

Overzicht geïdentificeerde issues/dilemma's dossier gaswinning (dd. 20141231)

Veiligheid

1) Reactie ondergrond

Hoewel er veel onderzoeken zijn verricht bestaat de indruk dat reactie van de ondergrond op de gaswinning niet nauwkeurig is te bepalen. Er blijven veel onzekerheden. Dat betekent dat de veiligheidsrisico's en het risico op schade niet nauwkeurig zijn vast te stellen.

2) Veiligheidsnorm

Een heldere veiligheidsnorm ontbreekt. Aan welk individueel en groepsrisico mogen bewoners in het gaswinningsgebied exact worden blootgesteld?

Wens: deze norm moet tenminste in overeenstemming zijn met de normen die worden toegepast bij het toestaan van andere gevaarzettende activiteiten (grootschalige bedrijvigheid, exploitatie luchthaven) en gerelateerd worden aan het niveau en de normen die bij andere risico's gangbaar zijn.

3) Exploitatie-effecten

Het uitoefenen van een bedrijfsmatige activiteit die zoveel schade aan derden (inmiddels meer dan 23.000 schademeldingen) veroorzaakt, veiligheidsrisico's veroorzaakt en inmiddels een gebied met meer dan 370.000 inwoners blootstelt aan schade en gevaar is nergens in Nederland toegestaan. Hoewel onderkend wordt dat het exploiteren van de gasvoorraad van groot nationaal belang is, stellen in toenemende mate mensen in het gebied de vraag of de effecten nog wel proportioneel zijn.

4) Toename impactgebied

De omvang van het gebied waar impact van aardbevingen optreedt, is toegenomen met onder meer de gemeente Groningen en de gemeenten Hoogezand-Sappemeer en Menterwolde. Het aantal inwoners en gebouwen dat aan de impact van aardbevingen is blootgesteld, is meer dan verdubbeld van de plm. 140.000 inwoners binnen de zogeheten KNMI-ringen, naar meer dan 370.000. Stedelijke gebieden met hoge bevolkingsconcentraties en (zeer) kwetsbare functies (ziekenhuizen, grote onderwijsinstellingen) lopen nu ook veiligheidsrisico's.

5) Impact bevingen

Bevingen die laag scoren op de Schaal van Richter, blijken in de provincie Groningen meer impact te hebben dan wordt aangenomen. Dat is duidelijk zichtbaar bij de beving van 30 september 2014. Het epicentrum bevond zich tussen Ten Boer en Thesinge. De zwaarte was slechts 2,8. De beving was sterk voelbaar in de stad Groningen, vooral in hoogbouw (bij de Hanzehogeschool zijn beeldschermen van bureaus afgevallen). Het feit dat geïnduceerde bevingen op een geringere diepte optreden in combinatie met de bodemgesteldheid van Noord Groningen hebben tot gevolg dat de impact veel groter is dan aardbevingen die een natuurlijke oorsprong hebben en zich voordoen in gebieden met een rotsige ondergrond. Een onderzoek van TNO Diana wijst uit dat een beving in Groningen met een kracht van 4.1 op de schaal van Richter, vergelijkbaar is met een beving van ca. 6 op de schaal van Richter elders.

Preventieve versterking

Algemeen: De te kiezen normstelling is bepalend voor de haalbaarheid en het tempo van de versterkingsopgave.

6) Trage uitrol preventieve versterking

De uitrol van preventieve versterking van woningen verloopt traag. Een jaar en 10 maanden na het bekend worden van het veel hogere aardbevingsrisico en de aankondiging van een preventief versterkingsprogramma in januari 2014 zijn slechts veiligheidsmaatregelen genomen bij enkele honderden woningen waar stempels en stutten zijn geplaatst in verband met acute risico's. De uitrol van het versterkingsprogramma komt erg traag op gang en er is zorg dat het vele jaren gaat duren voordat alle woningen in het risicogebied aan de veiligheidsnorm voldoen.

7) NPR

Onduidelijk is van welke grondversnellingen wordt uitgegaan voor het versterken van constructies van nieuwbouw en bestaande bouw. Voor nieuwbouw is wel een adviesregeling uitgevaardigd aflopend

van 0,42 pga in Loppersum aflopend naar 0 in Assen en Borkum (D). Voor de versterking van bestaande bouw circuleert een marge van 0,66 g, aflopend naar 0 g. Formeel zijn nog geen waarden vastgesteld. De aannames voor op te treden grondversnellingen, in combinatie met de daarvan afgeleide veiligheidsnormen, zijn sterk bepalend voor het aantal te versterken woningen, de omvang van het gebied waarin woningen moeten worden versterkt, de impact van de versterkende maatregelen op woningen en de kosten die ten laste van NAM gaan komen. Afhankelijk van de schaal en omvang van de maatregelen dreigt ook waarde aantasting op het schaalniveau van buurt, wijk, dorp.

8) Impact functionele- belevings- en toekomstwaarde van woningen

Er is nog volstrekte onduidelijkheid over de vraag welke impact het preventief versterken heeft op de functionele -, belevings- en toekomstwaarde van woningen. Beperken de ingrepen de gebruikswaarde van de woning? Wat betekenen de ingrepen op de esthetische en belevingswaarde van de woningen? Wat betekenen de ingrepen voor de toekomstige gebruiksmogelijkheden (wel niet in toekomst kunnen aan- of verbouwen) en voor de verkoopkans en verkoopwaarde.

9) Impact op psyche

Er is nog volstrekte onduidelijkheid over de vraag welke impact het preventief versterken op de psyche van de bewoners in het gebied zal hebben. Bewoners weten niet of hun woningen al dan niet moet worden versterkt, noch weten zij wanneer een versterking aan de orde zal zijn. Onduidelijk is niet alleen hoeveel woningen preventief moeten worden versterkt, maar ook uit welke maatregelen de versterkingen gaan bestaan, welke impact deze hebben op het leven van de bewoners (hoe lang overlast, aantasting wooncomfort, wel/niet tijdelijk elders huisvesten van bewoners).

10) Dubbele overlast bewoners

Bij schades die zich ook uitstrekken tot de constructie van woningen, wordt buiten beschouwing gelaten de vraag of die constructie ook in het kader van preventief versterken nog moet worden aangepakt. Dat brengt met zich mee dat weliswaar de constructieve schade wordt hersteld, maar dat later er nog een reële kans is dat de constructie nogmaals moet worden aangepakt in het kader van preventieve versterking. Dat betekent dubbele overlast voor de bewoner en mogelijk onnodige extra kosten.

11) Constructieve ingrepen- preventieve versterking

Er loopt een groot aantal verbouwingen en er worden door inwoners in het belevingsgebied verbouwingen voorbereid, die ingrijpen in de constructie van de woning en/of waarbij bewoners hoge investeringen doen in de verbetering van hun woning. Zij lopen een gerede kans dat na de uitvoering van de verbouwing wordt vastgesteld dat hun woning nog een preventieve versterkingsoperatie moet ondergaan. Dit kan tot gevolg hebben dat bewoners hun investeringen en inspanning (deels) teniet zien gaan en nogmaals worden geconfronteerd met overlast.

12) Perceptie veiligheid

Preventieve versterking van woningen verhoogt de veiligheid. De versterkingsmaatregelen zullen echter tezelfdertijd het bewustzijn van onveiligheid verhogen. Niet is uitgesloten dat de perceptie van het veiligheidsniveau negatief wordt beïnvloed en het welbevinden van (delen van de) bevolking in het belevingsgebied afneemt. Ook zal het veiligheidsgevoel sterk negatief worden beïnvloed, als veel tijd is gelegen tussen het moment van indicatie c.q. vaststelling van het feit dat de woning moet worden versterkt, en het daadwerkelijk uitvoeren van de versterkende maatregelen.

13) Versterking leidt tot aantasting waarde en kwaliteit monumenten

Van verschillende zijden wijzen deskundigen erop dat het uitvoeren van preventieve versterkingsmaatregelen zal leiden tot aantasting van de waarde en kwaliteit van monumenten en andere beeldbepalende panden. Indien preventief versterken niet mogelijk is, komt de gebruiksfunctie onder druk te staan.

14) Preventief versterking kerken

Een onderzoek (TNO Diana) indiceert dat een pga van 0,15 g al kan leiden tot instorting van middeleeuwse kerken. Aangenomen mag worden het preventief versterken van dit type objecten ofwel de facto onmogelijk is, ofwel de monumentale waarde en/of gebruiksfunctie ernstig gaat aantasten.

15) Weging preventieve versterking

Ter zake deskundigen uit de bouw stellen dat voor de preventieve versterking verschillende technieken en methodes kunnen worden toegepast. Daarin zal een afweging moeten worden gemaakt tussen het belang van sober en doelmatig van NAM en het belang van behoud van (esthetische) belevingswaarde en toekomstwaarde van de woningeigenaren. Het is ongewenst dat NAM als belanghebbende die weging maakt.

16) Geen adequate doorzettingsmacht

Er is geen adequate doorzettingsmacht om woningeigenaren te dwingen de preventieve versterking uit te voeren. Dat kan belangen van derden (bijv. burens of voorbijgangers) schaden, als daardoor veiligheidsrisico's blijven bestaan.

17) Risicoberekeningen

Om de veiligheid te waarborgen is het gewenst dat in de risicoberekeningen de lat hoog wordt gelegd en ruime marges worden aangehouden voor onzekerheden. De keerzijde hiervan is echter dat de preventieve ingrepen aan woningen omvangrijker worden en veel meer impact zullen hebben. Dat herbergt het risico dat zwaardere constructieve ingrepen nodig zijn die het woongenot, het aanzien en de waarde van woningen nadelig beïnvloeden. Voorts neemt het risico toe dat mensen hun (dierbare) woningen en woonplek moeten verlaten omdat de woning niet op het vereiste veiligheidsniveau te brengen is, dan wel dat de kosten van versterking de waarde van de woning gaat overstijgen.

18) Personen met verstandelijke- of psychische beperking

Bij de preventieve versterking is bepaald niet uit te sluiten dat woningen moeten worden versterkt die in eigendom zijn van mensen met verstandelijke of psychische beperkingen en/of wilsonbekwaam zijn.

19) Herstel/preventieve aanpak overstijgt waarde woning

In het geval de kosten van herstel of preventieve versterking de waarde van de woning overstijgen kan het doelmatig zijn om de woning aan te kopen en te slopen. Indien dat in vrijwilligheid geschiedt, is dat geen probleem. Anders wordt het als een bewoner sterk aan zijn woning, of woonplek is gehecht, en niet wenst te verhuizen. Sloop van veel woningen ondermijnt de leefbaarheid, ruimtelijke kwaliteit en draagvlak voor het voorzieningenniveau

20) Impact buurt-, dorps- en gebiedsniveau

Een reeks individuele beslissingen om te kiezen voor sloop kan op objectniveau bezien een reeks verantwoorde keuzes lijken. Op buurt-, dorps- of gebiedsniveau kan de cumulatie van beslissingen leiden tot een onverantwoordelijk eindbeeld, bijvoorbeeld een ensemble gebouwen dat lege plekken vertoont en zijn samenhangende waarde heeft verloren.

21) Realisatietempo

Er is nog geen zicht op het realisatietempo. De minister heeft in de Tweede Kamer gesteld dat in 2015 3.000 woningen preventief worden versterkt. NAM verklaarde daags ervoor aan de Dialoogtafel dat 1.500 woningen worden versterkt. Tot nu toe is NAM niet in staat helderheid te verschaffen hierover, niet in aantallen en niet in het verklaren wat onder het begrip preventieve versterking moet worden verstaan. Aangenomen mag worden dat een woning zodanig is aangepast dat deze voldoet aan de vastgestelde veiligheidsnorm.

22) Integrale aanpak

Recent stelde NAM dat overwogen wordt eerst prioriteit te geven aan het treffen van maatregelen aan woningen die quick wins opleveren en bij elkaar de grootste veiligheidswinst opleveren. Keerzijde is dat het aanbrengen van een eerste set versterkende maatregelen in woningen, later nogmaals moet worden gevolgd door een aanvullende set maatregelen. Dat betekent dat de bewoner twee maal of nog vaker met bouwkundige ingrepen wordt geconfronteerd. Voorts dat een integrale aanpak van herstel, versterken en waardevermeerdering achter de horizon verdwijnt.

23) Waarneming - achterstallig onderhoud

Er zijn woningen met achterstallig onderhoud of waarin (in het verre verleden) onoordeelkundig is ingegrepen in de constructie. NAM kan zich op het standpunt stellen dat het bedrijf niet gehouden is achterstallig onderhoud te herstellen of aansprakelijk te zijn voor onoordeelkundige ingrepen in de constructie voor de bewoner of vorige bewoners. Anderzijds kan worden betoogd dat woningeigenaren in het gaswinningsgebied niet slechter af mogen zijn dan woningeigenaren elders in het land. Waar elders in het land meer of minder comfortabel kan

worden gewoon in zulke woningen, waarbij men zich hetzij bewust, hetzij niet bewust is van enig gevaar, is het redelijkerwijs de verantwoordelijkheid van NAM om toch de nodige herstelwerkzaamheden te vergoeden.

Deze aanpak kan weer wrevel oproepen bij woningeigenaren die wel altijd hun verantwoordelijkheid hebben genomen en kosten hebben gemaakt, om hun eigendom in goede staat van onderhoud te brengen en vervolgens zien dat bij hun burens, die dat niet hebben gedaan, het achterstallig onderhoud door en op kosten van NAM wordt weggewerkt.

Schadeherstel

24) Taxaties

Er zijn indringende signalen en concrete voorbeelden dat taxateurs niet uniform de schade beoordelen en waarderen.

25) Geen plicht om schadevergoeding aan te wenden voor herstel

De keuze om het schadevraagstuk via het civielrechtelijk spoor aan te pakken, betekent dat de financiële schade moet worden vergoed, zonder dat de ontvanger van de schadevergoeding verplicht is deze aan te wenden voor schadeherstel. Deze keuzevrijheid is een groot goed. Keerzijde is wel dat derden in hun belangen worden geschaad. Het niet herstellen van bijvoorbeeld scheuren in een rijwoning tast de belevingswaarde van direct omwonenden aan. Het kan de verkoopbaarheid en verkoopprijs van woningen van buurtgenoten reduceren.

Voorts kan het niet herstellen van constructieve schade ertoe leiden dat een latere preventieve versterking van de woning wordt bemoeilijkt, of dat van preventieve versterking alleen werkelijk sprake kan zijn indien de schade alsnog wordt hersteld. Het is dan de vraag of dat nog op de bewoner valt te verhalen.

Het niet herstellen van schade leidt er ook toe dat de kans op schade bij nieuwe bevingen groter wordt.

26) Freeridgedrag

Er zijn indringende signalen dat schade die allang is opgetreden voordat de zwaardere bevingen zich voordeden en niet aan aardbevingen zijn te wijten, als bevingsschade wordt erkend en hersteld. Zo worden scheuren hersteld, die al tientallen jaren geleden zijn ontstaan. Dit freerider-gedrag ergert mensen, vooral zij die zich daaraan niet (willen) bezondigen, en leidt tot onnodige uitkering van middelen.

27) Slechte afwikkeling complexe schade

De afwikkeling van complexe schade loopt niet goed. De taakgerichte benadering, met een grote mate van arbeidsdeling leidt ertoe dat de doorlooptijd van de schadebepaling (zeer) lang is. Dit is zeer belastend voor bewoners. Zij verkeren lange tijd in onzekerheid, maken zich zorgen over de voortgang en afwikkeling, worden belast met contacten met telkens wisselende deskundigen en het duurt onaantvaardbaar lang voordat een aanvang wordt gemaakt met schadeherstel.

Hoewel in het akkoord een specifieke toegesneden aanpak voor complexe gevallen is afgesproken, is hiervan tot heden onvoldoende van terecht gekomen.

28) Herstel complexe schades belastend voor bewoners

Bij meer complexe schades is het proces van schadeopneming, bepalen van de schadevergoeding, beoordelen van rapporten, communiceren met taxateurs, het bepalen van de keuze voor een goede aannemer en de regie op het schadeherstel een zeer belastend proces voor de bewoners. Zij voelen vaak onvoldoende deskundig om als volwaardige tegenspeler te kunnen acteren. De processen veroorzaken veel stress en zijn tijdrovend.

29) Verborgene schade

In het geval tijdens het schadeherstel nog niet geconstateerde (verborgene) schade wordt waargenomen (bijv. na het verwijderen van wandbekleding), moet NAM eerst deze schade opnemen, op geld zetten en autoriseren. Daardoor gebeurt het dat de herstelwerkzaamheden uitlopen of zelfs worden opgeschort, waardoor bewoners langer in de troep zitten.

30) Schrijnende kwesties bedrijven

De Commissie bijzondere situaties behandelt door burgemeesters aangedragen kwesties met een schrijnend karakter. De reikwijdte van de commissie strekt zich uit tot de bewoners van woningen.

Onder bedrijven doen zich ook schrijnende kwesties voor, bijvoorbeeld MKB-ers die zijn opgezadeld met een onverkoopbaar bedrijf.

31) Voorziening Onafhankelijke raadsman hoogdrempelig

De bewoners die klachten hebben over de schadeafwikkeling kunnen een beroep doen op de Onafhankelijk Raadsman. De voorziening wordt door velen als hoogdrempelig ervaren mede omdat deze voorziening geconcentreerd is op 1 plek in het gebied (gemeentehuis Loppersum). Bovendien sluiten de openingstijden van het gemeentehuis niet altijd goed aan bij de agenda van bijvoorbeeld personen die overdag werken.

32) Second opinion

Bewoners hebben recht op een second opinion bij meningsverschillen over de schade. Er zijn indringende signalen dat NAM sturend opereert en ontmoedigend handelt, bijvoorbeeld door te vragen naar een zeer gedetailleerde explicitering van het verzoek en het beperken van de omvang van de second opinion.

33) Schademeldingen buiten grenzen gebied

Schademelding buiten bepaalde grenzen worden niet in behandeling genomen en afgehouden. Dat leidt tot situatie waarbij schades van woningen die elkaars directe nabijheid liggen worden gehonoreerd en worden geweigerd. Dat is een ongerijmde situatie.

Woningmarkt

34) Effecten op woningmarkt

De effecten op de woningmarkt zijn maar deels in beeld gebracht. Ortec doet onderzoek naar waardedaling. Deze onderzoeken gaan slechts uit van gerealiseerde transacties. De betrouwbaarheid wordt gehinderd door het gegeven dat de conclusies zijn gebaseerd op te lage aantallen waarnemingen, waarin de woningen met schade zijn ondervertegenwoordigd. Bovendien worden deze waarnemingen uit een groot gebied gemiddeld, waardoor de verschillen per deelgebied niet inzichtelijk zijn.

35) Weinig instroom van buiten het gebied

Uit de markt komen signalen dat de woningmarkt ook anderszins is verstoord. Zo wordt gesteld dat verhuisbewegingen vrijwel uitsluitend binnen het bevestigingsgebied plaatshebben; er is weinig instroom van buiten naar binnen.

36) Taxaties

Er zijn signalen van banken dat taxaties van woningen lager uitvallen dan in een onverstoord markt. Dat heeft gevolgen voor de leencapaciteit (maximum te lenen bedrag) en de leenvoorwaarden (hogere rente omdat de loan-to-value-waarde lager uitvalt).

37) Versterken onveiligheidsgevoel

Het preventief versterken van woningen vergroot de veiligheid, maar kan tegelijkertijd het onveiligheidsgevoel versterken. Dat kan effect hebben op de woningmarkt, bijvoorbeeld de verhuisgeneigdheid.

38) Veel tijd tussen vaststellen en uitvoering preventieve maatregelen

Tussen het tijdstip waarop wordt vastgesteld dat de woning preventief moet worden versterkt en de uitvoering van de versterkende maatregelen kan veel tijd gelegen zijn. Dit kan de verkoopbaarheid van de woning zeer nadelig beïnvloeden. Immers, al deze tijd kleeft het predicaat onveilig aan de woning en aangenomen mag worden dat woningkopers worden afgeschrikt.

39) Woningkopers

In de periode dat versterkingsmaatregelen, mogelijk buurt- of dorpsgewijs, worden uitgevoerd, mag worden aangenomen dat het zien van 'work under construction' woningkopers gaat afschrikken.

40) Waardedaling

De waardedaling is alleen van toepassing na realisatie van de verkoop. In veel gevallen kunnen woningeigenaren niet tot een verkooptransactie komen tegen een lagere dan de normale marktprijs, omdat zij hetzij geen toestemming van de bank verkrijgen, hetzij de transactie gepaard

gaat met een grote(re) restschuld, waarvan het onzeker is of dat via de waardedalingenregeling wel gaat worden gecompenseerd. Mensen zitten daardoor gevangen in hun woning.

41) Uit de markt halen woningen

Er worden woningen uit de markt gehaald. Dat aantal zal in het kader van de uitvoering van het preventieprogramma toenemen. Ook andere acties zoals die van de Commissie Bijzondere Situaties en opkoopmaatregelen om de woningmarkt op gang te houden, kunnen leiden tot het uit de markt nemen van woningen. Deze voorraad woningen zal moeten worden beheerd en herbestemd.

Governance

42) Onduidelijke sturing

De sturing vanuit het publieke domein is onduidelijk geregeld. Het vraagstuk is zeer veelomvattend. De sturing van de NAM via het stellen van voorwaarden in het gaswinningbesluit en de benadering van het vraagstuk vanuit het civielrechtelijk schadespoor is gebrekkig. Er zijn bij het veiligheidsvraagstuk tal van publieke organisaties verantwoordelijk, zoals waterschappen, provincie, gemeenten, veiligheidsregio, omgevingsdienst, RCE enz. Er is geen heldere rolverdeling. Langs de huidige lijn van sturing wordt onvoldoende resultaat behaald, in de schadeafwikkeling, de voorbereiding en uitvoering van het herstelprogramma, het waardevermeerderingsspoor en het herwinnen van het vertrouwen van de bevolking. Dat is schadelijk voor overheden, voor de license to operate van NAM, maar bovenal schadelijk voor het gebied en de mensen die in het gebied wonen.

43) Asymmetrie Dialoogtafel

Veel partijen dragen bij aan de Dialoogtafel. De samenstelling van de deelnemende partijen is echter divers en de partijen hebben tijd nodig (gehad) om ingewerkt te raken. De partijen zijn van zodanig verschillend kaliber dat de inzet en inbreng aan de Tafel zeer ongelijk is. Er zijn partijen die voornamelijk op vrijwilligers draaien en organisaties die over veel menskracht en middelen beschikken. Daarnaast zorgt de veelomvattendheid van de opgaven ook voor complexiteit.

44) Dialoogtafel te zeer belast met politiek bestuurlijke vraagstukken

Een aantal vraagstukken, bijvoorbeeld de vraag of achterstallig onderhoud wel/niet wordt meegenomen in de preventieve versterking, vraagt om politiek bestuurlijke keuzes. Die vraagstukken moeten worden geadresseerd en politiek bestuurlijk van een antwoord of besluit te worden voorzien.

45) Uitbreiding gebied

Welke bestuurlijke implicaties heeft de uitbreiding van het impactgebied naar de stad Groningen (schaalbaarheid)?

46) Ontbreken publiek spoor

In de aanpak mist een publiek spoor. Een aantal interventies, zoals besluiten tot sloop, uithuisplaatsing, het genereren van doorzettingsmacht kan redelijkerwijs niet in het private domein worden belegd en via het civielrechtelijke schadespoor worden afgewikkeld. Ook het managen van processen op het schaalniveau van buurt, wijk en dorp vergt een aanpak waarin de overheid een nadrukkelijke rol heeft te vervullen.

47) Industriële veiligheid

Er worden geen normen voor bestaande industriële installaties ontwikkeld.

48) Sturing en regie op vraagstuk Industriële veiligheid

Dit is niet duidelijk belegd in het overheidsdomein. Is tot dusverre vrijwel uitsluitend belegd bij bedrijfsleven (SBE) en NAM.

49) Onduidelijkheid over vergoeding schade, anders dan aan gebouwen

50) WOZ-opbrengst gemeenten

Daling van woningwaarde heeft impact op de inkomsten van gemeenten

51) Verstoring WOZ-lasten als gevolg van schade en verminderde waarde woningen

Gemeenten kiezen ervoor om de WOZ-waarde van woningen met schade te verlagen. Op zich juist, maar dit leidt tot een lastenverschuiving naar woningeigenaren die geen schade hebben. Zij gaan meer betalen.

52) Kosten overheden a.g.v. aardbevingsproblematiek

Overheden zien zich geplaatst voor inzet van menskracht en middelen voor de aardbevingsproblematiek. Dat gaat ten koste van andere voorzieningen en diensten voor burgers.