



Rapport

Bestuurlijke spaghetti?

Een onderzoek naar de wijze van klachtafhandeling door het Ministerie van Economische Zaken.

Oordeel

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht over het Ministerie van Economische Zaken te Den Haag gegrond.

Datum: 18 april 2016

Rapportnummer: 2016/035

INHOUDSOPGAVE

| | |
|--|----|
| Samenvatting | 2 |
| Het verhaal van mevrouw De Vries | 3 |
| De klacht | 5 |
| Gesprek aan de keukentafel..... | 6 |
| Reactie van het ministerie en de Nationaal Coördinator Groningen | 7 |
| Wat vindt de Nationale ombudsman? | 9 |
| Conclusie..... | 11 |
| Slotbeschouwing..... | 11 |
| Achtergrond/bijlagen | 12 |
| Gespreksverslag | 14 |

SAMENVATTING

De klacht van mevrouw De Vries

Mevrouw De Vries woont in de provincie Groningen waar door gaswinning aardbevingen hebben plaatsgevonden. Zij heeft hier veel last van en wendt zich in 2014 tot de Commissie Bijzondere Situaties. Als zij in 2015 klaagt over de wijze waarop de commissie haar heeft behandeld en de commissie hierop niet reageert, besluit ze haar klacht voor te leggen aan de minister van Economische Zaken. Maar vanuit het ministerie volgt geen formele klachtafhandeling, dus legt ze haar klacht voor aan de Nationale ombudsman. Omdat ook een interventie door de Nationale ombudsman niet tot klachtafhandeling leidt, besluit de Nationale ombudsman een onderzoek in te stellen. Daarin concludeert hij dat het ministerie niet voortvarend heeft gehandeld en dat daarmee de klacht van mevrouw De Vries gegrond is.

Het bredere perspectief

Het vertrouwen van veel burgers in Groningen in de overheid is de afgelopen jaren verminderd. De Nationale ombudsman vindt dit zorgelijk. De komst van een Nationaal Coördinator Groningen en het opstellen, maar vooral ook het de komende jaren uitvoeren van een integraal meerjarenprogramma, kan een bijdrage leveren aan het herstel van dit vertrouwen. De ombudsman constateert dat de Nationaal Coördinator Groningen in zijn meerjarenprogramma een plan ontvouwt, gericht op het verminderen van een aantal onduidelijkheden. Deze onduidelijkheden omtrent procedures, verantwoordelijkheden, privacy-elementen en klacht- en geschilbeslechting zou men kunnen vatten onder de term 'bestuurlijke spaghetti'. In het meerjarenprogramma is tevens meer aandacht voor de burger. Voorbeelden hiervan zijn versterkingen van woningen en gebouwen, het verduidelijken van het proces van schadeafhandeling en klachtbehandeling, het introduceren van een arbiter en het beschikbaar stellen van casemanagers vanuit de Nationaal Coördinator Groningen. De komende jaren zullen moeten uitwijzen of dit ook daadwerkelijk bijdraagt aan herstel van vertrouwen. De Nationale ombudsman blijft hierover met de Nationaal Coördinator Groningen in gesprek.

HET VERHAAL VAN MEVROUW DE VRIES¹

Hieronder leest u het verhaal van mevrouw de Vries. Dit verhaal is gebaseerd op informatie uit haar brief aan de Nationale ombudsman en uit het persoonlijk gesprek dat zij heeft gevoerd met de Nationale ombudsman.

Verhuizing naar Groningen

Mevrouw De Vries verhuist in 1999 naar een dorp in de Groningse gemeente Delfzijl. In 2011 besluit het gezin dat ze willen verhuizen. Ze zetten hun huis te koop, maar het lukt niet om het te verkopen. Als in 2012 de beving bij Huizinge plaatsvindt, staat het huis nog steeds te koop. In januari 2014 hoort mevrouw De Vries een nare bromtoon, volgens haar veroorzaakt door de NAM. Zij heeft hier zoveel last van en wil zo graag verhuizen dat zij in paniek de vraagprijs met bijna een ton verlaagt. Wederom zonder resultaat. Een potentiële koper trekt zich terug, nadat hij er door de NAM op zou zijn geweest dat hij niet in aanmerking komt voor eventuele vergoeding van bevingsschade. Als hij een woning in een aardbevingsgebied koopt, 'weet hij waaraan hij begint'.



Een foto van een deel van de woning van mevrouw De Vries, met een voorbeeld van een scheur veroorzaakt door bevingsschade.

¹ Uit privacyoverwegingen is gekozen voor een gefingeerde naam van de verzoekster.

Commissie Bijzondere Situaties

Het gezin is wanhopig door de gehele situatie en stuurt in april 2014 een brandbrief naar de burgemeester van Delfzijl. Deze beoordeelt het verzoek en verwijst hen door naar de nieuw ingestelde Commissie Bijzondere Situaties.² Een bevestiging van aanmelding volgt in juni. Het duurt tot eind september voor het gezin bezoek krijgt van een casemanager.

Voor de beoordeling van haar situatie moet mevrouw De Vries veel persoonlijke informatie aanleveren, niet alleen over de schade, maar ook medische, psychische en financiële informatie. De commissie garandeert dat die informatie vertrouwelijk wordt behandeld.

Bevingsschade?

In juni 2014 lijdt de woning van mevrouw De Vries schade. In eerste instantie wordt de melding als 'niet beving gerelateerd' beoordeeld, een voorwaarde van de Commissie Bijzondere Situaties om als 'schrijnend' te worden aangemerkt. Na een contra-expertise, een nieuwe beving in Appingedam die tot veel nieuwe schade lijdt en veel getouwtrek tussen NAM, de contra-expert, commissie en mevrouw De Vries, wordt in maart 2015 de eerste schademelding alsnog als 'beving gerelateerd' aangemerkt.

Het bod van de Commissie Bijzondere Situaties

Het duurt tot mei 2015 voordat de commissie stelt dat de situatie van mevrouw De Vries 'schrijnend' is en een voorstel doet. Het voorstel houdt in dat het verlies dat zij lijdt na verkoop van het huis wordt vergoed tot een maximum bedrag van € 30.000,-. Hierbij wordt uitgegaan van de verlaagde verkoopprijs. Dit bod vindt mevrouw De Vries financieel niet aanvaardbaar. Bovendien is het al vier jaar niet gelukt om de woning te verkopen. Ruim een jaar na de brandbrief aan de burgemeester staat zij gevoelsmatig nog steeds met lege handen. Wie wil er een beschadigd huis kopen in dit gebied?

Medio mei vraagt mevrouw De Vries om een persoonlijk onderhoud met de commissie om toe te lichten waarom het aanbod haar geen oplossing biedt. Ook wil ze graag antwoord op diverse juridische en privacy gerelateerde vragen. Want wie hebben er

² Omdat met de bestaande compensatieregelingen een aantal mensen 'tussen wal en schip' dreigde te raken, is voor deze bijzondere groep de regeling Bijzondere Situaties ingesteld. Minister Kamp van Economische Zaken heeft de NAM verzocht hiervoor 15 miljoen euro beschikbaar te stellen. Dit geld wordt ingezet om de komende jaren mensen in urgente bijzondere situaties snel te kunnen helpen. Daarnaast heeft minister Kamp de NAM gevraagd een onafhankelijke commissie voor deze bijzondere situaties in te stellen, die de aanvragen voor deze regeling beoordeelt en daarin bindende besluiten neemt. De Commissie Bijzondere Situaties is eind maart 2014 opgericht en is vanaf het eerste moment onafhankelijk werkzaam, zo staat te lezen op haar site. De commissie is, in haar huidige vorm en samenstelling, tijdelijk van aard.

inzage gehad in hun persoonlijke rapporten en waar werd deze informatie opgeslagen en bewaard? Het blijft stil: vanuit de commissie wordt niet gereageerd.

DE KLACHT

Een klacht gericht aan de minister van Economische Zaken

Het is voor mevrouw De Vries niet duidelijk tot wie ze zich kan wenden, nu de commissie niet op haar klachten reageert. Op 15 juni 2015 dient zij een officiële klacht in over de gang van zaken bij de minister van Economische Zaken, de Commissaris der Koning van Groningen en de burgemeester van Delfzijl. Opzet en uitvoering van de regeling Commissie Bijzondere Situaties valt immers onder het bestuurlijk akkoord dat door hen is ondertekend en tot wie zou zij zich anders moeten richten?

De provincie en de gemeente reageren niet inhoudelijk, maar verwijzen naar de op 1 juni 2015 benoemde Nationaal Coördinator Groningen, onderdeel van het Ministerie van Economische Zaken. Haar klacht wordt binnen het ministerie doorgeleid naar de Nationaal Coördinator Groningen voor behandeling. Hoewel ze af en toe telefonisch contact heeft met een behandelend ambtenaar, blijft een inhoudelijke reactie uit.

Een klacht bij de Nationale ombudsman

Op 18 augustus 2015 neemt mevrouw contact op met de Nationale ombudsman. Waarom wordt haar klacht niet behandeld, tot wie kan zij zich wenden? Zij gebruikt de term 'bestuurlijke spaghetti', als het gaat om de bestuurlijke situatie in Groningen. Een medewerkster van de ombudsman neemt contact op met het ministerie en vraagt of en op welke wijze de klacht wordt behandeld. Vanuit het ministerie wordt aangegeven dat er naar aanleiding van de klacht (extra) aandacht is voor privacy gerelateerde issues en dat men met mevrouw in gesprek is. Mevrouw de Vries geeft echter aan dat een klachtafhandelingsbrief, persoonlijk gesprek, of nog mooier een interventie richting de commissie of een gepast aanbod uitblijft. Voor haar is dit wel van belang omdat er nog een bod van de commissie ligt waar zij op moet reageren en zij duidelijkheid nodig heeft om te onderzoeken of zij haar grieven anders aan de rechter voor kan leggen.

Schriftelijke reactie van de Nationaal Coördinator Groningen

Op 12 november 2015, bijna vijf maanden na het indienen van de klacht, ontvangt mevrouw De Vries een schriftelijk antwoord van de Nationaal Coördinator Groningen, de heer Alders. Deze acht zich niet bevoegd om de klacht in behandeling te nemen aangezien de Commissie Bijzondere Situaties geen bestuursorgaan is in de zin van de Awb. Hij ziet geen ruimte en vindt het niet gepast om te treden in het werk van de commissie. Wel wordt in de brief ingegaan op de privacy gerelateerde issues en wordt ook aangegeven dat mede door toedoen van de Nationaal Coördinator Groningen het proces strakker wordt ingericht. Dit onder andere door het toestemmingsformulier op te delen in drie aparte formulieren, zodat per onderdeel gericht de benodigde persoonsgegevens worden opgevraagd.

Start onderzoek door de Nationale ombudsman.

Omdat het eerdere contact met het ministerie niet aantoonbaar had geleid tot afhandeling van de klacht, was de Nationale ombudsman al voornemens om een onderzoek in te stellen naar de wijze van klachtafhandeling door het Ministerie van Economische Zaken / de Nationaal Coördinator Groningen. Hij opent het onderzoek op 17 november 2015. Daarnaast is een afspraak gemaakt met de heer Alders om ook in breder perspectief over Groningen, zijn rol en zijn plannen voor de komende jaren in relatie tot burgervertrouwen te praten. Deze afspraak was al eerder aangekondigd, maar valt nu samen met het onderzoek naar de klacht.

De klacht

Het onderzoek van de Nationale ombudsman richt zich op de volgende klacht:

Mevrouw de Vries klaagt erover dat de Nationaal Coördinator Groningen, vallend onder verantwoordelijkheid van de minister van Economische Zaken, naar aanleiding van haar melding op 11 juni 2015 gericht aan de minister van Economische Zaken over de handelswijze van de Commissie Bijzondere Situaties, geen actie onderneemt en haar klacht nog niet heeft behandeld.

GESPREK AAN DE KEUKENTAFEL

Op 11 december 2015 gaat de Nationale ombudsman persoonlijk op bezoek bij mevrouw De Vries. Aan de keukentafel vertelt zij haar hele verhaal en gaat zij in op de impact voor haar en haar gezin. Veel huiseigenaren kiezen er voor om in de eigen woning te blijven wonen, omdat ze in het gebied zijn opgegroeid en er familie hebben. Voor mevrouw De Vries ligt dit anders, zij heeft geen sociale binding met de regio en voelt zich 'gegjzeld' in haar eigen woning, waar ze zich na diverse bevingen niet meer veilig voelt. Zij laat de ombudsman zien welke zichtbare schade zij heeft aan haar huis en waar zij bang voor is als er een nieuwe beving zou komen. Deze angst heeft grote impact op het dagelijks leven van het gezin.

De kern: vertrouwen

Tijdens dit bezoek benoemt zij wat voor haar de kern is van haar klacht. Het vertrouwen dat er een onafhankelijke overheid is, die zich waar nodig inzet voor de belangen van haar burgers, is meermaals geschaad.

Zij is van mening dat zij, mede door toedoen van diezelfde overheid, in deze situatie terecht is gekomen. De afgelopen periode heeft zij een overheid ervaren die keer op keer met nieuwe (bestuurlijke) initiatieven is gekomen, als het er op aankomt de verantwoordelijkheid niet neemt en onduidelijkheid laat (voort-)bestaan over de verdeling van de verantwoordelijkheid tussen landelijk, provinciaal, gemeentelijk bestuur, de vele commissies, dialogotafels et cetera. Ze heeft het gevoel van het kastje naar de muur gestuurd te worden.

REACTIE VAN HET MINISTERIE EN DE NATIONAAL COÖRDINATOR GRONINGEN

Schriftelijke reactie

Op 21 december 2015 reageert het Ministerie van Economische Zaken en geeft aan dat klachtafhandeling schriftelijk heeft plaatsgevonden met de brief van 10 november 2015.

In deze brief geeft het ministerie aan dat de klacht niet in behandeling kon worden genomen omdat het geen klacht betrof over een bestuursorgaan in de zin van de Awb, wat samenhangt met de afwezigheid van sturingsbevoegdheden met betrekking tot de Commissie Bijzondere Situaties. Wel zijn in de brief een aantal verzoeken beantwoord. Het ministerie erkent dat klachtafhandeling te lang heeft geduurd en geeft aan dat hiervoor telefonisch reeds excuses zijn aangeboden. Als redenen geeft het ministerie aan dat de organisatie van de Nationaal Coördinator Groningen nog in oprichting was en processen nog niet zo soepel verliepen. Ook werd de vertraging veroorzaakt door de vragen en verzoeken die mevrouw De Vries in haar brief heeft gedaan en die door de minister wel voor 10 november 2015 behandeld zijn.

Het ministerie geeft aan dat de klacht van verzoekster mede de reden is geweest om de positie van de Commissie Bijzondere Situaties opnieuw te bezien, waarbij gezocht wordt om de secretariële ondersteuning onder te brengen bij de Nationaal Coördinator Groningen en waarbij de onafhankelijke positie van de Commissie behouden blijft.

Met betrekking tot het proces van klachtbehandeling en geschilbeslechting en de verschillende klacht- en geschillenregelingen, verwijst het ministerie onder andere naar het klachtenprotocol van het Centrum voor Veilig Wonen en de Onafhankelijk Raadsman. Bij geschillen kunnen burgers zich wenden tot de burgerlijke rechter. Bij klachten over de Commissie Bijzondere Situaties kan de burger zich tot de commissie zelf wenden, volgens het ministerie.

Op de vraag wat de burger van het ministerie / de Nationaal Coördinator Groningen mag verwachten van de verschillende klacht- en geschilregelingen constateert het ministerie dat er bij burgers te veel onduidelijkheid bestond over behandeling van klachten met betrekking tot aardbevingsschade en de beslechting van geschillen hierover. Mede daarom is de Nationaal Coördinator Groningen ingesteld. Deze zal een overkoepelend loket vormen dat burgers naar de juiste instantie verwijst. Er komt een laagdrempelige geschilbeslechting door middel van een arbiter Aardbevingsschade. Ook kunnen burgers in het kader van de geschilbeslechtigingsprocedure ondersteund worden door vertrouwenspersonen van de Nationaal Coördinator Groningen. Deze kunnen burgers bijvoorbeeld begeleiden bij de gang naar de arbiter.

Het ministerie geeft verder aan dat een klacht over het functioneren van de Nationaal Coördinator Groningen volgens de reguliere procedure van het ministerie zal worden behandeld.

Het ministerie is van mening dat met het overkoepelend loket van de Nationaal Coördinator Groningen voldoende duidelijkheid komt ten aanzien van klachtafhandeling en geschilbeslechting. Medewerkers van de Nationaal Coördinator Groningen kunnen burgers naar de juiste instantie verwijzen en uitleg geven over procedures.

Gesprek

Op 14 januari 2016 heeft een gesprek plaatsgevonden tussen de Nationale ombudsman en de Nationaal Coördinator Groningen, de heer Alders. Aanleiding voor dit gesprek was dat de Nationale ombudsman in juni 2015 een brief heeft geschreven aan de heer Alders. Zijn benoeming was reden om te wachten met een onderzoek uit eigen beweging door de Nationale ombudsman naar klachten van burgers gerelateerd aan de gaswinning. Later zou nog een gesprek plaatsvinden. Het verslag van dit gesprek, waarin ook de klacht van mevrouw de Vries aan de orde is gekomen, is als bijlage opgenomen.

Over de klacht van mevrouw De Vries geeft de Nationaal Coördinator Groningen aan dat met haar diverse (telefoon-)gesprekken zijn gevoerd. Gelet op de aard van de problematiek en met het oog op herstel van vertrouwen is er gekozen voor een zo persoonlijk mogelijke aanpak. Hierin is aandacht besteed aan haar persoonlijke situatie en al vroeg aangegeven dat de Nationaal Coördinator Groningen waarschijnlijk niet bevoegd is om de klacht over de Commissie Bijzondere Situaties in behandeling te nemen. De ervaringen van mevrouw De Vries hebben er wel toe geleid dat omtrent privacygevoelige informatie en de organisatie en ondersteuning van de commissie, inmiddels de inrichting wordt aangepast. Er is door de Nationaal Coördinator Groningen aan de Commissie Bijzondere Situaties voorgesteld een extra taxatie te laten uitvoeren, maar dit is niet overgenomen door de commissie. Het is niet aan de Nationaal Coördinator Groningen, gelet op de onafhankelijke positie van de Commissie Bijzondere Situaties, om hier verder in te treden. Hij ziet geen ruimte meer om in dit dossier nog iets concreet te doen, aangezien hij formeel ook niet bevoegd is om de klacht te behandelen. Achteraf gezien was het wellicht beter geweest om haar eerder formeel te informeren over de (on-)mogelijkheden van klachtbehandeling. Omdat er echter frequent contact is geweest om haar te informeren en naar haar te luisteren en begrip te tonen voor haar situatie, is hier niet voor gekozen.

De Nationaal Coördinator Groningen deelt niet de mening dat er sprake is van een bestuurlijke spaghetti. Daar waar er sprake was van teveel onduidelijkheid over publieke taken en verantwoordelijkheden en private taken en verantwoordelijkheden is hier, met zijn komst en het door hem opgestelde meerjarenprogramma, meer duidelijkheid gekomen.

WAT VINDT DE NATIONALE OMBUDSMAN?

Vanuit breed perspectief

Voor meer burgers in Groningen, dus niet alleen mevrouw De Vries, geldt dat het vertrouwen in 'de overheid' is afgenomen. Ook uit een recent woningmarktonderzoek van de TU Delft³ blijkt dat vele bewoners in het aardbevingsgebied in Groningen zich onveilig voelen, kampen met psychische problemen en weinig tot geen vertrouwen in de overheid hebben. De conclusie van dat onderzoek is dat de woningmarkt niet goed functioneert en dat de leefbaarheid is verslechterd. De Nationale ombudsman vindt dit zorgelijk en acht het van groot belang dat waar mogelijk dit vertrouwen wordt hersteld of toeneemt. Het gebrek aan vertrouwen van veel burgers lijkt samen te hangen met het onvoldoende erkennen van een samenhang tussen gaswinning, bevingen en hieruit voortvloeiende schade aan woningen en op grond hiervan het nemen van verantwoordelijkheid en adequate maatregelen door de overheid.

Het instellen van een Nationaal Coördinator Groningen en het opstellen, maar vooral ook het uitvoeren, van een integraal meerjarenprogramma kan een bijdrage leveren aan herstel van vertrouwen. De Nationale ombudsman constateert dat de Nationaal Coördinator Groningen in zijn meerjarenprogramma meer duidelijkheid geeft over procedures, verantwoordelijkheden, privacy-elementen en klacht- en geschilbeslechting, die men zoals mevrouw De Vries die noemt zou kunnen vatten onder de term 'bestuurlijke spaghetti'. In zijn meerjarenprogramma is meer aandacht voor de burger, onder andere gericht op versterkingen van woningen en gebouwen, schade-afhandelingszaken, klachtbehandeling en door het introduceren van een arbiter en het beschikbaar stellen van casemanagers vanuit de Nationaal Coördinator Groningen. De komende jaren zullen moeten uitwijzen of dit ook daadwerkelijk bijdraagt aan herstel van vertrouwen.

De Nationale ombudsman vraagt het Ministerie van Economische Zaken/de Nationaal Coördinator Groningen bij de verdere uitwerking en implementatie van het Meerjaren Programma aandacht te blijven besteden aan klachtbehandeling en geschilbeslechting. Wat en van wie mag de burger iets verwachten en wat ook niet? Duidelijk moet bijvoorbeeld zijn tot welke instantie de burger zich kan wenden en hoe de klachtafhandeling en onafhankelijk arbiter zich tot elkaar verhouden. Dit met als doel om de door mevrouw De Vries gehanteerde term en ervaring van 'bestuurlijke spaghetti' te verminderen. De Nationale ombudsman vindt het belangrijk dat de Nationaal Coördinator

³ Dit zijn de eindconclusies van het Woningmarktonderzoek, een breed onderzoek naar verschillende aspecten van de woningmarkt uitgevoerd door de faculteit Bouwkunde van TU Delft in samenwerking met CMO STAMM, gepubliceerd in januari 2016.

Groningen de aard en omvang van het aantal klachten blijft monitoren en helder communiceert wat naar aanleiding van de klachten is gewijzigd of verbeterd.

De komende periode blijft de Nationale ombudsman met de Nationaal Coördinator Groningen in gesprek over het herstel van vertrouwen van burgers in de overheid en wat hier voor nodig is. Vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid zal de Nationale ombudsman hier aandacht voor blijven vragen en dit ook blijven monitoren. Zo is er voor het najaar 2016 een gesprek gepland met de Nationaal Coördinator Groningen en de onafhankelijk Raadsman over de kwantiteit en kwaliteit van klachtbehandeling in relatie tot het meerjarenprogramma.

Oordeel over de klacht van mevrouw De Vries

De Nationale ombudsman heeft de specifieke klacht van verzoekster getoetst aan het behoorlijkheidsvereiste van voortvarendheid. Het vereiste van voortvarendheid houdt in dat de overheid zo snel en slagvaardig als mogelijk handelt. Dat betekent in deze context dat indien een verzoeker vraagt om formele afhandeling van een klacht, een overheidsinstantie hier ook gehoor aan moet geven binnen de hiervoor in de Awb gestelde termijnen.

Voor mevrouw De Vries was dit van groot belang, omdat er nog een bod van de commissie lag waar zij op moest reageren. Zij had duidelijkheid nodig om te onderzoeken of zij haar grieven anders aan de rechter voor kon leggen.

De Nationale ombudsman heeft geconstateerd dat zij vijf maanden moest wachten op een formele reactie. Als reden hiervoor werd aangevoerd dat hier ging om een organisatie in oprichting en dat in de tussenliggende periode een aantal zaken zijn uitgezocht.

Juist ook tegen de achtergrond van de opdracht van de Nationaal Coördinator Groningen, te weten het bijdragen aan herstel van vertrouwen, waarbij het belang van de inwoners voorop staat, vindt de Nationale ombudsman dat er snel helderheid had moeten worden verschaft. Ook na een telefonische interventie gericht op spoedige afhandeling vanuit de Nationale ombudsman in september duurde het nog twee maanden voordat de reactie dat de Nationaal Coördinator Groningen zich niet bevoegd achtte, aan mevrouw De Vries werd toegestuurd.

Het is de Nationale ombudsman duidelijk dat de Nationaal Coördinator Groningen en zijn organisatie gekozen hebben voor een meer informele en persoonlijke benadering. Deze werkwijze acht de ombudsman in klachtafhandeling effectief. Echter, bij een persoonlijke benadering moet juist ook gekeken worden naar wat de betrokkene wil. Voor mevrouw De Vries was deze informele werkwijze minder geschikt en dat heeft zij ook aangegeven. Juist ook omdat ze in het eerdere traject met de commissie zo lang had moeten wachten, was het voor haar nu belangrijk om schriftelijk geïnformeerd te worden over de (on-) mogelijkheden voor klachtbehandeling vanuit het ministerie. De Nationale ombudsman is

van oordeel dat niet is gehandeld in overeenstemming met het vereiste van voortvarendheid.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

CONCLUSIE

De Nationale ombudsman acht de klacht over de onderzochte gedraging van het Ministerie van Economische Zaken / Nationaal Coördinator Groningen te Den Haag gegrond, omdat in strijd is gehandeld met het vereiste van voortvarendheid.

De Nationale ombudsman blijft met de Nationaal Coördinator Groningen in gesprek over herstel van vertrouwen van burgers in Groningen in de overheid en wat hier verder voor nodig is.

SLOTBESCHOUWING

Over het inhoudelijk voorstel van de Commissie Bijzondere Situaties en het doorlopen proces, kan en mag de Nationale ombudsman geen oordeel vellen. Desondanks merkt de Nationale ombudsman op dat de commissie er goed aan doet om, zodra een burger zich tot de commissie wendt, duidelijk te maken waar deze wel en niet op mag rekenen. Ook is het belangrijk dat het voor burgers duidelijk is tot wie zij zich kunnen wenden als zij een klacht hebben over de commissie. Verwachtingenmanagement is van groot belang omdat de burgers die zich wenden tot deze commissie altijd al een (schrijvend) eigen verhaal hebben. De Nationale ombudsman heeft niet getoetst of dit bij mevrouw De Vries is gebeurd en spreekt zich hier dan ook niet verder over uit. De Nationaal Coördinator Groningen wordt in overweging gegeven na te gaan of de commissie een klachtenregeling heeft en of en op welke wijze de commissie klachten behandelt en of er een soort van herzieningsmogelijkheid nodig of wenselijk is, voor burgers die zich tot de commissie hebben gewend.

De Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen

ACHTERGROND / BIJLAGEN

Gaswinning Groningen

In noordoost-Groningen vinden door gaswinning aardbevingen plaats. Gaswinning veroorzaakte in 2012 een aardbeving in Loppersum van 3,6 op de schaal van Richter. Dat was de reden voor het kabinet om de gevolgen van de aardbevingen te onderzoeken. Vele onderzoeken en rapporten over de situatie in Groningen zijn de afgelopen periode uitgebracht.

Zo schrijft De Onderzoeksraad voor Veiligheid in haar rapport 'aardbevingsrisico's in Groningen' van februari 2015:

"Bij de besluitvorming over de winning van het aardgas uit Groningen is tot 2013 niet zorgvuldig omgegaan met de veiligheid van de inwoners in relatie tot aardbevingen. Risico's voor inwoners werden niet onderkend: de bij gaswinning betrokken partijen beschouwden het met name als schaderisico dat vergoed kon worden, het veiligheidsrisico achtten zij verwaarloosbaar. In de besluitvorming stond het belang van winning op de eerste plaats: een maximale opbrengst, optimaal gebruik van de Nederlandse bodemschatten en continuïteit in de gasvoorziening."

Het kabinet heeft de afgelopen periode diverse maatregelen genomen om de veiligheid en leefbaarheid in Groningen te verbeteren. Zo is besloten om minder gas te winnen. En kunnen bewoners eenvoudiger aanspraak maken op ruimere compensatie voor geleden schade. Ook is in 2014 de Commissie Bijzondere Situaties opgericht.

Commissie Bijzondere Situaties

Omdat met de bestaande compensatieregelingen een aantal mensen 'tussen wal en schip' dreigde te raken, is voor deze bijzondere groep de regeling Bijzondere Situaties ingesteld. Minister Kamp van Economische zaken heeft de NAM verzocht hiervoor 15 miljoen euro beschikbaar te stellen. Dit geld wordt ingezet om de komende jaren mensen in urgente bijzondere situaties snel te kunnen helpen. Daarnaast heeft Minister Kamp de NAM gevraagd een onafhankelijke commissie voor deze bijzondere situaties in te stellen, die de aanvragen voor deze regeling beoordeelt en daarin bindende besluiten neemt. De Commissie Bijzondere Situaties is eind maart 2014 opgericht en is vanaf het eerste moment onafhankelijk werkzaam, zo staat te lezen op haar site. De commissie is, in haar huidige vorm en samenstelling, tijdelijk van aard.

Nationaal Coördinator Groningen

Sinds 2015 wordt door twaalf Groninger gemeenten in het aardbevingsgebied, de provincie Groningen en de Rijksoverheid gewerkt aan het versterken van woningen om de veiligheid en leefbaarheid te verbeteren. Hans Alders, Nationaal Coördinator Groningen, geeft leiding aan dit samenwerkingsverband. Het belang van de inwoners staat centraal, zo wordt omschreven op de site. De Nationaal Coördinator Groningen gaat ervoor zorgen dat de operatie goed en snel verloopt. Hij moet de verschillende (overheids-)partijen bij elkaar brengen en uitvoeringsproblemen in de regio identificeren

en oplossen. Dit alles om te bouwen aan de veiligheid en leefbaarheid in Groningen. Het belang van de inwoners staat hierbij centraal. De Nationaal Coördinator Groningen heeft samen met de bestuurders en maatschappelijke organisaties gewerkt aan de plannen voor de komende vijf jaar. Hierbij is gekeken wat er moet gebeuren en in welke volgorde. In het meerjarenprogramma 'Aardbevingsbestendig en Kansrijk Groningen', dat november 2015 is gepresenteerd, zijn deze plannen uitgewerkt. De Nationaal Coördinator Groningen ressorteert onder het ministerie van Economische Zaken.

Verslag van het overleg tussen Hans Alders, Nationaal Coördinator Groningen en Reinier Van Zutphen, Nationale ombudsman op 14 januari 2016.

Aan dit overleg namen een senior beleidsmedewerker van het ministerie van Economische Zaken /Nationaal Coördinator Groningen en twee onderzoekers van het Bureau Nationale ombudsman deel.

Aanleiding

Aanleiding voor het gesprek is dat bij het aantreden van de Nationaal Coördinator Groningen de Nationale ombudsman heeft aangegeven graag met hem in gesprek te gaan, om te bespreken op welke wijze het perspectief van burgers in Groningen en herstel van vertrouwen een plaats krijgt in het werk van de Nationaal Coördinator Groningen. Hiernaast is de Nationale ombudsman een onderzoek gestart naar aanleiding van een individuele klacht over Economische Zaken / Nationaal Coördinator Groningen.

Toelichting Nationaal Coördinator Groningen

De Nationaal Coördinator Groningen geeft aan dat hij, na zijn aantreden in april 2015, naast het opzetten van een nieuwe organisatie met alles wat hierbij komt kijken, zich vooral ook heeft gericht op de (bestuurlijke en organisatorische) infrastructuur voor afhandeling van schademeldingen en klachtafhandeling. Na de eerste beving in 2012 zijn er diverse initiatieven tot stand gekomen zoals Centrum voor Veilig Wonen (CVW), Commissie Bijzondere Situaties (CBS) en de onafhankelijk raadsman. Die voorzieningen zijn in korte tijd tot stand gebracht om antwoord te geven op de gevoelens van onzekerheid en onveiligheid. Er is deze periode meer aandacht besteed aan de snelheid waarmee voorzieningen er moesten komen, dan aan de zorgvuldige inbedding daarvan. De Commissie Bijzondere Situaties voorziet absoluut in een behoefte, maar vastgesteld kan worden dat de adequate inbedding op dat moment te weinig aandacht heeft gekregen.

In zijn meerjarenprogramma heeft hij de diverse initiatieven een plaats gegeven – inclusief de formele vormgeving, zoals instellingsbesluiten en dergelijke – om daarmee helderheid te bieden aan de burgers. Hierbij is ook veel aandacht besteed aan bijvoorbeeld privacy. Er is in het programma onderscheid gemaakt tussen reguliere en complexe schades. Voor reguliere schades kan men terecht bij het Centrum voor veilig wonen. Complexe schades worden in behandeling genomen door de Nationaal Coördinator Groningen. Deze wijst een casemanager aan die de zaak in behandeling neemt. De casemanager heeft uitdrukkelijk tot taak de bewoner te ontzorgen.

In het programma is een aantal elementen opgenomen gericht op herstel van vertrouwen.

De instelling van de arbiter – een laagdrempelige geschillenregeling – heft de ongelijkheid in positie tussen de NAM en de bewoner op.

De burger staat centraal. Naast de formele instituties waar de bewoners terecht kunnen, is ook voorzien in een burgerloket waar burgers terecht kunnen. Dit kan burgers helpen die het vertrouwen in bijvoorbeeld de NAM volledig zijn kwijtgeraakt. De casemanager heeft uitdrukkelijk tot taak bij complexe schades om tot oplossingen te komen door het doen van een bemiddelingsvoorstel.

Er is voor gekozen om de secretariaatsfunctie van zowel de onafhankelijke raadsman als de Commissie Bijzondere Situaties te formaliseren en onder te brengen bij de Nationaal Coördinator Groningen. Ook dit zal bijdragen aan verdere professionalisering, bijvoorbeeld ook op het terrein van privacy en de communicatie met bewoners.

Hiernaast hebben hij en zijn medewerkers het afgelopen jaar ook veel aandacht besteed aan het beantwoorden van burgerbrieven en heeft hij in een aantal gevallen een bijdrage kunnen leveren in het oplossen van vastgelopen meer complexe trajecten. Dit alles vooruitlopend op de nieuwe situatie, zoals beschreven in het Meerjarenplan (MJP), met ingang van 1 januari 2016.

Vastgesteld kan worden dat veel – reguliere – schadeclaims in een ronde kunnen worden afgehandeld. In 80 % worden de zaken in eerste instantie (klacht, inspectie, voorstel) opgelost. 10 tot 15% wordt opgelost, na een second opinion (schademelding, inspectie, voorstel, second-opinion, nieuw voorstel). Hij signaleert dat het ingewikkeld of complex wordt wanneer er meerdere oorzaken zijn voor schades of dat er sprake is van achterstallig onderhoud. Welke schade is veroorzaakt door een beving of door een andere oorzaak is vaak moeilijk te bepalen. De nieuwe voorstellen, inclusief casemanager, moeten een antwoord daarop zijn.

Wanneer er sprake is van complexe schade wordt de bewoner door Nationaal Coördinator Groningen begeleid. De bewoner krijgt door de Nationaal Coördinator Groningen een contactpersoon toegewezen die thuis bekijkt welke oplossing voor zijn zaak mogelijk is. De casemanager begeleidt de bewoner gedurende het gehele traject voor een oplossing. Hierdoor ontstaat er voor de bewoner één duidelijk aanspreekpunt wanneer er sprake is van complexe schade.

In het gebied wordt nu intensief naar de bestaande voorraad gebouwen gekeken en daarbij worden ook “gebreken” zichtbaar. Soms is er sprake van ernstige vormen van achterstallig onderhoud die van invloed is op de mogelijkheden om schade te herstellen of versterkingen aan te brengen. Daarom wordt er gewerkt aan regelingen die mensen in staat moeten stellen om daarin te voorzien.

In bepaalde situaties is er niet alleen sprake van fysieke schade. In die situaties is er een belangrijke rol weggelegd voor de Commissie Bijzondere Situaties. In een aantal gevallen wordt de oplossing gevonden door de woning aan te kopen en de bewoner in staat te stellen om naar elders te verhuizen.

Vastgesteld kan worden dat de woningmarkt significant door de bevingen wordt beïnvloed. Daarom wordt ook gewekt aan een koopinstrument voor “knelpunten” (sociaal, economisch of anderszins).

De Nationaal Coördinator Groningen signaleert dat maar in weinig situaties men naar de rechtbank gaat. De rechtbank Groningen heeft een speciale aardbevingskamer ingericht.

Klachten die worden voorgelegd aan de onafhankelijk raadsman worden in veel gevallen naar tevredenheid afgehandeld.

Vastgesteld kan worden dat het aantal gevallen waarin een beroep wordt gedaan op contra-expertise toeneemt. In die situaties is de voortgang niet langer in handen van het Centrum Veilig Wonen. Het oplopen van het aantal gevallen laat zien dat de benodigde tijd toe neemt. Een beperkt aantal bureaus hebben een groot aantal zaken in behandeling. Hier is het gewenst om goed te communiceren.

Commissie Bijzondere Situaties

Deze commissie is speciaal bestemd voor die situaties waarin sprake is van schrijnende gevallen waarbij er sprake is van een combinatie van aardbevings schade, financiële problemen en medische problematiek. Deze verschillen van complexe schadegevallen. De commissie is ingesteld voor schrijnende gevallen waarbij een snelle oplossing noodzakelijk is. Voor de commissie geldt dat aanvragen worden getoetst aan de hand van drie criteria. Er dient sprake te zijn van aardbevings schade, medische problematiek en financiële problematiek. Alleen als aan alle drie de criteria is voldaan wordt de aanvraag in behandeling genomen. Toeleiding vindt derhalve ook plaats door de burgemeester. Het is in feite het loket waar de 'discretionaire bevoegdheid' wordt toegepast. Indien er te veel wordt vastgelegd in regels, zal het minder mogelijk zijn om in dit soort situaties tot oplossingen in de vorm van maatwerk te komen. De commissie werkt onafhankelijk en doet voorstellen aan de NAM die dit altijd overneemt. In veel gevallen is het afgelopen jaar een passende oplossing gevonden. Omdat het om een onafhankelijke commissie gaat, heeft de Nationaal Coördinator Groningen niet de bevoegdheid om een oordeel uit te spreken over de voorstellen die vanuit de commissie worden gedaan.

Ervaring opdoen en moeilijke keuzes

In Nederland is weinig tot geen ervaring met aardbevingsproblematiek van deze omvang en aard. Onderzoek moet daarbij behulpzaam zijn: niet alleen ondergronds, maar ook bovengronds. De onderzoeken volgen elkaar snel op en werpen een nieuw licht op de situatie. Na de “groene” versie van de NPR, beschikken we nu over een “witte” versie. Beide versies laten ingrijpende verschillen zien. De KNMI kaart waarop de grondversnellingen in beeld worden gebracht laten in een jaar tijd aanmerkelijke verschillen zien. Er is sprake van “schuivende panelen” waar het gaat om de kennis.

Onderzoek van gerenommeerde instituten die in Groningen niet vertrouwd worden. Het woord “gerenommeerd” heeft in het Groningse zijn betekenis verloren. De Nationaal Coördinator Groningen zal samen met de RUG een critical review organiseren waarin onderzoeken kunnen worden “aangevochten” en debatten – ook publiek – kunnen plaats vinden.

Dat voortschrijdend inzicht betekent dat er besluiten moeten worden genomen met de kennis van dit moment. Besluiten die geen uitstel kunnen hebben moeten met die kennis worden genomen, in de wetenschap dat niet lang daarna waarschijnlijk nieuwe kennis beschikbaar is.

Vertrouwen

Door de Nationale ombudsman wordt het grote belang van versterken van burgersvertrouwen benadrukt. Het feit dat mensen – al dan niet gefundeerd – zich niet meer veilig voelen in hun eigen huis of onzeker zijn over hun toekomst – baart hem grote zorgen. Hij vraagt de Nationaal Coördinator Groningen op welke wijze hier aandacht aan wordt besteed.

De heer Alders is zich bewust van het feit dat veel burgers het vertrouwen in de NAM maar ook in de overheid zijn kwijtgeraakt, of dat dit sterk is afgenomen. Hij realiseert zich de grote impact voor bewoners als het gaat om zich niet meer veilig voelen in eigen huis of het moeten omgaan met een meer onzekere situatie dan voorheen.

Hij probeert te werken aan het herstel van vertrouwen onder andere door te werken aan en vanuit een persoonsgerichte aanpak. Er wordt versterkt van binnen naar buiten, geredeneerd vanuit de kern van het gebied, beginnen met de meest kwetsbare gebouwen en gebouwen met een publieksfunctie. Er wordt gebiedsgewijs gewerkt, een heel dorp (gesprekken met de inwoners over het geheel), op straat of buurtniveau (gesprekken in de directe leefomgeving), en gesprekken per woning aan de keukentafel. Het gaat immers om iemands “thuis”.

Ook in de vormgeving van de aanpak verdient dit veel aandacht. Zo worden bouwvakkers getraind over hoe om te gaan met bewoners.

Hij realiseert zich dat het gevoel van veiligheid in een aantal gevallen sterk is afgenomen. In het meerjarenprogramma's zijn meerdere maatregelen opgenomen gericht op herstel van burgersvertrouwen. Met het meerjarenprogramma heeft hij geprobeerd een solide en integraal kader te ontwikkelen voor Groningen. Echter vertrouwen komt te voet en gaat te paard en dat geldt ook voor de bewoners van Groningen. De houding na de publicatie van het MJP is: eerst zien en dan geloven.

Klacht mevrouw De Vries⁴

Als het gaat om de klacht van mevrouw De Vries geeft de Nationaal Coördinator Groningen aan dat door het Ministerie van Economische Zaken met haar diverse (telefoon-)gesprekken zijn gevoerd. Hierin is aandacht besteed aan haar persoonlijke situatie en al vroeg aangegeven dat Economische Zaken of de Nationaal Coördinator Groningen niet bevoegd zijn om de klacht over de Commissie Bijzondere Situaties in behandeling te nemen. De ervaringen van mevrouw De Vries hebben er wel toe bijgedragen dat als het gaat over privacy en de organisatie van de Commissie Bijzondere Situaties, er een professionaliseringsslag is gemaakt. De Commissie Bijzondere Situaties wordt ingesteld door de Minister van Economische Zaken. De commissie zal werken volgens een protocol. Er wordt door Nationaal Coördinator Groningen ingezet op duidelijke communicatie met bewoners. Het protocol wordt openbaar waardoor bewoners van tevoren beter weten wat zij kunnen verwachten. De privacy wordt gewaarborgd en ook hierover wordt met bewoners duidelijker gecommuniceerd.

De Nationaal Coördinator Groningen heeft de commissie in overweging gegeven om nog een extra taxatie uit te voeren. De commissie heeft laten weten daartoe geen reden te zien.

De Nationaal Coördinator Groningen is niet van mening dat hier sprake is van een bestuurlijke spaghetti. Daar waar er sprake was van minder helderheid over wat publieke taken en verantwoordelijkheden zijn en wat private verantwoordelijkheden zijn, is hier meer duidelijkheid in gekomen. Vastgesteld kan worden dat de commissie de zaak van mevrouw de Vries in behandeling heeft genomen en haar voorstellen heeft gedaan.

Vervolggesprek

Nationaal Coördinator Groningen en de Nationale ombudsman constateren dat het een verhelderend en waardevol gesprek is geweest. Omdat de Nationale ombudsman juist ook vanuit oogpunt van burgerperspectief graag wil weten of de stappen en maatregelen die zijn gezet door Nationaal Coördinator Groningen bijdragen aan herstel van vertrouwen, wordt afgesproken om over een half jaar een vervolggesprek te plannen en hiervoor ook de onafhankelijk raadsman uit te nodigen.

⁴ Uit privacyoverwegingen is gekozen voor een fictieve naam voor verzoeker.