

Groningers boven gas: voorstellen voor een mildere, menselijkere en makkelijkere schadeafhandeling

Groningen, 23 maart 2023

Groningers en Drenten hebben het recht om te wonen in een veilig en schadevrij huis, in een omgeving die floreert en waar kinderen zich kunnen ontwikkelen. Maar de gaswinning en de gevolgen daarvan veroorzaken het tegendeel. Mensen voelen zich onveilig, er wordt bij herhaling schade aan hun woningen veroorzaakt, gemeenschappen vallen uiteen, kinderen zien een sombere toekomst en het vertrouwen in de overheid is ernstig beschadigd.

Daarom is het nodig maatregelen te nemen waardoor Groningers en Drenten het verleden achter zich kunnen laten en de blik op de toekomst kunnen richten.

Morele afweging

De parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen (PEAG) bepleit het maken van een morele afweging. Als IMG proberen we dat ter harte te nemen en dat begint bij scherp voor ogen houden wat moreel gezien de gewenste uitkomst zou moeten zijn van ons werk.

Naast alle Groningers staan

De schadeafhandeling moet volgens de PEAG milder, menselijker en makkelijker. Daarvoor is volgens de PEAG nodig dat het IMG meer wettelijke ruimte krijgt. In de huidige Tijdelijke wet Groningen is de schadeafhandeling strikt afgebakend om de aansprakelijkheid van de NAM af te handelen. Om invulling te geven aan de ereschuld die de overheid heeft, is het nodig het enge kader van het aansprakelijkheidsrecht los te laten en anders om te gaan met causaliteit met bodembeweging door gaswinning in het Groningenveld en de gasopslag Norg.

Al zijn er grote stappen voorwaarts gezet in de schadeafhandeling, ook wij vinden dat het IMG voor een te grote groep Groningers en Drenten te weinig deel van de oplossing is gebleken. Wij zijn helaas te vaak tegenover gedupeerden komen te staan en niet naast hen, ondanks alle goede intenties en het feit dat bij het IMG in meerderheid juist Groningers zelf werken die zich met hart en ziel inzetten. Uiteindelijk hebben ook wij onvoldoende kunnen bijdragen aan het herstel van vertrouwen in de overheid.

Denkrichting, een voorzet

Als onafhankelijk zelfstandig bestuursorgaan vinden we het nu onze rol om op basis van reeds vijf jaar praktijkervaring met concrete voorstellen te komen. We zien dit als een denkrichting waarover met de Groninger, te beginnen via zijn maatschappelijke organisaties, het gesprek gevoerd kan en moet worden. Het zijn dan ook geen besluiten van het IMG. Om dit in uitvoering te kunnen brengen, is politieke besluitvorming nodig, in het bijzonder over de benodigde verruiming van bevoegdheid, de wijze waarop de politiek de schadeafhandeling voor zich ziet, alsmede over het bijpassende budget.

Uitgangspunten voor de denkrichting

❖ Voortbouwen

Het IMG kent op dit moment een uitvoeringspraktijk op basis van de Tijdelijke wet Groningen. De PEAG stelt niet voor die praktijk (volledig) te verlaten maar wel om het IMG mogelijkheden te geven om in de praktijk coulanter te zijn, het makkelijker te maken en de behoefte van de Groninger centraal te stellen. De PEAG doet op diverse plekken al enkele concrete suggesties en aanbevelingen om daar te komen. We sluiten daar zoveel mogelijk bij aan.

❖ Hersteloperatie

De schadeafhandeling moet veel meer gericht zijn op daadwerkelijk herstel: herstel van de materiële (de fysieke schade en gevolgschade) en immateriële schade (leed en verdriet). Het eenvoudigweg toekennen van hogere vergoedingen, zonder achterliggende gedachte of draagvlak, brengt een oplossing niet per se dichterbij. Het kader van het aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht verhindert vaak een goede, definitieve oplossing. De voorstellen zijn

daarom met name gericht op uitbreiding van en bevordering van het volledige herstel van woningen, gebouwen, leed en verdriet.

❖ Makkelijker

Door alles heen klinkt de roep om eenvoud. In de manier waarop regelingen worden opgezet en in de uitvoering ervan. Bij de verdere ontwikkeling van bestaande regelingen waar we op voortbouwen moet in alles telkens meewegen dat het voldoende eenvoudig moet zijn en moet de vraag gesteld worden of het met minder onderzoek en onderbouwing kan. Een bijkomend voordeel daarvan is dat het doorgaans ook meer snelheid in afhandeling betekent. Daarbij komt nog dat, al is het geen doel op zichzelf, makkelijker ook betekent dat de uitvoeringskosten lager worden.

❖ Menselijker

Uitvoeringsorganisaties die te maken hebben met grote aantallen zaken, willen zo veel mogelijk automatiseren. Dat is onvermijdelijk, ook al omdat het helpt in het verkorten van doorlooptijden. Voor sommigen is dat prettig: wie goed met procedures kan omgaan, ervaart daardoor meer regie. Maar voor anderen is het juist drempelverhogend. Als het gaat om verdriet en leed kan juist het persoonlijk contact van grote waarde zijn. We kijken daarom niet alleen naar inhoud van regelingen, maar ook naar het breder beschikbaar maken van begeleiding en persoonlijke aandacht.

❖ Milder

Invulling geven aan het begrip mildheid komt nog het meest tot uitdrukking in de manier waarop een organisatie als het IMG een cultuur heeft om zijn individuele medewerkers milder te laten handelen richting Groningers. De voorstellen die we doen zijn er daarom ook op gericht om medewerkers enerzijds meer mandaat te bieden en daarnaast hen te helpen invulling te geven aan het begrip mildheid in de afhandeling van individuele aanvragen.

❖ Gelijkheid en ongelijkheid

Een van de risico's die de PEAG aangeeft is dat elke wijziging in het verleden vervolgens tot nieuwe problemen en ongelijkheid heeft geleid. Dat risico móet worden geminimaliseerd. Reden temeer om waar mogelijk voort te bouwen op wat er is, in plaats van radicale wijzigingen in te zetten (zie denkrichting 1) én waar nodig corrigerende maatregelen te treffen. Tegelijk is het cruciaal om te erkennen dat er zeer grote verschillen zijn, zowel in beleving tussen bewoners als in schadeomvang binnen het effectgebied en tussen Groningers en Drenten. De uiteenlopende impact van de gaswinning op het individu vormt één van de belangrijkste uitdagingen voor de schadeafhandeling.

❖ Uiterste inzet, maar realistisch over tevredenheid

De PEAG wijst erop dat ontevredenheid nooit geheel zal kunnen worden voorkomen, maar dat iedereen (dus ook het IMG) het uiterste moet doen om dat wel te bereiken. De voorstellen van het IMG gaan uit van de realiteit en haalbaarheid in de praktijk. Het is daarbij de realiteit dat het nog jaren zal kosten om alle voorstellen uit te voeren en niet iedereen tegelijk en direct geholpen kan worden.

❖ Invloed maatschappij en politiek

Deze voorgestelde denkrichting toont een intentie, een mogelijke aanpak. Maar de PEAG bepleit nadrukkelijk en structureel een plek voor de Groninger (en haar maatschappelijke organisaties) in de ontwikkeling van maatregelen. De democratische legitimatie van het werk van het IMG moet beter worden geborgd door de informatievoorziening en dialoog met de Tweede Kamer te verbeteren.

❖ Een extra schadesoort

Het IMG vergoedt momenteel vrijwel alle soorten mijnbouwschade. Een schadesoort ontbreekt nog geheel: gederfd woongenot. Er loopt een onderzoek naar en we kunnen vooruitlopend schetsen welke denkrichtingen van afhandeling mogelijk zijn.

❖ Bijzondere aandacht voor specifieke doelgroepen en complexe situaties

Voor agrariërs, andere ondernemers en erfgoed moeten er specifieke, aanvullende maatregelen komen, waarvoor we ook voorstellen doen. Dit raakt ook aan de meer algemene conclusies en aanbevelingen van de PEAG over het behoud van Gronings erfgoed, de oproep om Groningen netjes achter te laten en het belang van het economische (vestigings)klimaat van Groningen te verbeteren. Een andere specifieke groep die extra aandacht nodig heeft zijn de 'complexe situaties', zoals de PEAG die noemt. Dit gaat om gedupeerden met langlopende dossiers, veelal met verzakkingschade en/of herhaalschade. En oude schades die niet zijn opgelost. Daar doen we ook aparte voorstellen voor.

❖ Randvoorwaarden en dilemma's expliciet maken

Bij alle voorstellen horen randvoorwaarden en dilemma's. Het is belangrijk die expliciet te maken. Zo is een dilemma: wat we ook doen, niet iedereen zal tevreden zijn. En ook: hoeveel geld er ook is om toe te kennen, ongelijkheid tussen situaties is inherent aan mijnbouwschade en dus ook ongelijkheid in vergoedingen. Net als nu het geval is, zal voor elk van de wijzigingen sprake zijn van keuzes in de vorm van definitie van criteria en voorwaarden.

❖ Bewuste politieke keuzes

We vinden het belangrijk dat bij alle keuzes zo concreet en scherp mogelijk de uitvoeringsconsequenties en financiële implicaties getoond worden zodat er bewuste politieke besluitvorming over plaatsvindt.

❖ Toekomstperspectief en exit

Het is inherent aan mijnbouwproblemen dat deze telkens terugkomen doordat het nog lang zal duren voordat de bodem rustig is. Daarnaast zal er ook in de toekomst nieuwe schade ontstaan, los van nieuwe aardbevingen. Ook leidt de uitvoering onherroepelijk tot nieuwe dilemma's en vraagstukken. Deze onzekerheid is onderdeel van het toekomstperspectief. Tegelijk is het cruciaal dat wordt geprobeerd om te komen tot één totaalpakket dat Groningers de kans biedt een hoofdstuk af te sluiten.

❖ Ereschuld en morele afweging

Het IMG moet nog altijd de balans zoeken tussen voortvarendheid, onafhankelijkheid, ruimhartigheid en rechtvaardigheid. Om zo in de uitvoering met oog op de menselijke maat bij te dragen aan vertrouwen in de overheid. Met het adagium 'makkelijker, milder en menselijker' en de oproep het IMG meer bevoegdheden te bieden, is er meer richting gegeven om die balans te vinden.

Ook de aanbevelingen om een 'ereschuld' in te lossen en 'morele afwegingen' te betrekken in beleidskeuzes, mag het IMG zich aantrekken. Maar het is wat deze laatste begrippen betreft vooral aan de politiek om vanuit die uitgangspunten definitieve keuzes te maken tussen de opties die het IMG voorlegt. Het is uiteindelijk niet aan het IMG om te bepalen wat de ereschuld van Nederland ten opzichte van de Groninger behelst.

Tot slot zijn er in de afgelopen jaren verwachtingen gecreëerd over de ruimhartigheid van de schadeafhandeling door zowel de Tweede Kamer, het Kabinet, de media, en door het IMG zelf, bijvoorbeeld door in bepaalde omstandigheden eerst wel (meer) schade toe te kennen en later niet meer. De verwachtingen zijn (of waren) misschien niet altijd realistisch, maar ze zijn er wel degelijk. Het kan de individuele Groninger niet worden aangerekend dat als gevolg van al het voorgaande bij hem dergelijke verwachtingen zijn ontstaan. Het tegemoetkomen aan deze verwachtingen moet een plek krijgen bij de morele afweging bij besluiten over de mate van coulanace die het IMG moet betrachten.

Het vertrekpunt voor de denkrichting is samengevat:

Zet vooral in op daadwerkelijk herstel van schade, breng meer eenvoud in de schadeafhandeling, en maak het inlossen van de ereschuld persoonlijk merkbaar.

Fysieke schade, zoals scheuren in muren:

1. Bied Groningers (naast de huidige forfaitaire en maatwerkregeling) de mogelijkheid van daadwerkelijk herstel van alle schade door aannemers de factuur in te laten dienen bij het IMG. Voor een deel van de gevallen kan het IMG rechtstreeks voorzien in hulp van aannemers. De mogelijkheid van herstel in natura moet duidelijke voordelen bieden ten opzichte van de financiële regelingen.

De volgende door de politiek te maken keuzes zijn daarin bepalend:

- De mogelijkheid om daadwerkelijk herstel te bieden in het gehele effectgebied (360.000 adressen) of in een nader te bepalen deel daarvan. Bijvoorbeeld door op basis van de trillingsnelheid van bevingen een kerngebied te definiëren met bijvoorbeeld 85.000 adressen;
 - Voor álle schade in een woning of de schade die 'naar z'n aard' mijnbouwschade kan zijn. Hierbij kan ook een bepaalde mate van causaliteit van de schade met bodembeweging worden aangenomen en op basis daarvan een factuur van een aannemer worden vergoed. Bijvoorbeeld 100 procent van de factuur in de kern van het effectgebied, 80 procent daar net buiten, en zo verder;
 - Op basis van bepaalde budgetten, bijvoorbeeld in combinatie met de hiervoor genoemde criteria. Bijvoorbeeld in de kern van het bevingsgebied tot een maximum van 100.000 euro aan facturen;
 - Het IMG kan deze en meer opties en de daarmee gemoeide consequenties schetsen en de genomen beslissing vervolgens uitvoeren. Naast financiële impact, heeft dat invloed op de mate van eenvoud van regelingen, de doorlooptijden en de benodigde uitvoering(skosten).
2. Voorzie in een integrale aanpak door zetting- en verzakkingsschade op dezelfde manier mee te nemen. Betrek bij deze aanpak de vraagstukken rond Duurzaam Herstel (het voorkomen van schade), de (indirecte effecten van) diepe bodemdaling en de gestapelde effecten van bodembeweging. Denk hierbij naast gaswinning in het Groningenveld ook specifiek aan de bijzondere omstandigheden van bodembeweging door gasopslag (Norg en Grijskerk), zoutwinning in Groningen en de deels overlappende effectgebieden van gaswinning in kleine velden.
 3. Bied naar aanleiding van toekomstige bevingen een vaste vergoeding van bijvoorbeeld 2.500 euro voor iedere woning in de nabijheid van die beving. Daarnaast kan ook hier herstel in natura worden geboden. De zekerheid van een eenvoudige oplossing voorkomt, zo verwachten wij, deels de stress en zorgen over nieuwe bevingen.
 4. Breid naast de hiervoor genoemde vergoeding per beving de aanpak met forfaitaire vergoedingen verder uit (aanvullend op de huidige 5.000 euro) zodat het ook voor reeds ontstane, grotere schades richting de kern van het bevingsgebied een oplossing vormt voor gedupeerden voor wie herstel in natura niet als oplossing is of zo wordt gezien.
 5. Bied de mogelijkheid schade actief af te handelen. Groningers geven daarbij eenmalig hun bankrekening door en toestemming voor (bepaalde) schadesituaties direct een bedrag over te maken waarbij ze dat niet eerst opnieuw hoeven aanvragen.
 6. Draai de wijziging van de waardevermeerderingsregeling, waardoor alleen mensen met een dossier dat niet binnen één jaar is afgehandeld, terug. Het leidt tot een ongerechtvaardigd verschil tussen gevallen, creëert belang bij vertraging en het onderschat de overlast die ook met een snel afgehandeld schade gepaard kan gaan.

Immateriële schade, leed en verdriet:

1. Trek de hoogte van de vergoeding voor minderjarigen gelijk met die van volwassenen. Vooralsnog was voorzien dat minderjarigen een derde van de vergoeding gaan ontvangen die volwassenen kunnen krijgen.
2. Laat het vereiste van het hoogstpersoonlijke karakter van de vergoeding deels los in gezinnen en voorkom daar verschillen in omvang van de toegekende schadevergoeding. Bied alle gezinsleden dezelfde vergoeding als de hoogste vergoeding van een van hen.
3. Vergoed aanvullend het leed door de versterkingsoperatie. Zeker Groningers die te maken hebben met sloop- en nieuwbouw zouden direct de hoogste vergoeding van 5.000 euro per persoon moeten kunnen krijgen.

4. Verhoog de huidige vergoeding voor immateriële schade zodat deze meer in lijn is met de verwachtingen daarover, mede in het licht van andere compensatie voor immateriële schade die de overheid in andere situaties heeft geboden.
5. Bied een breed pallet van voldoende toegankelijke voorzieningen voor psychosociale hulp waarnaar doorverwezen kan worden, onder meer door het IMG.
6. Bied voor jongeren een stevig sociaal-maatschappelijk programma waarmee achterstanden in ontwikkeling(skansen) van kinderen en jongeren worden bestreden en er weer perspectief geboden wordt.
Punten 5 en 6 zouden niet door IMG uitgevoerd moeten worden maar zijn wel een voorwaarde om aan daadwerkelijk schadeherstel tegemoet te komen.

Waardedaling van woningen en bedrijfspanden:

1. Beslecht definitief de discussies over de grens van het waardedalingsgebied. Voeg een aantal specifieke postcodegebieden die grotendeels grenzen aan het waardedalingsgebied toe aan het gebied, zoals Annerveenschekanaal en Zoutkamp. Zorg ervoor dat deze postcodes ook in aanmerking komen voor de woningverbeteringssubsidie.
2. Voorzie in voldoende financiële ruimte om een coulante regeling voor niet-woningen (zoals bedrijfspanden) te ontwikkelen, die ondernemers met bedrijfspanden schadeloos stelt waardoor de eigenaren van alle bedrijfspanden in het waardedalingsgebied in aanmerking kunnen komen.

Gederfd woongenot:

Bied vergoeding voor gederfd woongenot. Dit kan bijvoorbeeld door per beving voor deze vorm van schade een vergoeding te bieden of bijvoorbeeld per object. Er kan voor worden gekozen in de werkwijze de toekenning te combineren met de afhandeling van immateriële schade, waardedaling of fysieke schade.

Optimalisaties in de uitvoering:

1. Er zijn ook kleinere ingrepen mogelijk die direct kunnen bijdragen aan een mildere, menselijkere en makkelijkere schadeafhandeling. Zoals: schadebeoordelaars mandaat geven om binnen een nader te bepalen bandbreedte financieel gezien kleine disputen zelf op te lossen.
2. Meer investeren in persoonlijke begeleiding en persoonlijk contact. Zo adviseert het IMG om geen aparte steunpunten voor versterking, schade, gemeenten en provincie te hebben. Organiseer dit binnen één steunpunt en voorzie in zeer ruime openingstijden en beschikbaarheid in het weekend.

Bijzondere situaties en groepen:

1. Geef in de schadeafhandeling voorrang aan mensen met herhaalschade en extra ondersteuning bij de keuzes die ze moeten maken..
2. Voorzie agrariërs van één specialistisch contactpersoon binnen IMG die het mandaat heeft om alle materiële schade af te handelen, waaronder ook mestkelders.
3. Bied met het oog op het belang van het behoud van het cultureel erfgoed een ruimere mogelijkheid tot herstel in natura bij rijks- en gemeentelijke monumenten.
4. Schik complexe situaties, zoals dossiers die meer dan twee jaar lopen, eenvoudig en met een coulant aanbod. Neem daarbij ook oude NAM/CVW-zaken en bezwaarzaken mee.
5. Waar huidige en aanvullende werkwijzen en compensaties niet voldoen, voorzie het IMG van een knelpuntenpot voor oplossingen in situaties waar onbillijke en onredelijke verschillen zijn ontstaan in schadeafhandeling sinds 2012.

Eénloketgedachte

Laat NCG voorzien in herstel van alle schade in natura voor alle adressen waar de uitvoering van de versterking nog moet plaatsvinden of nog in uitvoering is. Betrek hierin ook maatregelen voor Duurzaam Herstel. Laat IMG de schade afhandelen op adressen waar versterking niet in uitvoering

gaat of al is afgerond. Zo hebben Groningers voor de schade hooguit met één uitvoeringsorganisatie te maken.

Proces, nu en later

Het werd al eerder door de Universiteit Utrecht en AEF geconcludeerd: de dialoog tussen IMG en de Tweede Kamer kan beter. Organiseer voorafgaand aan elke commissievergadering in de Tweede Kamer een hoorzitting met vertegenwoordigers van het IMG. Het biedt de Kamer kans rechtstreeks informatie te verkrijgen en direct een gewenste feitelijke toelichting. De Groninger moet in alles betrokken worden. Organiseer een gremium met vertegenwoordigers van de maatschappelijke organisaties, Groningse experts en overheden waar wijzigingen of aanvullingen op de werkwijze besproken worden, als vorm van consultatie en/of co-creatie.

Randvoorwaarden en financiën:

Voor een groot deel van deze voorstellen geldt dat het alleen mogelijk is met verruiming van de bevoegdheid van het IMG. Maar een ruimere bevoegdheid is niet genoeg, er moet ook een afdoende budget zijn. Het is volstrekt ongewenst om een aanpak te bieden die na verloop van tijd gestaakt moet worden omdat er onvoldoende financiële middelen zijn.

De omvang van de totale benodigde vergoeding is voor nu zeer grofmazig begroot, maar die ligt voor de komende vijf jaar in de orde van grootte van **5 tot 10 miljard euro**. Dit is nog los van de schade door nieuwe bevingen (en andere bodembeweging). In dit bedrag wordt bijvoorbeeld aangenomen dat alle circa 360.000 adressen binnen het effectgebied van bevingen een volledig herstel van alle schade krijgen geboden via aannemers. En alle (voor zover nu bekend) 15.000 adressen die funderingsproblemen hebben, zouden hiermee waarschijnlijk geholpen worden.

Elk hiervoor genoemd voorstel bevat 'keuzes' en die bepalen wat de bandbreedte is van het benodigde budget. Het maakt nogal uit of de meest verstrekkende voorstellen voor alle inwoners, alle adressen en alle bedrijven gelden of voor een selectie daarvan zoals 'de kern' van het bevingsgebied. Het IMG zal dit desgewenst nader uitwerken voor onder meer politieke besluitvorming en maatschappelijk debat.