nationale ombudsman

Verscheurd vertrouwen

Hoe kan de overheid de relatie met bewoners in aardgasgebieden versterken? Een reconstructie van onderzoek en aanbevelingen

Datum: 25 oktober 2021

Inhoudsopgave

1	**Vertrouwen herstellen**	**4**
	Problemen erkennen en gaswinning naar nul	4
	De spelregels veranderen steeds	5
	Veel organisaties, procedures en initiatieven	5
	Het leven staat op pauze	5
	Waar woon ik straks?	5
	Geen officiële crisis	6
	Hoe kan de overheid zich betrouwbaarder opstellen?	6
2	**Verantwoordelijkheid bij de Rijksoverheid**	**7**
	Verantwoordelijkheid nemen	7
	Bewoners tegen de staat	8
	Lange procedures en onzekerheid	8
	Focus op aansprakelijkheid in plaats van op burgers	8
	Hoge kosten	9
	Regie ten onrechte bij burgers	9
3	**Veiligheid van inwoners voorop**	**10**
	De belofte van gaswinning naar nul	11
	Het versterkingsproces vlot niet	11
	Vertragingstechniek	11
	Onzekerheid	11
4	**Ruimhartige schadevergoeding en herstel**	**13**
	Gebruiksvriendelijke dienstverlening	13
	Regelingen stapelen zich op	13
	Geen cent te veel	13
5	**Transparantie**	**16**
	Stappen in transparantie	16
	Hoe de overheid beslist, blijft onduidelijk	16
	‘Waarom jij wel en ik niet?’	16
	Communiceer: geen nieuws is ook nieuws	17
6	**Maatwerk**	**18**
	Specifieke regelingen	19
	Inspraak	19
	Standaard trajecten	19
7	**Conclusie**	**21**
	Scheuren herstellen	21
8	**Vervolg**	**22**
	Overdracht taken	22
	Updates over onze onderzoeken	22
	Een klacht indienen: voor burgers en professionals	22

De afgelopen jaren heeft de Nationale ombudsman onderzoek gedaan naar de situatie in het aardgasgebied in Groningen en Drenthe. Sinds de eerste aardbevingen lopen de bewoners tegen veel problemen met de overheid aan. Wat is er de afgelopen jaren gebeurd met onze onderzoeken en aanbevelingen? Een reconstructie.

De aardbevingen in het aardgasgebied in Groningen en Drenthe zorgen voor veel problemen. Niet alleen het fundament van de huizen vertoont grote scheuren. Ook het fundament van vertrouwen tussen de overheid en bewoners is flink beschadigd. Dat lieten de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman in 2017 in een oproep weten aan het vorige kabinet.

De jaren erna moest er veel gebeuren. Denk aan het versterken van de huizen en aan de voorbereiding op mogelijke nieuwe aardbevingen. Het grootste deel van deze acties moet nog steeds plaatsvinden. En de komende jaren komen er nog meer nieuwe problemen bij.

De Nationale ombudsman heeft in 2017 zes aanbevelingen gepresenteerd. Daarmee wil hij de relatie tussen de overheid en bewoners herstellen. Wat is er de afgelopen tijd met deze aanbevelingen gebeurd? Dat hebben we in de zomer van 2021 onderzocht. Het team ‘Gevolgen Gaswinning’ was drie dagen op bezoek in Groningen en Drenthe. We spraken met bewoners, maar ook met bestuurders en medewerkers van betrokken instanties.

Waarom deze reconstructie?
Van dit onderzoek hebben we deze reconstructie gemaakt. Die is bedoeld voor het nieuwe kabinet en voor alle partijen rond de gevolgen van de aardbevingen. We laten zien wat er de afgelopen jaren wel en niet goed ging. En wat dit voor de toekomst betekent. Daarbij staat het perspectief van de bewoners in het aardgasgebied uiteraard centraal.

We kunnen de conclusie alvast verklappen: de aanbevelingen van 2017 zijn nog steeds van kracht. We gaan ze daarom een voor een met u langs.

Francis en haar man Peter Paul verhuisden in 2010 naar het Groningse dorp Kantens. Op dit grasveld stond hun huis. Na jaren onderhandelen met NAM is hun huis uiteindelijk gesloopt. “Maar de huizen hiernaast bleven gewoon staan. Want daar was geen onderzoek naar de risico’s gedaan.”

1 Vertrouwen herstellen

Vertrouwen is de basis om verder te komen met elkaar. Zonder (wederzijds) vertrouwen is het lastig om vooruit te komen in de versterkingsoperaties in Groningen. Of om perspectief te zien voor de toekomst van een familie, dorp of omgeving in een aardgasgebied. Niet voor niets zien wij het herstel van vertrouwen als de belangrijkste aanbeveling die wij in 2017 deden.

De aanbeveling uit 2017, uit: Een fundament met scheuren.
“Wees betrouwbaar in gedrag en woorden. Erken oprecht en met compassie wat er in Groningen is gebeurd. Maar ook wat er gebeurt en nog gaat gebeuren. Bied ruimte voor emoties. Luister naar de verhalen van bewoners en neem hen serieus. Wees niet de laatste die luistert.”

Problemen erkennen en gaswinning naar nul

De afgelopen jaren is er meer erkenning gekomen voor de situatie in Groningen en Drenthe. De gaswinning is bijna naar nul gedaald. Dit is ook wettelijk vastgelegd. De verantwoordelijkheid voor schade-afhandeling en versterking ligt nu bij het Rijk, in de vorm van de Nationaal Coördinator Groningen (NCG) en het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG). Hierdoor is er op papier meer helderheid over welke organisaties betrokken zijn en wat ze doen.

De overheid heeft regelingen aangepast, gericht op de gevolgen van gaswinning. Het doel van die regelingen is om tegemoet te komen aan de behoefte van bewoners. Maar ook om duidelijkheid te geven over wat de overheid wel en niet voor de bewoners kan betekenen. Denk aan de waardedalingsregeling, de opkoopregeling of een regeling voor immateriële schade die wordt uitgewerkt.

Al deze ontwikkelingen hebben de potentie om het vertrouwen tussen bewoners en de overheid te herstellen. Maar er zijn ook aandachtspunten.

De spelregels veranderen steeds

Voor bewoners lijkt het alsof de regels tijdens het spel worden gewijzigd. Met elke onverwachte wijziging wordt hun vertrouwen aangetast. Bewoners ervaren op deze manier niet dat de overheid betrouwbaar is.

Neem bijvoorbeeld de recente omkering van de bewijslast door het IMG. Die geldt voor bewoners in het gebied buiten de invloedssfeer van bevingen, maar binnen het gebied van diepe bodemdaling. Daar staan nog circa 1.400 schademeldingen open. Voor veel van die adressen zal het wettelijk bewijsvermoeden niet meer van toepassing zijn.

Een ander voorbeeld is de introductie van de versterkingsnormen HRA-model in 2018. Dit zorgde voor veel bewoners voor vertraging en onduidelijkheid. Zij vinden het lastig om te begrijpen wat de gevolgen voor de versterking van hun woning zijn. En welke keuzes zij zelf kunnen maken.

Veel organisaties, procedures en initiatieven

Bewoners hebben te maken met diverse organisaties, procedures en initiatieven. Bij wie ze waarvoor moeten aankloppen, is vaak onduidelijk. We noemen dit ook wel ‘bestuurlijke spaghetti’. En die blijft maar toenemen. De burger is daar vaak niet mee geholpen.

Bewoners zien de normen en regels regelmatig veranderen. Instanties verwijzen over en weer naar elkaar. Medewerkers kunnen daardoor minder goed handelen. De Nationale ombudsman krijgt klachten van bewoners over de behandelduur en reactietermijn. Maar ook over onduidelijke communicatie en informatievoorziening. En over steeds wisselende bewonersbegeleiders. Dit leidt allemaal tot meer wantrouwen richting de overheid.

Het leven staat op pauze

De sociale cohesie in dorpen en wijken staat nog steeds onder druk. Er is onzekerheid over wat er met de huizen en de directe woonomgeving gaat gebeuren. Bewoners weten niet waarom de ene bewoner wel, maar de andere niet voor een regeling of versterkingsaanpak in aanmerking komt. Dit geeft veel spanning bij buren, vriendengroepen en families.

Waar woon ik straks?

Op plekken waar de versterking wel op gang komt, ontstaan nieuwe zorgen. Bewoners verwachten dat de gemeente een plan heeft voor na de versterking, voor de toekomst van hun leefomgeving. Gemeenten en regio worstelen met een goede reactie hierop.

In een lokale, toekomstgerichte en integrale aanpak kan de overheid samen met bewoners werken aan een nieuwe inrichting van dorpen en wijken. Het is belangrijk dat de overheid transparant is en heldere afspraken maakt over het betrekken van bewoners. Het is belangrijk dat ze hiervoor ruimte krijgt van het Rijk en lef toont.

Na de sloop van hun eerdere huis kochten Francis en Peter Paul in 2016 een woonboerderij op de wierde Eelswerd in Noord-Groningen, ook in het aardgasgebied. Dat moet nu worden versterkt. Soms lopen er wel vijftien bouwvakkers per dag rond op het terrein. Veel uitzoekwerk doen Francis en Peter Paul zelf. “Maar wij zijn niet representatief voor de rest van het gebied. Als je in de zorg werkt of voor de klas staat, is dit geen optie.”

In sommige dorpen zetten burgers zich actief en met goede moed in voor hun omgeving. Maar hun ambitieuze plannen sneuvelen toch. Neem vrijwilligers die hun buurthuis willen opknappen. Voor hen is het een parttime baan om alle subsidiepotjes te vinden.

De overheid heeft zich de afgelopen jaren ingespannen om een organisatiestructuur op te zetten die bewoners centraal stelt. Maar tegelijkertijd lijkt de overheid weinig inbreng te verdragen van bewoners.

Geen officiële crisis

Het afgelopen jaar hebben de bewoners uit aardgasgebieden met verbazing gekeken naar de manier waarop de overheid handelde tijdens de coronacrisis. Ineens kon de overheid snel en voortvarend handelen. Of vertrouwen laten zien. Bijvoorbeeld bij de ondersteuning van ondernemers. Waarom zien beslissers de schade en onveiligheid in Groningen en omgeving niet als een crisis?

De langdurige onzekerheid heeft grote impact op bewoners. Ze hebben het gevoel dat ze niet serieus worden genomen. Hun leven staat op pauze, met allerlei gevolgen. Denk aan gevoelens van machteloosheid en boosheid. Aan psychische en fysieke klachten. Aan onmacht en het gebrek aan toekomstperspectief. En aan een alsmaar toenemend wantrouwen in de overheid.

Hoe kan de overheid zich betrouwbaarder opstellen?

Vertrouwen herstel je niet makkelijk. Dat moet van twee kanten komen. Vertrouwen is een gevolg van betrouwbaarheid laten zien. Daarom werken we in de reconstructie van de andere vijf aanbevelingen uit hoe de overheid kan laten zien dat ze betrouwbaar is. Dit kan een begin zijn om de relatie met bewoners te herstellen.

2 Verantwoordelijkheid bij de Rijksoverheid

De verantwoordelijkheid voor versterking en schade-afhandeling ligt bij de overheid. Hoewel deze wetgeving nog niet is afgerond, is dit een goede ontwikkeling. Maar bewoners zijn hierdoor nog niet uit de problemen.

De overheid bestaat nog niet uit één aanspreekpunt. Zij verschuilt zich achter procedures en berekeningen, in plaats van de relatie met burgers aan te gaan en echt te luisteren. Dit zorgt voor steeds meer wantrouwen tussen beide partijen. Hoe kan deze vicieuze cirkel doorbroken worden?

De aanbeveling uit 2017, uit: Een fundament met scheuren.
"Geef een concrete invulling aan de zorgplicht van de Rijksoverheid voor de inwoners van Groningen die geconfronteerd worden met de problemen rondom gaswinning. Neem actief de verantwoordelijkheid voor de gevolgen van de gaswinning. Wees het aanspreekpunt voor Groningers. En neem de schadevergoedingen en het schadeherstel zelf in de hand."

Verantwoordelijkheid nemen

De verantwoordelijkheid voor schadeafhandeling en versterking ligt nu bij het Rijk. De bezwaar- en klachtprocedures zijn hierdoor verbeterd. Hiermee laat de overheid zien dat ze verantwoordelijkheid neemt voor de gevolgen van de gaswinning.

Francis heeft vier jonge kinderen. "Al hun hele leven speelt het gedoe rondom de gaswinning. Ze weten niet beter. Dat is niet altijd makkelijk voor ze. Ik merk dat ze nu al weinig vertrouwen hebben in de overheid. En als ouders hebben wij minder tijd voor onze kinderen. Laatst had ik een keer tijd om ze te overhoren voor een toets, werd ik weer gebeld door een instantie. Zo is er altijd wat."

Bewoners tegen de staat

Helaas heeft de overgang naar het Rijk er nog niet voor gezorgd dat burgers van de strijd af zijn. Voor veel bewoners is het niet haalbaar om in procedures een gelijkwaardige inbreng te hebben. Bijvoorbeeld bij organisaties als het IMG of de NCG. Schaderapporten en versterkingsadviezen zijn complex en vragen om specialistische kennis. Bewoners vinden bezwaarprocedures intimiderend. De kosten van juridische bijstand zijn hoog en vaak niet te betalen. Ook kunnen bewoners vaak niet terugvallen op sociale advocatuur of een rechtsbijstandverzekering afsluiten.

Lange procedures en onzekerheid

Daarnaast betekent procederen dat burgers nog langer in onzekerheid blijven. De Nationale ombudsman krijgt signalen dat bewoners niet in beroep kunnen of durven gaan. Ze zijn bang dat het hierdoor alleen maar lastiger wordt om een mogelijke oplossing te vinden.

Veel bewoners zijn daarnaast niet (meer) zelfredzaam. Ze hebben niet langer de kracht of de mogelijkheden om zich te verweren. De overheid daarentegen, heeft genoeg middelen, tijd en menskracht om te procederen.

Dat er relatief weinig geprocedeerd wordt, is dus geen indicator dat bewoners het eens zijn met besluiten. Het is voor hen niet mogelijk om in verweer te gaan. Een ander gevolg hiervan? Er is relatief weinig jurisprudentie beschikbaar waarvan organisaties kunnen leren.

Doorbreek de vicieuze cirkel

De overheid verschuilt zich achter wetten, regels en berekeningen. Ze gaat de relatie met de burger niet aan. De overheid lijkt de burger te wantrouwen. En andersom. Er zijn bewoners die informatie van de overheid niet meer geloven. Ze vinden onderzoeksrapporten niet onafhankelijk of zijn continu in verweer.

Het handelen van de overheid moet voor oplossingen zorgen. En langlopende juridische procedures overbodig maken. Zijn er toch lange procedures? Dan moet de overheid voor een eerlijk en gelijk proces zorgen.

De vicieuze cirkel van wantrouwen kan op twee manieren doorbroken worden:

1. **Vertrouw de burger en zorg voor minder juridische procedures**
Een burger die bezwaar indient, wil geen lang juridisch proces, maar een open gesprek. Burgers willen dat de overheid hun situatie opnieuw bekijkt. En maatwerk levert.

2. **Creëer een gelijke relatie**
Stel vanuit het Rijk een fonds beschikbaar voor bewoners die in beroep willen gaan, maar geen geld hebben voor juridische ondersteuning. Zo kunnen zij zich toch laten ondersteunen. Op deze manier is het ook mogelijk om jurisprudentie te ontwikkelen.

Focus op aansprakelijkheid in plaats van op burgers

Het IMG focust op de uiteindelijke aansprakelijkheid van de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM). Dat knelt bij het centraal stellen van burgers en hun behoefte. Bij het IMG lijkt recht-matigheid en het naleven van de juridische procedures centraal te staan. Ze doen geen recht aan bewoners. Medewerkers zijn betrokken, maar zitten vast in de procedures die hun organisatie bedacht heeft.

Oorspronkelijk was het uitgangspunt dat bewoners niet meer te maken kregen met de NAM. Zij zouden te maken krijgen met de overheid die betrouwbaar, coulant en oplossingsgericht werkt.

Dit heeft voor meerdere bewoners anders uitgepakt. De Nationale ombudsman ziet dit ook terug bij versterkingszaken rondom onze aanbevelingen om maatwerk te leveren.

Hoge kosten

Verder zijn de kosten voor processen en organisaties niet in verhouding met schade- en herstelvergoedingen. Zo zijn juridische en organisatiekosten soms hoger dan de daadwerkelijke vergoedingen.

De Algemene Rekenkamer adviseerde de minister van Binnenlandse Zaken in mei 2021: Breng de relatie tussen de kosten en de resultaten van herstel- en versterkingsoperaties beter in beeld. “De minister van BZK kan vanuit het oogpunt van doelmatigheid opties verkennen. Zoals een afkoopregeling tussen de NAM en het Rijk.” Dit zal ook helpen bij een menselijker declaratieproces tussen de NCG, het IMG en bewoners.

Regie ten onrechte bij burgers

De overheid is opgesplitst in meerdere loketten, gemeenten, provincies en waterschappen. Ook de NCG, het IMG, het ministerie van Buitenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het ministerie van Economische Zaken en Klimaat zijn betrokken. Daarnaast worden er samenwerkingscommissies en steuninitiatieven georganiseerd.

Vanuit bestuurlijk oogpunt lijkt dit misschien logisch. Maar voor de bewoners zorgt dit voor steeds meer 'bestuurlijke spaghetti’. Er is niet één loket dat samen met de bewoner de regie neemt. Sterker nog: de regie is uitbesteed aan de bewoner zelf. Alles komt daar samen. De bewoner krijgt alleen niet de middelen om de regie te kunnen nemen. Denk aan genoeg inspraakmogelijkheden, beslisruimte of een transparante inkijk in de totale schade en beschikbare financiering.

Overheden moeten hun werkprocessen niet aan de burger uitbesteden, maar juist naast de burger gaan staan. Zodat ze samen als één loket functioneren.

De versterkingsoperatie zorgt voor verdeeldheid binnen het dorp. In één straat wordt de helft van de huizen wel versterkt. En de andere helft niet. “Vriendschappen en relaties komen daardoor onder druk te staan. Op verjaardagen gaat het na tien minuten al over de versterking. “Heb jij die subsidie al gehad?” “Wat is de status van jullie huis?”

3 Veiligheid van inwoners voorop

Zijn bewoners van het aardbevingsgebied veilig? De gaskraan gaat dicht, maar de kans op aardbevingen blijft bestaan. De overheid is daarom bezig met een grote versterkingsoperatie. Maar deze gaat langzaam. Bewoners hebben last van onduidelijkheid en wachten erg lang. Het vertrouwen in de overheid kan pas terugkomen als bewoners zich veilig voelen.

De aanbeveling uit 2017, uit: Een fundament met scheuren.
“Stel de veiligheid van de inwoners voorop. Zet vaart achter de versterking van huizen. En ga na op welke manier de gaswinning substantieel kan worden verminderd. Alleen zo laat de overheid zien dat zij de zorgen van inwoners van Groningen over hun veiligheid serieus neemt. En dat zij de veiligheid van inwoners bij komende aardbevingen zoveel mogelijk garandeert.”

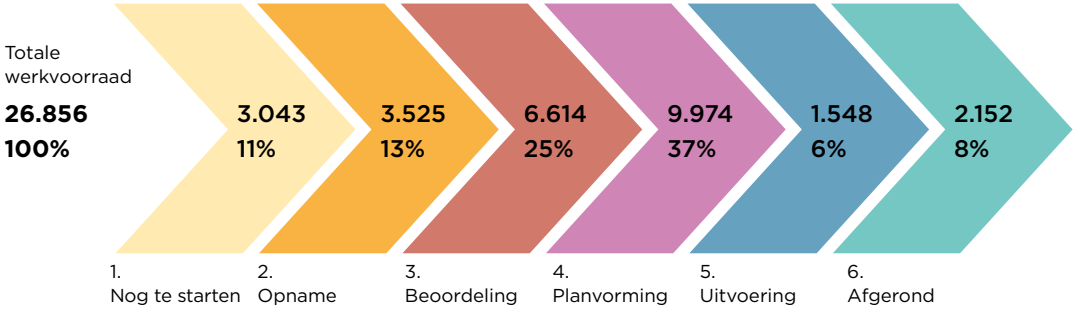
De belofte van gaswinning naar nul

De gaswinning in het Groningenveld loopt op z'n eind. In 2018 kondigde de minister van Economische Zaken en Klimaat aan dat de gaskraan in Groningen wordt dichtgedraaid. Met een aantal wetswijzigingen zorgt de minister ervoor dat het einde van de gaswinning ook juridisch geregeld is. Tegelijkertijd is de overheid begonnen met een versterkingsoperatie voor de huizen van bewoners in het aardbevingsgebied. Nu de gasprijzen de pan uitschieten, is het belangrijk dat het kabinet betrouwbaar is. De gaswinning naar nul: dat is beloofd.

Het versterkingsproces vlot niet

Per 1 augustus 2021 bestond de werkvoorraad van de NCG uit 26.856 adressen. Op diezelfde datum was het versterkingstraject voor 2.152 adressen afgerond. Dat is 8%. Voor de overige 92% adressen geldt dat zij zich in verschillende fasen van het versterkingsproces bevinden. Wat dit concreet betekent? Negen jaar na de beving in Huizinge is 92% van de adressen en hun bewoners die (mogelijk) voor versterking in aanmerking komen, niet versterkt.

Verdeling werkvoorraad (adressen) over de versterkingsfasen op 31 augustus 2021



Bron: NCG

Vertragingstechniek

Meerdere bewoners hebben de indruk dat er sprake is van een zogenaamde vertragingstechniek bij de versterkingsaanpak. Zij noemen de aanpak rondom de HRA-methodiek en de vertraging die dit voor de versterking tot gevolg heeft gehad. Bewoners verwachten dat de regels en afspraken weer worden gewijzigd als de gaswinning nog verder is afgebouwd. En dat daardoor minder woningen versterkt worden dan afgesproken. Dit is niet bevorderlijk voor de veiligheid die bewoners ervaren.

De afgelopen jaren zijn ook andere nieuwe inzichten uitgewerkt in de versterkingsaanpak. Bijvoorbeeld de typologie-aanpak die onderzoeksinstituut TNO en het NCG in 2020 hebben ontwikkeld. De afwegingen om hier wel of niet voor te kiezen, zijn voor bewoners niet altijd duidelijk. De nieuwe gevolgen van de versterkingsaanpak verwarren hen. Het lijkt alsof de spelregels weer veranderd worden en ze de overheid dus niet kunnen vertrouwen.

Onzekerheid

Tot op de dag van vandaag zijn er aardbevingen in Noord-Nederland. Deze hebben veel impact op bewoners en de mate waarin ze zich veilig voelen. Zij wachten vaak al jaren op duidelijkheid over de versterking van hun woning. Uitlatingen van de NAM over het aantal woningen dat versterkt zou moeten worden, zijn tegen deze achtergrond extra beladen. Net als uitspraken van de Gasunie om bij technische tegenvallers na 2022 toch iets meer gas te winnen.

In het gaswinningsgebied worden kinderen en jongeren geconfronteerd met de zorgen van hun ouders. En met hun gebrek aan vertrouwen in overheidsinstanties. Jaren geleden hoorden zij dat hun huis en school niet veilig waren. Een bewoner vertelde dat haar kleinkinderen al een

paar jaar bij hun ouders op de kamer slapen, omdat ze niet alleen naar bed durven. Nu laat de versterking en zelfs de communicatie hierover lang op zich wachten. Zij vragen zich af: “Kan het de staat niet schelen dat wij dit risico lopen?”

Noem de situatie een crisis
Zorg ervoor dat de versterking de komende periode daadwerkelijk wordt uitgevoerd. En schroef het tempo op. Geef extra aandacht aan eerlijke, goede en transparante communicatie. Werk zoveel mogelijk samen met bewoners. Het gaat immers om hún woning.

Door ontwikkelingen als de coronacrisis en personeelstekorten, is de verwachting dat bouwkosten de komende periode (nog meer) stijgen. Voorkom of beperk dit soort stagnatie zoveel mogelijk. Geef de gevolgen van de gaswinning voor bewoners het kenmerk van een crisis. En handel daarnaar.

“Center Parcs” noemt Francis deze tijdelijke wisselwoningen. Hier wonen gezinnen wiens huis gesloopt en herop-gebouwd wordt. Sinds 1 januari 2021 kunnen hier zo’n 24 gezinnen verblijven, maar veel woningen staan nog leeg. “Het gaat enorm traag. In heel het aardbevingsgebied moeten zo’n 23.000 woningen versterkt worden. In onze gemeente gaat het over 2.444 woningen. Daarvan zijn er nu 30 af…”

4 Ruimhartige schadevergoeding en herstel

De laatste jaren zijn er meer compensatieregelingen voor bewoners ontwikkeld. Die zijn niet altijd goed op elkaar afgestemd. De doorlooptijd is lang. Organisaties steken veel tijd en moeite in het rechtmatig toekennen van compensatie. Maar ruimhartigheid staat niet voorop. Terwijl de overheid tijdens de coronacrisis heeft laten zien dat ze wél snel en ruimhartig compensatie kan bieden.

De aanbeveling uit 2017, uit: Een fundament met scheuren.
"Maak een makkelijke, coulante en onafhankelijke procedure om schade van inwoners te vergoeden of te herstellen. Het is belangrijk dat er één procedure is, om te voorkomen dat inwoners de weg kwijt raken. Of dat ze van het kastje naar de muur worden gestuurd. Beoordeel de schadegevallen vanuit een menselijk en ruimhartig uitgangspunt. Heb aandacht voor het gegeven dat een huis voor de bewoner meer waarde heeft dan alleen het financiële aspect. En ga uit van vertrouwen in de betrokkene."

Gebruiksvriendelijke dienstverlening

De versterking en het schadeherstel vallen onder de verantwoordelijkheid van het Rijk. Daardoor is er meer financiële compensatie gekomen. Er zijn verschillende regelingen ontwikkeld als schadevergoeding. Maar ook om het waardeverlies van huizen op te vangen en huiseigenaren te helpen met verduurzamen. Op dit moment is het IMG bezig met een smartengeldregeling voor gedupeerden met immaterieel leed.

Regelingen stapelen zich op

Eén regeling lijkt toegankelijk, ruimhartig en snel. Maar bewoners hebben regelmatig met een opeenstapeling van regelingen te maken. Schade vergoed krijgen duurt maanden. En tegen die tijd begint het verhaal soms opnieuw, omdat er nieuwe schade bij is gekomen. Bewoners komen voor meerdere aanvragen in aanmerking waar steeds een apart proces voor is. Ook lopen ze soms mee in een versterkingstraject.

Deze versterkingstrajecten gaan veel te langzaam. Gesprekken over de kosten nemen veel tijd in beslag. En soms zorgen (nieuwe) regels voor het bouwen van een woning ook voor vertraging. Aan de ene kant is er de wens of plicht om een soortgelijke woning te bouwen. Aan de andere kant botst dit met het bouwbesluit dat nu geldt.

Berekeningen en overleggen kosten een vermogen. Daarnaast zijn er allerlei pilots, batches, en fases waarbij steeds andere afspraken gelden. Daardoor raken bewoners het overzicht en de regie over hun eigen versterking kwijt.

Geen cent te veel

Bewoners hebben het idee dat instanties hun huizen als 'een ding' beschouwen. En dat zij voorbijgaan aan het feit dat het hun thuis is. Vooral het kostenplaatje en het kunnen bewijzen van de schade spelen een rol.

Bewoners voelen zich gewantrouwd door het IMG en de NCG. Zij vergelijken de kosten van experts en juristen met het bedrag dat zij uitgekeerd krijgen en vragen zich af: "Waarom steekt de overheid er zoveel geld en energie in om ervoor te zorgen dat ik geen cent te veel zou krijgen?" Zo ontstaat het gevoel dat de burger niet rijker mag worden door de ellende.

Francis regelt ook de bevingsadministratie en communicatie voor haar schoonouders. Zij wonen op een boerderij in Middelstum, een dorp verderop. “Daar hebben ze alles opgeknapt, op één muur na. Die valt van ellende uit elkaar. In rapport 1 staat: We fixen hem. In rapport 2 staat: Dat is misschien niet nodig. Dit heeft zelfs tot een rechtszaak geleid.”

Bewijslast

Voorheen werd de bewijslast omgedraaid. Toen kregen bewoners hoop op een ruimhartig herstel. Maar in mei 2021 besloot het IMG de bewijslast voor sommige gedupeerden in rand-gebieden van het gaswinningsgebied bij hen te leggen. Het ging om meldingen uit gebieden ten zuidwesten en -oosten van het Groningenveld.

In de praktijk komt het erop neer dat de meeste aanvragen voor schadevergoeding worden afgewezen. Dit blijkt uit een onderzoek over de vraag of diepe bodembeweging kan leiden tot directe schade. Ondiepe bodembeweging of indirecte schade zijn buiten beschouwing gelaten. Het IMG heeft aangegeven dat het onderzoek te beperkt was. Toch was dit onderzoek wel leidend om de bewijslast weer deels bij de bewoners te leggen.

Dit is een voorbeeld waarbij de schadevergoeding minder ruimhartig werd. Dat heeft het vertrouwen van de mensen in de overheid ernstig aantast.

In september 2021 is er aanvullend onderzoek gepresenteerd over de indirecte effecten van diepe bodemdaling. Het resultaat? Voor 300 schademelders (van een groep van 1.800) waar twijfel was over de mogelijkheid van mijnbouwschade, is het wettelijk bewijsvermoeden toch van toepassing.

Vergoed de schade ruimhartig en wees transparant
Laat bewoners niet alleen in het woud van regelingen. Bied regelingen proactief aan. Vergoed de schade ruimhartig. En doe dat met dezelfde voortvarendheid als waarmee coronavergoedingen zijn toegezegd en uitgekeerd.

Vorm als organisaties samen één loket. Zo krijgen bewoners overzicht in de mogelijkheden. Ook hoeven zij dan niet overal zelf achteraan of hun recht op te eisen.

Geef verder inzicht in de plannen en bied bewoners inspraak. Dit geldt voor de totstandkoming van individuele regelingen en voor de toekomstplannen voor de buurt. Het is de taak van het Rijk om lokale overheden en organisaties de kans te geven om plannen integraal op elkaar af te stemmen. En om die plannen ruimhartig te bekostigen.

5 Transparantie

Organisaties hebben hun dienstverlening verbeterd. Ze toetsen hun communicatie regelmatig. Maar dat geldt niet voor het communiceren van besluiten en het uitleggen van nieuwe veranderingen. Veel bewoners wachten nog steeds en weten niet waar ze aan toe zijn. Bewoners moeten weten wat de overheid doet, om welke reden, en wat ze kunnen verwachten.

De aanbeveling uit 2017, uit: Een fundament met scheuren.
"Wees transparant over de risico's en de gemaakte keuzes om de schijn van willekeur te voorkomen. Geef duidelijke informatie over procedures, activiteiten, verbanden tussen diverse betrokken instanties en overlegvormen. Maak vooraf duidelijk hoe burgers in bezwaar of beroep kunnen gaan tegen een besluit. En hoe zij een klacht kunnen indienen."

Stappen in transparantie

Er worden meer onderzoeken naar de gevolgen van de gaswinning gedaan en gedeeld. Die worden bekostigd of gesteund door de overheid. Dit zijn bijvoorbeeld technische onderzoeken naar fysieke veiligheid. Of onderzoeken naar de leefbaarheid en sociaal maatschappelijke gevolgen rondom gaswinning.

Er is meer helderheid over welke organisaties betrokken zijn, wat ze doen en hoe zij werken. Zo bieden het IMG en de NCG op hun website informatie aan over hun processen. Ook toetsen zij deze informatie regelmatig op toegankelijkheid en begrijpelijkheid.

Hoe de overheid beslist, blijft onduidelijk

Toch is de communicatie niet altijd helder en consequent. Dit geldt met name voor bewoners die met meerdere regelingen te maken hebben. Of waarbij meerdere zaken tegelijk lopen. Regelingen zijn vaak niet goed op elkaar afgestemd. Dit komt niet alleen door de hoeveelheid regelingen, maar ook doordat ze niet toegankelijk genoeg zijn.

Bewoners hebben te weinig inzicht in procedures, keuzes, beslissingen en normeringen. Ze zitten nog met veel vragen. Bewoners komen er vaak niet doorheen bij de instanties. Ze krijgen bijvoorbeeld geen uitleg waarom hun zienswijze is afgewezen. Zij weten niet op basis waarvan wordt getoetst.

'Waarom jij wel en ik niet?'

Bewoners weten vaak niet waar ze aan toe zijn. De ene kant van de straat wordt gesloopt, maar aan de overkant hebben bewoners nog niet eens een versterkingsadvies gekregen. Sommige bewoners horen eerst dat hun huis versterkt wordt, maar later toch gesloopt moet worden. Of andersom.

Ook sprak het team van de Nationale ombudsman met een groep huurders die na vier jaar nog steeds geen duidelijkheid had. Organisaties kunnen deze individuele beslissingen misschien wel duiden, maar bewoners raken ervan in de war. Zij voelen zich steeds onveiliger.

Transparantie in de behoorlijkheidswijzer van de Nationale ombudsman

- De overheid is in haar handelen open en voorspelbaar. Zo is het voor de burger duidelijk waarom de overheid bepaalde dingen doet.
- Transparantie vereist van de overheid een open houding. De overheid zorgt ervoor dat burgers inzicht hebben in procedures, die tot beslissingen leiden. En in het hoe en waarom ervan.
- De overheid zorgt dat haar handelingen getoetst kunnen worden.

Communiceer: geen nieuws is ook nieuws

De informatieverstrekking kan nog steeds beter. Zeker vanuit de NCG. Die communiceert niet altijd duidelijk en persoonlijk. Bijvoorbeeld door de tekst “Geachte bewoner van dit pand” te gebruiken. Ook communiceert de NCG niet altijd proactief. Hierdoor zijn bewoners tussentijds niet op de hoogte van wat er gebeurt. Terwijl ze die informatie wel nodig hebben.

De aanpak van bewonersbegeleiders is verschillend. Bewoners krijgen met meerdere bewonersbegeleiders te maken, doordat de versterking jaren duurt. Een nieuwe bewonersbegeleider betekent opnieuw alles vertellen en opnieuw een band opbouwen.

Regels en kaders die tussentijds veranderen, zorgen voor onduidelijkheid. Denk hierbij aan het plan van het IMG om de omkering van de bewijslast in bepaalde gevallen niet meer toe te passen. Of aan de gewijzigde aanpak van de versterking na het Bestuursakkoord.

Communiceer vanuit de beleving van de burger

Geef bewoners meer inzicht in procedures, keuzes, beslissingen en normeringen. En leg uit wat deze voor hen betekenen. Houd bewoners op de hoogte van de voortgang, ook als die er niet is. Maak de informatie toegankelijk en begrijpelijk.

Zorg dat behandelend medewerkers rechtstreeks bereikbaar zijn voor vragen. En dat deze medewerkers vragen zo goed en snel mogelijk kunnen beantwoorden. Bekijk wat goede bewonersbegeleiding inhoudt en vraag aan bewoners wat zij nodig hebben.

Bekijk de versterking vanuit het perspectief van de bewoner. Voor hen begint de versterking bijvoorbeeld ver voor de eerste brief. Breng hun beleving in kaart en pas daar de communicatie op aan.

6 Maatwerk

Maatwerk leveren kan niet zonder inspraak van bewoners. In een aantal pilotprojecten heeft de overheid hier gehoor aan gegeven. Maar nog lang niet alle gedupeerden profiteren van onze oproep tot maatwerk. Maatwerk lijkt steeds meer een modewoord. Daarom geven wij daar onze definitie bij, gericht op de situatie in het aardgasgebied:

Onze definitie van maatwerk op basis van de behoorlijkheidswijzer
De overheid moet op specifieke omstandigheden van burgers letten. En bereid zijn om af te wijken van algemeen beleid wanneer dat nodig is. Bijvoorbeeld om onbedoelde of ongewenste gevolgen te voorkomen. De overheid moet steeds naar maatregelen en oplossingen zoeken die passen bij de specifieke omstandigheden van het individu.

Het volgen van de procedure moet niet leidend zijn: de veiligheid en het perspectief voor de individuele burger en de woning wel. Algemene procedures werken niet (meer) door het gebrek aan vertrouwen. Bewoners giet je niet in een mal met hun buren. En ook niet met anderen in een vergelijkbare situatie. Bewoners moeten inspraak hebben in een plan op maat, dat is afgestemd op hun eigen situatie. De overheid moet burgers proactief bij deze inspraak faciliteren.

Stapels post komen binnen in een verlaten huis. De NCG, het IMG, de TCMG, NAM: veel mensen zijn het overzicht van instanties kwijt. “Iedereen is er zo klaar mee. Met het wachten, de onzekerheid, de verbroken beloftes. Veel mensen vinden het niet eens zo erg dat hun huis gesloopt of versterkt wordt. Als het goed is, krijgen ze daar iets moois en veiligs voor terug. Maar de bureaucratie eromheen, daar liggen ze wakker van.”

Specifieke regelingen

Het NCG heeft een aantal versterkingspilots gestart met ruimte voor inspraak door huiseigenaren. Er zijn meer financiële regelingen gekomen, gericht op de gevolgen van de gaswinning. Voorbeelden zijn de waardedalingsregeling, de schadeafhandeling immateriële schade en de opkoopregeling. Ook gaf de stuwmeerregeling de voortgang van de schadeafhandeling een impuls.

De aanbeveling uit 2017, uit: Een fundament met scheuren.
"Verbeter de mogelijkheden voor inspraak en participatie sterk. Inwoners moeten in belangrijke mate inspraak hebben bij de keuzes rond de versterking of het herstel van hun woning."

Inspraak

Een deel van de bewoners heeft vanuit de pilots 'Heft in eigen hand' en 'Eigen initiatief' wel inspraak. Ook kunnen zij zelf afspraken maken met instanties. Een aantal woningen van deze burgers is inmiddels (bijna) af. Bijvoorbeeld in Overschild, waar sommige bewoners de kans kregen een eigen huis te bouwen. Dit levert een dynamisch palet aan woningen op.

Wel lopen deze bewoners tegen andere problemen aan. Vastgestelde bedragen kloppen niet met de werkelijke bedragen. Sommige bewoners kunnen aanspraak maken op aanvullende fondsen, maar krijgen te maken met de bijbehorende administratieve rompslomp. Andere betalen de kosten uit eigen zak. Ondanks de grote plannen, hebben bewoners niet overal invloed op of inzage in. Ook gaat de bouw langzamer dan ze willen.

Combineer maatwerk met ruimhartigheid
Herijk de tabellen voor de uit te keren bedragen. Controleer of de prijzen nog kloppen en pas deze waar nodig aan. Er zijn genoeg signalen over nieuwe, hogere prijzen in de bouw. Zorg dat duidelijk is wie de kosten moet dragen. En laat de bewoner hier niet de dupe van zijn.

Informeer mensen over het verloop van deze kosten. Binnen welke termijn kunnen zij wat verwachten? Wees transparant over de keuzemogelijkheden, als die er zijn. Gaat het om de lange termijn? Houd dan rekening met de impact die dit op bewoners heeft.

Standaard trajecten

Nog niet alle gedupeerden profiteren van onze oproep tot maatwerk. Bewoners die niet meedoen aan de pilots met inspraakmogelijkheden, voelen zich overgeleverd aan de organisaties die over hen beslissen. Ze missen informatie en perspectief. En soms zelfs de wetenschap óf er iets aan hun huis gerepareerd of versterkt gaat worden. Zij wachten soms al maanden op een brief van het NCG over de versterking van hun huis, terwijl buren die al wel hebben.

Voor huiseigenaren is het vreemd dat zij niet de regie hebben over de timing, voortgang en aanpak van hun versterking. Zij hebben niet om deze situatie gevraagd: de overheid klopte bij hen aan.

Ondanks alles blijft Francis positief. Sinds 2017 doen zij en Peter Paul mee met het Heft in Eigen Handen-traject. Dat betekent dat ze zelf de regie hebben over de versterking van hun woning. “Het project is heftig. De échte regie ligt nog steeds bij de overheid. We zijn nu vijf jaar bezig, en dan gaat het bij ons nog snel. Hopelijk wonen we in 2022 in ons versterkte huis. Eindelijk kunnen we weer vooruitkijken. Het wachten is voorbij. Dat gun ik alle Groningers in het gasgebied.”

7 Conclusie

Scheuren herstellen

De staat heeft iets goed te maken in het gaswinningsgebied. Het fundament van vertrouwen scheurt steeds verder. De onveiligheid, de ondoorzichtigheid en de toenemende bureaucratie helpen bewoners niet om de overheid te vertrouwen. Kinderen krijgen mee dat de overheid er niet voor hen is. Hoe zal hun relatie met de overheid over twintig jaar zijn?

Vertrouwen herstellen lukt niet zomaar. Dat kan pas als de overheid zich betrouwbaar opstelt. Bewoners hebben een overheid nodig die eerlijk, begripvol en simpel is. Het vertrouwen herstellen kan alleen samen met het Rijk, de regio, het lokale bestuur en alle uitvoeringsinstanties, het IMG, de NCG en alle steunpunten.

Oproep aan de overheid

Ga de relatie met burgers aan en herstel hun vertrouwen:

- Doorbreek de vicieuze cirkel. De burger moet voorop staan, niet rechtmatigheid. Maak een menselijk bezwaarproces en ga met bewoners in gesprek. Richt een fonds op voor juridische ondersteuning, zodat bewoners beter toegang hebben tot het recht.
- Wees eerlijk en duidelijk. Communiceer op een gelijkwaardige manier met bewoners.
- Treed op als één loket. Zorg ervoor dat de burgers weten waar ze moeten zijn en wanneer.
- Bied regelingen waarvoor bewoners in aanmerking komen proactief aan.
- Geef bewoners inspraak. Behandel hen als gelijkwaardige partner.

Merk het aardbevingsgebied aan als crisisgebied:

- Vertrouw bewoners. Stop met wantrouwen en breng de kosten van experts en juristen in balans met de vergoedingen die uitgekeerd worden.
- Zet vaart achter de versterking. Zorg ervoor dat Groningers veilig zijn.
- Vergoed de schade ruimhartig en neem gedoe over bouwkosten weg.
- Investeer in de toekomstige leefbaarheid. Bied een nieuw en hoopvol perspectief aan Groningers voor de toekomst.

8 Vervolg

Met deze reconstructie en oproep aan de overheid gaan we de komende tijd verder. We willen met medewerkers van betrokken instanties praten. Waar lopen zij tegenaan als ze het perspectief van bewoners centraal willen stellen? Waarom lukt het ondanks hun inspanningen niet om de gevolgen van gaswinning voor bewoners snel, transparant en begripvol op te lossen? Wat kan hun concrete bijdrage zijn aan het herbouwen van een stevig fundament van vertrouwen?

Deze bevindingen willen we ook met bewoners bespreken. Wat hebben zij nodig? Dat betekent dat het team van de Nationale ombudsman vaker in Groningen en Drenthe zal zijn.

Overdracht taken

Vanaf 1 januari 2022 draagt Onafhankelijke Raadsman Leendert Klaassen zijn taken over aan Nationale ombudsman Reinier van Zutphen. Zij vinden het allebei belangrijk dat er voor bewoners in het aardbevingsgebied niets verandert in onze aanpak. Bewoners moeten (net als nu) ook straks met hun problemen en klachten terechtkunnen bij een onafhankelijke partij.

Samen met de medewerkers van de Onafhankelijke Raadsman bedenken we hoe de Nationale ombudsman zijn betrokkenheid kan vergroten. En hoe een lokaal steunpunt van de Nationale ombudsman in Noord-Nederland eruit kan zien. We willen graag weten welke verwachtingen de bewoners hierbij hebben.

Updates over onze onderzoeken

De komende maanden gaan we onze betrokkenheid bij de situatie in Groningen en Drenthe verder vormgeven. De eerste stap is deze reconstructie. De tweede stap is bewoners en professionals de kans geven om onze onderzoeken makkelijker te volgen. En om bij te dragen aan onze onderzoeken.

Daarvoor hebben we de pagina Gevolgen gaswinning op onze website gepresenteerd. Daar laten we zien welke onderzoeken wij al hebben gedaan. En waar we de komende tijd mee aan de slag gaan. Zo houden we bewoners en professionals continu op de hoogte. Waar letten wij op? En welke acties nemen we om aandacht te vragen voor het perspectief van bewoners?

Bewoners en professionals kunnen ons zo ook laten weten welke punten wij op de onderzoeksagenda moeten zetten en makkelijker met ons samenwerken.

Een klacht indienen: voor burgers en professionals

Nog steeds kunnen bewoners van Groningen en Drenthe met vragen en klachten bij de Nationale ombudsman terecht. Helpt u in uw werk mensen die vastlopen bij de overheid? Bijvoorbeeld omdat ze problemen hebben rondom de schadeafwikkeling of de versterking van hun huis? Bel dan ons speciale nummer voor professionals: 070 - 3563 550.

De ombudsman heeft ook een magazine uitgebracht over meer dan vijf jaar onderzoek naar de gevolgen van de gaswinning in Groningen en Drenthe.

Nationale ombudsman
Postbus 93122
2509 AC Den Haag

Telefoon 070 356 35 63
nationaleombudsman.nl

Dit is een uitgave van de
Nationale ombudsman, oktober 2021

Fotografie: Hans Roggen