tussen 1 januari 2019 en 1 januari 2021 kunnen door de wijziging een aanvraag doen. De gemiddelde uitkering voor de waardedalingsregeling van de tot dusver uitgekeerde vergoedingen betreft circa € 6000,-.



Figuur 3. **Het waardedalingsgebied (bron: IMG). Percentages voor waardedaling zijn berekend per postcode.**

C. De relatie met Nij Begun

In 'Nij Begun' zijn geen specifieke maatregelen opgenomen met betrekking tot de waardedalingsregeling voor bewoners. In maatregel 25 van 'Nij Begun' wordt wel aangegeven dat er een regeling komt voor vergoeding van waardedaling bij bedrijfspanden.

D. Het voorstel om onaanvaardbare verschillen weg te nemen

De commissie ziet geen aanleiding om de verschillen die zijn ontstaan ten aanzien van de waardedalingsregeling weg te nemen. Hieronder werkt zij dat per geïdentificeerd verschil uit.

- **Verschil waardedalingsregeling voor categorie sloop-nieuwbouw.** Er zijn verschillen ontstaan tussen eigenaren van sloop-nieuwbouw woningen. Een deel van hen heeft geen vergoeding voor waardedaling ontvangen, een ander deel wél. De commissie meent dat deze laatste categorie eigenaren en vergoeding voor waardedaling heeft ontvangen als gevolg van een fout van de overheid.. De commissie meent dat de overheid deze fout niet meer moet herhalen.⁴⁸ Feit is dat de commissie daarmee geen oplossing biedt voor dit verschil.
- **Verschil waardedaling voor woningen buiten het waardedalingsgebied met fysieke schade.** Het waardedalingsgebied is gebaseerd op de methode van Atlas Research. De Afdeling acht de methode van Atlas Research en haar toepassing rechtmatig.⁴⁹ De commissie ziet daarom geen aanleiding om de onderbouwing van de grenzen voor het waardedalingsgebied ter discussie te stellen.⁵⁰

- **Verschil ten opzichte van bedrijfspanden.** In de loop van 2024 kunnen eigenaren van zakelijke bedrijfspanden bij het IMG een vergoeding voor waardedaling aanvragen. Het IMG heeft een adviescommissie ingesteld die adviseert over hoe de waardedaling van bedrijfspanden vastgesteld kan worden. De commissie constateert dat hiermee een oplossing komt voor het (onaanvaardbare) verschil tussen woningen en bedrijfspanden.

E. Betekenis voor de uitvoering

Het voorstel van de commissie heeft geen bijzondere impact op de uitvoering.

3.1.4 De waardevermeerderingsregeling

A. Gewenste uitkomst

Bewoners in het aardbevingsgebied zijn gelijkwaardig in staat gesteld om waardevermeerdering van hun woning te realiseren bij erkende materiële schade. De waardevermeerdering is gekoppeld aan verduurzaming van de woning.

De commissie adviseert deze uitkomst met de volgende bouwsteen te realiseren.

- **Advies 1.5.** EZK laat de waardevermeerderingsregeling als zelfstandige regeling aflopen en neemt deze op in de algemene verduurzamingsregeling die de commissie voorstelt.

Over de waardevermeerderingsregeling

De waardevermeerderingssubsidie is bedoeld om woningeigenaren met aardbevings schade van meer dan € 1.000,- te compenseren voor (trage) afhandeling en overlast van aardbevings schade als gevolg van gaswinning uit het Groningenveld of gasopslag Norg. De subsidie bedraagt maximaal € 4.000,- en is bedoeld voor energiebesparende of verduurzamingsmaatregelen zoals zonnepanelen, (vloer)isolatie of een warmtepomp. Het SNN verstrekt deze subsidie in opdracht van het ministerie van EZK. Bewoners kunnen de subsidie aanvragen en gebruiken na ontvangst van een schaderapport of besluitbrief, waarin erkend wordt dat er schade is vastgesteld. De waardevermeerderingssubsidie is opengesteld sinds 2017⁵¹ en loopt tot 1 februari 2024.

⁴⁸ Dit is in lijn met jurisprudentie van de Raad van State over schadevergoeding voor waardedaling: "Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling strekt het gelijkheidsbeginsel niet zo ver dat het Instituut is gehouden om een gemaakte fout te herhalen.", ABRvS 3 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1717, AB 2023/164 m.nt. H.E. Bröring.

⁴⁹ ABRvS 19 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1536, AB 2023/163, m.nt. H.E. Bröring.

⁵⁰ Voor Eexter- en-/Annervenshekanaal is ervoor gekozen om het gebied toe te voegen aan het postcodegebied voor de woningverbeterings- en verduurzamingsubsidie van € 10.000,- die wordt verstrekt door het SNN.

⁵¹ De waardevermeerderingsregeling is vanaf 2017 in beheer van de Staat. De regeling zelf bestaat sinds 2014.

B. De verschillen waar het om gaat

De toekenning van de waardevermeerderingssubsidie is afhankelijk van de vraag of schade is erkend als aardbevingschade. Verschillen die zijn ontstaan in de toekenning van aardbevingschade werken daarom door in de toekenning van de waardevermeerderingssubsidie.

Door het aflopen van de waardevermeerderingssubsidie op 1 februari 2024 ontstaan verschillen tussen gedupeerden die vóór het aflopen van de regeling een schadebesluit hebben ontvangen en gedupeerden voor wie dat niet geldt, bijvoorbeeld omdat ze dan nog in een procedure zitten.

C. De relatie met Nij Begun

In 'Nij Begun' zijn geen maatregelen opgenomen met betrekking tot de waardevermeerderingsregeling. Wel worden daarindividuele maatregelen (zoals maatregel 28, 29 en 30) aangekondigd die bewoners extra vergoeding bieden voor verduurzaming en voor overlast of immateriële schade. Dit vergroot de stapeling aan (verbonden) regelingen in relatie tot de waardevermeerderingsregeling.

D. Het voorstel om onaanvaardbare verschillen weg te nemen

De commissie vindt de waardevermeerderingsregeling wat merkwaardig. De achtergrond van deze regeling is gelegen in een tegemoetkoming in schade (vanwege overlast en lange wachttijden), maar feitelijk is het een subsidie voor verduurzaming. De commissie constateert dat er inmiddels ook veel andere regelingen zijn voor verduurzaming én voor overlast en lang wachten bij schade.

Daarom adviseert zij het volgende: laat de waardevermeerderingsregeling als zelfstandige regeling aflopen en breng deze onder in de verduurzamingsregeling die de commissie voorstelt (advies 3).

De commissie meent dat het doel van de waardevermeerderingssubsidie bereikt wordt met het bereiken van een gelijkwaardige uitkomst in het aardbevingsgebied: een veilig en schadevrij huis waar verduurzaming heeft plaatsgevonden op vergelijkbaar niveau met huizen in de omgeving.

E. Betekenis voor de uitvoering

Het aflopen van de waardevermeerderingsregeling verlicht de uitvoering. De capaciteit die hierdoor beschikbaar komt, kan effectiever worden ingezet voor de oplossingsrichting van de commissie voor de ondersteuning van de verduurzaming.

3.2 Veiligheid

A. Gewenste uitkomst

ADVIES 2:

Iedere bewoner heeft recht op een huis dat veilig is, nu en in de toekomst

Elke bewoner in het aardbevingsgebied heeft recht op een huis dat veilig is volgens de daarvoor geldende standaard. Dat geldt niet alleen voor bewoners van de woningen binnen de versterkingscope, maar ook voor bewoners in de rest van het aardbevingsgebied.

Niet alleen de fysieke sterkte van het huis is belangrijk, maar ook de beleving van veiligheid door de bewoner. Wanneer bewoners daarover zorgen hebben wordt in gesprek met de bewoner gezocht naar een passende oplossing.

De gewenste uitkomst is dat alle ruim 27.000 huizen in de versterkingscope van NCG, in de kern van het aardbevingsgebied, zijn onderzocht op of de woningen veilig zijn. Ook woningen buiten de scope met een veiligheidsrisico zijn onderzocht. Onveilige woningen zijn versterkt of opnieuw gebouwd. Bij bewoners buiten de versterkingscope zijn eventuele twijfels over de veiligheid van hun woning weggenomen.

Om te beoordelen of een huis veilig is, geldt de veiligheidsnorm.⁵² Als een huis niet veilig is, moet de overheid het versterken zodat het huis wel aan de veiligheidsnorm voldoet. Hiervoor is de overheid verantwoordelijk. Als een huis veilig is, dan is het 'op norm' en hoeft er in beginsel geen versterking of sloop-nieuwbouw plaats te vinden in het kader van de versterkingsoperatie.

52 Voor de risico's gerelateerd aan de aardbevingen in Groningen, neemt het kabinet de Meijdam-norm als uitgangspunt: ieder persoon mag per jaar maximaal een kans van 1 op 100.000 hebben om bij een aardbeving te overlijden door het instorten van een gebouw, of afbrokkeling van onderdelen daarvan, zoals een schoorsteen.

Het kan voorkomen dat een huis op norm is, maar waarbij het sociaal onacceptabel is in relatie tot de straat of wijk dat er geen sloop-nieuwbouw plaatsvindt. De gemeenten hebben in overleg met NCG de ruimte om in overleg met de bewoners tot een passende oplossing te komen.

De commissie adviseert deze uitkomst met de volgende bouwstenen te realiseren.

- **Advies 2.1.** NCG gaat met bewoners die deel uitmaken van de versterkingsoperatie in gesprek over de benodigde versterking en een passende oplossing.
- **Advies 2.2.** NCG gaat proactief op zoek naar huizen in het aardbevingsgebied die een veiligheidsrisico lopen.

B. De verschillen waar het om gaat

De commissie ziet dat er bij de bewoners van de 27.000 woningen in de versterkingscope van NCG verschillen (zijn) ontstaan in de uitvoering van versterking. Bij alle bewoners wordt een veilige woning gerealiseerd, maar er zijn verschillen opgetreden in de manier waarop dat heeft plaatsgevonden.

Dit vanwege:

- veel verschillende processen en voorwaarden. Zo zijn er diverse NPR-richtlijnen (NPR 2015, NPR 2017T1 en T2, NPR2018 T1, T2, NPR 2020 T5) van toepassing geweest, soms zelfs meerdere binnen een jaar. Deze NPR-richtlijnen zorgen er allemaal voor dat een veilige woning gerealiseerd wordt, maar kunnen leiden tot meer of minder zware versterking.
- allerlei 'pilots' en 'batches', elke met andere voorwaarden.
- bestuurlijke afspraken die de bewoners in de versterkingsoperatie hebben opgedeeld in verschillende categorieën, elke met andere voorwaarden.
- verschillende beoordelingsmethoden op woningen, variërend van de reguliere NPR-opname, de typologie- en de praktijkaanpak.⁵³
- verschillen in de toepassing van de beoordelingswijze door deskundigen en daarmee ook in de uitkomst van de berekeningen.
- verschillende momenten waarop de bewoner onderdeel kon worden van de versterkingsoperatie, waardoor er verschillende voorwaarden gelden.
- verschillen tussen bewoners die huurder of eigenaar zijn.⁵⁴



Figuur 4. De Statenlaan in Appingedam, waarbij de ene buurman wel en de andere buurman niet in aanmerking kwam voor sloop-nieuwbouw naar aanleiding van de versterking.

⁵³ Deze beoordelingsmethoden zorgen allemaal ervoor dat een veilige woning gerealiseerd wordt, maar kunnen tot verschillen in benodigde versterkingsmaatregelen leiden. Versnellingspakket, 23 januari 2020.

⁵⁴ Zie bijlage 3 voor een overzicht van verschillen.

Onder aan de streep heeft – of krijgt – iedereen een veilig huis. Voor elk huis wordt namelijk gezorgd dat dit aan de Meijdam-norm voldoet. Maar er zijn veel verschillen ontstaan in hoe dat veilige huis gerealiseerd is en het tempo waarin dat gebeurt. Andere processen en voorwaarden hebben geleid tot verschillen in de versterkingsoperatie. Voor sommige huizen betekende dit: geen versterking, voor andere sloop-nieuwbouw.

Daarnaast zijn er verschillen ontstaan tussen woningen die in hetzelfde sociaalmaatschappelijke gebied liggen (lees: zelfde straat, wijk of dorp) waarvan het ene deel zich binnen en het andere deel zich buiten de huidige versterkings-scope van de NCG bevindt.

Het verschil in proces en voorwaarden en gebied waarbinnen de versterking plaatsvindt, heeft een aantal belangrijke neveneffecten veroorzaakt. Deze neveneffecten leiden tot extra verschillen en zijn daarom voor de commissie belangrijk. De overheid moet niet alleen zorgen voor een veilig huis, maar ook de hierna volgende neveneffecten zo goed mogelijk wegnemen.

- A. Regie van de bewoner.** De verschillen in proces en voorwaarden hebben onder bewoners gezorgd voor veel onduidelijkheid, onzekerheid en onvoorspelbaarheid over waar zij ten aanzien van hun huis ‘aan toe’ zijn. Daardoor ervaren zij in veel gevallen geen regie meer over hun eigen situatie. Dit is onder andere naar voren gekomen in gesprekken die de commissie heeft gevoerd tijdens de bewonersbijeenkomst. In het verslag van de bewonersbijeenkomst in bijlage 6 is een aantal van deze situatieschetsen opgenomen.
- B. Mate van verduurzaming.** Een positief neveneffect voor een deel van de bewoners van wie het huis is versterkt, is dat het huis ook is verduurzaamd.⁵⁵ Bij de versterking van woningen betreft dit vaak het toepassen van extra isolatiemaatregelen. Hoe zwaarder de versterking, hoe meer isolatie vaak meegenomen wordt conform het bouwbesluit of meegekoppeld kan worden. Bij woningen die gesloopt en nieuw gebouwd zijn, gaat dit veelal om het aardgasvrij maken van woningen. Praktisch betekent dit dat bewoners van huizen die zwaarder versterkt of nieuw gebouwd zijn, behalve een veilig huis ook een verduurzaamd huis hebben gekregen.

Dit leidt vaak tot lagere maandlasten en een hogere kwaliteit van de woning dan bij bewoners die te maken hebben met een lichtere of geen versterking, waar dus geen verduurzaming heeft plaatsgevonden. De zwaarte van de versterking die nodig is komt voort uit de beoordeling met de NPR-richtlijn die is toegepast (waarbij grofweg geldt: hoe ouder de NPR, hoe zwaarder de versterking die nodig is). Er zijn in korte periode veel wijzigingen van de NPR-norm geweest waardoor binnen buurten en straten er verschillen zijn ontstaan in de mate van versterking die nodig is en daarmee ook de mate van verduurzaming die meegenomen is. Ook zijn verschillen in verduurzaming ontstaan doordat NCG of aannemers dit in sommige gevallen wel en in andere gevallen niet kosteloos hebben meegenomen.

- C. Sociale cohesie in dorp en wijk.** De aanpak van NCG is in 2018 veranderd van een gebiedsgerichte naar een risicogerichte benadering van versterken. Dat heeft geleid tot situaties waarin bewoners binnen hetzelfde huizenblok onder verschillende voorwaarden behandeld zijn. Of dat bewoners aan de ene kant van de straat anders zijn behandeld dan bewoners aan de andere kant van de straat. Dergelijke verschillen tussen hoe buuren zijn behandeld, hebben impact. Het is een bron voor sociale spanningen, afgunst en uitsluiting in wijk of dorp.

⁵⁵ Dat was niet het doel van de versterking, maar een plicht omdat de overheid het Bouwbesluit moet toepassen. In het Bouwbesluit staan eisen aan de mate van verduurzaming van de woningen. Bij nieuwbouwwoningen en bij woningen waar ingrijpende renovaties aan de orde zijn door de versterking, is de overheid verplicht om tot verduurzamingsmaatregelen over te gaan conform bestaande wet- en regelgeving, zoals het Bouwbesluit en het Besluit bouwwerken leef-omgeving. Het betreft hier met name isolatiemaatregelen.

C. De relatie met Nij Begun

In 'Nij Begun' spreekt het kabinet de ambitie uit om de versterkingsoperatie meer mens- en gebiedsgericht uit te voeren. De commissie is een groot voorstander van deze lijn en ziet dit als een belangrijke manier om verschillen in het versterkingsgebied weg te nemen.

Het kabinet streeft naar een gebiedsgerichte aanpak waarin veiligheid voorop staat, en wel in een geïntegreerde aanpak waarbij veiligheid, versterking en leefbaarheid hand in hand gaan (maatregel 10). De commissie deelt het belang van deze geïntegreerde, gebiedsgerichte aanpak als structurele werkwijze in het versterkingsgebied. De commissie onderschrijft daarin het belang van één aanspreekpunt en één gebiedsgericht loket voor alle bewoners (maatregel 22) en aardbevingscoaches in elke gemeente (maatregel 23).

De commissie stelt voor deze aanpak op een aantal cruciale elementen aan te vullen, zoals een deur-tot-deur aanpak en een duidelijk gelijkwaardig resultaat ten aanzien van verduurzaming. Daarnaast vindt de commissie dat de gebiedsgerichte aanpak voor elke bewoner moet leiden tot één plan waarin duidelijk wordt hoe en wanneer schadeherstel, versterking en verduurzaming plaatsvindt en waar ook aandacht is voor sociaal-maatschappelijke aspecten. En daarin niet alleen bewoners in de versterkingsoperatie mee te nemen, maar ook hun buurt-, wijk- of dorpsgenoten.

Op die manier kan daadwerkelijk gewerkt worden aan een gelijkwaardige uitkomst binnen sociaal en ruimtelijk samenhangende gebieden. De uitgangspunten voor de gebiedsgerichte deur-tot-deur aanpak werkt de commissie verder uit in hoofdstuk 4.

D. Het voorstel om onaanvaardbare verschillen weg te nemen

De commissie meent dat elke bewoner in het aardbevingsgebied moet kunnen wonen in een huis dat veilig is. Dat geldt voor de bewoners van de ongeveer 27.000 woningen binnen de 'versterkingsscope' van NCG, maar ook voor andere bewoners in het aardbevingsgebied met woningen waarvoor versterking nodig is, ook al liggen ze niet in de 'scope' van NCG.

De commissie constateert dat bij het versterken van huizen de gelijkwaardige uitkomst, - een veilig huis -, al voorop staat. Over hoe dit gerealiseerd wordt en waarom, is betere communicatie door de overheid vereist dan voorheen het geval was. Niet alleen de fysieke sterkte van het huis is belangrijk, maar ook de beleving van veiligheid door de bewoner. Wanneer bewoners daarover zorgen hebben wordt in gesprek met de bewoner gezocht naar een passende oplossing. De NCG heeft hier reeds middelen voor beschikbaar gekregen in de vorm van een knelpuntenpot. Tevens is van belang dat er in het uitvoeren van de versterking voor bewoners geen onaanvaardbare en vaak ook heel zichtbare verschillen ontstaan in de context van hun dorp, wijk of buurt. De NCG en gemeenten hebben hier reeds middelen voor beschikbaar gekregen in de vorm van een knelpuntenpot

Hieronder gaat de commissie in op haar voorstel om een gelijkwaardige uitkomst te realiseren en daarin verschillen zo veel mogelijk weg te nemen of te mitigeren⁵⁶.

- **Advies 2.1.** NCG gaat met bewoners die deel uitmaken van de versterkingsoperatie in gesprek over de benodigde versterking en een passende oplossing.

De NCG neemt bewoners op basis van de veiligheidsbeoordeling mee in hoe voor hem of haar een veilig huis wordt gerealiseerd, waarom op deze wijze en gaat in gesprek over eventuele zorgen die de bewoner heeft. Die zorgen kunnen breder zijn dan de fysieke veiligheid van de woning.

⁵⁶ De commissie heeft overwogen om te adviseren de ontstane onaanvaardbare verschillen weg te nemen door met terugwerkende kracht één NPR-richtlijn te hanteren en dit voor alle bewoners gelijk te trekken. De commissie heeft hier niet voor gekozen. Voor een deel van de bewoners heeft de uitvoering van de versterking al plaatsgevonden en een deel van de bewoners is al dusdanig ver in het proces dat dit tot enorme vertraging zal leiden. Ook is belangrijk dat de NPR-richtlijn gebaseerd is op de meest actuele wetenschappelijke en technische inzichten over de intensiteit van aardbevingen, de invloed van de ondergrond, de weerstand van gebouwen tegen aardbevingen en berekeningsmethoden. Daarmee wordt in ogen van de commissie gebruik gemaakt van de beste kennis die er is om te bepalen op welke manier het beste de gewenste uitkomst voor de bewoner kunnen realiseren: een veilig huis.

Het gaat om het vinden van een passende oplossing voor en met de bewoners⁵⁷. Geef op die manier regie terug aan bewoners en voorkom dat bewoners zich moet navigeren door de ingewikkelde versterkingsoperatie. De commissie adviseert om deze benadering structureel onderdeel te laten zijn van de (gebiedsgerichte deur-tot-deur) aanpak van de NCG. Zie voor een uitwerking van deze aanpak advies 5.

- **Advies 2.2.** NCG gaat proactief op zoek naar huizen in het aardbevingsgebied die een veiligheidsrisico lopen.

De commissie vindt het een belangrijke taak voor de overheid om actief op zoek te gaan naar huizen die nu buiten de versterkings-scope liggen maar die mogelijk wel een veiligheidsrisico lopen. Ook dat is nodig om een gelijkwaardige uitkomst te kunnen bieden, namelijk een veilige woning. De commissie vindt het van belang dat bewoners die twijfels hebben over de veiligheid van hun woning hier melding van kunnen maken en dat hier serieus naar gekeken wordt. Ook heeft de overheid de plicht om zelf op zoek te gaan naar huizen die onterecht niet in beeld zijn om versterkt te worden. De commissie ziet zich hierin gesteund door het recente onderzoek en advies van het Advies College Veiligheid Groningen (ACVG) van februari 2023. Het ACVG laat zien dat er ook gebouwen zijn in het aardbevingsgebied die nog geen onderdeel uitmaken van de versterkingsoperatie, maar wel mogelijk kwetsbaar zijn bij een aardbeving.⁵⁸

De commissie ziet de volgende twee instrumenten voor de aanpak die hierin kunnen voorzien:

- **Verbetering Loket Opname op Verzoek.** Bij twijfels van de bewoners moet er altijd serieus naar hun situatie gekeken worden. Het instrument Loket Opname op Verzoek (LOOV)⁵⁹ kan hiervoor een adequaat instrument kan zijn. De commissie heeft signalen ontvangen dat de drempel voor bewoners nog te hoog is om een melding te doen bij het loket. Dit vraagt om een verbetering van het proces Loket Opname op Verzoek (LOOV).

- **Gebiedsgerichte deur-tot-deur aanpak in het versterkingsgebied.** De commissie ziet de gebiedsgerichte deur-tot-deur aanpak in het versterkingsgebied als een belangrijk instrument om de huizen van bewoners die nu geen onderdeel uitmaken van de versterkings-scope van 27.000 woningen maar wel in dezelfde sociaal en ruimtelijk afgebakende gebieden liggen aandachtig op het aspect van constructieve sterkte te bekijken en te kijken of er mogelijke risico's voor de veiligheid aan de orde zijn die vragen om nader onderzoek.

Adviezen die in samenhang met de versterking moeten worden gezien. De commissie adviseert om in het versterkingsgebied via een gebiedsgerichte aanpak schadeherstel, versterking, verduurzaming en het werken aan leefbaarheid en sociale cohesie met prioriteit aan te pakken. Deze gebiedsgerichte aanpak stelt aanvullende eisen aan lopende gebiedsgerichte trajecten. Het is omvangrijker (elke deur), breder (schade, versterking, verduurzaming, leefbaarheid⁶⁰) en meer integraal vanuit het perspectief van de bewoner (één plan, één aanspreekpunt, één loket/gebiedsteam). In advies 5 werkt de commissie de gebiedsgerichte aanpak verder uit.

Aanvullend adviseert de commissie om versnelde verduurzaming naar het niveau aardgasvrij-gereed als instrument in te zetten om verschillen in de uitvoering van de versterking weg te nemen (advies 3) en dat de gemeente, samen met bewoners, werkt aan de voorwaarden voor het vergroten van sociale cohesie en leefbaarheid in buurten, wijken en dorpen (advies 4).

Naar het inzicht van de commissie kan met bovenstaande bouwstenen elke bewoner dezelfde gelijkwaardige uitkomst geboden worden en kunnen daarin onaanvaardbare verschillen zoveel mogelijk worden weggenomen.

57 Hiervoor kan gebruik worden gemaakt van een vaste methode. In de afhandeling van de toelagenaffaire is hiervoor ervaring opgedaan met de 'doorbraakmethode'. Een vaste methode waarlangs maatwerk geboden wordt om tot een passende oplossing te komen die aansluit bij de specifieke situatie van de bewoner. Doordat een vaste methode te hanteren die vergelijkbaar en transparant is, kan ook beter geleerd worden wat passende oplossingen zijn in situaties. De commissie bedoelt hier overigens niet het ter discussie stellen van de veiligheidsnorm, het gaat om vanuit het perspectief van de bewoner kijken waar de zorgen zitten, goede communicatie en goed luisteren.

58 ACVG. 'Veiligheid van de gebouwen buiten de scope van de versterkingsoperatie', 28 februari 2023.

59 Het loket waar gebouweigenaren een opname kunnen aanvragen, als zij twijfelen over de veiligheid van hun gebouw dat niet tot de scope behoort. Het loket is een onderdeel van NCG.

60 Waarin ook sociaalmaatschappelijke aspecten meegenomen worden.

BOX 3.**Omgaan met sloop-nieuwbouw binnen het versterkingsgebied**

De commissie voorziet dat er een ingewikkeld vraagstuk blijft bestaan rondom de toepassing van sloop/nieuwbouw van woningen in bepaalde dorpen of wijken.

De commissie is er in beginsel geen voorstander van om sloop/nieuwbouw toe te passen bij woningen waar dit vanuit veiligheidsoverwegingen en de daarbij benodigde versterkingsmaatregelen niet noodzakelijk is.

Om met verschillen om te gaan die betrekking hebben op verduurzaming als gevolg van versterking of sloop/nieuwbouw stelt de commissie voor om alle woningen naar minimaal hetzelfde niveau van aardgasvrij-gereed te brengen (advies 3). Voor wijken waar veel sloop/nieuwbouw aan de orde is, kan samen met de buurt en de gemeente gewerkt worden aan een plan om de hele buurt vroegtijdig aardgasvrij te maken. De commissie koppelt dit aan het werken aan leefbaarheid en sociale cohesie in het gebied (advies 4). Hiermee poogt de commissie een deel van de verschillen te verzachten.

Los van verschillen in de mate van verduurzaming kunnen er nog andere redenen zijn om toch in bepaalde wijken over te gaan tot sloop-nieuwbouw. Denk aan plannen voor wijkvernieuwing of het aangezicht van een straat, wijk of dorp die reden kunnen zijn om over te gaan tot sloop-nieuwbouw, zoals dat ook elders in Nederland aan de orde kan zijn. Dit is in principe een zaak van gemeenten en woningcorporaties, die uiteraard wel in samenhang met de schadeafhandeling en versterkingsoperatie vorm moet krijgen.

De commissie benadrukt dat in haar ogen voor de versterkingsoperatie de prioriteit moet liggen bij woningen die vanuit veiligheidsoverwegingen versterkt moeten worden. De commissie vindt het verstandig dat gemeenten enige ruimte hebben om, daar waar het sociaal en ruimtelijk onacceptabel is om niet tot sloop/nieuwbouw over te gaan, hier met het betreffende gebied tot een passende oplossing te kunnen komen. De NCG heeft hier middelen voor beschikbaar gekregen in de vorm van een knelpuntenpot.

E. De betekenis voor de uitvoering

De commissie ziet voor de uitvoering van haar voorstel aandachtspunten met betrekking tot de aanpak, benodigde capaciteit, prioritering en governance. Dit gaat onder andere over het afbakenen van het versterkingsgebied, de inzet van de benodigde capaciteit voor de deur-tot-deur benadering en de governance voor de gebiedsgerichte aanpak. In hoofdstuk 4 van dit advies doet de commissie een aantal voorstellen voor hoe de overheid grip krijgt en houdt op de uitvoering van de gebiedsgerichte aanpak.

Voor de commissie geldt dat de versterkingsoperatie onverkort en met prioriteit moet doorgaan. Op de uitkomst van de beoordeling van veiligheid of de benodigde versterkingsmaatregelen van de woningen die in de huidige versterkings-scope van de NCG zijn opgenomen, heeft het voorstel van de commissie geen grote impact.

Voor ongeveer een derde van de ruim 27.000 woningen in de versterkingsoperatie is de versterking al gerealiseerd of is vastgesteld dat de woning aan de veiligheidsnorm voldoet (circa 9.500 huizen)⁶¹. Voor ongeveer twee derde van de versterkingsoperatie moeten dus nog stappen moeten worden gezet om vast te stellen of de woning veilig is of dat versterkingsmaatregelen genomen moeten worden om het veilige huis te realiseren (ruim 17.500 adressen). Daarvan is voor ruim 11.500 huizen duidelijk dat zij versterkt moeten worden, maar is de versterking nog niet afgerond en vaak nog niet begonnen. Bij ruim 6.100 woningen is de beoordeling nog niet afgerond.

Wel is er vanuit het oogpunt van uitvoerbaarheid een tweetal aandachtspunten.

⁶¹ Cijfers afkomstig van de voortgangsrapportage NCG van juli 2023. Voor bewoners van ruim 3850 adressen (14%) is de veilige woning tot dusver gerealiseerd. Zij zijn versterkt of nieuw opgeleverd. Voor bewoners van tot op heden ruim 5500 adressen (20%) geldt dat hun woning voldoet aan de veiligheidsnorm; bij ongeveer 500 van deze woningen wordt nog extra aanvullend onderzoek gedaan ten aanzien van de veiligheid naar aanleiding van een kwaliteitstoets die NCG in juni 2023 heeft uitgevoerd.

1. Deadline versterkingsoperatie 2028 in relatie tot verbrede opgave.

De belangrijkste potentiële impact die de commissie ziet, is die op de deadline voor de versterkingsoperatie die op 2028 is gesteld. De commissie realiseert zich dat het verbreden van de opgave van het schadeherstel en de verduurzaming naar het niveau aardgasvrij-gereed, op gespannen voet kan staan met de huidige deadline van 2028 die de NCG is gesteld voor de versterkingsoperatie. Voor de commissie geldt dat de versterkingsoperatie onverkort en met prioriteit moet doorgaan.

De commissie stelt voor hier als volgt mee om te gaan.

- *Veiligheid voorop in de prioritering, gevolgd door schadevrij en verduurzaam.*

De commissie legt in lijn met het huidige beleid topprioriteit bij het beoordelen en versterken van de woningen in de versterkingsscope die nog niet op norm zijn verklaard. De commissie tornt niet aan de daarvoor gestelde deadline van 2028.

Voor alle huizen die nog versterkt moeten worden, is het vanuit het perspectief van zowel de bewoner als efficiency logisch bij de versterking zo veel mogelijk gelijktijdig het huis schadevrij te maken en te verduurzamen. En zoveel mogelijk gelijktijdig met het dorp, de wijk of buurt waarin die huizen zich bevinden. De commissie roept de betrokken instanties op hier maximale ruimte in te zoeken en duidelijkheid te bieden aan de bewoner wanneer de werkzaamheden gerealiseerd kunnen worden (ook als dit pas na 2028 kan).

Waar dit leidt tot onaanvaardbare vertraging van de versterking van andere huizen die dat hard nodig hebben en waarbij de tijd dringt, gaat de versterking voor. Ook al betekent dit dat voor het schadevrij maken en de verduurzaming later opnieuw aangeklopt moet worden, bij huizen die eerder al versterkt zijn. Hoe onwenselijk dat ook is voor de betreffende bewoners, de commissie stelt de veiligheid van alle te versterken huizen boven schadevrij en duurzaam en de begrijpelijke wens van bewoners om in één keer geholpen te worden.

- *Eigen regie voor bewoners bij verduurzaming van woningen naar aardgasvrij-gereed.*

De bewoners worden, indien zij dit wensen, zo snel mogelijk geholpen bij verduurzaming van hun woning. De commissie vindt het belangrijk dat wanneer de bewoner in het versterkingsgebied de verduurzaming naar aardgasvrij-gereed sneller wil realiseren dan dat voor de overheid mogelijk is in de planning, hij de mogelijkheid moet hebben deze verduurzaming onder eigen regie te laten realiseren, hierin adequaat ondersteund te worden, en de kosten hiervan vergoed te krijgen. In paragraaf 3.3 gaat de commissie hier nader op in.

2. Prioritering van de gebiedsgerichte aanpak binnen de versterkingsopgave

De commissie vindt dat alle bewoners in het versterkingsgebied in dorpen, buurten of wijken met sociaal- en ruimtelijke samenhang onderdeel zijn van de gebiedsgerichte aanpak. Zij moeten er van op aan kunnen dat hun woning en hun dorp en wijk aan de beurt komen en dat er voor hen gewerkt wordt aan een gelijkwaardige uitkomst ten aanzien van een veilige, schadevrije en gelijkwaardig verduurzaamde woning. Zoals aangegeven staat veiligheid voorop.

De commissie adviseert om te beginnen met dorpen en wijken in de kern van de versterkingsoperatie waar de noodzaak en urgentie het grootst zijn en dit geleidelijk uit te breiden. Zij verwacht dat dergelijke gebieden al vooraan in het lokale plan van aanpak van de gemeente staan en in het meerjarenversterkingsprogramma (MJVP) van NCG. Prioriteiten stellen is een taak van de gemeente, na overleg met NCG. In hoofdstuk 4 geeft de commissie hiervoor een aantal handvatten.

3.3 Verduurzaming

A. Gewenste uitkomst

ADVIES 3:

Iedere bewoner in het aardbevingsgebied die dat wil kan zijn huis laten verduurzamen naar het niveau aardgasvrij-gereed.

Alle bewoners in het aardbevingsgebied moeten hun huis op gelijkwaardige wijze als andere huizen in hun dorp, wijk of buurt kunnen verduurzamen.

Verduurzaming is in het advies van de commissie een belangrijk instrument om ontstane verschillen te beperken, draagt bij aan herstel van de sociale cohesie en leefbaarheid in buurten, wijken en dorpen en draagt bij aan lagere maandlasten voor bewoners.

De commissie adviseert dat *iedereen* in het aardbevingsgebied, die dat wil, zijn huis moet kunnen laten verduurzamen naar het niveau aardgasvrij-gereed. Voor bewoners die hun huis nog moeten versterken wordt het aardgasvrij-gereed maken van de woning zoveel als mogelijk meegenomen bij de versterking, indien de bewoner dit wenst. In het versterkingsgebied moet dit zoveel mogelijk in 2028 zijn gerealiseerd, om verschillen tussen woningen die ontstaan (zijn) door de versterking te beperken.

Voor bewoners in het versterkingsgebied, van wie de woning niet (meer) versterkt hoeft te worden omdat deze reeds versterkt is of niet onderdeel is van de versterkingsoperatie, wordt gefaciliteerd dat zij de verduurzaming naar aardgasvrij-gereed zoveel mogelijk vòòr 2028 in eigen regie kunnen uitvoeren. In de rest van het aardbevingsgebied moet dit, zoals afgesproken in Nij Begun, uiterlijk in 2035 zijn gerealiseerd. Uiteraard alleen als de bewoner dit ook zelf wil.

De commissie adviseert dat bewoners in het aardbevingsgebied deze stap zonder eigen bijdrage kunnen zetten.⁶² De commissie adviseert ook dat in de uitvoering van de verduurzamingsaanpak het meest prioriteit en aandacht gegeven wordt aan de zwaarst getroffen en meest kwetsbare situaties. De prioritair gebieden in de gebiedsgerichte aanpak (advies 5) kunnen daar een handvat in zijn.

De commissie formuleert de volgende bouwstenen om de gewenste uitkomst te realiseren.

- **Advies 3.1.** EZK en BZK maken samen met betrokken instanties een plan voor het uitvoeren van de verduurzaming naar aardgasvrij-gereed.
- **Advies 3.2.** NCG biedt bewoners in het versterkingsgebied de mogelijkheid verduurzaming naar aardgasvrij-gereed waar gewenst en waar mogelijk te koppelen aan versterking of door de bewoner in eigen regie uit te laten voeren.
- **Advies 3.3.** Het IMG biedt bewoners in de rest van het aardbevingsgebied die kiezen voor schadeherstel in natura de mogelijkheid de verduurzaming naar aardgasvrij-gereed waar gewenst en waar mogelijk te koppelen aan herstel van de schade (door IMG of in eigen regie)
- **Advies 3.4.** EZK en BZK zorgen dat bewoners in het aardbevingsgebied gebruik kunnen maken van één regeling voor verduurzaming naar aardgasvrij-gereed óf dat zij ondersteund worden in het samenbrengen van de verschillende verduurzamingsregelingen ten behoeve van één subsidiebesluit of meerdere samenhangende besluiten.
- **Advies 3.5.** EZK en BZK sturen er samen met gemeenten op dat de capaciteit, materialen en infrastructuur voor warmtenetten en het elektriciteitsnet in het aardbevingsgebied op orde komen om het aardbevingsgebied aardgasvrij te kunnen maken.

⁶² De adviezen van de commissie richten zich op het aardbevingsgebied. Dat is de scope van de opdracht die de commissie heeft meegekregen omdat hier verschillen zijn ontstaan in de schadeafhandeling en de uitvoering van de versterking. Het voorstel voor dit gebied om woningen te verduurzamen naar aardgasvrij-gereed zonder eigen bijdrage is een instrument om verschillen weg te nemen als gevolg van die schadeafhandeling en versterking. En het is een instrument waarmee een gelijkwaardige toekomst geboden wordt voor iedereen in dat gebied, en daarmee een belangrijke pijler voor het versterken van de sociale cohesie. De commissie stelt dus dat voor dit gebied een extra stap gezet moet worden, ook ten opzichte van maatregel 29 van 'Nij Begun'. De commissie vindt het van belang dat een aardgasvrijgerede woning voor iedereen in het aardbevingsgebied realiseerbaar is, zeker ook voor de financieel kwetsbare huishoudens. De commissie vindt het ook belangrijk dat de bewoners in het aardbevingsgebied duidelijkheid hebben waarop ze kunnen rekenen en dat er niet door het indelen in categorieën woningen en bijdragen er weer nieuwe verschillen gaan ontstaan. De commissie realiseert zich wel dat er in de ene woning een hogere bijdrage nodig zal zijn dan in de andere woning om deze aardgasvrij-gereed te maken. Op basis van de cijfers die de commissie van het Ministerie van EZK heeft ontvangen is bedraagt het maximale verschil dat aan extra financiële bijdrage nodig is tussen de €18.000 en de €26.000,- euro. De verwachting is dat financieel krachtigere huishoudens in het verleden al meer hebben geïnvesteerd in de verduurzaming van hun woning waardoor dit verschil beperkter zal zijn. De commissie vindt daarom de potentiële verschillen met oog op het bieden van een gelijkwaardige uitkomst te billijken.

Indien de aannames die de commissie hanteert niet kloppen en de omvang van de verschillen structureel en substantieel omvangrijker zijn kan de commissie zich voorstellen dat er gegeven beschikbare financiële middelen nadere keuzes worden gemaakt, waarbij financieel kwetsbare huishoudens het meest worden ondersteund. De commissie stelt voor dit mee te nemen in de uitvoeringstoets die naar aanleiding van dit advies wordt uitgebracht.

B. De verschillen waar het om gaat

De commissie constateert dat er verschillen zijn ontstaan in de mate waarin bewoners de mogelijkheid hebben gekregen om hun huis te verduurzamen als gevolg van de afhandeling van schade en de uitvoering van de versterking. De commissie ziet ook een stapeling van aan elkaar verbonden regelingen. Concreet gaat het om de volgende verschillen:

- **Verschil door grote mate van kosteloze verduurzaming voor bewoners als neveneffect van de uitvoering van de versterking.** Bewoners van huizen in de versterkingsoperatie die zwaarder versterkt of nieuw gebouwd zijn, hebben een duurzamere woning teruggekregen dan bewoners die te maken hebben met een lichtere of geen versterking. Deze verschillen hebben met name te maken met de mate van isolatie (bijvoorbeeld van dak of spouwmuur), maar kunnen ook betrekking hebben op een woning die volledig naar aardgasvrij is verduurzaamd als gevolg van sloop-nieuwbouw. Deze ontstane verschillen zijn verder vergroot doordat verduurzaamde huizen lagere maandlasten hebben en van hogere kwaliteit zijn.
- **Verschil in de mate van kosteloze verduurzaming voor bewoners als koppelkans.** Bij het uitvoeren van de versterking zijn nog meer verschillen ontstaan in de mate van verduurzaming doordat NCG of aannemers deze in sommige gevallen wel en in andere gevallen niet kosteloos hebben meegenomen. Dit betreft met name isolatiemaatregelen.

- **Verschil in uitgekeerde subsidie voor verduurzaming en/of woningverbetering als gevolg van de versterkingsoperatie.** Voor de huizen die (ook) versterking nodig hebben, zijn subsidieregelingen beschikbaar afhankelijk van het blok (A, B of C) waarin het huis is ingedeeld in de bestuurlijke afspraken in 2020. Subsidie is ook afhankelijk van de vraag of de bewoner heeft gekozen voor een herbeoordeling op basis van nieuwe inzichten.
- **Verschil in uitgekeerde subsidie voor verduurzaming als gevolg van de schadeafhandeling en het buiten de versterkingsoperatie vallen.** Afhankelijk van of een bewoner erkende schade van meer dan € 1.000,- heeft, komt de bewoner wel of niet in aanmerking voor de waardevermeerderingsregeling van € 4.000,-. Als een woning niet in het versterkingsprogramma zit van de NCG, maar wel binnen het waardedalingsgebied valt en voor 1 januari 2016 is gebouwd, kunnen de bewoners van deze woning aanspraak maken op de subsidie verduurzaming en woningverbetering van € 10.000,-. Deze subsidie hoeft niet aan verduurzaming te worden besteed, maar kan ook worden ingezet voor woningverbetering (zoals een nieuwe keuken of badkamer).

Hieronder staan de verschillende regelingen die bewoners uit het aardbevingsgebied kunnen inzetten voor verduurzaming en/of woningverbetering. Afhankelijk van hun situatie komen zij voor verschillende (combinaties van) regelingen in aanmerking.

Subsidieregelingen versterkingsoperatie (+/-27.000 woningen)				
	Huis beoordeeld op oude inzichten (NPR 2018 T2 of eerder)	Huis (her)beoordeeld op nieuwe inzichten (NPR 2020T5)		Maatregelen Nij Begun
Blok A (+/- 13.000 huizen)	Subsidie verduurzaming €7.000,-	Subsidie verduurzaming en woningverbetering €17.000,-	Gift: €13.000,- vrij besteedbaar	Verduurzaming in natura Woningen die nog ingrijpend versterkt moeten worden aardgasvrij-gereed maken (M28)
Blok B (+/- 4000 huizen)	Subsidie verduurzaming €7.000,-	Subsidie Blok B €17.000,-	Gift: €13.000,- vrij besteedbaar	
Blok C (+/- 10.000 huizen)		Subsidie verduurzaming en woningverbetering €17.000,-		Verduurzamingsstimulering Isolatie naar aardgasvrij-gereed Stimuleringsmaatregel voor isolatiemaatregelen voor woningen met maEge of slechte energielabels (M29)
Schade > €1000,-	Subsidie waardevermeerdering €4.000,- voor verduurzaming	Subsidie waardevermeerdering €4.000,- voor verduurzaming		

Subsidieregelingen aardbevingsgebied, m.u.v. versterkingsoperatie (+/-250.000 woningen)				
	Woning gebouwd voor 1 januari 2016	Schade > €1000,-		Maatregelen Nij Begun
Waardedalingsgebied exclusief versterkingsoperatie NCG (inclusief M30)	Subsidie verduurzaming en woningverbetering €10.000,-	Subsidie waardevermeerdering €4.000,- voor verduurzaming		Verduurzamings- stimulering Isolatie naar aardgasvrij-gereed Stimulerings- maatregel voor isolatie- maatregelen voor woningen met matige of slechte energie-labels (M29)
Rest effectgebied		Subsidie waardevermeerdering €4.000,- voor verduurzaming		

Figuur 5 Mogelijke subsidieregelingen

Naast de specifieke subsidies voor verduurzaming in het kader van de afhandeling van schade en de uitvoering van de versterking bestaan er vele gemeentelijke, provinciale en landelijke verduurzamingsregelingen (subsidies en leningen). Net als andere bewoners kunnen de bewoners uit het aardbevingsgebied daar aanspraak op maken.⁶³

C. De relatie met Nij Begun

De commissie deelt de intentie die het kabinet in 'Nij Begun' uitsprekt om het aardbevingsgebied met voorrang te verduurzamen. Het kabinet geeft aan de morele verplichting te voelen om mensen in dit gebied te helpen met isolatiemaatregelen die hun energierekening omlaag brengen. Hiertoe neemt het kabinet drie concrete maatregelen (maatregel 28, 29 en 30⁶⁴). De commissie steunt deze maatregelen. Voor maatregel 29 stelt de commissie dat voor alle bewoners in het aardbevingsgebied verduurzaming tot het niveau aardgasvrij-gereed gerealiseerd moet kunnen worden gesubsidieerd door de overheid.

BOX 4.

Aardgasvrij en aardgasvrij-gereed maken van woningen

Aardgasvrij-gereed betekent dat een woning goed genoeg geïsoleerd is om de woning aardgasvrij te kunnen maken.

De overheid zorgt dat ieder huis is geïsoleerd tot de nieuwe norm voor woningisolatie, in goed overleg met de bewoner en rekening houdend met de technische mogelijkheden van het pand. Het gaat om het uitvoeren van isolerende maatregelen, zoals het isoleren van muren, de vloer en het dak. Het aanbrengen van bijvoorbeeld een warmtepomp, zonnepanelen of inductiekookplaten valt hier buiten.

Woningen die na 2003 gebouwd zijn, voldoen al aan de nieuwe norm voor woningisolatie. Isolerende maatregelen zijn in dat geval niet nodig.

Aardgasvrij maken van een huis betekent dat in het huis geen gas meer nodig is voor verwarming, koken en andere toepassingen. Het huis kan letterlijk losgekoppeld worden van het gasnet. Een gasloos huis vraagt, bovenop het uitvoeren van isolatiemaatregelen, aanvullend het installeren van een warmtepomp, het vervangen van gasapparaten, de uitbreiding van de meterkast of de voorbereiding van elektravoorzieningen.

D. Het voorstel om onaanvaardbare verschillen weg te nemen

De commissie stelt voor dat alle bewoners in het aardbevingsgebied hun huis op gelijkwaardige wijze als andere bewoners in hun dorp, wijk of buurt moeten kunnen verduurzamen. Dat betekent volgens de commissie dat de overheid voor alle huizen binnen het aardbevingsgebied de mogelijkheid biedt deze **aardgasvrij-gereed** te maken. Uiteraard alleen als de bewoner dit ook zelf wil.

De commissie adviseert dit omdat er in de mogelijkheden die bewoners in het aardbevingsgebied hebben gehad om hun woning te verduurzamen veel verschillen zijn ontstaan als gevolg van de schadeafhandeling en de versterking. Dat manifesteert zich in de maandelijkse energierekening. Om een gelijkwaardige uitkomst te bereiken, onderscheidt de commissie één niveau voor heel het aardbevingsgebied: aardgasvrij-gereed.

De commissie ziet verduurzaming als belangrijkste instrument om de sociale cohesie en leefbaarheid in buurten, wijken en dorpen te herstellen en verschillen in die sociale context te verzachten. Verduurzaming als instrument is ook nodig om het aardbevingsgebied daadwerkelijk beter achter te laten en de belofte uit 'Nij Begun' om het aardbevingsgebied met voorrang te verduurzamen ten opzichte van de rest van Nederland waar te maken. Zo veel als mogelijk dient voor bewoners in hetzelfde sociaal en ruimtelijk samenhangende gebied de verduurzaming gelijktijdig te worden gerealiseerd.

Voor een deel van de bewoners in het aardbevingsgebied zijn in de afgelopen jaren al verduurzamingsmaatregelen uitgevoerd. Wat er moet gebeuren voor een aardgasvrij-gereed huis, verschilt van deur tot deur. De commissie stelt voor die verschillen weg te nemen voor alle huizen in het aardbevingsgebied, met extra prioriteit in het versterkingsgebied. Daarin moet het meest prioriteit en aandacht gegeven wordt aan de zwaarst getroffen en meest kwetsbare situaties. De prioritaire gebieden in de gebiedsgerichte aanpak (advies 5) kunnen daar een handvat in zijn. De commissie formuleert de volgende bouwstenen voor de aanpak:

- **Advies 3.1.** EZK en BZK maken samen met betrokken instanties een plan voor het uitvoeren van de verduurzaming naar aardgasvrij-gereed.

⁶³ Voor een recent overzicht van deze subsidies en mogelijkheden verwijst de commissie graag naar het rapport 'Versterken en Verduurzamen' van Royal HaskoningDHV van april 2023.

⁶⁴ Voor de woningverbeterings- en verduurzamingssubsidie van € 10.000 die wordt uitgevoerd door het SNN constateert de commissie dat de uitbreiding met 28 postcodegebieden vanuit maatregel 30 van 'Nij Begun' verschillen wegneemt binnen dorpen, wijken en buurten doordat nu gekozen is voor sociaal en ruimtelijk samenhangende gebieden. Deze regeling kan naast verduurzaming ook voor woningverbetering gebruikt worden. De commissie stelt daarom voor de bestaande regeling te handhaven, aangezien met de uitbreiding van de 28 postcodegebieden de belangrijkste verschillen zijn weggenomen.

De commissie vraagt het ministerie van EZK en BZK, in samenwerking met gemeenten, de provincie en de uitvoeringsinstanties een plan te maken hoe zij de verduurzaming naar aardgasvrij-gereed uitvoeren en organiseren, waarbij prioriteit gelegd wordt bij de woningen in het versterkingsgebied (zoveel als mogelijk voor 2028 en anders snel daarna) en stapsgewijs wordt toegewerkt naar het aardgasvrij-gereed maken van het hele aardbevingsgebied voor 2035.

- **Advies 3.2.** NCG biedt bewoners in het versterkingsgebied de mogelijkheid verduurzaming naar aardgasvrij-gereed waar gewenst en waar mogelijk te koppelen aan versterking of door de bewoner in eigen regie uit te laten voeren.

Voor bewoners die hun huis nog moeten versterken wordt het aardgasvrij-gereed maken van de woning zoveel mogelijk meegenomen indien de bewoner dit wenst. NCG faciliteert dit⁶⁵. Voor bewoners in het versterkingsgebied, wier woning niet (meer) versterkt hoeft te worden omdat deze reeds versterkt is of geen onderdeel is van de versterkingsoperatie, wordt gefaciliteerd dat zij de verduurzaming naar aardgasvrij-gereed zoveel mogelijk vòòr 2028 in eigen regie kunnen uitvoeren. Bewoners kunnen hierbij gebruik maken van adequate begeleiding en (bouw)technische ondersteuning.

- **Advies 3.3.** Het IMG biedt bewoners in de rest van het aardbevingsgebied die kiezen voor schadeherstel in natura de mogelijkheid de verduurzaming naar aardgasvrij-gereed waar gewenst en waar mogelijk te koppelen aan herstel van de schade (door IMG of in eigen regie)

Voor bewoners die hun schade in natura willen laten herstellen zorgt het IMG dat het aardgasvrij-gereed maken van de woning zoveel als mogelijk meegenomen kan worden, indien de bewoner dit wenst. Bewoners kunnen gebruik maken van adequate begeleiding en (bouw)technische ondersteuning.⁶⁶

- **Advies 3.4.** EZK en BZK zorgen dat bewoners in het aardbevingsgebied gebruik kunnen maken van één regeling voor verduurzaming naar aardgasvrij-gereed óf dat zij ondersteund worden in het samenbrengen van de verschillende verduurzamingsregelingen ten behoeve van één subsidiebesluit of meerdere samenhangende besluiten.

De commissie adviseert dat BZK en EZK ervoor zorgen dat voor bewoners in het aardbevingsgebied bestaande (subsidie) regelingen voor verduurzaming geïntegreerd of afgestemd worden zodat voor bewoners één subsidiebesluit volstaat waarmee de verduurzaming naar het niveau aardgasvrij-gereed gerealiseerd kan worden. Wanneer één besluit niet mogelijk is adviseert de commissie dat de overheid ervoor zorgt dat bewoners ondersteund worden in de afstemming van verschillende besluitvormingstrajecten⁶⁷. De prioriteit voor ondersteuning ligt in lijn met 'Nij Begun' zoveel mogelijk bij financieel kwetsbare huishoudens.

- **Advies 3.5.** EZK en BZK sturen er samen met gemeenten op dat de capaciteit, materialen en infrastructuur voor warmtenetten en het elektriciteitsnet in het aardbevingsgebied op orde komen om het aardbevingsgebied aardgasvrij te kunnen maken.

De commissie had graag geadviseerd dat iedereen in het versterkingsgebied en de rest van het aardbevingsgebied op korte termijn de mogelijkheid moet hebben de stap naar aardgasvrij te zetten. Dit is echter niet uitvoerbaar, laat staan voor het hele gebied. Dit komt onder andere doordat de benodigde capaciteit, materialen en infrastructuur van warmtenetten en het elektriciteitsnet nog niet op orde zijn. Bovendien zijn er nog vragen over wat aardgasvrij financieel voor bewoners betekent. De commissie adviseert EZK, BZK en de gemeenten daarom om de benodigde randvoorwaarden om tot alternatieve energiebronnen zonder aardgas nader te onderzoeken, met betrokken partijen in gesprek te gaan over wat nodig, mogelijk en wenselijk is en stappen te zetten om dit zo snel mogelijk op orde te brengen.

⁶⁵ Dit advies van de commissie betekent niet dat de organisatie voor de ondersteuning van de verduurzaming bij NCG moet worden neergelegd. Dit kan ook bij andere partijen worden belegd, zoals de SNN, de provincie en/of de gemeenten (zie ook advies 7). Het advies van de commissie betekent wel dat deze taak bij een bepaalde instantie belegd moet zijn én dat de NCG hier nauw mee samenwerkt.

⁶⁶ Het kan overigens zo zijn dat in de praktijk blijkt dat koppeling van verduurzaming aan schadeherstel in natura niet in veel gevallen mogelijk blijkt. De commissie kan dit op voorhand niet goed inschatten, maar vindt het belangrijk dat waar de koppeling wel gemaakt kan worden en waar de bewoner dit wenst dit zoveel mogelijk gelijktijdig wordt uitgevoerd en de bewoner hierbij wordt ondersteund.

⁶⁷ In de uitwerking van de organisatie van de verduurzamingsaanpak moet deze taak helder belegd zijn bij een bepaalde instantie en moeten de randvoorwaarden geboden worden om deze taak waar te kunnen maken.

De commissie realiseert zich dat dit een ruimhartig en financieel impactvol advies is. Tegelijkertijd ziet zij het als de meest trefzekere – en in veel gevallen enige! – manier om onaanvaardbare verschillen weg te nemen en bewoners duidelijkheid te bieden. Tot slot is het qua intentie in lijn met de kabinetsreactie ‘Nij Begun’ om woningen in het aardbevingsgebied met voorrang te verduurzamen. De woningen in de rest van het aardbevingsgebied moeten immers ook voor 2050 van het aardgas af en isolatie naar aardgasvrij-gereed is daarin een belangrijke (tussen)stap.

BOX 5.

Kosten en fasering verduurzaming naar aardgasvrij-gereed

De commissie beseft dat de voorstellen voor verduurzaming naar aardgasvrij-gereed tot hogere kosten voor de overheid zullen leiden dan voorzien is in ‘Nij Begun’.

De extra kosten, verdeeld over de jaren zijn nu niet exact te bepalen omdat die afhangen van de middelen die nu al gereserveerd zijn, de fasering in de uitvoering en de mate waarin door bewoners gebruik gemaakt zal worden van de verduurzamingsmaatregelen.

Een ruwe raming komt uit op een extra bedrag van 1,5 miljard over de gehele periode en voor het gehele aardbevingsgebied.

De commissie begrijpt goed dat verduurzaming naar aardgasvrij-gereed voor het hele gebied niet binnen een jaar geregeld is, onder andere vanwege de beperkte fysieke capaciteit voor de uitvoering. Dat betekent dat fasering noodzakelijk is. De commissie adviseert dan ook dat in de uitvoering van de verduurzamingsaanpak het meest prioriteit en aandacht gegeven wordt aan de zwaarst getroffen en meest kwetsbare situaties. De prioritair gebieden in de gebiedsgerichte aanpak (advies 5) kunnen daar een handvat in zijn. De commissie begrijpt ook dat het budgettair beter inpasbaar is als de kosten over een langere periode kunnen worden uitgesmeerd.

Desondanks is de commissie ook van mening dat de verduurzaming niet te ver vooruit geschoven mag worden.

En wel om de volgende redenen:

- Als het verschil in tijdstip van realisatie tussen bewoners te groot wordt, helpt verduurzaming minder om geconstateerde verschillen (ook op andere aspecten) aanvaardbaarder te maken. Integendeel: dan ontstaan er weer nieuwe verschillen, bijvoorbeeld doordat de ene bewoner wiens huis nog niet verduurzaam is, veel langer hogere maandlasten heeft dan zijn buurman waar dat al wel gebeurd is.
- In het versterkingsgebied doet dit vraagstuk zich op de meest korte termijn voor, doordat een groot deel van de woningen die versterkt worden gelijktijdig verduurzaam worden. Echter voor een deel van de woningen is of kan die gelijktijdige verduurzaming niet gekoppeld is of kan worden aan de versterking. Om ervoor te zorgen dat bewoners in het versterkingsgebied in 2028 zoveel mogelijk kunnen rekenen op een veilige, verduurzaamde en schadevrije woning vindt de commissie het een prioriteit dat ook verduurzaming naar aardgasvrij-gereed in dit gebied zoveel als mogelijk vóór 2028 wordt gerealiseerd, voor bewoners die dat wensen.
- Voor de rest van het aardbevingsgebied vindt de commissie dat de belofte uit ‘Nij Begun’ om het aardbevingsgebied met voorrang te verduurzamen moet worden nagekomen. Dat betekent dat uiterlijk in 2035 het hele aardbevingsgebied aardgasvrij-gereed moet zijn. En dat extra prioriteit wordt gegeven aan financieel kwetsbare huishoudens, zodat zij eerder kunnen rekenen op lagere maandlasten.

De commissie doet de volgende suggesties ten aanzien van de benodigde financiële middelen:

- Kijk binnen het totale financiële pakket uit ‘Nij Begun’ of andere accenten gelegd kunnen worden, ten gunste van de verduurzamingsoperatie.
- Maak met gemeenten en provincies afspraken over hoe provinciale en gemeentelijke regelingen benut kunnen worden.
- Maak met woningcorporaties aparte afspraken over verduurzaming van hun woningbestand.
- Benut resterende middelen die nu bestemd zijn voor de waardevermeerderingsregeling (circa €4000,- per woning) voor de verduurzaming van woningen.
- Maak extra geld uit de algemene middelen beschikbaar voor het aardgasvrij-gereed maken van de woningen als instrument om verschillen weg te nemen en de sociale cohesie te bevorderen.

E. De betekenis voor de uitvoering

De commissie ziet voor de uitvoering van haar voorstel de volgende aandachtspunten.

- **Bewoners in de versterkingsoperatie.** Het voorstel van de commissie om alle woningen in het versterkingsgebied naar een gelijkwaardig niveau van aardgasvrij-gereed te brengen, heeft impact op de huidige situatie. Het betekent namelijk dat minimaal woningen die onderdeel zijn van de versterkingsoperatie van NCG die nog niet aardgasvrij-gereed zijn, in de komende jaren (los van de deadline voor de versterkingsoperatie van 2028) met prioriteit verduurzamd moeten worden. Dit aantal wordt aangevuld met woningen die gemeenten selecteert als onderdeel van het versterkingsgebied. Voor de bewoners van deze woningen geldt het volgende:
 - Voor bewoners van woningen die nog versterkt moeten worden, wordt verduurzaming naar aardgasvrij-gereed zoveel mogelijk gelijktijdig uitgevoerd met de versterking indien de bewoner dat wenst en indien dit qua planning past binnen de deadline van de versterkingsoperatie 2028. Naar schatting is dit voor circa 4.500 woningen van de minimaal 11.000 woningen die versterkt moeten worden het geval naar tenminste het niveau aardgasvrij-gereed. Uit maatregel 28 van 'Nij Begun' volgt dat verduurzaming al wordt meegenomen bij middelzware en zware versterkingen en logische verduurzaming bij de lichte versterkingen. Het voorstel van de commissie is om de verduurzaming naar aardgasvrij-gereed mee te nemen voor alle woningen die nog versterkt moeten worden. Indien dit niet gekoppeld kan worden aan de versterking kan de bewoner dit in eigen regie, met ondersteuning uitvoeren.
 - Bewoners van woningen die niet (meer) versterkt moeten worden kunnen de verduurzaming naar aardgasvrij-gereed laten uitvoeren door een eigen aannemer. De planning is dan afhankelijk van de beschikbaarheid van de aannemer(s). De commissie adviseert om de beschikbare capaciteit prioritair in het versterkingsgebied in te zetten. In deze variant krijgt de bewoner indien gewenst (bouwtechnische) ondersteuning voor het aardgasvrij-gereed maken van de woning.
- **Bewoners in de rest van het aardbevingsgebied.** Voor de woningen in de rest van het aardbevingsgebied geldt dat zij verduurzaming naar aardgasvrij-gereed in eigen regie laten uitvoeren al dan niet gekoppeld aan schadeherstel in natura. Zij moeten kunnen rekenen op adequate ondersteuning.
- **Bewoners die zelf reeds (fors) financieel hebben geïnvesteerd in het aardgasvrij-gereed maken van hun woning.** De commissie stelt voor als overheid bewoners niet met terugwerkende kracht te compenseren voor reeds gemaakte kosten bij verduurzaming van hun woning. De reden hiervoor is dat de commissie geen eerlijke manier ziet om de kosten die gemaakt zijn te corrigeren in relatie tot de baten die de bewoner door het maken van deze kosten heeft gehad.⁶⁸ Sommige bewoners hebben eerdere subsidies gebruikt voor zonnepanelen, andere voor bijvoorbeeld vloerisolatie of HR++ glas. Deze bewoners hebben reeds een periode geprofiteerd van lagere maandlasten. Indien bewoners in het kader van de versterking eigen kosten hebben gemaakt voor de versterking of sloop en nieuwbouw van hun woning vindt de commissie het wel billijk om te kijken welk deel van de lening of investering door de overheid vergoed kan worden met het oog op het aardgasvrij-gereed maken van de woning. De commissie adviseert de NCG de afhandeling hiervan te betrekken bij het Meldpunt kosten versterking die zij vanaf 2 oktober 2023 heeft geopend.
- **Beschikbaarheid van capaciteit en bouwmaterialen.** Het met voorrang verduurzamen van de ruim 290.000 woningen vraagt veel van de beschikbaarheid van gekwalificeerde ambachtslieden voor het aanpakken van de gebouwschil (isolatie) en de beschikbaarheid van materialen. In het rapport van Royal Haskoning DHV over het verduurzamen van woningen staan suggesties opgenomen om hier zo goed mogelijk tijdig in te voorzien⁶⁹. De commissie vindt het van belang dat BZK en EZK concreet maken welke acties zij hierop, samen met betrokken instanties, in gaan zetten.
- **Organisatie van de verduurzamingsopgave.** Op dit moment is nog onduidelijk – ook los van dit advies – hoe het kabinet de ambitie om het aardbevingsgebied voor 2035 aardgasvrij-gereed te maken, wil organiseren en hoe de hiervoor benodigde ondersteuning van bewoners georganiseerd wordt en hoe de benodigde capaciteit wordt georganiseerd en geprioriteerd. In advies 3.1 en advies 7 roept de commissie op dit concreet te maken in een plan met fasering en een voorstel voor de organisatie hiervan.

⁶⁸ De commissie kan zich wel voorstellen dat de isolatiemaatregelen die na het verschijnen van de kabinetsreactie hebben plaatsgevonden in aanmerking komen voor de subsidie voor het aardgasvrij-gereed maken van de woning. Dit zorgt er ook voor dat de verduurzamingsoperatie niet hoeft stil te vallen.

⁶⁹ Royal HaskoningDHV (2023). 'Versterken en verduurzamen'. Studie Groningen Aardgasvrij.

3.4 Sociale cohesie en leefbaarheid

A. Gewenste uitkomst

ADVIES 4:

Gemeenten werken samen met bewoners aan het vergroten van sociale cohesie en leefbaarheid in buurten, wijken en dorpen, hierin financieel ondersteund door de rijksoverheid

In elke buurt, elke wijk en elk dorp werkt de gemeente samen met bewoners aan de voorwaarden voor herstel van de sociale cohesie en de leefbaarheid. Zij worden hierin financieel ondersteund door de rijksoverheid.

De commissie adviseert dit met de volgende bouwstenen te realiseren:

- **Advies 4.1.** Gemeenten zorgen samen met bewoners voor de voorwaarden om de leefbaarheid en sociale cohesie in het versterkingsgebied te kunnen verbeteren. De Rijksoverheid stelt hiervoor voldoende middelen beschikbaar
- **Advies 4.2.** Gemeenten krijgen, gesteund door de rijksoverheid, extra mogelijkheden om met dorpen, wijken of buurten die dat wensen voorstellen te ontwikkelen voor (gelijktijdige) verduurzaming van hun dorp, wijk of buurt naar het niveau van aardgasvrije woningen.

B. Verschillen waar het om gaat

De verschillen die tussen bewoners zijn ontstaan, hebben in veel gebieden de sociale cohesie aangetast. Daarnaast is de leefbaarheid voor veel bewoners achteruitgegaan, onder andere door schade aan huizen, overlast die zij ervaren door de uitvoering van versterking of sloop-nieuwbouw en het risico op nieuwe aardbevingen.

C. Relatie met 'Nij Begun'

Het advies van de commissie bouwt voort op de intentie van het kabinet in 'Nij Begun' waarin ingezet wordt op het vergroten van de leefbaarheid en sociale cohesie. Het advies sluit onder meer aan op maatregel 13, 14, 15, 21 en 34.

D. Voorstel om onaanvaardbare verschillen weg te nemen

De commissie meent dat met haar voorstellen op het vlak van schadeherstel, versterking en verduurzaming een groot deel van de verschillen binnen dorpen, wijken en buurten, weggenomen kan worden, omdat iedereen kan rekenen op een gelijkwaardige uitkomst. De commissie verwacht dat dit ook een positief effect heeft op de sociale cohesie in dorpen, buurten en wijken.

De commissie stelt voor dat samen met bewoners gewerkt wordt aan het verbeteren van de leefbaarheid en sociale cohesie op het niveau van buurt, wijk of dorp. De commissie ziet daarvoor twee bouwstenen.

- **Advies 4.1.** Gemeenten zorgen samen met bewoners voor de voorwaarden om de leefbaarheid en sociale cohesie in het versterkingsgebied te kunnen verbeteren. De rijksoverheid stelt hiervoor voldoende middelen beschikbaar

De commissie stelt dat zoveel mogelijk aangesloten kan worden op lopende initiatieven. Met de bewonersparticipatie in de dorpenaanpak (conform het advies van Bernard Wientjes), met de komst van de Sociale Agenda (maatregel 34 Nij Begun), het extra geld dat beschikbaar wordt gesteld voor leefbaarheid en wijkontwikkeling via dorps- en wijkvisies (maatregel 14 Nij Begun) de ondersteuning van het team van de versterkingsbouwmeester van de NCG (maatregel 13) en initiatieven vanuit het Nationaal Programma Groningen en de Vereniging Groninger Dorpen, zijn er diverse mogelijkheden om samen met bewoners te kijken wat er in een dorp, wijk of gebied nodig is om de leefbaarheid en de sociale cohesie te versterken. En daarin ook aandacht te hebben voor hetgeen kinderen en jongeren nodig hebben. Dat kan bijvoorbeeld gaan over het realiseren van lokale ontmoetingsplekken en sociale evenementen om bij te dragen aan sociale verbinding in een wijk of dorp. De commissie steunt deze maatregelen en initiatieven.

- **Advies 4.2.** Gemeenten krijgen, gesteund door de rijksoverheid, extra mogelijkheden om met dorpen, wijken of buurten die dat wensen voorstellen te ontwikkelen voor (gelijktijdige) verduurzaming van hun dorp, wijk of buurt naar het niveau van aardgasvrije woningen.

Deze (gelijktijdige) verduurzaming kan mede worden gefinancierd met de middelen die beschikbaar zijn gesteld voor de betreffende maatregelen en initiatieven of andere beschikbare landelijke, provinciale of gemeentelijke middelen. Benut ook kennis en ervaring vanuit bestaande initiatieven zoals het programma Aardgasvrije Wijken.

De commissie signaleert ook dat bij een deel van de versterkingsoperatie (ruim 4400 woningen) sloop-nieuwbouw aan de orde is geweest en bewoners een aardgasvrije woning hebben gekregen. Zij adviseert om voor de wijken en dorpen waar dit het geval is, met betrokkenheid van de bewoners, via de regierol van gemeenten voor het doen van voorstellen en met dorp- wijkvisies met prioriteit te kijken of deze gebieden vervroegd aardgasvrij gemaakt kunnen worden of te bezien wat nodig is om de sociale cohesie te versterken.

E. Betekenis voor de uitvoering

De commissie ziet al veel ontwikkelingen die de leefbaarheid en sociale cohesie in het gebied vergroten. Zij adviseert dit in het versterkingsgebied zoveel mogelijk te koppelen aan de gebiedsgerichte aanpak en dorpen, buurten en wijken hierbij de mogelijkheid te bieden om via een gezamenlijk initiatief vervroegd naar het niveau aardgasvrij te verduurzamen.

Gezien de huidige ontwikkelingen die bijdragen aan de leefbaarheid en sociale cohesie in het gebied, is het volgens de commissie van belang om deze koers te volgen, daarop aan te sluiten en verder door te zetten.



HOOFDSTUK 4

Uitgangspunten en randvoorwaarden voor de uitvoering

De commissie stelt in haar advies voor iedereen een gelijkwaardige uitkomst centraal: een veilig, schadevrij en duurzaam huis in een buurt, dorp of wijk waar aan de leefbaarheid en sociale cohesie wordt gewerkt. De weg daarnaartoe kan en zal wel degelijk verschillen. In elk huis moet immers iets anders gebeuren om veilig, schadevrij en duurzaam te zijn. Elk mens is anders en heeft andere belangen en behoeften, waar de overheid rekening mee moet houden. Daarnaast is elke buurt, dorp of wijk anders. Deze verschillen zijn niet te voorkomen. Het gaat erom dat de overheid voor iedereen een solide, duidelijk en menselijk proces doorloopt dat toewerkt naar de beoogde uitkomst.

Het adequaat uitvoeren van dit proces stelt eisen aan de aanpak en de sturing. In dit deel van het advies reikt de commissie hiervoor uitgangspunten, randvoorwaarden en handvatten aan.

Overigens zonder dat de commissie daarbij op de stoel van de uitvoering kan gaan zitten. Een gedetailleerd advies over hoe de aanpak en de sturing te verbeteren, is namelijk niet de vraag die de commissie is gesteld. Daarnaast spelen daarbij ook factoren waar de commissie geen invloed op heeft. Zoals de vraag of de staatssecretaris dit advies overneemt en ook hoe de verdere uitwerking van de kabinetsmaatregelen in 'Nij Begun' vorm krijgt. Dat is namelijk nog niet volledig duidelijk.

De commissie geeft tot slot graag mee aan de organisaties die aan de lat staan voor het 'hoe' om steeds te denken vanuit het uiteindelijke doel en toekomstbeeld (veilig, schadevrij, verduurzaam en leefbaar). Daarom heeft de commissie in deel 2 voor alle punten waar onaanvaardbare verschillen zijn ontstaan, de gewenste uitkomst voorop gezet.

4.1 Uitgangspunten voor de aanpak

Het uitvoeren van het advies van de commissie vergt een duidelijke aanpak die voorziet in goede ondersteuning van de bewoners en intensievere samenwerking van betrokken partijen op het niveau van de bewoner en zijn buurt, dorp of wijk. De commissie ziet dat hiervoor in het versterkingsgebied een intensievere aanpak nodig is dan in de rest van het aardbevingsgebied.

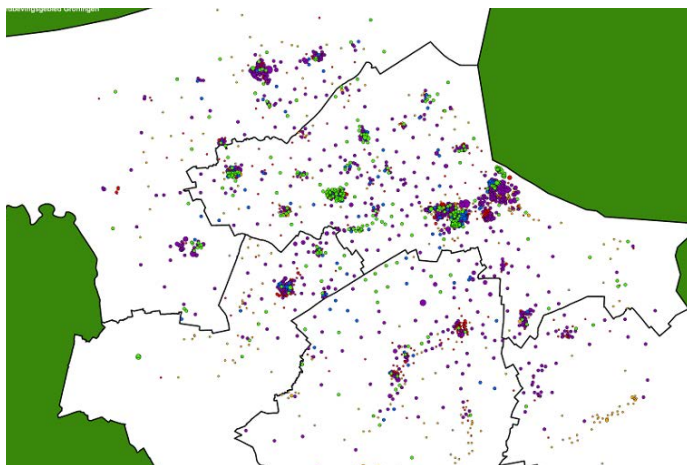
4.1.1 Aanpak in het versterkingsgebied

ADVIES 5:

Een gebiedsgerichte deur-tot-deur aanpak in het versterkingsgebied

De noodzaak van intensieve samenwerking en ondersteuning van de bewoner is in het versterkingsgebied groter en structureler dan in de rest van het aardbevingsgebied. Het gaat hier om het vaststellen van de veiligheid en versterking van de woning (dat laatste voor de gestelde deadline van 2028), naast schade en verduurzaming. Alle drie de onderdelen leiden tot (soms ingrijpende) (bouw)maatregelen in de woning. Voor de bewoner is het wenselijk dat de maatregelen zoveel mogelijk gelijktijdig wordt uitgevoerd en wanneer dat niet gelijktijdig kan dat een duidelijk plan gemaakt wordt wat wanneer wel kan. Tevens is het zaak de verschillende regelingen die voor verduurzaming, schadeherstel en versterking samen te brengen, om een zo optimale oplossing voor de bewoner te bereiken.

Verder is het ook belangrijk om de aanpak gebiedsgericht uit te voeren. De versterkingsoperatie heeft de ruimtelijke samenhang en sociale cohesie in veel gebieden verstoord. De aanpak moet aandacht hebben voor herstel hiervan op het niveau van buurt, dorp of wijk. Zodat bewoners weer vooruit kunnen, burens weer met elkaar praten en dat het vaak zo eigen karakter en uitstraling van de gebieden behouden blijft. Dat betekent ook dat er in die gebieden geen deur mag worden overgeslagen. Bewoners die geen onderdeel zijn van de versterkingsoperatie van NCG maar wel bewoner zijn van de buurt, het dorp of de wijk moeten ook meegenomen worden. Op die manier brengt de overheid eventuele 'stille' verschillen en huizen met veiligheidsrisico's proactief in beeld. Tot slot dient aanpak zich niet alleen te richten op de technische aspecten van verduurzaming, versterking en schade, maar is ook aandacht vereist voor de (psycho) sociale en maatschappelijke aspecten.



Figuur 6. Het versterkingsgebied. Het versterkingsgebied betreft tenminste de circa 27.000 adressen binnen de scope van de NCG en de daaromheen gelegen adressen in sociaal en ruimtelijk samenhangende gebieden. De weergegeven cirkels zijn de centra van de postcodegebieden waar adressen staan die binnen de versterkingsscope vallen.

De commissie adviseert daarom in het *versterkingsgebied* een op het dienstbaarheidsbeginsel gebaseerde *gebiedsgerichte deur-tot-deur aanpak* te hanteren.

Deze gebiedsgerichte aanpak stelt aanvullende eisen aan lopende gebiedsgerichte trajecten. Het is omvangrijker (elke deur), breder (schade, versterking, verduurzaming, leefbaarheid⁷⁰) en integraler vanuit het perspectief van de bewoner (één plan, één aanspreekpunt, één loket/gebiedsteam). Daarnaast zal de aanpak ook na afronding van de versterkingsoperatie in 2028 doorlopen.

Belangrijke uitgangspunten voor deze aanpak zijn dat:

1. **de overheid in het versterkingsgebied alle deuren langsgaat.** Daarmee komen ook de 'stille' verschillen in beeld. De overheid gaat alle deuren in een gebied (dorp, wijk, kern) af. Dat betekent dat eenieder in dorp, wijk of kern op ongeveer hetzelfde moment een proces doorloopt dat rekening houdt met zijn/haar specifieke situatie en belangen en dat dit tot een gelijkwaardige uitkomst leidt. Dat draagt bij aan het versterken van de sociale cohesie en biedt de mogelijkheid onaanvaardbare verschillen weg te nemen. De commissie vindt een deur-tot-deuraanpak belangrijk om ook de 'stille' verschillen in beeld te krijgen en weg te kunnen nemen. Dit is een belangrijke aanvulling op de huidige gebiedsgerichte aanpak.
2. **de overheid in gesprek met de bewoner één plan maakt voor schadeherstel, versterking, verduurzaming en daarin ook kijkt naar sociaal-maatschappelijke aspecten.** Een bewonersbegeleider of een aardbevingscoach stelt een plan op in gesprek met de bewoner. Het vertrekpunt is wat er aan de hand is, wat de bewoner dwars zit en hoe hij/zij geholpen is. Samen met de bewoner wordt gekeken wat in zijn specifieke situatie een passende oplossing is om een gelijkwaardige uitkomst te realiseren. Dat plan gaat tenminste over schadeherstel, versterking (met uitgangspunt dat dit wordt afgerond in 2028) en verduurzaming maar er wordt ook gekeken naar sociaal-maatschappelijke aspecten⁷¹. Het gaat immers niet enkel om een technische operatie. Dit plan wordt in overeenstemming met de bewoner opgesteld en vastgesteld. Bij iedereen wordt dezelfde methode gebruikt om tot het plan te komen, zodat het proces vergelijkbaar en transparant is. De rechtsbescherming van de bewoner ten aanzien van (de gemaakte afspraken over veiligheid, schadeherstel en verduurzaming) wordt zoveel mogelijk gestroomlijnd. De bewoner kan desgewenst gebruik maken van juridische, bouwkundige en financiële bijstand⁷². Dit is een belangrijke aanvulling op de huidige gebiedsgerichte aanpak.

⁷¹ De commissie raadt aan ook de verbinding te leggen met de (nog uit te werken plannen voor de) sociale agenda, die naar aanleiding van 'Nij Begun' wordt opgesteld.

⁷² Hiervoor kan gebruik gemaakt worden van de mogelijkheid die geboden wordt in artikel 13n van de Tijdelijke wet Groningen.

⁷⁰ Waarin sociaal-maatschappelijke aspecten ook meegenomen worden.

3. **de bewoner te maken heeft met één aanspreekpunt en één loket/gebiedsteam en dat de informatievoorziening gestroomlijnd is georganiseerd.** Dit leidt ertoe dat elke bewoner in elk dorp, wijk of buurt weet waar hij of zij terecht kan en wie het aanspreekpunt is. Dat vereist ook dat betrokken instanties zorgdragen voor stroomlijning van de informatievoorziening. De commissie constateert dat uitvoering van maatregelen 11, 12 en 21, 22 en 23 van 'Nij Begun' hierin moeten gaan voorzien.
4. **de overheid de bewoner ontzorgt dienstbaar is.** Door het woud van regelingen en organisaties is voor bewoners niet duidelijk waar zij aanspraak op kunnen maken. Daarom verbindt de overheid zich aan het resultaat voor de bewoner: een veilig, schadevrij en verduurzaam huis. De overheid is gids die de bewoner helpt navigeren tussen de regelingen en organisaties en de bewoner ondersteuning biedt om het veilige, schadevrije en verduurzaamde huis te realiseren.
5. **dat er gelijktijdig met bewoners op het niveau van het gebied gezamenlijk wordt gewerkt aan sociale cohesie en leefbaarheid.** Met regie en zeggenschap van bewoners over hun eigen huis is de kous niet af. Een gebiedsgerichte aanpak vraagt ook om serieuze participatie op het niveau van dorp, kern of wijk. Op dat niveau kunnen bewoners in gesprek over het vormgeven van het toekomstperspectief van hun dorp, wijk of kern, waarin de gebiedsgerichte versterkingsaanpak, de verduurzaming, de sociale agenda en leefbaarheid samenkomen bijvoorbeeld door het samen met de bewoners opstellen van dorps-, buurt-, of wijkvisies of het gezamenlijk vervroegd verduurzamen naar het niveau aardgasvrij. De commissie koppelt dit aan advies 4. Daarnaast kan worden aangesloten bij de werkwijze met bewonersregieteam zoals dit nu binnen de dorpenaanpak vorm krijgt.

Deze gebiedsgerichte aanpak stelt aanvullende eisen aan de samenwerking, inzet en sturing vanuit de betrokken organisaties. De commissie gaat hier in advies 7 nader op in.

In de ogen van de commissie is het aan de gemeenten om, na overleg met de NCG, vast te stellen op welke gebieden de gebiedsgerichte aanpak van toepassing is en dus om te bepalen welke huizen behoren tot sociaal en ruimtelijk samenhangend gebied. Het is ook aan hen om te bepalen welke gebieden met prioriteit worden aangepakt. De commissie adviseert dat het meest prioriteit en aandacht gegeven wordt aan de zwaarst getroffen en meest kwetsbare gebieden. De commissie geeft hier onderstaande handvat voor mee.

HANDVAT 1.

De reikwijdte van de deur-tot-deur aanpak in het versterkingsgebied

De commissie vindt het belangrijk dat het versterkingsgebied gedefinieerd wordt op basis van sociaal en ruimtelijk samenhangende gebieden. De gebiedsgerichte aanpak is daarom bedoeld voor alle bewoners in het versterkingsgebied. Het versterkingsgebied bestaat in ieder geval uit de 27.000 adressen die onderdeel zijn van de versterkingsscope van de NCG⁷³. Deze zijn allemaal gelegen in de vijf gemeenten Eemdelta, Groningen, Midden-Groningen, Oldambt en het Hogeland.

Daarnaast omvat het versterkingsgebied voor de gebiedsgerichte aanpak de adressen die in hetzelfde sociaal en ruimtelijk samenhangend gebied liggen als de adressen die onder de versterkingsscope vallen. Dat je in de 'versterkingsscope' valt, wil niet zeggen dat dit voor de buurman ook geldt. Het is daarom van belang dat de grenzen van het versterkingsgebied mede gebaseerd zijn op sociaal en ruimtelijk samenhangende grenzen. Dat kan betekenen dat ook woningen die geen onderdeel zijn van de versterkingsscope maar wel in dezelfde straat gelegen zijn ook onderdeel worden van het versterkingsgebied en daarmee onder de gebiedsgerichte aanpak vallen. Daarnaast worden ook adressen in het buitengebied meegenomen. Ook voor deze groep wordt bekeken wat nodig is om zoveel mogelijk gelijktijdig een schadevrije, veilige en aardgasvrij-gerede woning te realiseren en worden zij meegenomen in de leefbaarheidsontwikkeling van hun dorp, wijk of buurt.

De commissie is zich ervan bewust dat de grenzen van het versterkingsgebied een nieuw verschil veroorzaken tussen bewoners binnen en buiten het versterkingsgebied. Het moeten daarom sociaal en ruimtelijk samenhangende gebieden betreffen.

De commissie ziet voor de gemeenten, na overleg met de NCG, de taak weggelegd om deze sociaal en ruimtelijk samenhangende gebieden vast te stellen.

⁷³ Ook boerderijen en woningen die buiten sociaal en ruimtelijk afgebakende gebieden liggen, maar wel onderdeel zijn van de versterkingsscope maken onderdeel uit van de versterkingsgebieden.

Hiervoor geeft de commissie de volgende criteria mee ter overweging en onderbouwing:

- **Sociale cohesie.** De mate waarin het toevoegen van woningen aan het versterkingsgebied de ontstane schade aan sociale cohesie verhelpt of wanneer het niet toevoegen leidt tot verlies van sociale cohesie in de buurt.
- **Ruimtelijke en sociale samenhang.** De mate waarin de toevoeging van de woningen aan het versterkingsgebied goed is te beargumenteren vanwege de sociale en ruimtelijke samenhang van de wijk/het dorp.
- **Aandeel van de woningen in het gebied.** Het relatieve aandeel van het aantal woningen waar de verruiming van het versterkingsgebied betrekking op heeft ten opzichte van het totaal aantal woningen in het betreffende gebied.
- **Constructieve kenmerken.** De mate waarin de betreffende woningen die wel/niet worden toegevoegd aan het versterkingsgebied overeen komen met de omliggende woningen in het betreffende gebied.

De gebiedsgerichte aanpak is een tijdsintensief een meerjarig proces. Omdat niet alles overal tegelijk kan adviseert de commissie te beginnen met de gebiedsgerichte deur-tot-deur aanpak in een aantal nader te selecteren prioritaire gebieden. De commissie geeft hier onderstaande handvat voor mee.

HANDVAT 2.

De prioritering van de deur-tot-deur aanpak in het versterkingsgebied

Omdat niet alles overal tegelijk kan adviseert de commissie te beginnen met de gebiedsgerichte deur-tot-deur aanpak in een aantal nader te selecteren prioritaire gebieden. De prioritering van de aanpak in de gebiedsgerichte aanpak kan in de ogen van de commissie langs de volgende lijn worden opgebouwd:

1. **Lopende gebiedsgerichte trajecten.** Er zijn verschillende dorpen, wijken en gebieden waar inmiddels gebiedsgericht aan de versterking wordt gewerkt. Zo is er de dorpeaanpak in de dorpen Zeerijp, Leermens, Garrelsweer en Wirdum en de dorpsgerichte aanpak in Steendam en Tjuchem. De commissie adviseert dat in deze gebiedsgerichte aanpakken de adviezen van de commissie en de uitgangspunten voor de gebiedsgerichte aanpak zo snel mogelijk worden toegepast en meegenomen worden in de aanpak. Dat betekent dat er ook aangebeld wordt bij bewoners die nu geen onderdeel uitmaken van de gebiedsgerichte aanpak en bij bewoners waar de versterking is afgerond.

- **Selecteren van prioritaire gebieden waar de versterkingsproblematiek het grootst is.** Naast de lopende gebiedsgerichte aanpakken kunnen prioritaire gebieden worden aangewezen waar op korte termijn gestart wordt met de gebiedsgerichte aanpak. De commissie denkt hierbij aan gebieden waar de versterkings- en verschillenproblematiek het grootst het is. Het is aan de gemeenten, in afstemming met NCG, om te bepalen welke gebieden hier prioritair voor in aanmerking komen. De commissie kan zich voorstellen dat de volgende criteria een rol spelen in deze keuze:

- **Gebieden waar het percentage woningen met een verhoogd risicoprofiel dat nog versterkt moet worden in de buurt, dorp of wijk het hoogst is.** In de versterkingsoperatie zijn er woningen met een verhoogd (P50) risicoprofiel geïdentificeerd (circa 3400⁷⁴). Het merendeel van de woningen met verhoogd risicoprofiel zijn al of afgerond of in een vergevorderd stadium van de versterking. De commissie vindt het verstandig om de gebieden waar deze woningen liggen met prioriteit aan te pakken omdat daar de problematiek het grootst is.

2. Gebieden waar het percentage woningen dat versterkt is/moet worden in de buurt, dorp of wijk het hoogst is.

Het is de verwachting dat de meeste verschillen kunnen ontstaan in gebieden waar een groot deel van de woningen versterkt moeten worden. De commissie vindt het verstandig om de gebieden waar dit percentage het hoogst ligt met prioriteit aan te pakken.

3. Gebieden die sociaal-maatschappelijk kwetsbaar zijn.

De commissie is van mening dat gemeenten wijken, dorpen of buurten moeten kunnen aanwijzen die via de gebiedsgerichte aanpak moeten worden opgepakt daar waar de sociale cohesie onder druk is komen te staan als gevolg van de afhandeling van schade of de uitvoering van de versterking of waar meer sprake is van sociaal-maatschappelijke- of financieel kwetsbare huidhoudens..

4. Gebieden waar het merendeel van de woningen niet (meer) versterkt hoeft worden, maar nog niet verduurzaam is naar het niveau van aardgasvrij-gereed.

In het versterkingsgebied zijn er naast woningen die nog versterkt moeten worden of al veilig en aardgasvrij(-gereed) zijn gemaakt, drie categorieën woningen die nog niet verduurzaam zijn naar het niveau aardgasvrij-gereed: (1) woningen die wel reeds versterkt zijn, (2) woningen die op norm zijn verklaard waar geen versterkingsmaatregelen nodig waren of (3) woningen waar geen veiligheidsrisico's zijn geconstateerd. Voor deze categorieën woningen

is het niet meer nodig om de versterkingsopgave aan verduurzaming en/of schadeherstel te koppelen. Voor deze woningen geldt dat zij, wanneer de bewoner dat sneller dan dat in de planning van de uitvoeringsinstanties kan, de benodigde verduurzaming naar aardgasvrij-gereed en schadeherstel kan realiseren in eigen regie, met ondersteuning van benodigde expertise.

Het gaat om relatief grote aantallen bewoners in een relatief groot gebied⁷⁵. Dat vraagt om een *gestructureerde aanpak* waarin grote aantallen tijdig kunnen worden geholpen en ondersteund in herstel van de schade aan hun woning en de verduurzaming van de woning als de bewoner dat wenst.

De commissie formuleert voor deze algemene gestructureerde aanpak de volgende uitgangspunten:

1. De bewoner kan zich bij het IMG melden voor herstel van de schade, onder regie van het IMG of onder regie van de bewoner. Het IMG geeft bij uitgevoerd herstel van schade een schriftelijke bevestiging af dat de schade adequaat is hersteld.⁷⁶
2. In de prioritering van herstel van schade door het IMG worden de meest complexe en langlopende schades met prioriteit opgepakt.
3. De bewoner heeft de mogelijkheid om bij herstel in natura gebruik te maken van ondersteuning voor technisch (bouw) advies over het uitvoeren van het herstel en een lijst van beschikbare bouwbedrijven⁷⁷.
4. Er moet één loket of subsidieregeling zijn waar bewoners in het aardbevingsgebied terecht kunnen om de uitvoering van verduurzaming naar het niveau aardgasvrij-gereed te kunnen realiseren.
5. De bewoner kan, wanneer hij of zij dat wenst, schadeherstel in natura en verduurzaming richting het niveau aardgasvrij-gereed gelijktijdig uitvoeren. De bewoner kan gebruik maken van een ondersteuner die de bewoner helpt bij het bundelen van verschillende verduurzamingsregelingen, advies over de beste manier om de woning te verduurzamen en het vinden / laten uitvoeren door een aannemer.

De commissie signaleert dat deze aanpak een opschaling vereist van de capaciteit die in het aardbevingsgebied beschikbaar is om herstel in natura en verduurzaming te realiseren. In advies 8 roept de commissie de staatssecretaris op om in gesprek met bouwbedrijven te komen tot voorstellen over wat nodig en mogelijk is om hun aanwezigheid en beschikbaarheid voor deze grote operatie te verzorgen.

⁷⁵ Het aardbevingsgebied bestaat uit in totaal 327.000 adressen

⁷⁶ Naast herstel van schade zijn ook de maatwerkprocedure en de forfaitaire vergoeding een mogelijkheid. Zie hiervoor deel 2.1.

⁷⁷ Hiervoor kan gebruik gemaakt worden van de mogelijkheid die geboden wordt in artikel 13n van de Tijdelijke wet Groningen.

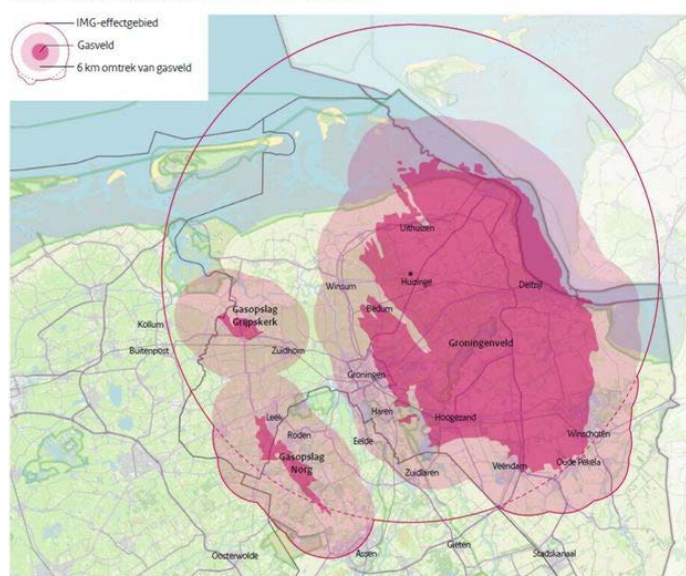
4.1.2 Aanpak in de rest van het aardbevingsgebied

ADVIES 6:

Een gestructureerde aanpak in de rest van het aardbevingsgebied, waarin complexe schades door het IMG met prioriteit worden aangepakt

In de rest van het *aardbevingsgebied*, waar versterking niet nodig is, moet de aanpak voorzien in schadeherstel en verduurzaming van woningen naar aardgasvrij-gereed. Voor zowel schadeherstel als voor verduurzaming geldt dat bewoners individueel, met adequate ondersteuning van de overheid, aanspraak op kunnen maken en zich daarvoor bij de overheid kunnen melden. De aanpak moet wel voorzien in samenwerking en afstemming tussen verschillende organisaties wanneer de situatie en wens van de bewoner hierom vraagt. Bijvoorbeeld wanneer schadeherstel in natura gelijktijdig met verduurzaming wordt uitgevoerd. Dat zal niet in elke situatie aan de orde zijn. Dan kan of de schadeherstel of de verduurzaming apart uitgevoerd worden.

IMG-effectgebied Indicatieve kaart



Figuur 7. Het aardbevingsgebied. Het betreft het effectgebied waarbinnen het IMG schade afhandelt.

4.2 Uitgangspunten voor de sturing

ADVIES 7:

EZK werkt samen met betrokken partijen een voorstel uit om de sturing, samenwerking en uitvoering te verbeteren zodat deze adequaat is om de langjarige aanpak goed uit te kunnen voeren en kan rekenen op draagvlak.

De commissie schetst heldere doelen die bereikt moeten worden voor bewoners in het aardbevingsgebied. Het gaat om schadevrije, veilige, verduurzaamde woningen in een leefbare wijk, dorp of buurt.

Het realiseren van deze doelen vergt een langjarige en intensieve inzet. Het is een cruciale randvoorwaarde dat goed op deze inzet en de aanpak wordt gestuurd. De inzet moet integraal worden ingericht (inclusief verduurzaming), uitvoeringsgericht en slagvaardig zijn. De aanpak moet ook zijn ingericht vanuit de wetenschap dat de aanpak minstens een decennium gaat duren en dat de in 'Nij Begun' ingezette kanteling om het bewonersperspectief centraal te zetten inhoud krijgt. De commissie doet hier in haar adviezen voorstellen voor, zoals de gebiedsgerichte deur-tot-deur aanpak.

Wanneer de doelen van de commissie omarmd worden plus hetgeen nodig is om die doelen te bereiken, is de commissie ervan overtuigd dat er niet met de status quo kan worden volstaan. Je kunt immers niet hetzelfde blijven doen en toch een ander resultaat verwachten.

De commissie weet ook dat het de uitdrukkelijke wens is van veel van de gesprekspartners van de commissie om die bestaande governance, bevoegdheden en structuur niet te wijzigen. Ook het kabinet en de Kamer hebben zich uitdrukkelijk uitgesproken tégen een aanpassing van de structuur. De commissie heeft ook niet de opdracht meegekregen om voorstellen te doen voor structuurwijzigingen en zal dat om die reden ook niet doen.

Dit betekent dat het Rijk (algemene aansturing, NCG als uitvoerder van de versterking, EZK en BZK een rol in de verduurzaming van woningen), het IMG (een ZBO 'onder' het ministerie van EZK, als uitvoerder van schadeafhandeling), de gemeenten (onder meer ruimtelijke ordening, regierol bij verduurzaming en de prioritering in de versterking), de provincie en private partijen (onder meer aannemers en experts) in de komende periode meer moeten samenwerken om de gewenste doelen te bereiken. Het is daarin de kunst dat niet elke organisatie vanuit haar eigen koker handelt, maar dat er daadwerkelijk gezamenlijk en in samenhang wordt gewerkt aan de gelijkwaardige uitkomst voor alle bewoners in het aardbevingsgebied.

In de uitvoering gaan zich allerlei coördinatievraagstukken voordoen. Die gaan vaak over inhoud (wat heeft er wanneer voorrang?) en over middelen (wie betaalt?). Aangezien de betrokken partijen, logischerwijs, vanuit hun eigen primaire taak en bevoegdheden handelen, komen gezamenlijk keuzes en prioriteiten bij lastige dilemma's tussen partijen niet vanzelf tot stand. Het vraagt om het zorgen voor een daadwerkelijke integrale benadering en aanpak van versterking, schade, verduurzaming en leefbaarheid. Coördinatie is nodig wanneer er overkoepelend geprioriteerd moet worden, bijvoorbeeld bij een gebrek aan capaciteit, of wanneer partijen er in de uitvoering niet uit komen. Ook de organisatie van de benodigde ondersteuning voor de verduurzaming is nu niet helder georganiseerd. De commissie vindt het belangrijk dat de regie op dit geheel verstevigd wordt en duidelijk belegd wordt.

De commissie adviseert daarom, wanneer de doelen van de commissie worden omarmd (veilig, schadevrij, verduurzaamd en leefbaar), dat EZK, in overleg met de betrokken partijen tot een voorstel komt, waarin het aangeeft wat er wat betreft het realiseren van die doelen wanneer mogelijk is, welke prioriteiten het stelt en hoe het de sturing, samenwerking en uitvoeringsstructuur inricht.

Dat voorstel moet kunnen rekenen op draagvlak van betrokken partijen, helderheid bieden over sturing en bevoegdheden, helder zijn over de wijze waarop de verduurzaming wordt georganiseerd en helderheid bieden over de randvoorwaarden die nodig zijn.

Daarbij merkt de commissie op dat bij de uitwerking van dit voorstel steeds het uiteindelijke doel voor ogen gehouden moet worden. Daarin is ook het organiseren van het leren een belangrijk aandachtspunt. Op niveau van de individuele organisaties, de deur-tot-deur-aanpak en tussen EZK, IMG, NCG en de gemeenten is het van belang om te (leren) gaan met situaties die zich in de praktijk voordoen en niet in beleid en regelgeving te vatten zijn⁷⁸. Dit is nodig om (gedeeld) inzicht op meerdere niveaus te krijgen hoe de aanpak werkt en waar aanpassingen nodig zijn. Om verschillen zoveel mogelijk weg te kunnen blijven nemen en op de best mogelijke manieren toe te werken naar de gelijkwaardige uitkomst voor de bewoners in het aardbevingsgebied. Hier moet structureel het gesprek over georganiseerd worden tussen betrokken partijen.

4.3 Het gesprek voeren over uitvoerbaarheid

ADVIES 8:

De staatssecretaris voert het gesprek met de uitvoerende instanties en (bouw)bedrijven over wat nodig is en mogelijk is om de uitvoerbaarheid te bevorderen.

De zeven adviezen die de commissie geeft moeten uitvoerbaar zijn. Uitvoerbaarheid is in algemene zin in de hele operatie een punt van zorg voor de commissie, maar ook bij de bewoners en de instanties die zij heeft gesproken.

Een deel van die belemmeringen in de uitvoering bestaat ook zonder dit advies. Zo is er ook nu al beperkte bouwcapaciteit, zo ligt er ook nu al de uitdaging om het gebied voor 2035 te verduurzamen naar aardgasvrij-gereed en ligt er ook nu al naar aanleiding van 'Nij Begun' een grote opdracht voor de uitvoeringsinstanties om veel dienstbaarder richting burgers op te treden. Dat vraagt naast een andere houding ook andere inzet van capaciteit en middelen en veel meer samenwerking tussen de betrokken instanties.

De commissie realiseert zich dat haar adviezen op onderdelen (soms tijdelijk) vragen om extra capaciteit, extra samenwerking en extra middelen. Zoals bij schadeherstel in natura, de gebiedsgerichte deur-tot-deur aanpak en bij het verduurzamen naar aardgasvrij-gereed. De commissie ziet ook dat de uitvoerende instanties nu ook al onder druk staan.

In de uitwerking van haar advies heeft de commissie enkele handvatten meegegeven om de uitvoerbaarheid te kunnen bevorderen. Voor schadeherstel, veiligheid, verduurzaming en leefbaarheid heeft zij helder proberen te maken voor welke taak de overheid gesteld is en zijn handvatten meegegeven om daarbinnen keuzes te maken en te prioriteren. Door de taak duidelijk neer te zetten hoopt de commissie dat de organisaties zich ook beter op de taak kunnen richten. Daarnaast adviseert de commissie ook om met een aantal punten in de aanpak te stoppen: bijvoorbeeld met de causaliteitsbeoordeling voor de afhandeling van schade en de waardevermeerderingsregeling.

Het is voor de commissie vanuit de huidige situatie, en zonder dat duidelijk is hoe de adviezen uit 'Nij Begun' zijn uitgewerkt, lastig te beoordelen en te bepalen wat (aanvullend) nodig is om de adviezen uit te kunnen voeren.

Een van de belangrijkste bottlenecks lijkt te liggen in de beperkte capaciteit van bouwbedrijven die nodig is voor zowel schadeherstel, versterking als verduurzaming. De commissie constateert anderzijds dat er kansen liggen in de samenwerking tussen betrokken organisaties in de uitvoering en om (bouw) bedrijven in positie te brengen om de uitvoeringscapaciteit en bouwmaterialen tijdig te kunnen leveren.

Daarom is het slotadvies van de commissie dat de staatssecretaris, als onze adviezen worden overgenomen, in gesprek gaat met de uitvoerende instanties en (bouw)bedrijven over wat nodig en mogelijk is om de capaciteit op te schalen en daarmee de uitvoerbaarheid van het advies te bevorderen en hierover aan de Kamer te rapporteren met de appreciatie van dit advies.

⁷⁸ Vergelijkbaar met 'Garage de Bedoeling', een initiatief van de Sociale Verzekeringsbank waarin collega's en externe partijen in gesprek gaan over problemen in de uitvoering: <https://www.svb.nl/nl/over-de-svb/wie-zijn-we/garage-de-bedoeling>



Begrippenlijst

Aardbevingsgebied

Het aardbevingsgebied betreft het gebied waarin het IMG schade vergoedt. Het aardbevingsgebied bestaat uit het effectgebied en de gebieden waar schade kan zijn ontstaan door diepe bodemdaling en -stijging. Het IMG gaat er in deze gebieden van uit dat schade is veroorzaakt door mijnbouwactiviteiten in Groningenveld en gasopslag Norg en Grijpskerk. Het aardbevingsgebied betreft ruim 327.000 adressen, waarvan ruim 291.000 woningen.

Aardgasvrij

Een woning is aardgasvrij als deze geen aardgas meer gebruikt. Er zijn twee manieren om woningen aardgasvrij te maken: i) elektrificatie door warmtepompen bij gebouwen te installeren; ii) door gebouwen aan te sluiten op een regionaal warmtenet.⁷⁹

Aardgasvrij-gereed

Op veel plaatsen is er (nog) geen elektriciteitsnet en warmtenet beschikbaar om woningen op aan te sluiten. In dat geval kan een woning al aardgasvrij-gereed worden gemaakt. Het gaat daarbij om het isoleren van het gebouw en het inrichten van ventilatie met warmteterugwinning. Als een warmtepomp bij een gebouw wordt geïnstalleerd, dan vraagt het aardgasvrij-gereed maken van de woning ook om voorbereiding voor de plaatsing van een warmtepomp, elektrische kookplaat en oven.⁸⁰

Bouwdepot

Een bouwdepot is geld dat apart gezet wordt op een rekening voor de bewoner, met als doel om een woning mee te verbouwen. Het bouwdepot kan niet voor andere doeleinden worden gebruikt dan voor herstel in natura en verduurzaming van de woning.

Causaliteit

De term causaliteit wordt vaak in een juridische context gebruikt. Causaliteit gaat over de oorzaak van schade. Als schade komt door bodembeweging door gaswinning, dan is er sprake van causaliteit.

Dorpenaanpak

De dorpenaanpak is een crisisaanpak die in 2022 is gestart in vier dorpen in de kern van het aardbevingsgebied: Garrelsweer, Zeerijp, Wirdum en Leermens. Het is een gebiedsgerichte aanpak waarbij het dorp nagenoeg in het geheel wordt versterkt. De dorpenaanpak is ontwikkeld door de gemeente Eemsdelta en de NCG.

Duurzaam herstel

Duurzaam herstel is erop gericht om herhaalschade zo veel mogelijk te voorkomen. Bij duurzaam herstel wordt de constructie van een woning hersteld of verbeterd, zoals het dak of de fundering. Om voor duurzaam herstel in aanmerking te komen hoeft constructieve schade niet het gevolg te zijn van aardbevingen.

Effectgebied

Het effectgebied is het gebied waar trillingen door een aardbeving schade veroorzaakt kunnen hebben. Het huidige effectgebied wordt gebaseerd op basis van de beving van Huizinge van 16 augustus 2012. Binnen het effectgebied geldt het wettelijk bewijsvermoeden. Dit betekent dat het IMG ervan uit gaat dat schade het gevolg is van mijnbouwactiviteiten in Groningenveld en gasopslag Norg en Grijpskerk, tenzij er een andere oorzaak voor de schade is aan te wijzen.

Herstel in natura

Bewoners met schade aan hun woning kunnen kiezen voor herstel in natura in plaats van herstel door een financiële vergoeding van de schade. Herstel in natura is mogelijk op twee manieren, te weten i) herstel in natura door het IMG: het IMG zorgt ervoor dat een door het IMG geselecteerde aannemer de schade voor de bewoner herstelt; ii) herstel in natura onder regie van de bewoner: indien een bewoner liever zelf een aannemer in de arm neemt, wordt een bouwdepot opengesteld van waaruit de rekening van de aannemer door het IMG betaald wordt.

Immateriële schade

Immateriële schade is schade die iemand lijdt in de vorm van geestelijk leed of verdriet of gederfde levensvreugde. De aardbevingen en de gevolgen daarvan kunnen leiden tot immateriële schade bij bewoners.

⁷⁹ Royal HaskoningDHV. 'Versterken en verduurzamen', 17 april 2023.

⁸⁰ Royal HaskoningDHV. 'Versterken en verduurzamen', 17 april 2023.

Loket Opname op Verzoek

Bij een opname op verzoek onderzoekt de NCG of een woning moet worden opgenomen in de versterkingsopgave van de NCG. Eigenaren van woningen in het aardbevingsgebied kunnen een verzoek indienen als zij twijfelen over de veiligheid van hun woning. Het Loket Opname op Verzoek is dus niet bedoeld voor woningen die al onderdeel zijn van de versterkingsopgave.

Maatwerkprocedure

Bij de maatwerkprocedure wordt schade afgehandeld met maatwerk. Er vindt een schadeopname plaats waarin een onafhankelijke deskundige de oorzaak van de schade beoordeelt en het bedrag bepaalt dat nodig is om de schade te herstellen. De onafhankelijke deskundige maakt een adviesrapport voor het IMG. De schademelder ontvangt het rapport en kan hierop reageren. Tot slot ontvangt de schademelder een besluit van het IMG over de vergoeding van de schade.

Nationaal Programma Groningen

Nationaal Programma Groningen is een samenwerkingsverband van Rijk, provincie en gemeenten. Nationaal Programma Groningen is gestart in maart 2019 en investeert in het in versterken van de leefomgeving, de economie, opleidingen, banen en de natuur en het klimaat in Groningen.

NPR-richtlijn

De Nederlandse Praktijkrichtlijn (NPR) geeft aan of een woning sterk genoeg is om de belasting van een aardbeving te kunnen weerstaan. Zo kan met de NPR worden bepaald of en hoe woningen moeten worden versterkt. De NPR-opname is de reguliere beoordelingsmethode voor versterking. De NPR wordt opgesteld door het Nederlands Normalisatie Instituut (NEN). Er zijn veel verschillende NPR-richtlijnen van toepassing geweest.

Praktijkaanpak

De praktijk aanpak is één van de beoordelingsmethoden voor versterking die zijn geïntroduceerd om de versterkingsopgave te versnellen. De praktijk aanpak maakt één partij (de aannemer/bouwer) verantwoordelijk voor het gehele proces van de planontwikkeling tot en met de uitvoering van versterking.⁸¹

81 Versnellingspakket BOG, 23 januari 2020.

Sociale agenda

In de kabinetsreactie 'Nij Begun' nodigen de Regio en het Rijk een kwartiermaker uit om een Sociale Agenda voor de regio op te stellen. De Sociale Agenda wordt een apart programma en budget, los van het Nationaal Programma Groningen. De bedoeling is dat bewoners, maatschappelijke organisaties, scholen, kennisinstellingen, woningcorporaties, de GGD, het bedrijfsleven, sociale partners, gemeenten en ministeries een brede coalitie vormen. Zij moeten gezamenlijk aan de slag met een aantal concrete doelstellingen, zoals verbetering van de leefbaarheid, onderwijskwaliteit, armoedebestrijding, gezondheid en arbeidsparticipatie van inwoners.

Sociale cohesie

De sociale cohesie is de mate waarin burgers verbondenheid ervaren in hun straat, wijk, dorp en in de maatschappij.

Tijdelijke wet Groningen

De Tijdelijke wet Groningen is de wettelijke regeling voor de onafhankelijke schadeafhandeling door de overheid van alle vormen van schade als gevolg van bodembeweging door de gaswinning uit het Groningenveld of de gasopslag bij Norg en de financiering daarvan.

Trillingstool

De trillingstool is een instrument waarmee het IMG berekent hoe zwaar de trillingen op een bepaalde locatie zijn geweest als gevolg van een aardbeving. In het vernieuwde beoordelingskader van het IMG van 17 mei 2021 heeft de trillingssnelheid nadrukkelijker een plek gekregen. In de kabinetsreactie 'Nij Begun' van 25 april 2023 stelt het kabinet dat de trillingstool niet meer wordt gebruikt om bij individuele schademeldingen te beoordelen of de schade kan zijn veroorzaakt door een aardbeving.

Typologieaanpak

De typologieaanpak is één van de beoordelingsmethoden voor versterking die zijn geïntroduceerd om de versterkingsopgave te versnellen. In de typologieaanpak wordt op basis van gemeenschappelijke kenmerken van gebouwen bepaald of ze aan de veiligheidsnorm voldoen. De typologie benadering leent zich daarom goed voor gebouwen die vaak voorkomen, zoals rijwoningen en twee-onder-een-kapwoningen. Bij opname van een gebouw wordt bepaald of het gebouw binnen één van de veel voorkomende typologieën past. Als dat zo is, dan kan de bouwkundige op basis van de berekeningen die al gedaan zijn voor die typologieën en de locatie van het gebouw bepalen of versterking nodig is.⁸²

82 Versnellingspakket BOG, 23 januari 2020.

Vaste vergoeding

De vaste vergoeding is een financiële schadevergoeding waarvan het bedrag op voorhand is vastgesteld. De vaste vergoeding is een eenmalige vergoeding voor een eerste schademelding voor een object. De vaste vergoeding is bedoeld voor de afhandeling van kleine, niet ingewikkelde schades. De schade wordt niet beoordeeld door een deskundige. Wel dient de aanvrager eigen foto's te toe te voegen bij de aanvraag of komt het IMG een nulmeting doen.

Versterkingsgebied

Het versterkingsgebied ligt in de kern van het aardbevingsgebied. Het versterkingsgebied betreft tenminste de circa 27.000 adressen binnen de scope van de NCG. Daarnaast betreft het de daaromheen gelegen adressen die in dezelfde sociaal en ruimtelijk samenhangende gebieden liggen. In het advies van de commissie is het aan de gemeenten, na overleg met de NCG, om vast te stellen welke sociaal en ruimtelijk samenhangende gebieden onderdeel zijn van het versterkingsgebied.

Versterkingsoperatie

Alle huizen die vanwege aardbevingen mogelijk niet voldoen aan de veiligheidsnorm, zijn onderdeel van de versterkingsoperatie. De NCG onderzoekt of deze adressen bij een aardbeving echt onveilig zijn of niet. Is een woning onveilig dan zijn er versterkingsmaatregelen nodig.

Versterkingsscope

De adressen die binnen de reikwijdte van de versterkingsoperatie van de NCG zitten.

Waardedaling

Bij schade door waardedaling zijn woningen minder waard geworden als gevolg van schade door mijnbouwactiviteiten in Groningenveld en gasopslag Norg en Grijskerk. Eigenaren kunnen een vergoeding krijgen als hun woning minder waard is geworden doordat die woning in een gebied staat waar waardedaling is vastgesteld. Dit gebied heet het waardedalingsgebied. Per postcode zijn percentages berekend voor de waardedaling. Het IMG vergoedt schade door waardedaling voor zowel verkochte als voor onverkochte woningen.

Waardevermeerderingsregeling

De Subsidie Waardevermeerdering (of: waardevermeerderings-subsidie) is bedoeld voor woningeigenaren met aardbevings-schade die in het aardbevingsgebied wonen. De subsidie bedraagt tot € 4.000,- om een woning energiezuinig te maken.

Woningverbeteringssubsidie

De subsidie Verduurzaming en Verbetering Groningen (woning-verbeteringssubsidie) is bedoeld voor woningen die niet in het versterkingsprogramma van de Nationaal Coördinator Groningen zitten, maar wel in het waardedalingsgebied staan. Deze subsidie bedraagt tot € 10.000,- om een woning te verduurzamen én te verbeteren.

Lijst met afkortingen

- BZK:** Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- CVW:** Centrum Veilig Wonen
- EZK:** Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
- HR++:** Hoog Rendement ++
- IMG:** Instituut Mijnbouwschade Groningen
- LOOV:** Loket Opname Op Verzoek
- MJVP:** Meer Jaren Versterkingsprogramma
- NAM:** Nederlandse Aardolie Maatschappij
- NCG:** Nationaal Coördinator Groningen
- NPG:** Nationaal Programma Groningen
- NPR:** Nederlandse Praktijk Richtlijn
- O&A:** Overheid en Aansprakelijkheid
- SNN:** Samenwerkingsverband Noord-Nederland
- TCMG:** Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen
- TWG:** Tijdelijke Wet Groningen
- ZBO:** Zelfstandig Bestuursorgaan



COMMISSIE VERSCHILLEN

Veilig, schadevrij en verduurzaam

13 oktober 2023