

Herstel van historie

De Utrechtse aanpak voor herstel
van de werfkelders tegen het licht

Eindrapport



Datum

22 februari 2024

Opdrachtgever

Gemeente Utrecht

Auteur

David Schelfhout (d.schelfhout@aef.nl)

Referentie

UG101

Foto's en illustraties

Fred Romero (CC BY 2.0 DEED-licentie)

bezoekadres	Maliebaan 16	3581 CN Utrecht	telefoon	+31 30 236 30 30
postadres	Postbus 85198	3508 AD Utrecht	website	www.aef.nl

Inhoud

Samenvatting	4
/ 1 Inleiding	6
/ 2 Achtergrond: uitdagingen bij herstel	8
2.1 Groningen en Limburg als vergelijkingsmateriaal	8
2.2 Vergelijkbare opgaves, met onderlinge verschillen	10
2.3 Uitdagingen bij herstel	11
/ 3 Lessen uit Groningen en Limburg	13
1) Een knellend (wettelijk) kader	13
2) Teveel op het bordje van de burger	15
3) Verwachtingsmanagement schiet tekort	15
4) De overheid komt tegenover de burger te staan	16
/ 4 Analyse: de Utrechtse aanpak tegen het licht	18
1) Het (juridisch) kader: gericht op herstel	18
2) Verantwoordelijkheden voor de keldereigenaar	22
3) Verwachtingsmanagement door de gemeente	29
4) Overheid naast of tegenover de burger?	30
/ 5 Conclusies en aanbevelingen	31

/ Samenvatting

De gemeente Utrecht zet in op het herstel van het historische wervengebied

De gemeente Utrecht is een programma voor herstel van de werven gestart. Een belangrijk deel van de aanpak is het herstel van de schade aan de historische werfkelders, die voor een groot deel in handen van particuliere eigenaren zijn. Dit is een uitdagende en complexe opgave: technisch en bouwkundig, maar ook vanwege de complexe eigendomsverhoudingen in het wervengebied. Daar komt nog bij dat het herstel van het wervengebied zich afspeelt tegen de achtergrond van een gebrek aan vertrouwen van bewoners en keldereigenaren in de gemeente. Een oorzaak daarvan is dat de gemeente Utrecht zijn 'burenplicht' in het wervengebied in het verleden onvoldoende heeft ingevuld.

De gemeente heeft AEF gevraagd om de aanpak voor het wervengebied te analyseren

De gemeente heeft AEF verzocht om de aanpak voor herstel van schade aan de werfkelders te analyseren op basis van geleerde lessen uit andere recente trajecten waarin de overheid schade moest herstellen of compenseren. We zoomen daarbij met name in op de afhandeling van schade als gevolg van Groningse gaswinning en overstromingen in Zuid-Limburg in 2021. Het doel daarvan is om te leren van de knelpunten en ervaringen in andere hersteloperaties, en zo valkuilen uit deze operaties in Utrecht te vermijden. We hebben deze analyse uitgevoerd door documenten te bestuderen en gesprekken te voeren met kernspelers rond de aanpak, waaronder 9 keldereigenaren.

We constateren dat het inrichten van hersteloperaties gepaard gaat met forse uitdagingen

Het vormgeven van herstel is een evenwichtsoefening. We beschrijven het inrichten van een hersteltraject ten eerste als een *trilemma* tussen drie waarden die op gespannen voet met elkaar staan: eenvoud, gelijkheid en maatwerk. Alle drie zijn belangrijk, maar het is praktisch onmogelijk om in alle drie tegelijk te voorzien. Vaak beginnen hersteloperaties met het voornemen om herstel zo eenvoudig mogelijk in te richten. Er ontstaat vervolgens echter een dynamiek om te zorgen voor (meer) maatwerk voor gedupeerden. Dat leidt echter ook tot verschillen (bijvoorbeeld in de hoogte van schadevergoedingen), die op hun beurt weer voor onrust kunnen zorgen. Een tweede grote uitdaging bij het vormgeven van herstel is de spanning tussen over- en ondercompensatie van gedupeerden: waarbij aanvankelijke ondercompensatie soms door kan slaan in overcompensatie.

We houden de Utrechtse aanpak tegen het licht aan de hand van vier geleerde lessen

Om te bekijken of de aanpak in Utrecht erin slaagt om valkuilen uit andere hersteloperaties te vermijden, lopen we in dit rapport vier lessen uit 'Groningen' en 'Limburg' langs. Die vier lessen zijn:

- ▶ Er was sprake van een knellend wettelijk kader dat onvoldoende aansloot op de problemen van gedupeerden
- ▶ In het proces van schadeafhandeling werd er te veel verwacht van de burger
- ▶ Het verwachtingsmanagement door de overheid schoot tekort
- ▶ De overheid wilde in schadeherstel 'naast' de burger gaan staan, maar belande uiteindelijk *tegenover* de burger

De Utrechtse aanpak kent qua vormgeving duidelijk een andere benadering

We concluderen dat de Utrechtse aanpak voor herstel qua vorm duidelijk verschilt van die van recente hersteloperaties. Vooral valt op dat de inrichting van de systematiek in Utrecht inzet op het herstel van erfgoed, in plaats van op schadevergoeding focust. De aanpak heeft daarmee een toekomstgericht karakter, streeft naar het vermijden van (slepende) discussies over aansprakelijkheid, en kent een pragmatische benadering voor kostenverdeling. Die ingrediënten samen tellen op tot een aanpak die het bereiken van het doel (herstel van erfgoed) centraal stelt, in een productieve samenwerking tussen gemeente en keldereigenaren. Wij zijn positief over deze inrichtingskeuzes.

We schatten in dat alleen te hoge verwachtingen van de burger in Utrecht een knelpunt zijn

Van de vier lessen uit andere hersteloperaties vormt, voor zover wij op dit moment kunnen inschatten, alleen de tweede les een aandachtspunt voor de Utrechtse aanpak. Uit de gesprekken met eigenaren en andere betrokkenen komt naar voren dat er vooral zorgen bestaan over de verdeling van verantwoordelijkheden en risico's tussen eigenaren en de gemeente. Dat de rol van opdrachtgever voor herstel bij de eigenaar ligt leidt er voor sommige eigenaren toe dat onzekerheden en risico's onevenredig bij de eigenaar komen te liggen. Ook lijkt deze rol van opdrachtgever voor veel individuele eigenaren te veelzijdig, omdat dit intensieve betrokkenheid vraagt bij het herstelproces, er overzicht over een complex geheel van belangen en afhankelijkheden nodig is, en er bij verrassingen lastige afwegingen moeten worden gemaakt die om specifieke kennis vragen. Uit de gesprekken komt ten slotte ook naar voren dat sommige eigenaren het (doorlopen van het) herstelproces nog als complex ervaren, en ervaren dat de gemeente er nog niet voldoende in slaagt eigenaren hierin te ondersteunen. Ze hebben behoefte aan meer structuur en overzicht in dit proces.

Op basis van onze analyse doen we zes aanbevelingen voor versterking van de herstelaanpak

De bovenstaande analyse leidt tot aanbevelingen over drie kernthema's voor de herstelaanpak:

1. De definitieve subsidieregeling en de kostenverdeling daarbinnen
2. De ontzorging van keldereigenaren bij herstel
3. De aansturing en inrichting van de herstelaanpak in het algemeen

Voor het eerste thema, de vormgeving van **definitieve subsidieregeling**, bevelen we aan:

- ▶ Neem behalve de twee eerder vastgestelde varianten voor de kostenverdeling ('bewijsvermoeden' en 'kostenexpert') ook de huidige, pragmatische en herstelgerichte, systematiek voor kostenverdeling uit de tijdelijke regeling mee als optie in de besluitvorming over de definitieve regeling. Onze inschatting is dat deze variant het meest ondersteunend is aan de belangrijkste doelen van het programma: behoud van erfgoed en herstel van vertrouwen. Bij de andere twee varianten zien we veel sterkere risico's op verdere juridisering en verslechterende verhoudingen.
- ▶ Kies voor een regeling waarbinnen publiek geld zoveel mogelijk ten goede komt aan herstel. Ook dit pleit in onze ogen voor de huidige variant voor kostenverdeling, waarin kosten voor technische experts en juristen zoveel mogelijk worden voorkomen.

Voor het tweede thema, de **ontzorging van keldereigenaren**, bevelen we aan:

- ▶ Werk in de uitvoering van herstelprojecten met vaste directievoerders die verantwoordelijk zijn voor de aansturing van herstelwerkzaamheden aan kelders. Zij zijn in staat om eigenaren terzijde te staan bij het doorhakken van knopen die zich voordoen bij het herstel van kelders en te fungeren als schakel naar de uitvoerende partijen. Zo kan de gemeente keldereigenaren verder ontzorgen en nog beter invulling geven aan de gezamenlijke verantwoordelijkheid van eigenaren én gemeente voor het herstel van de kelders.
- ▶ Maak het herstelproces voor eigenaren voorspelbaarder en gestructureerder en zorg voor betere ondersteuning van eigenaren hierbinnen. Maak daarvoor ook aan de start van een hersteltraject heldere afspraken met eigenaren over de rol- en taakverdeling tussen hen en de gemeente.

Voor het derde thema, de **aansturing en inrichting van de herstelaanpak**, bevelen we aan:

- ▶ Streef op termijn naar het versterken van de regie van de gemeente op het herstel, onder meer door een meer gecoördineerde aanpak per rak of straat, met een centrale programmering in overleg met nutsbedrijven. Zo kan meer verbinding worden gezocht met andere grote opgaven die er liggen in het wervengebied, en kan de gemeente zorgen voor overkoepelende afstemming met nutsbedrijven. Ook wordt de aanpak er uitvoerbaarder en beheersbaarder van.
- ▶ Ga na of verdere versimpeling van de herstelaanpak mogelijk is. In een pilot kan worden verkend of de huidige aanpak, die soms nog als complex wordt ervaren, verder kan worden vereenvoudigd, bijvoorbeeld door ook een meer gestandaardiseerde werkwijze aan te bieden.

/ 1 Inleiding

De gemeente Utrecht wil het historische wervengebied behouden voor de toekomst

Utrecht zet met het Programma Wervengebied in op het behoud voor de toekomst van het unieke erfgoed in het wervengebied. Dat is geen eenvoudige opgave. In de loop der jaren zijn vele soorten schade ontstaan aan de wal-, werf- en kluismuren en kelders in het wervengebied. Het in goede staat behouden van de werven vraagt om herstel van deze schade en om maatregelen om toekomstige schade te voorkomen. De gemeente heeft daarom een programma voor herstel van de werven gestart. Daaronder valt een brede waaier aan maatregelen om te werken aan behoud van de werven. Dat gaat deels om de gemeentelijke eigendommen in het gebied, maar een belangrijk deel van de aanpak is ook het herstel van de schade aan particuliere eigendommen, met name de werfkelders.

Het herstel van het wervengebied is een uitdagende en complexe opgave

Het herstellen van de schade aan de werven is een forse uitdaging, om meerdere redenen. Zo is het herstellen van eeuwenoude bouwwerken een technisch lastige opgave: hoe kan dit historisch erfgoed deugdelijk worden hersteld, met een goede balans tussen enerzijds het erfgoedperspectief en anderzijds hedendaagse bouwkundige eisen? Ook kenmerkt het wervengebied zich door een zeer complex geheel van eigendomsrelaties en daarmee verbonden verantwoordelijkheden: in het wervengebied is sprake van 'in elkaar overlopende eigendommen', waarbij huizenbezitters eigenaar zijn van de met hun huis verbonden werfkelders, maar deze kelders zich in een gemeentelijk perceel, onder de openbare weg, bevinden en de muur die aan de kelders grenst weer gemeentelijk eigendom is.

Ook is er sprake van een gebrek aan vertrouwen in de gemeente onder keldereigenaren

Een derde complicerende factor is dat het herstel van het wervengebied zich afspeelt tegen de achtergrond van een jarenlange voorgeschiedenis. Die voorgeschiedenis kenmerkt zich vooral door wat door de Commissie van Wijzen Wervengebied "De vergeten burenplicht" is genoemd.¹ De gemeente heeft zich volgens de Commissie van Wijzen jarenlang geen goede buur van de keldereigenaren in het gebied getoond, vooral door een afhoudende, niet-responsieve opstelling bij meldingen over schade aan kelders, en door een gebrekkige handhaving van het verbod op zwaar verkeer over de grachten. Dat heeft geleid tot gebrek aan vertrouwen van bewoners in de gemeente.

De gemeente Utrecht heeft gevraagd om de aanpak voor het wervengebied te analyseren

De gemeente Utrecht heeft Andersson Elffers Felix (AEF), bureau voor maatschappelijke vraagstukken, gevraagd om de inrichting van de Utrechtse aanpak te analyseren, met een focus op het herstel van schades aan particuliere eigendommen (de werfkelders). De gemeente heeft ons verzocht om geleerde lessen uit andere schadehersteltrajecten te betrekken in deze analyse, zoals de afhandeling van schade van de door gaswinning veroorzaakte aardbevingen in Groningen en de afhandeling van schade door overstromingen en hevige regenval in 2021 in Limburg, die AEF beide eerder onderzocht.

De gemeente wil leren van de knelpunten en ervaringen in andere hersteloperaties, en staat open voor reflectie, met als doel om haar aanpak zo effectief mogelijk in te richten en valkuilen uit andere hersteloperaties te vermijden. Lessen uit dit onderzoek kunnen worden benut bij het vormgeven van een definitieve subsidieregeling – ten tijde van dit onderzoek liep een tijdelijke regeling.

¹ Commissie van Wijzen Wervengebied (2021). *De vergeten burenplicht*. Eindrapport, [hier](#) te raadplegen.

De gemeente heeft ons de volgende **onderzoeksvragen** meegegeven:

1. Hoe verschillen structuur, aanpak en kaders van het programma wervengebied (en de tijdelijke subsidieregeling voor kelderherstel) van die van andere schadehersteloperaties?
2. Wat zijn de belangrijkste knelpunten die zich hebben voorgedaan in andere schadehersteloperaties?
3. Gegeven de antwoorden op vraag 1 en 2: wat is het risico dat de Utrechtse herstelaanpak ook met deze knelpunten geconfronteerd zal worden?
4. Welke aanbevelingen kunnen worden geformuleerd op basis van deze analyse, en zijn er nog andere lessen te trekken voor het programma wervengebied?

Onderzoeksverantwoording

Voor deze analyse hebben we de volgende activiteiten ondernomen:

- ▶ Een uitgebreide **documentanalyse** van relevante documenten die inzicht bieden in de aanpak van de gemeente en de achtergrond daarvan (zoals het programmaplan, voortgangsrapportages, de subsidieregeling, onderzoeksrapporten over schadeoorzaken en het rapport van de Commissie van Wijzen);
- ▶ **Interviews met 26 kernspelers** rondom de herstelaanpak:
 - ▶ Betrokkenen binnen de gemeente (o.a. programmadirecteur, jurist, omgevingsmanagers)
 - ▶ 9 keldereigenaren die zich (in diverse stadia) in het proces van herstel van hun kelder bevinden
 - ▶ De onafhankelijke wervenmeester
 - ▶ Externe betrokkenen (o.a. aannemers, deskundigenbureaus, constructeurs, nutsbedrijven)

Een concept-versie van dit rapport is voorgelegd aan de gemeente Utrecht voor wederhoor. Op een aantal punten in hoofdstuk 4 heeft de gemeente gereageerd op de eerste ervaringen van keldereigenaren met kelderherstel. Deze reacties zijn in kaders opgenomen.

Leeswijzer

In dit stuk bekijken we de aanpak van de gemeente Utrecht voor herstel van de werfkelders. Dat doen we aan de hand van lessen die we hebben opgedaan bij twee andere grote dossiers waarin de overheid schade moest afhandelen: de Groningse gaswinning en de Limburgse watersnood in 2021.

Dat doen we als volgt:

- ▶ In **hoofdstuk 2** introduceren we de twee casussen die we gebruiken om de Utrechtse herstelaanpak beter te begrijpen. We deden naar beide casussen eerder onderzoek.² Ook schetsen we een aantal bredere uitdagingen bij het inrichten van herstel door de overheid.
- ▶ **Hoofdstuk 3** beschrijft de voor Utrecht relevante lessen die uit de hersteloperaties in Groningen en Limburg te trekken zijn.
- ▶ In **hoofdstuk 4** houden we aan de hand van deze lessen de Utrechtse aanpak tegen het licht, op basis van een analyse van de inrichting van de aanpak en de eerste praktijkervaringen daarmee.
- ▶ Tot slot trekken we in **hoofdstuk 5** conclusies en formuleren we aanbevelingen voor het vervolg van de herstelaanpak voor de werfkelders.

² Zie het [onderzoeksrapport](#) van de evaluatie van de Tijdelijke wet Groningen door AEF en de Universiteit Utrecht, en de [procesevaluatie](#) door AEF van de toepassing van de Wet tegemoetkoming schade bij rampen (Wts) op de Limburgse watersnood.

/ 2 Achtergrond: uitdagingen bij herstel

2.1 Groningen en Limburg als vergelijkingsmateriaal

Casus: Gaswinning in Groningen

De Groningse gaswinning zorgt al lange tijd voor fysieke schade aan gebouwen in het gaswinningsgebied. Aanvankelijk moesten gedupeerden naar de exploitant stappen om schadevergoeding te eisen: de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM). Dat gebeurde op basis van het reguliere aansprakelijkheidsrecht: gedupeerden moesten de NAM aansprakelijk stellen en naar de rechter stappen om schadevergoeding te kunnen vorderen.

Er waren in de kern twee grote bezwaren tegen deze manier van schadeafhandeling. Als eerste was het voor gedupeerden erg moeilijk om te bewijzen dat de schade aan hun woning het gevolg was van gaswinning. In het aansprakelijkheidsrecht is het aan de benadeelde partij om dit te bewijzen. Ten tweede ervoeren gedupeerden een groot verschil in machtspositie tussen hen en de NAM, dat als groot en kapitaalkrachtig bedrijf veel meer mogelijkheden had om in de rechtszaal goed voor de dag te komen.

De kritiek op dit systeem zwol dan ook snel aan. Na de zware aardbeving bij Huizinge in 2012, die veel schadegevallen met zich meebracht, zag de NAM zich genoodzaakt om een handreiking te doen en de schadeafhandeling deels 'op afstand' te plaatsen. Daarvoor werd in 2014 het CVW, het Centrum voor Veilig Wonen, opgericht: een stichting die los stond van de NAM.

Toch liep de schadeafhandeling ook binnen dit construct volledig vast, omdat veel gedupeerden ook bij het CVW nul op het rekest kregen. Daarom koos het kabinet er in 2018 voor om de schadeafhandeling onder publieke regie te brengen, en werd het huidige systeem opgetuigd waarin eerst de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen (TCMG) verantwoordelijk werd voor schadeafhandeling. De TCMG werd opgevolgd door een permanente organisatie: het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG), dat werkt op grond van de Tijdelijke wet Groningen (TwG).

De schadeafhandeling door het IMG rust op een paar pijlers, die in de TwG zijn vastgelegd:

- Het IMG is een zelfstandig bestuursorgaan, dat onafhankelijk van het Rijk en de NAM de aardbevingsschade afhandelt. Juist door schadevergoeding onafhankelijk van de exploitant en op afstand van de staat te organiseren moet de gedupeerden recht worden gedaan.
- Het IMG handelt binnen een bestuursrechtelijk kader: het werkt in lijn met de Algemene wet bestuursrecht, inclusief alle rechtsbescherming die daaruit voortvloeit voor burgers.
- Tegelijkertijd vindt, ten derde, de inhoudelijke beoordeling van aanvragen, plaats volgens de regels van het civiele aansprakelijkheidsrecht. Dit brengt in de praktijk veel problemen met zich mee (zie verderop).
- Een laatste belangrijk uitgangspunt (zie ook hierboven) is dat in de gaswinningsregio het zogenaamde *bewijsvermoeden* van kracht is, waardoor gedupeerden niet langer hoeven te bewijzen dat de schade aan hun huis het gevolg is van gaswinning. De exploitant moet daarentegen bewijzen dat er een *andere* oorzaak is voor schade. In de praktijk ligt deze taak bij het IMG, omdat de exploitant buitenspel is gezet. Ook dit zorgt voor grote problemen.

Casus: Watersnood in Limburg³

Tussen 13 en 20 juli 2021 leidden overstromingen en extreme regenval in Nederland, Duitsland en België tot vele gedupeerden, hoge kosten en omvangrijke schade. In de nasleep van deze watersnood in Limburg was er veel aandacht voor de geleden schade. Landelijke politici zoals de Minister-president en ook het Koninklijk paar bezochten het getroffen gebied. Daar spraken zij steunbetuigingen uit. De Minister-president stelde daarbij onomwonden: “We zullen Limburg niet in de steek laten.”

Op 15 juli verklaarde het kabinet Limburg formeel tot rampgebied. Het Rijk ging vervolgens samen met provincies, gemeenten, en andere betrokken partijen aan de slag om gedupeerden in Limburg zo snel als mogelijk tegemoet te komen. Daartoe zette het kabinet de Wet tegemoetkoming schade bij rampen (Wts) in. Er werd een regeling ontworpen op basis van deze wet.

Gedupeerden van de watersnood konden op grond van deze regeling bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) een aanvraag voor tegemoetkoming in hun schade indienen. Om voor tegemoetkoming in aanmerking te komen, schrijft de Wts voor dat schade “niet redelijkerwijs verzekeraar, verhaalbaar of vermijdbaar” moet zijn.

Deze eis, en dan vooral de eis dat gedupeerden alleen een beroep op de Wts kunnen doen voor ‘niet redelijkerwijs verzekerbare’ schade vormde de basis voor het ongenoegen dat tot op de dag van vandaag de boventoon voert in de publieke opinie over de schadeafhandeling in Limburg. Zo pakte Dagblad de Limburger in 2023 uit met een groot project over ‘De Waterschuld’ waarvan 2 jaar na de ramp nog steeds sprake zou zijn: “Woede, frustratie en het gevoel vergeten te zijn door de overheid. Ruim twee jaar nadat een enorme hoeveelheid water Limburg in crisis bracht, worstelt een deel van de inwoners nog altijd met de gevolgen.”⁴

In ons rapport over de afhandeling van de waterschade trokken we de conclusie dat de Wts niet het juiste wettelijke kader vormde om de problemen in het rampgebied aan te pakken. Omdat het kader nauwelijks ruimte bood, maar er tegelijkertijd de (politieke) wens bestond om zo ruimhartig mogelijk tegemoet te komen aan geleden schade, werden er in de nasleep van de ramp verschillende additionele, eenmalige regelingen opgesteld om een tegemoetkoming te bieden voor schade die niet viel binnen de wettelijke kaders van de Wts.

Deze reparatieacties druisten dus in tegen de bedoeling van de Wts (alleen niet-verzekerbare schade vergoeden). De schadeafhandeling werd daarmee een proces van het ‘plakken van pleisters’ op een regeling die eigenlijk niet goed paste op het probleem. De energie die daarin ging zitten, had, zo concludeerden wij, beter gestoken kunnen worden in het ontwerpen van een regeling die aansloot bij de daadwerkelijke problemen en behoeften in het (zwaarst) getroffen gebied. Dat sluit aan bij een conclusie die ook de Nationale Ombudsman trok, dat er bij het opzetten van hersteltrajecten door de overheid doorgaans te weinig aandacht is voor het onderzoeken van en inspelen op de behoeften van gedupeerden.⁵

³ Deze tekst is deels gebaseerd op het artikel “Compensatie ‘verzekerd’ bij rampschade: het perspectief van gedupeerden”, van R. Rijnhout, C. van Helmond en D. Schelfhout in het tijdschrift Aansprakelijkheid, Verzekering & Schade (December 2023).

⁴ <https://www.limburger.nl/dewaterschuld>

⁵ <https://www.nationaleombudsman.nl/publicaties/onderzoeken/herstel-bieden-een-vak-apart>

2.2 Vergelijkbare opgaves, met onderlinge verschillen

Overeenkomsten tussen Utrecht, Groningen en Limburg

Als we naar de twee hersteloperaties hierboven kijken en die vergelijken met de opgave in het Utrechtse wervengebied, dan valt als eerste een aantal overeenkomsten op.

In alle drie de casussen gaat het om het: 1) compenseren of herstellen van schade 2) aan particuliere eigendommen 3) door de overheid. En dat alles vindt plaats in een context van geschaad vertrouwen. Een belangrijke overeenkomst tussen Groningen en Utrecht is dat de overheid een rol heeft gespeeld bij het veroorzaken van schade, en daarom ook het herstel van die schade op zich neemt. In zowel Groningen als Utrecht is de overheid weliswaar niet ondubbelzinnig primair verantwoordelijk voor het ontstaan van die schade (al verschillen daarover de meningen), maar heeft de overheid op zijn minst steken laten vallen bij het voorkomen van (het verergeren van) schade, of heeft deze zijn zorgplicht veronachtzaamd. Om die reden ziet de overheid een (morele) verplichting om schade te vergoeden. De bevindingen van de parlementaire enquête over de Groningse gaswinning en die van de Commissie van Wijzen voor het Wervengebied (CvWW) lijken in die zin op elkaar: in de Groningse casus wordt gesproken over 'een ereschuld', en een overheid die wegkeek en geen aandacht had voor het welzijn van de Groningers; voor Utrecht heeft de CvWW het over 'de vergeten burenplicht'.⁶

Verschillen tussen de drie operaties

De Utrechtse opgave verschilt op onderdelen ook van de twee andere dossiers. Zo compenseerde de overheid in Limburg schade om een andere redenen dan in Groningen en Utrecht: dat deed zij niet als (mede)verantwoordelijke voor het ontstaan van schade, maar op grond van de Wet tegemoetkoming schade bij rampen (Wts), die beoogt om een financieel vangnet te bieden voor gedupeerden van (natuur)rampen.

Een tweede verschil gaat over de doelstelling die de overheid heeft met het schadeherstel. In Groningen en Limburg gaat het primair om de vergoeding van (of tegemoetkoming in) schade in individuele gevallen. In Utrecht is het doel van het schadeherstel anders: daar is behoud van historisch erfgoed een belangrijk achterliggend publiek belang. Daarom streeft de gemeente naar een integrale aanpak voor herstel van een volledig gebied in de binnenstad – dat is verstrekkender dan het herstellen van schade aan individuele eigendommen.⁷

Een laatste aspect dat de Utrechtse hersteloperatie onderscheidt van zijn twee evenknieën is het unieke karakter van het wervengebied. In elk geval twee aspecten maken herstel extra uitdagend: het historische karakter van het gebied en de te herstellen eigendommen daarbinnen. 'Niets is wat het lijkt' in het wervengebied, door alle verborgen historie in en rond de werfkelders en de erfgoedvraagstukken die dat oplevert. Ten tweede brengt de grote verwevenheid in eigendomsrelaties waarvan sprake is in het wervengebied veel complexiteit met zich mee. Bij alle werfkelders is sprake van 'in elkaar overlopende eigendommen' tussen keldereigenaren en de gemeente. Dat leverde in het verleden discussie op over de hieraan verbonden rechten en plichten van de gemeente en particuliere eigenaren. Het rapport van de CvWW heeft al de nodige verheldering hierin aangebracht, maar kan niet voorkomen dat er zo nu en dan nog verschillende beelden bestaan tussen gemeente en eigenaren over wie waarvoor verantwoordelijk is bij herstel.

⁶ Zie hier voor [het volledige rapport](#) van de CvWW ("De vergeten burenplicht", 1 maart 2021).

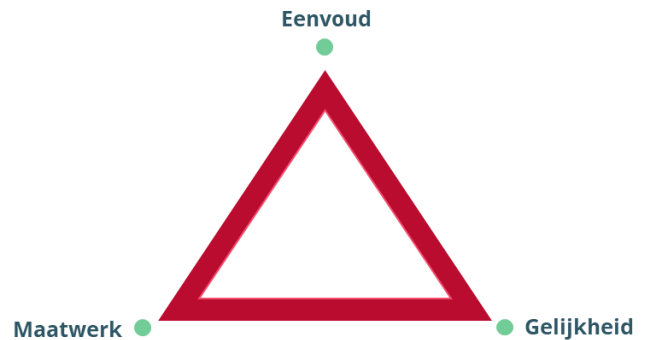
⁷ De achterliggende doelstellingen van de hersteloperaties vertonen overigens wel ook een overeenkomst: in meer of mindere mate zijn ze ook bedoeld om het vertrouwen in de overheid te herstellen.

2.3 Uitdagingen bij herstel

Het herstel van schade door de overheid gaat vaak niet zoals gehoopt. Bij verschillende recente schadehersteloperaties gaan vergelijkbare dingen mis: denk bijvoorbeeld aan het herstel van de kinderopvangtoeslagenaffaire, waarin inmiddels 1500 mensen werken bij de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT), maar deze er nog niet in slaagt om aanvragen tijdig af te handelen.⁸

Het herstel-trilemma

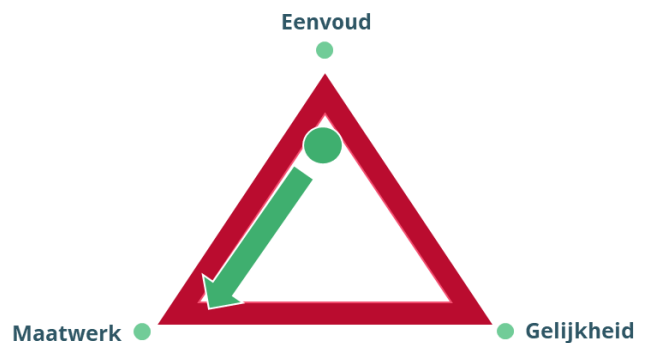
Bij het vormgeven van herstel herkennen we een trilemma. Een trilemma kenmerkt zich door het feit dat er van de drie hoekpunten altijd maar aan twee voldaan kan worden. Het centrale trilemma voor schadeherstel hebben we in de figuur hiernaast gevat.



Deze figuur impliceert dat:

- ▶ een regeling die **eenvoudig** van opzet is, voor een **gelijke** behandeling kan zorgen. In een eenvoudige schaderegeling wordt vaak gewerkt met standaardbedragen waardoor iedereen hetzelfde krijgt. Zo'n soort regeling leidt dus tot gelijke behandeling van (soms) ongelijke gevallen. **Maatwerk is niet mogelijk** in zo'n eenvoudige regeling.
- ▶ een regeling die inzet op **maatwerk** ook voor **gelijkheid** kan zorgen, maar op een andere manier. Bij maatwerk worden ongelijke gevallen ongelijk behandeld, met als doel dat de resultaten zorgen voor gelijkheid. Vaak gaat dit om herstel van de *werkelijke schade* die gedupeerden hebben geleden. Die wordt in een maatwerktraject exact vastgesteld, waarna gedupeerden kunnen worden gecompenseerd. Dit is een veel bewerkelijker (uitvoerings)proces, waardoor er **geen sprake is van eenvoud**.

Een regeling die zowel maatwerk als een zoveel mogelijk gelijke behandeling biedt, kan dus niet tegelijk eenvoudig blijven. Dat is precies de dynamiek die in veel hersteloperaties herkenbaar is. Vaak wordt er begonnen met het voornemen om een eenvoudige regeling op te zetten, maar bijna altijd loopt dit na verloop van tijd uit op een veel complexere regeling. Dit is hiernaast gevisualiseerd.



Hierin speelt een grote rol dat in de taakopvatting van de overheid het gelijk behandelen van gedupeerden vaak centraal staat, en er daarnaast regelmatig een maatschappelijke en politieke dynamiek op gang komt waarin het bestaan van verschillen als onwenselijk wordt beschouwd. Een voorbeeld daarvan is de maatschappelijke verontwaardiging rondom verschillen in de hoogte van schadevergoedingen in Groningen.⁹

Deze dynamiek leidt in de praktijk vaak tot protocollisering en juridisering: de overheid ziet zich genoodzaakt om steeds preciezer voor te schrijven aan welke voorwaarden moet zijn voldaan

⁸ Zie bijvoorbeeld het rapport 'Herstel bieden, een vak apart' van De Nationale Ombudsman, de oratie van prof. dr. J.E. van den Brink (2023), *De Compensatiemaatschappij*, en het proefschrift van dr. Georgina Kuipers, *Beschadigd vertrouwen* (2021).

⁹ Zie artikelen als [Vergelijkbare bevestigsschades ongelijk beoordeeld: 'Dit is niet aanvaardbaar'](#) - RTV Noord

voordat er sprake kan zijn van schadevergoeding, hoe verschillende situaties moeten worden beoordeeld en welke normbedragen er voor verschillende schades worden gehanteerd. Dat is goed te begrijpen vanuit het voornemen om niet-uitlegbare verschillen te voorkomen, maar het heeft ook een aantal (grote) negatieve gevolgen. Zo wordt de regeling steeds complexer en minder goed uitvoerbaar, moeten gedupeerden steeds langer wachten op een besluit op hun aanvraag¹⁰ en rijzen de uitvoeringskosten de pan uit.

Illustratie: uitvoeringskosten voor herstel

De uitvoeringskosten van het IMG voor afhandeling van de Groningse aardbevingsschade liggen hoog. Dit komt vooral door de (zeer) hoge kosten voor schade-experts. Voor de afhandeling van schade aan gebouwen in 2021 werden voor iedere euro uitgekeerde schadevergoeding 74 eurocent aan uitvoeringskosten gemaakt. De uitvoeringskosten van het IMG voor andere regelingen, die minder arbeidsintensieve inzet van schade-expertise vragen, liggen een stuk lager. Voor bijvoorbeeld de regeling vergoeding waardedaling bedragen de uitvoeringskosten per uitgekeerde 7 eurocent.¹¹

De uitvoeringskosten voor de Wts in Limburg waren € 3.860 per toegekende aanvraag. Afgezet tegen de gemiddelde tegemoetkoming voor particulieren (€ 7.000) zijn de uitvoeringskosten per toegekende aanvraag daarmee € 0,55 per uitgekeerde euro. Ook hier bestaan uitvoeringskosten voor een groot deel uit inhuur van schade-experts (ca. € 3,5 miljoen, bijna de helft van de totale uitvoeringskosten).¹²

Andere uitdagingen bij herstel: onder- of overcompensatie en betwiste kennis

Naast het herstel-trilemma zijn er andere uitdagingen die vaker terugkomen in het vormgeven van hersteloperaties. Een eerste grote uitdaging is de spanning tussen de vaak gewenste 'ruimhartigheid' van compensatie enerzijds en de verantwoorde besteding van publieke middelen anderzijds. Hoewel aan de ene kant er vaak de wil is om gedupeerden goed te helpen, moet de besteding van publieke middelen – die ook voor andere publieke belangen hadden kunnen worden aangewend – goed uit te leggen zijn. Heel scherp gesteld is er hier sprake van een keuze tussen twee kwaden: kiest de overheid voor het gevaar van over- of juist ondercompensatie? Bijvoorbeeld voor de kinderopvang-toeslagenaffaire en de Groningse gaswinning is al regelmatig betoogd dat de aanvankelijke tekortschietende compensatie inmiddels is doorslagen in een voorbeeld van overcompensatie.¹³

Een laatste grote uitdaging die in nagenoeg iedere hersteloperatie herkenbaar is, is het omgaan met beperkingen in kennis. Wat weten we over schadeoorzaken, schadepatronen en manieren om schade goed vast te kunnen stellen? Daarin is vaak niet alleen sprake van (te) weinig kennis, maar vaak ook van *betwiste* kennis: er is strijd over welke feiten waar zijn, en over welke gegevens gebruikt kunnen of moeten worden. Ook in dit opzicht is Groningen exemplarisch.¹⁴ Daar woedt al lang een forse strijd over vragen rond bijvoorbeeld de wetenschappelijke kennis over de manier waarop gaswinning leidt tot schade, de typen schades die al dan niet het gevolg kunnen zijn van gaswinning, de manier waarop het effectgebied van bevingen zou moeten worden bepaald, en de drempelwaarden die moeten worden gehanteerd voor het koppelen van schade aan bevingen. Overheid en gedupeerden bevinden zich regelmatig tegenover elkaar in dit soort debatten.

¹⁰ Terwijl uit onderzoek bekend is dat juist de snelheid van schadeafhandeling de belangrijkste factor is voor tevredenheid van , zie bijvoorbeeld [rapport-door-schade-wijzer-gronings-perspectief-april-2020.pdf \(schadedoormijnbouw.nl\)](#)

¹¹ AEF/UU, Evaluatie Tijdelijke wet Groningen, p. 12

¹² AEF, Evaluatie uitvoering schaderegelingen door RVO in het overstromingsgebied, mei 2023

¹³ Zie [Na de toeslagenaffaire is nu de compensatie-affaire in de maak \(en weer wil niemand het horen\) - De Correspondent](#) en [In Groningen regent het geld voor schade 'die er eigenlijk niet is' - NRC](#)

¹⁴ Zie bijvoorbeeld [Groningen en de bevingen: hoe kennis beleid nauwelijks beter maakt | Wim Derksen](#)

/ 3 Lessen uit Groningen en Limburg

Hierboven hebben we een aantal dilemma's geschetst die stevast om de hoek komen kijken bij het vormgeven van herstel door de overheid. Voortbouwend hierop bleek in onze onderzoeken naar hersteloperaties in Groningen en Limburg dat er ook in de praktijk van het uitvoeren van herstel duidelijke rode draden herkenbaar zijn in de manier waarop de overheid de afhandeling van schade aanpakt en de dingen die daarbij mis gaan.¹⁵ De figuur hiernaast vat de Groningse en Limburgse knelpunten samen. We lichten deze vier rode draden hieronder toe.

Wat ging er mis in Groningen en Limburg?



1) Een knellend (wettelijk) kader

De eerste rode draad is dat het wettelijke kader dat de overheid inzet voor de vergoeding van schade tekortschiet: het sluit niet goed aan op de problematiek van gedupeerden in de praktijk. Het wettelijk kader is gestoeld op een juridische logica die soms maar weinig verband houdt met waar gedupeerden behoefte aan hebben. Dat zorgt voor allerlei uitvoeringsproblemen. Beide regelingen zijn met de beste bedoelingen opgesteld, maar zorgen onvoldoende voor een werkbare uitvoeringspraktijk die ruimte biedt om gedupeerden daadwerkelijk te helpen.



Groningen: vuistdikke schaderapporten, juridisch gesteggel en hoge uitvoeringskosten

In Groningen is het grootste struikelblok dat uit de wet volgt dat het IMG (Instituut Mijnbouwschade Groningen), het bestuursorgaan dat de schadeafhandeling regelt, voor elke scheur in een muur moet beoordelen of dit schade is die het gevolg kan zijn van gaswinning. Het IMG mag op grond van de wet namelijk alleen schades vergoeden waarvoor de NAM (Nederlandse Aardolie Maatschappij) aansprakelijk kan worden gesteld.

Het IMG is hier in zijn jaarverslag over 2021 helder over: *“Wij hebben vanuit de wetgever alleen de bevoegdheid gekregen schade te vergoeden die direct aan de bevingen en bodemdaling is toe te schrijven.”*¹⁶ Het IMG moet om deze reden voor elke schade toetsen of het gaat om een schade die het gevolg is van gaswinning. Dat heeft een aantal gevolgen. Ten eerste leidt dit tot een zeer complex beoordelingskader voor schades,¹⁷ vuistdikke schaderapporten, hoge uitvoeringskosten, veel bureaucratie en ook regelmatig tot juridische conflicten over welke schades in een huis nu precies wel en welke niet kunnen worden vergoed. Met de euro's die dat kost, hadden bewoners soms al lang alle schades kunnen laten repareren, ook die paar scheuren die misschien niet door gaswinning zijn veroorzaakt.

¹⁵ De tekst van deze paragraaf is deels gebaseerd op [Lessen uit schadeafhandeling in Groningen en Limburg - Platform Overheid](#)

¹⁶ [IMG Jaarverslag 2021 \(schadedoormijnbouw.nl\)](#)

¹⁷ [20220801-beoordelingsschema-mijnbouwschade.pdf \(schadedoormijnbouw.nl\)](#)

Een ander gevolg is dat het IMG niet altijd kan doen wat er nodig is om bewoners écht te helpen. Het IMG mag wel vergoeding uitkeren voor scheuren (zelfs meermaals, als ze terugkeren), maar kan niet betalen voor het verstevigen van de fundering om toekomstige scheuren te voorkomen – zelfs al zou dat goedkoper zijn. De bestuursvoorzitter IMG zei hierover in 2022:

*"We pleiten waar we maar kunnen voor een ruimere bevoegdheid, een knelpuntenpot om compensatie te bieden waar we dat nu niet kunnen. Om problemen op te lossen waar we dat nu niet mogen, omdat de wetgeving dat niet toestaat. Natuurlijk wil ik ook de mevrouw of meneer die als enige in de straat niets vergoed kreeg alsnog helpen. Wij mogen dat nu niet, maar ik vind dat we dat als maatschappij wel moeten regelen."*¹⁸

Limburg: een regeling die geen oplossing bood voor de zwaarst gedupeerden

Ook in Limburg heeft de overheid voor een wettelijk kader gekozen dat in de praktijk voor flinke problemen zorgde. Na de overstromingen werd de Wts ingezet: de Wet tegemoetkoming schade bij rampen. Die wet heeft een heel specifiek karakter: het is een 'vangnetregeling'. Dat betekent dat de overheid op grond van de Wts alleen tegemoetkomingen uitkeert voor niet-verzekerbare schade. De gedachte daarachter is navolgbaar: de overheid keert alleen uit voor die schades waarvoor burgers en bedrijven zich niet *kunnen* verzekeren. De overheid gaat dus uit van de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven, en biedt een vangnet voor mensen die met overmacht te maken hebben.

Op papier is dit principe goed te verdedigen, maar het grote probleem in Limburg was dat in het zwaarst getroffen gebied, rondom Valkenburg, de meeste schades wél verzekeraar waren. Kort gezegd: je kunt je niet verzekeren tegen de overstroming van de Maas of de Rijn, maar je kunt je wel verzekeren tegen schade die het gevolg is van het overstromen van riviertjes zoals de Gulp en Geul. Maar: veel mensen hadden die verzekering niet. Daardoor vielen veel gedupeerden in het zwaarst getroffen gebied buiten de boot: ze hadden geen verzekering en kregen ook bij de overheid nul op het rekest, want die had gekozen voor een regeling die alleen uitkeert bij schades die niet te verzekeren waren.

Schrijnende situaties

De Wts komt alleen in beeld voor situaties waarin gedupeerden niet bij een verzekeraar terecht kunnen. Dat betekent dus ook dat gedupeerden die een kleine vergoeding van hun eigen verzekeraar ontvingen, per definitie geen beroep meer konden doen op de Wts. Zo kwam het bijvoorbeeld voor dat gedupeerden met een verzekering die vergoedde naar dagwaarde maar een paar honderd euro ontvingen als vergoeding voor het verlies van hun complete inboedel. Dat was veel te weinig om hun woning opnieuw te kunnen inrichten. De Wts bood voor hen geen soelaas, omdat het ging om verzekerbare schade.

Slotsom: juist de gedupeerden die het meest behoefte hadden aan hulp van de overheid vielen buiten de boot. Vervolgens kwamen er allerlei reparatie-acties op gang om dit op te lossen,¹⁹ maar die druisten in tegen de bedoeling van de Wts (alleen niet-verzekerbare schade vergoeden). Dat maakte het geheel van regelingen er niet overzichtelijker op. De schadeafhandeling werd dus een proces van het plakken van pleisters op een regeling die eigenlijk niet goed paste op het probleem.

¹⁸ Bestuursvoorzitter Bas Kortmann voorzichtig positief over 2022 ([schadedoormijnbouw.nl](https://www.schadedoormijnbouw.nl))

¹⁹ Zoals de coulanceregeling wateroverlast 2021, zie [Staatscourant 2022, 6099 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen \(officiëlebekendmakingen.nl\)](https://www.staatscourant.nl)

De energie die daarin ging zitten, had beter gestoken kunnen worden in het ontwerpen van een regeling die aansloot bij de daadwerkelijke behoeften in het (zwaarst) getroffen gebied.

2) Te veel op het bordje van de burger

Een tweede les: we leggen te veel bij burgers. In het onderzoek in Limburg trokken we de conclusie dat de overheid te veel heeft vertrouwd op het 'doenvermogen' van burgers. Dat zit hem er vooral in dat burgers zonder hulp van de overheid hun weg moesten vinden tussen hun eigen verzekering en de schadevergoeding door de overheid. In gesprekken met gedupeerden werd duidelijk dat zij hier mee worstelden. Het was ingewikkeld om te ontdekken voor welke schade zij bij hun verzekeraar terecht konden en met welke schadeposten zij naar de overheid moesten stappen. Ze kregen meerdere schade-experts over de vloer en moesten voor hun gevoel onder hoge tijdsdruk kostenposten inschatten, offertes voor herstel opvragen en beslissingen nemen over welke posten waar konden worden opgevoerd. Dat alles speelde zich af in de nasleep van een traumatische ervaring, die veel impact had op gedupeerden. Dit werd nog eens extra bemoeilijkt door het feit dat in de afhandeling de regels en voorwaarden regelmatig veranderden, bijvoorbeeld door de coulanceregeling en de herbeoordelingsronde door schade-experts die hierop volgde.



Ook in Groningen is veel bij de burger neergelegd. Neem bijvoorbeeld de keuze om de schade- en versterkingsoperatie bij twee verschillende overheidsorganen te beleggen: burgers moeten bij de NCG (Nationaal Coördinator Groningen) aankloppen om hun huis te laten versterken, terwijl ze bij het IMG terecht kunnen voor schadevergoeding. Dit negeert het feit dat die twee in de praktijk niet los te zien zijn van elkaar. Burgers die zowel schade hebben als in aanmerking komen voor versterking, moeten zelf beslissen hoe ze dit op elkaar afstemmen. Afstemming en regie ontbreken, waardoor de burger op zichzelf aangewezen is. En ook in Groningen hebben gedupeerden te maken met steeds wisselende voorwaarden voor schadevergoedingen, meerdere experts die over de vloer komen, en moeten ze zelf hier het overzicht in bewaren.

3) Verwachtingsmanagement schiet tekort

De communicatie van de overheid in beide schadedossiers straalde uit dat de overheid er voor de gedupeerde zou zijn. Die verwachting wordt helaas niet ingelost, en de communicatie vanuit de overheid bleek gebrekkig, waardoor gedupeerden zich in de steek gelaten voelen.

Dit is zowel in Groningen als Limburg duidelijk herkenbaar. Uit bijvoorbeeld de parlementaire enquête naar de Groningse gaswinning komt heel duidelijk het beeld naar voren dat de overheid onvoldoende aandacht heeft gehad voor de belangen van de Groningers.²⁰ Een van de manieren waarop zich dat heeft geuit zijn de grote hoeveelheid veranderingen in regimes, voorwaarden en procedures voor schadeafhandeling die zich in de loop der jaren hebben voorgedaan. Een belangrijk voorbeeld daarvan zijn alle veranderingen die in deze periode zijn doorgevoerd in het 'effectgebied' – het gebied waarbinnen er wordt verondersteld dat schade kan zijn ontstaan als gevolg van bodembeweging. Al deze veranderingen leiden tot



²⁰ [Rapport parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)

voortdurende stress en onzekerheid bij gedupeerden.²¹ De overheid is al met al onvoldoende in staat gebleken om de verwachtingen bij gedupeerden dat zij zouden worden geholpen bij de afhandeling van hun schade in te lossen.

Ook in Limburg blijken (veel) hogere verwachtingen gewekt dan op grond van de mogelijkheden van de schaderegeling gerechtvaardigd lijkt. Al snel bleek dat de opgezette regeling, zoals we hierboven beschreven, de problemen van veel gedupeerden niet kon oplossen. Op grond daarvan kun je stellen dat de overheid zijn beloften niet nakwam, zoals de Nationale Ombudsman deed.²² De belangrijkste reden was de eis dat alleen 'niet redelijkerwijs verzekerbare schade' in aanmerking kwam voor een tegemoetkoming. De uitspraken van landelijke politici dat getroffen Limburgers 'ruimhartig' zouden worden gecompenseerd waren niet in lijn met de beperkingen die zaten ingebakken in de Wts.

4) De overheid komt tegenover de burger te staan

De drie lessen hierboven tellen samen op tot een vierde les: de burger verwacht een overheid die naast hem staat, maar vindt uiteindelijk een overheid die tegenover hem komt te staan. Dat is met recht een tragiek van de goede bedoelingen. Het was immers echt niet wat de overheid voor ogen had bij het inrichten van de schadeafhandeling. Dat gebeurt met de beste bedoelingen, maar het blijkt in de praktijk ontzettend lastig om de schadeafhandeling zo in te richten dat burgers zich daadwerkelijk gehoord en goed geholpen voelen.



Limburg: “eerder last dan baat van de overheid”

In Limburg spraken bewindspersonen in de dagen na de ramp in Limburg stevige woorden uit. De kernboodschap was: we laten jullie niet in de steek en zullen zorgen voor ruimhartige compensatie van de geleden schade. Daarna kwam het proces op gang van het optuigen van een wettelijk kader, dat zoals onder 1) beschreven niet in staat was om de zwaarst getroffen goed te helpen. Doordat de communicatie en de praktijk zo slecht op elkaar aansloten, verloren gedupeerden het vertrouwen in de afhandeling. Het fragment hieronder uit een column van Bjorn Oostra, hoofdredacteur van Dagblad de Limburger, verwoordt dit scherp:²³

(...) de ontluisterende conclusie [is] dat de overheid duizenden Limburgers in de kou heeft laten staan. Prachtige beloftes ten spijt werden zij niet gehoord. Toen niet. Nu niet. En ik vrees nooit niet. Net als de slachtoffers van de toeslagenaffaire en de Groningers die de dupe zijn van de gaswinning, hebben de Limburgers die schade ondervonden van het hoogwater eerder last dan baat van de overheid. Waar zij rekenden op een helpende hand uit Den Haag, werden ze een gekmakend bureaucratisch web ingejaagd.

De kiem voor de Limburgse boosheid werd gelegd door niemand minder dan Mark Rutte. Op 16 juli 2021 probeerde hij de getroffen gerust te stellen. Tegen het decor van een woeste Maas in Venlo beloofde hij ruimhartige compensatie. „Limburg wordt niet in de steek gelaten”, zei hij. Nu, 2,5 jaar later, kan niet anders dan geconcludeerd worden dat Rutte met zijn loze belofte de pijn alleen maar erger heeft gemaakt. Waar mensen die kampen met schade aan hun woningen van de leider van het land hoorden dat ze niet in de steek zouden worden gelaten, raakten ze juist

²¹ [Nieuw onderzoek Gronings Perspectief: toename stress door schade en versterking in gaswinningsgebied | Nieuwsberichten | Rijksuniversiteit Groningen \(rug.nl\)](#)

²² [Ombudsman: overheid komt beloften niet na \(binnenlandsbestuur.nl\)](#)

²³ [Column: Om de verkiezingsuitslag te begrijpen raad ik iedere... - De Limburger](#)

verstrikt in een net van regeltjes. Niet zelden legden slachtoffers na maanden van mailen, bellen en oplopende frustraties zich maar neer bij de overtuiging dat ze konden fluiten naar hun geld.

Groningen: grotere rol overheid zorgt ervoor dat overheid onderdeel wordt van het probleem

In Groningen zijn burger en overheid steeds meer tegenover elkaar komen te staan nadat de overheid de verantwoordelijkheid voor de schadeafhandeling naar zich heeft toe getrokken. Gedupeerden moesten eerst naar de NAM stappen om schadevergoeding te eisen. Toen dat volledig vastliep, koos het kabinet ervoor om de schadeafhandeling onder publieke regie te brengen, en werd het huidige systeem opgetuigd waarin het IMG als zelfstandig bestuursorgaan onafhankelijk schade afhandelt. Juist door schadevergoeding onafhankelijk van de exploitant en op afstand van de staat te organiseren, zo was de gedachte, kon de gedupeerden recht worden gedaan.

De praktijk blijkt weerbarstiger. De belangrijkste oorzaak daarvan is het wettelijk kader op grond waarvan het IMG alleen schades mag vergoeden die het gevolg van gaswinning kunnen zijn. Sinds de omkering van de bewijslast wordt er voor huizen in het aardbevingsgebied vanuit gegaan dat bepaalde typen schades in principe het gevolg zijn van gaswinning, tenzij het IMG 'evident en aantoonbaar' kan 'motiveren dat er sprake is van een uitsluitend andere oorzaak van de schade'. Met andere woorden: als deskundigen vermoeden dat een schade niet door gaswinning komt, dan heeft het IMG de taak om zo overtuigend mogelijk te beargumenteren waarom die schade een andere oorzaak heeft.

Het gevolg: gedupeerden komen in de rechtszaal tegenover een overheidsorgaan te staan dat zich, op grond van de wet en vaak ondersteund door een zware juridische delegatie, inspant om uitkering van schadevergoeding te voorkomen. Gedupeerden zijn er ondertussen vast van overtuigd dat hun schades zijn toe te schrijven aan gaswinning, maar vinden nu dus in plaats van de NAM de overheid tegenover zich. Daarmee wordt de overheid, nog meer dan voorheen, onderdeel van het probleem. Mede daarom adviseerde de parlementaire enquêtecommissie dat de afhandeling van de aardbevingsschade 'milder, menselijker en makkelijker' moest worden.

/ 4 Analyse: de Utrechtse aanpak tegen het licht

De kernvraag voor dit stuk is in hoeverre de Utrechtse aanpak voor het herstel van schade aan de werfkelders het risico loopt om tegen de zelfde knelpunten aan te lopen als de hersteloperaties in Groningen en Limburg. Daartoe hebben we op twee manieren naar de Utrechtse aanpak gekeken:

- ▶ We hebben de vormgeving en inrichting van de herstelaanpak geanalyseerd.
- ▶ Daarnaast hebben we de ervaringen van eigenaren en andere betrokken partijen met de eerste fase van de uitvoering van de tijdelijke subsidieregeling in kaart gebracht. Ook hebben we de gemeente de kans gegeven op deze bevindingen te reageren.



We lopen de vier aspecten die we hierboven introduceerden, één voor één langs. Per aspect formuleren we een beknopte tussenconclusie.

1) Het (juridisch) kader: gericht op herstel

Hierboven beschreven we hoe de wettelijke kaders de hersteloperaties in Groningen en Limburg in de weg zaten. Is dat in Utrecht ook het geval?

In Utrecht is gekozen voor een ander type regeling dan in Groningen en Limburg: een subsidieregeling voor het door de gemeente (mee)financieren van herstel van de kelders. Onderstaand schema van de gemeente visualiseert de hoofdlijn van deze regeling.



De vergelijking met Groningen gaat hier het meeste op. Als we de basale inrichtingskeuzes die zijn gemaakt voor de hersteloperaties in Groningen en Utrecht naast elkaar leggen, dan ontstaat het volgende beeld:

Groningen	Utrecht
Het civiele aansprakelijkheidsrecht vormt juridisch kader	De regelgeving rond subsidies vormt juridisch kader
Kernvraag: de oorzaak van een schade moet bewezen worden (door de Staat ivm de introductie van het 'bewijsvermoeden') ²⁴	De discussie over aansprakelijkheid wordt buiten de deur gehouden – schadeoorzaken hoeven niet bewezen . Kernvraag is: is de activiteit subsidiabel?
Het leidt tot veel terugkijken : waardoor is schade veroorzaakt, wie is verantwoordelijk, etc.	De Utrechtse aanpak is toekomstgericht : wat is er nodig om deze kelder te herstellen?
In de praktijk leidt dit conflictmodel tot juridisering, protocollisering en een <i>battle of the experts</i>	De aanpak kent een pragmatische insteek, met name op het vlak van kostenverdeling. Een conflictmodel wordt zoveel mogelijk vermeden
De deskundige die de schade beoordeelt (schade-expert), wordt ingehuurd door de Staat	De deskundige die het herstelplan opstelt werkt in opdracht van de keldereigenaar
De schade-expert stelt een (zwaarwegend) advies op over de hoogte van de schadevergoeding. Het IMG neemt op basis hiervan, als zelfstandig bestuursorgaan, een besluit over vergoeding.	De deskundige stelt een herstelplan op voor de kelder. De gemeente neemt op basis hiervan een besluit over de hoogte van de subsidie.
Dit resulteert in een financiële vergoeding. Die hoeft niet te worden besteed aan herstel	Financiële middelen komen per definitie ten goede aan herstel van erfgoed

Deze tabel laat zien dat het Utrechtse model op een aantal belangrijke punten fundamenteel verschilt van de in Groningen gehanteerde systematiek.²⁵ We beoordelen dit als positief, omdat een aantal van de belangrijkste knelpunten uit Groningen daarmee wordt vermeden. De voornaamste redenen daarvoor zijn:

- ▶ Door de keuze voor het juridische kader van een subsidieregeling in plaats van een kader gebaseerd op (het vaststellen van) aansprakelijkheid, is de Utrechtse aanpak gericht op dejuridisering, het voorkomen van slepende discussies over de aansprakelijkheid van individuele schades en het voorkomen van conflicten tussen burger en overheid.
- ▶ Het model kijkt vooruit ('hoe kan deze kelder worden hersteld en wat is daarvoor nodig?') in plaats van terug ('wat is de oorzaak van deze schade en wie is daarvoor verantwoordelijk'). Dat kan veel

²⁴ Dit bewijsvermoeden houdt grosso modo in dat de bewijslast is omgekeerd. In plaats van het in het aansprakelijkheidsrecht gebruikelijke plicht voor de gedupeerde om te bewijzen dat een andere partij aansprakelijk is voor de geleden schade, wordt er in het Groningse gaswinningsgebied vanuit gegaan dat (bepaalde typen) schade(s) is veroorzaakt door gaswinning, *tenzij* de wederpartij erin slaagt te bewijzen dat er een andere schadeoorzaak is. Zie ook 'De overheid komt tegenover de burger te staan' (H3).

²⁵ De Groningse systematiek is overigens al enige tijd, sinds het rapport van de parlementaire enquêtecommissie, en in mindere mate ook daarvoor, in beweging. Zo probeerde het IMG al enige tijd een aantal van de uitgangspunten van dit model op te rekken, bijvoorbeeld door in toenemende mate met forfaitaire, vaste vergoedingen te werken in plaats van nauwkeurige schadecalculaties. Na de parlementaire enquête is er nog meer veranderd: zo wil het IMG, net als in Utrecht, vaker zogenaamd 'herstel in natura' toepassen in plaats van het uitkeren van een financiële vergoeding. Zie [Nieuwe aanpak schadeafhandeling \(schadedoormijnbouw.nl\)](https://www.schadedoormijnbouw.nl)

uitvoeringskosten, vertraging en juridisch gesteggel voorkomen, en past het beste bij het achterliggende doel van de hersteloperatie: het herstellen van erfgoed.

- ▶ De aanpak stuurt niet op gelijkheid in 'outputs' (financiële vergoedingen) maar op gelijke 'outcomes' (herstelde kelders). Dat kan scheve gezichten tussen eigenaren voorkomen en draagt daarmee ook bij aan draagvlak en voortgang van de operatie.
- ▶ Het juridische kader rond subsidies maakt het mogelijk om vrij direct te sturen op het bereiken van de publieke belangen die in het geding zijn. De gemeente kan hierbinnen namelijk zelf regelen welke activiteiten als subsidiabel gelden en welke niet. De gemeente is daarbij niet gebonden aan de beperkingen die bijvoorbeeld het civiele aansprakelijkheidsrecht met zich meebrengt. Dit voorkomt knelpunten zoals in Groningen, waar het IMG geen wettelijk mandaat had om vergoedingen uit te keren voor constructieve ingrepen die *toekomstige* schade te voorkomen, maar alleen (soms keer op keer) mocht uitkeren voor het *vergoeden* van schade. De gemeente heeft de vrijheid om zelf keuzes te maken over welke activiteiten subsidiabel zijn.

Ook de 'bewijsdrempel' en de daarop gebaseerde vergoeding c.q. kostenverdeling ziet er in Utrecht heel anders uit dan in Groningen. In Groningen is (tegen de achtergrond van het bewijsvermoeden) de kernvraag "Heeft de schade evident een *autonome* [anders dan gaswinning, AEF] oorzaak en kan die worden aangetoond?", die aan de hand van een aantal hulpvragen wordt beantwoord.²⁶ In Utrecht geldt voor de kosten voor herstel boven de € 50.000 een andersoortige bewijsdrempel, namelijk dat de gemeente de volgende percentages vergoedt:

- ▶ 100% van de subsidiabele kosten (...) die eenduidig en zonder uitgebreid technisch onderzoek aan gemeente Utrecht toe te schrijven zijn;
- ▶ 90% van de subsidiabele kosten (...) die niet eenduidig en zonder uitgebreid technisch onderzoek aan gemeente en niet aan de eigenaar toe te schrijven zijn;
- ▶ geen subsidie voor kosten die eenduidig en zonder uitgebreid technisch onderzoek aan de keldereigenaar toe te schrijven zijn.

Dit is een pragmatische werkwijze, die in de praktijk effectief kan zijn omdat er veel technisch onderzoek met lange doorlooptijden, hoge uitvoeringskosten en potentiële twistpunten tussen gemeente en eigenaar mee kunnen worden voorkomen. In de basis zijn wij hier dan ook positief over.

Eerste ervaringen van keldereigenaren

De gesprekken met keldereigenaren ondersteunen het hierboven geschetste positieve beeld in grote lijnen. De volgende kernpunten komen naar voren uit de gesprekken:

- ▶ Keldereigenaren staan achter het streven naar dejuridisering dat het Utrechtse model kenmerkt. Niemand zit te wachten op slepende juridische procedures met alle kosten van dien.
- ▶ Het toekomstgerichte karakter spreekt de meeste keldereigenaren aan. Zij laten het verleden, dat gekenmerkt werd door frictie tussen gemeente en eigenaren, graag achter zich. Over het algemeen vinden zij de vraag hoe hun kelder goed hersteld kan worden belangrijker dan de vraag welke schades zich exact in hun kelder bevinden en wie daarvoor verantwoordelijk is. Zoals één eigenaar het verwoordt: *"Wij willen het herstel een boost geven en niet blijven hangen in jarenlang bakkeleien. We willen ook niet van geval tot geval jarenlange discussies zoals in Groningen."*
- ▶ Eigenaren zijn positief over het feit dat de gemeente de kosten voor het opstellen van het herstelplan op zich neemt, en daarmee faciliteert dat voor alle kelders in beeld wordt gebracht wat er nodig is om te komen tot herstel, zonder dat eigenaren worden verplicht om dit herstel ook daadwerkelijk in gang te zetten. Eigenaren hebben hierdoor het gevoel eigen regie te houden.

²⁶ Namelijk onder andere: "Kan de waargenomen schade naar uiterlijke kenmerken volledig worden verklaard door een of meerdere autonome schadamechanismen?; Is de deskundige overtuigd van de autonome oorzaak (of bestaat er gerede twijfel)?; Kan de autonome oorzaak overtuigend worden gemotiveerd en zo nodig worden aangetoond?"

- ▶ De door ons geïnterviewde eigenaren ondersteunen het uitgangspunt dat de gemeente herstel in natura van de kelders mogelijk maakt in plaats van een financiële vergoeding uitkeert. Zij willen vooral een (duurzaam) herstelde kelder en het voorkomen van toekomstige schades; ze zijn over het algemeen niet op zoek naar een financiële vergoeding.
- ▶ Ook zijn eigenaren in principe te spreken over de pragmatische kostenverdeling die centraal staat in de tijdelijke subsidieregeling. Een aantal eigenaren noemen deze 'prima', 'reëel', 'fair' en 'schappelijk'. De meeste eigenaren onderkennen dat het ondoenlijk is om te komen tot een precieze kostenverdeling, en ondersteunen het principe dat hiervoor met een aantal vuistregels wordt gewerkt. Zo zegt een eigenaar: *"Ik vind het wel terecht dat er uit wordt gegaan van een bepaalde gedeelde verantwoordelijkheid tussen gemeente en eigenaar. Het is niet of jouw probleem, of dat van de gemeente. Het is en-en."* Dat betekent echter niet dat iedereen het volledig eens is met de precieze uitwerking van de kostenverdeling (zie hieronder).

Toch zijn eigenaren ook kritisch op een aantal van de uitgangspunten van de regeling. Sommige eigenaren betreuren het dat de gemeente niet uitspreekt verantwoordelijk te zijn voor ontstane schades uit het verleden, bijvoorbeeld als gevolg van het gebrekkige weren van zwaar verkeer over de grachten. Zij zijn er niet per definitie op uit om de kosten voor herstel van bepaalde schades 1-op-1 toe te wijzen aan de gemeente, maar het voelt voor hen toch niet geheel rechtvaardig dat de pragmatische werkwijze van de tijdelijke subsidieregeling er toe leidt dat de gemeente geen 'schuld hoeft te bekennen' voor sommige gebeurtenissen uit het verleden. Zij hebben de indruk dat de gemeente hiervoor terugdeinst uit angst voor mogelijke aansprakelijkheidsclaims door sommige eigenaren.

Over de kostenverdeling tussen gemeente en eigenaar zijn de meeste eigenaren, zoals hierboven gesteld, overwegend positief. Toch is er ook een aantal eigenaren kritisch. Die kritiek gaat vooral over het feit dat de eerste € 50.000 voor herstel voor de helft voor rekening van de eigenaar komt. Dit zijn vooral eigenaren die in de afgelopen jaren al de nodige middelen hebben geïnvesteerd in het herstel van eerdere schades. Zij geven bijvoorbeeld aan dat schades die terugkomen niet aan hen te wijten zijn, of simpelweg "dat het een keer ophoudt". Eén eigenaar vertelt bijvoorbeeld: *"Ik heb de afgelopen jaren heel veel geïnvesteerd in het herstel van onze kelder. Hij is 100% gerestaureerd. Je kan niet zeggen: je hebt je verantwoordelijkheid niet genomen. Dat is echt anders dan mijn buurman die er al 30 jaar niks aan gedaan heeft. Ik vind het niet rechtvaardig dat ik nu even veel moet meebetalen als mijn buurman."*

Anderen twijfelen aan het standpunt van de gemeente dat eigenaren (ongeveer) dit bedrag sowieso eens in de 30 jaar zouden moeten besteden om hun kelder waterdicht te houden. Ze hebben behoefte aan nadere onderbouwing van deze stelling. Sommige eigenaren geven aan dat de definitieve regeling wat hen betreft gunstiger zou moeten zijn dan de huidige tijdelijke regeling.

Risico's en mogelijke verbeterpunten

Aanvullend op deze kritische kanttekeningen van eigenaren zien we binnen de gekozen systematiek één belangrijk risico voor de toekomst. Dat is de vraag hoe hoog de 'bewijsdrempel' die in de tijdelijke subsidieregeling wordt gehanteerd in de praktijk zal blijken te zijn. Er is nu gekozen voor een formulering waarbij de gemeente 90% van de kosten (voor zover die boven de € 50.000 uit komen) op zich neemt voor herstel van schades die "niet eenduidig en zonder uitgebreid technisch onderzoek toe te schrijven zijn" aan de gemeente dan wel de eigenaar.²⁷ Met deze formulering is getracht om een niet al te hoge bewijslat te creëren: zodra er sprake is van enige twijfel, neemt de gemeenten het overgrote deel van de kosten voor zijn rekening, in plaats van benadering die kan leiden tot een '*battle of the experts*', met alle kosten van dien voor zowel gemeente als eigenaar.

²⁷ En 100% wanneer het gaat om schades die wél "eenduidig en zonder uitgebreid technisch onderzoek" zijn toe te schrijven aan de gemeente.

Op papier is dit een soepele systematiek die vaak in het voordeel van de eigenaar zou kunnen uitpakken. Toch brengt ieder criterium het risico met zich mee dat het in de praktijk anders zal worden uitgelegd dan bedoeld. Hoe wordt “eenduidig” geïnterpreteerd, en wanneer is technisch onderzoek al dan niet “uitgebreid”? De eerste ervaringen hiermee moeten nog worden opgedaan. Veel zal afhangen van de uitleg die de door de gemeente ingestelde adviescommissie zal geven aan deze criteria.

Tussenconclusie

De inrichting van het juridisch kader in Utrecht is gericht op het vermijden van discussies over aansprakelijkheid, heeft een toekomstgericht karakter en kent een pragmatische benadering voor kostenverdeling. Daarmee trekt hij lessen uit de knelpunten in andere hersteloperaties.

2) Verantwoordelijkheden voor de keldereigenaar

We beschreven dat een kernprobleem bij schadeherstel in Limburg en Groningen was dat er teveel werd verwacht van (de capaciteiten van) burgers, en de complexiteit van het schadeherstel teveel bij hen werd belegd. Mede daardoor raakten zij verstrikt in een wirwar van (veranderende) procedures, voorwaarden en eisen. Dit was voor hen erg belastend.

Voor de Utrechtse aanpak is daarom de vraag: hoe zit het hier met de verdeling van verantwoordelijkheden tussen eigenaar en de overheid? Ligt er ook hier (te) veel bij de burger?



De inrichting van de Utrechtse aanpak lijkt in zijn ontwerp goed op dit knelpunt in te spelen. Het valt op dat er in de aanpak veel aandacht is voor het ontzorgen van eigenaren, en het door het proces voor herstel van de kelder heen loodsen van hen. De gemeente heeft verschillende voorzieningen getroffen om eigenaren hierin te begeleiden. Voorbeelden hiervan zijn:

- ▶ Omgevingsmanagers begeleiden eigenaren in het hele proces van het opstellen van een herstelplan tot de daadwerkelijke uitvoering van het herstel;
- ▶ De gemeente betaalt voor en faciliteert het (laten) opstellen van herstelplannen door gespecialiseerde bureaus;
- ▶ De gemeente ondersteunt bij het aanvragen van de verschillende benodigde vergunningen;
- ▶ De gemeente kan helpen bij het aanvragen van een subsidie voor herstel van monumenten bij de Rijksoverheid;
- ▶ De gemeente heeft sinds recent een bouwmeester aangesteld, die zorgt voor kennisopbouw over het herstellen van de werven, en kan adviseren bij uitvoering van herstelwerkzaamheden;
- ▶ Voor eigenaren die daar behoefte aan hebben, faciliteert de gemeente via het nationaal restauratiefonds een lening voor financiering van het herstel tegen gunstige voorwaarden.²⁸

AEF herkent hierin dat de gemeente zich bewust is van de noodzaak om keldereigenaren te ondersteunen in het proces van herstel van hun werfkelder. Op die manier wil de gemeente recht doen aan haar bijzondere verantwoordelijkheid in relatie tot het wervengebied en de ‘vergeten burenplicht’ van de gemeente daarbinnen. De gemeente lijkt daarbij lering te hebben getrokken van ervaringen in andere hersteloperaties. Het koppelen van ‘omgevingsmanagers’ als procesbegeleider en aanspreekpunt aan eigenaren lijkt bijvoorbeeld op de werkwijze met persoonlijke zaakbegeleiders in het Groningse schadedossier die op veel waardering van gedupeerden kan rekenen.

²⁸ Zie [Utrechts Wervenfonds](#) | [Restauratiefonds](#)

Hoewel er dus het nodige is ingeregeld door de gemeente, is een vervolgvraag of de gemeente er in de praktijk ook in slaagt om keldereigenaren te 'ontzorgen' bij het doorlopen van dit proces, en of eigenaren de inzet van de gemeente als zodanig ervaren. De gesprekken met eigenaren geven hier een indicatie van.

Eerste ervaringen van keldereigenaren

De eerste ervaringen van keldereigenaren met het doorlopen van het proces van herstel van hun kelder bieden veel inzicht in hoe zij de verdeling van verantwoordelijkheden tussen gemeente en eigenaren ervaren, en in hoeverre zij zich ontzorgd voelen in dit proces. Daarbij is het goed om te benoemen dat de door ons geïnterviewde eigenaren de eersten zijn die dit (pilot)proces doorlopen. Van sommige van de door eigenaren genoemde knelpunten geeft de gemeente aan dat die inmiddels zijn ondervangen. Waar daar sprake van is, hebben we dat in onderstaande tekst vermeld.

Sommige geïnterviewden tonen zich in het gesprek bewust van het feit dat zij onderdeel zijn van een pilot in het kader van een tijdelijke regeling, waarin gemeente en eigenaren gezamenlijk, wederzijds, ontdekken en leren wat er werkt en wat niet. Het onderstaande kader beschrijft de visie van de gemeente op deze lerende aanpak in het programma.

De benadering van het programma wervengebied: al werkend leren en verbeteren

Uit gesprekken met de gemeente blijkt dat een belangrijk uitgangspunt bij het vormgeven van de herstelaanpak voor het wervengebied is om 'al werkend' de aanpak te verbeteren. De gemeente stelt er bewust voor te hebben gekozen om niet, alvorens van start te gaan, een aantal jaar te studeren op een perfecte aanpak, maar snel te starten. Belangrijke redenen daarvoor waren dat er sprake was van een hoge urgentie omdat ongeveer 100 kelders te maken hadden met forse schade en lekkage, maar ook de overtuiging dat een goede aanpak voor kelderherstel niet vanaf de tekentafel kan worden gemaakt, maar pas in de uitvoering blijkt hoe deze eruit ziet.

De herstelaanpak is volgens de gemeente dan ook gericht op voortdurend reflecteren, leren en verbeteren. Daarbij wil zij zo veel mogelijk 'al doende' leren. Het is dan onvermijdelijk dat er fouten worden gemaakt, omdat er in de uitvoering onvoorziene zaken opkomen waarvan niet op voorhand duidelijk is hoe zij het best kunnen worden opgelost. De gemeente stuurt er dan ook op om als dingen mis gaan daar open over te zijn, ze zo snel mogelijk te herstellen en ervan te leren.

Voorbeelden van verbeteringen die zijn doorgevoerd zijn dat er sinds 1 december 2024 een bouwmeester is, als inhoudelijk (gevraagd en ongevraagd) adviseur voor keldereigenaren, aannemers, adviesbureaus en gemeente. Ook heeft de gemeente de afstemming met nutsbedrijven naar zich toe getrokken toen bleek dat het contact tussen individuele eigenaren en nutsbedrijven de nodige knelpunten met zich meebracht.

Dit gezegd hebbende is het punt van de verdeling van verantwoordelijkheden tussen gemeente en eigenaren het onderdeel van de herstelaanpak waarop eigenaren het meest kritisch zijn. Een aantal geïnterviewde eigenaren ervaart het proces als intensief en veeleisend, en de ondersteuning door de gemeente nog als ontoereikend. Dat valt uiteen in een aantal aspecten.

De eigenaar als opdrachtgever?

Het Utrechtse model voor herstel van de werfkelders gaat uit van een verdeling van verantwoordelijkheden tussen gemeente en eigenaren waarbij eigenaren uiteindelijk verantwoordelijk zijn voor het initiëren, coördineren en laten uitvoeren van het herstel van hun eigendom (de werfkelder). Daarbij hoort ook het opdrachtgeverschap richting een uitvoerder van herstelwerkzaamheden (opdracht-

nemer). De gemeente biedt hierbij ondersteuning in financiële en procesmatige en faciliterende zin, maar neemt de integrale (eind)verantwoordelijkheid voor het herstel aan (particulier) eigendom niet op zich.²⁹

Niet alle geïnterviewde eigenaren kunnen zich vinden in dit uitgangspunt. Sommigen geven aan dat zij het er niet mee eens zijn dat zij uiteindelijk opdrachtgever zijn voor de herstelwerkzaamheden. Zij vinden dat de gemeente die rol zou moeten vervullen. Hiervoor worden grofweg twee redenen genoemd. Als eerste zijn er eigenaren die vinden dat de gemeente, gezien de historie van het kelder-dossier, (moreel) aan zet is om verantwoordelijkheid te nemen voor herstel van de kelders. Zij vinden het niet passend dat zij zelf (eind)verantwoordelijk worden voor het coördineren en realiseren van het herstel. Soms wordt hierbij ook genoemd dat met het herstel van de werfkelder tegelijkertijd ook gemeentelijke eigendommen worden aangepakt, zoals de werfmuur. Dat zou volgens eigenaren op zijn minst vragen om *gezamenlijk* (gedeeld) opdrachtgeverschap tussen gemeente en eigenaar.

De tweede reden die eigenaren noemen is minder principieel, maar meer pragmatisch van aard. Meerdere eigenaren geven aan dat zij het een ingewikkelde taak vinden om verantwoordelijk te zijn voor het (uitvoerend) opdrachtgeverschap van een specialistische en onvoorspelbare hersteloperatie. Zij hebben het gevoel dat ze niet geëquipt zijn om beslissingen te nemen over verrassingen of problemen die tijdens de uitvoering van het herstel naar boven komen, waarin bijvoorbeeld constructieve aspecten afgewogen moeten worden tegen erfgoedbelangen, en waarin verkeerde keuzes in theorie kunnen zorgen voor toekomstige schades, niet alleen aan de kelder, maar ook met impact op de publieke ruimte (bijvoorbeeld: de staat van het wegdek). Dat vinden zij een (te) zware verantwoordelijkheid.

Dit geluid is ook te horen bij geïnterviewde professionals van buiten de gemeente. De ervaring die zij hebben opgedaan met het uitvoeren van herstelwerkzaamheden aan kelders in de afgelopen jaren, leert hen dat het herstellen van kelders een onvoorspelbare en ingewikkelde klus is, waarbij zich regelmatig verrassingen voordoen die vragen om bijsturing. Dat vraagt om specifieke kennis en ervaring, en is bovendien tijdsintensief. Meerdere van deze gesprekspartners geven dan ook aan dat zij het niet realistisch vinden dat particuliere eigenaren, die geen ervaring hebben op dit terrein, deze verantwoordelijkheid krijgen.

Op dit punt stelt de gemeente dat het mogelijk is om in een herstelplan voor een kelder kosten op te nemen voor een directievoerder/projectleider, wanneer een eigenaar zich niet in staat acht om op te treden als dagelijks opdrachtgever tijdens de uitvoering van herstelwerkzaamheden. Die kosten zijn subsidiabel op grond van de regeling. Weinig eigenaren hebben hier tot nu toe echter voor gekozen.

Vergelijking: herstel in natura in andere casussen

Ook bij andere schadehersteloperaties is het mogelijk om, in plaats van een financiële vergoeding, te kiezen voor 'herstel in natura' van de beschadigde objecten (zoals huizen). De systematiek die daarvoor wordt gevolgd, verschilt.

In **Groningen** selecteert het IMG namens gedupeerden een aannemer die het meest geschikt is om herstelwerkzaamheden uit te voeren. Het IMG heeft met deze aannemers een raamovereen-

²⁹ Hierbij moet worden opgemerkt dat er in enkele gevallen van dit uitgangspunt wordt afgeweken, zoals bij het herstel van werfkelders aan de Kromme Nieuwegracht dat begin 2024 wordt uitgevoerd. De reden daarvoor is dat de gemeente op deze plek met prioriteit herstel van de kluiswanden wil uitvoeren, en dit een goede gelegenheid biedt om de werfkelders in dit rak direct mee te nemen bij deze herstelwerkzaamheden. Omdat de werfkelders hier 'meeliften' op het project van de gemeente, ligt het opdrachtgeverschap voor herstel van deze kelders bij de gemeente. Voor het overige wordt daarbij wel de systematiek van de tijdelijke subsidieregeling aangehouden: keldereigenaren vragen subsidie aan en dragen zelf ook conform de voorwaarden (en verdeelsleutel) van de regeling financieel bij aan het herstel van hun kelder.

komst. Het IMG fungeert vervolgens als opdrachtgever richting deze aannemer. Met de gedupeerde sluit het IMG een uitvoeringsovereenkomst. IMG en gedupeerde voeren gezamenlijk een oplevercontrole uit, zodat de kwaliteit van de geleverde werkzaamheden geborgd is. Het IMG betaalt de aannemer vervolgens.

In de **Zuid-Limburgse** voormalige Mijnstreek is de Stichting Calamiteitenfonds Mijn(water)schade actief voor het herstellen van de schrijnende schadegevallen als gevolg van de steenkoolwinning in deze regio. Deze stichting hanteert een andere systematiek. Hier is het de woningeigenaar die als opdrachtgever fungeert richting de aannemer. Deze aannemer is geselecteerd door de Stichting, die met verschillende aannemers raamovereenkomsten heeft, waarin onder meer afspraken zijn gemaakt over garantie en kwaliteitseisen. Na een oplevercontrole betaalt de Stichting de factuur van de aannemer.

Verdeling van risico's, rollen en verantwoordelijkheden tussen gemeente en eigenaren

Een volgend punt dat aansluit bij de bovenstaande aspecten is dat een aantal van de eigenaren de verdeling van risico's tussen eigenaren en de gemeente niet in evenwicht vindt. Dit geluid komt vooral naar voren bij eigenaren die al begonnen zijn met de uitvoering van herstelwerkzaamheden. Zij hebben de ervaring dat er bij de uitvoering van de herstelwerkzaamheden onverwachte situaties naar boven komen, waarbij de eigenaar het risico loopt op bijvoorbeeld meerkosten door uitloop of andere complicaties. Zij vinden dat deze risico's in de huidige systematiek te veel bij eigenaren liggen.

Eigenaren noemen dat de systematiek financiële onzekerheid voor hen met zich meebrengt. Uit veel gesprekken met zowel eigenaren als deskundigen blijkt dat pas als de herstelwerkzaamheden aan een kelder zijn gestart er een definitief beeld van de schade en de benodigde ingrepen gevormd kan worden. Het is dus goed mogelijk dat pas zodra de kelder 'open ligt' blijkt dat de kosten (fors) hoger worden dan begroot. Dit kan voor eigenaren een tegenvaller opleveren, en kan ook een reden zijn om af te zien van herstel, vanwege de onzekerheid die dat oplevert. Wel merken we op dat in de meeste gevallen deze meerkosten voor het overgrote deel voor rekening van de gemeente zullen komen, omdat deze bijna altijd in het spectrum boven de € 50.000 zullen liggen, waarin kosten voor 90% voor rekening van de gemeente komen.

De gemeente geeft in een reactie aan het gevoel onder eigenaren op dit punt te herkennen, maar in de praktijk niet terug te zien dat meerkosten een (substantieel) financieel risico vormen voor de keldereigenaar. De gemeente licht toe dat subsidie wordt verhoogd voor alle kosten die voldoen aan de subsidievoorwaarden, óók als pas tijdens de uitvoering blijkt dat sprake is van meerkosten. Als dat zich voordoet, toetst de gemeente "binnen een paar dagen" of er sprake is van dermate hoge meerkosten dat een aanpassing van het herstelplan nodig is (waarna het opnieuw moet worden getoetst door de gemeente en een nieuw subsidiebesluit volgt), of dat de werkzaamheden ook zonder nieuw besluit doorgang kunnen vinden. In dat geval ontvangen eigenaren een schriftelijke bevestiging van de gemeente dat kosten achteraf verrekend zullen worden. De gemeente stelt dat bij de tot nu toe herstelde kelders voor vrijwel alle gevallen van meerwerk geen nieuw subsidiebesluit nodig was, en de gemeente (conform de verdeelsleutel voor kelderherstel) 90% van de meerkosten droeg. Dat betekent dus dat er weliswaar sprake is van een financieel risico voor keldereigenaren, maar dat dit in de meeste gevallen beperkt is.

Wel stelt de gemeente dat deze procedure voor de omgang met meerwerk nog niet goed ingeregeld was toen de eerste meldingen van meerwerk kwamen. Daarom verliep dit proces bij deze kelders nog niet goed, en duurde het langer dan beoogd. Deze werkwijze is volgens de gemeente inmiddels wel op orde.

Een ander voorbeeld van risico's en verantwoordelijkheden die in de pilotfase bij eigenaren terecht kwamen, is de afstemming met nutsbedrijven. De leidingen van deze bedrijven liggen onder de straat, en dus vaak bovenop de keldergewelven. Soms is er zelfs een goot in een keldergewelf gefreesd waarin een leiding ligt (met het risico op lekkages in de kelder). Bij één van de kelders bleken leidingen van een nutsbedrijf dan ook te moeten worden verlegd om het herstel goed te kunnen uitvoeren. De keldereigenaar had daarom een afspraak met het nutsbedrijf dat dit zijn leiding zou verleggen. Het nutsbedrijf ontdekte echter dat, om dit te kunnen doen, de leiding een tijd zou moeten worden afgesloten, waardoor een grote groep huishoudens zonder gas zou komen te zitten. Daarom gaf het nutsbedrijf aan de leiding toch niet te willen verleggen. Ook stelde het nutsbedrijf dat het geen zaken (meer) wilde doen met individuele eigenaren, maar alleen met de gemeente wilde praten. Als gevolg van deze situatie lag het werk aan deze kelder enkele weken stil. Uiteindelijk werd er in deze casus met dank aan een interventie van de gemeente een oplossing gevonden en konden de werkzaamheden worden hervat na een periode waarin het kelderherstel stil lag.

De gemeente geeft aan dat zij inmiddels de afstemming met nutsbedrijven naar zich toe heeft getrokken, waardoor deze rol niet meer bij eigenaren ligt. In de samenwerkingsovereenkomst tussen gemeente en keldereigenaar over de uitvoering van het herstel, die wordt opgesteld voorafgaand aan de uitvoering van kelderherstel, is opgenomen dat de gemeente een inspanningsverplichting heeft ten aanzien van kabels en leidingen. De gemeente geeft aan in dit kader een "coördinator kabels en leidingen" aan te gaan stellen als onderdeel van het programma.

Behalve de verdeling van risico's, geeft een aantal eigenaren ook aan dat zij de verdeling van verantwoordelijkheden in het herstelproces nog niet altijd als helder ervaren. Zo vertelt een eigenaar dat voor haar niet helder is wie nu verantwoordelijk is voor het aansturen van het proces van het opstellen van het herstelplan tot aan de start van de herstelwerkzaamheden. Deze eigenaar geeft aan te begrijpen dat in principe de keldereigenaar 'aan zet' is in dit proces, ook omdat deze uiteindelijk als opdrachtgever fungeert richting de partij die herstel uitvoert. Zij geeft echter ook aan dat eigenaren dit proces en alle stakeholders daarbinnen maar heel beperkt kunnen overzien, ook omdat er met name aan de kant van de gemeente veel verschillende spelers moeten worden betrokken. Zij heeft de ervaring dat het proces rondom het herstelplan hapert omdat zowel de gemeente als de eigenaar zich niet 100% verantwoordelijk voelt voor het sturen op de voortgang, en er sprake is van te weinig regelmaat of structuur in de processtappen. Zij beschrijft de manier waarop het proces nu verloopt als 'ad hoc', en zegt bijvoorbeeld: *"We hebben na ons vorige overleg geen nieuwe datum voor een volgend overleg afgesproken. Nu is het de vraag: wie neemt daar het initiatief voor: de gemeente of ik?"*

Op dit punt stelt de gemeente dat er in de beginfase van de aanpak voor circa twintig kelders aan de Kromme Nieuwegracht sprake was van een specifieke situatie waarin de gemeente al opdracht had gegeven aan een bureau om een herstelplan op te stellen. Dat zou kunnen leiden tot onduidelijkheid over bij wie het opdrachtgeverschap voor het opstellen van het herstelplan ligt (eigenaar of gemeente). Vanaf november 2022 zou deze onduidelijkheid volgens de gemeente echter moeten zijn weggenomen, doordat de subsidieregeling regelt dat de keldereigenaar subsidie kan aanvragen voor het opstellen van een herstelplan, en daarmee fungeert als opdrachtgever voor het opstellen van dit plan door een deskundige.

Complexiteit en doorlooptijd

Uit de gesprekken komt naar voren dat eigenaren het proces als complex ervaren. Dat gaat vooral over het proces van het opstellen van het herstelplan en het toewerken naar een definitieve subsidieaanvraag voor herstel van de kelder. Mede omdat er in iedere kelder wel specifieke, unieke,

omstandigheden spelen komen er volgens meerdere eigenaren in het proces de nodige zaken om de hoek die niet netjes in het 10-stappen-proces van de tijdelijke regeling passen.

Meerdere eigenaren vertellen dat het doorlopen van het hele herstelproces langer duurt dan verwacht. Sommigen geven aan dat de gemeente geregeld (veel) langer doet dan verwacht over bijvoorbeeld het reageren op het concept-herstelplan, of op onvoorziene omstandigheden tijdens de uitvoering van herstelwerkzaamheden. Zo vertelt een eigenaar: *"We hadden alweer twee maanden geleden technisch overleg met de gemeente over het herstelplan. Dat leverde een hele lijst met actiepunten op. De omgevingsmanager zei toen: binnen een week heb ik de antwoorden. Maar dat is dus echt niet gelukt."*

In reactie op dit signaal geeft de gemeente aan dat in zijn beleving in andere stappen in het proces richting herstel (vooral) veel sprake is van vertraging. Het belangrijkste punt waarop de gemeente vertraging ziet optreden is de afstemming tussen adviesbureau en keldereigenaar voor het aanpassen van het herstelplan en het aan de gemeente insturen van het concept plan en de subsidieaanvraag. De gemeente ziet dat in een aantal gevallen er (opnieuw) overleg is geweest tussen gemeente, bureau en eigenaar omdat het conceptplan niet voldeed aan de leidraad, informatie onduidelijk was of ontbrak, of het overzicht van kosten en kostenverdeling nog niet volledig en/of juist was ingevuld. De gemeente geeft aan te hebben geprobeerd daarbij zo goed mogelijk te helpen, maar kan zich voorstellen dat dit kan hebben geleid tot onduidelijkheid over de redenen voor vertraging en de verdeling van verantwoordelijkheid in het proces.

Veel eigenaren zoeken de verklaring voor vertraging in het doorlopen van de stappen richting de uitvoering van herstel in het feit dat de gemeente intern veel disciplines moet betrekken over alle aspecten die met het herstel van de kelders gepaard gaan, zoals erfgoed, verkeer en bouwkundige expertise.

In reactie hierop erkent de gemeente dat er binnen haar organisatie veel disciplines zijn betrokken en betrokken moeten worden: zowel om voor subsidie in aanmerking te kunnen komen, maar ook om te kunnen starten met de daadwerkelijke uitvoering van herstel en de vergunningverlening in dat kader. Om ervoor te zorgen dat alle relevante disciplines betrokken worden, heeft de gemeente bij de start van de subsidieregeling een integraal team ingesteld, met daarin afgevaardigden van de disciplines Erfgoed, constructies, vergunningen, financiën, en gemeentelijk vastgoed. Dit team beoordeelt concept-herstelplannen aan de hand van de subsidieregeling en de leidraad en geeft daaropvolgend een advies aan de keldereigenaar en bureaus over de aanpassingen die nodig zijn in het plan om de subsidieverstrekking soepel te laten lopen. Na de indiening van de subsidieaanvraag toetst dit team het definitieve herstelplan. De gemeente stelt dat hij de termijnen haalt die in de subsidieregeling en in het 10 stappenplan zijn opgenomen voor het geven van advies en nemen van besluiten door de gemeente. Wel erkent de gemeente dat dit bij de allereerste ingediende plannen nog niet altijd het geval was.

Ook geven meerdere eigenaren aan dat het de gemeente in hun beleving nog niet goed lukt om richting eigenaar met één mond te praten en alle verschillende aspecten die van belang zijn voor herstel bij elkaar te brengen. Ook hebben zij de indruk dat het betrekken van alle interne stakeholders bij de gemeente zorgt voor vertraging van het proces. Het lukt de omgevingsmanager volgens deze geïnterviewden, ondanks zijn/haar grote inzet en betrokkenheid, niet genoeg om dit interne samenwerkingsproces te managen.

De gemeente geeft aan dit beeld te herkennen. Zij stelt dat het de bedoeling is dat de omgevingsmanager (als procesregisseur) het eerste aanspreekpunt is voor situaties waarin keldereigenaar problemen ervaart of ondersteuning wenst binnen een van die 10 stappen. Volgens de gemeente zou een verklaring voor het hierboven geuite signaal kunnen zijn dat zij in 2022 (nog voor de start van de tijdelijke subsidieregeling) is gestart met een 'begeleidingsteam' richting keldereigenaren. Dit zorgde ervoor dat ook anderen dan de omgevingsmanager 'in beeld kwamen' bij keldereigenaren. Ook hebben sommige eigenaren zelf de technisch manager, wervenmeester en programmadirecteur benaderd. De gemeente herkent dat dit voor verwarring kan zorgen over de (communicatie)lijnen tussen eigenaar en gemeente. Zij is dan ook van plan om rollen "strakker in te gaan vullen" en het contact tussen eigenaar en gemeente altijd via de omgevingsmanager te laten verlopen. Met het begeleidingsteam in deze vorm wordt gestopt. Ook geeft de gemeente aan dat op 1 december 2023 de Bouwmeester is gestart, die gevraagd en ongevraagd advies over kelderherstel geeft aan zowel keldereigenaar, gemeente als aannemers. Die kan door de keldereigenaar voor technische vragen worden benaderd.

Coördinatie en regie vanuit de gemeente

Ten slotte geven eigenaren aan behoefte te hebben aan regie en coördinatie op de bredere herstel-opgave door de gemeente. Heel concreet betekent dit bijvoorbeeld dat zij aangeven dat ze pas met het herstel van hun kelder aan de slag willen gaan als daarin samen kan worden opgetrokken met bredere herstelwerkzaamheden door de gemeente. Dit speelt met name bij eigenaren van kelders die grenzen aan bijvoorbeeld kluiswanden die door de gemeente moeten worden hersteld, of rakken (deel van een gracht tussen twee bruggen) waarvan de gemeente heeft aangegeven dat de damwanden en kadewanden er zullen worden hersteld. Een eigenaar zegt hierover: *"Ik ga het mijn kelder zeker niet herstellen voordat de gemeente de kadewanden gaat herstellen. Dat herstel van de muren en kelders moet integraal. Coördinatie van die herstelwerkzaamheden is cruciaal: je geeft dit geld maar één keer uit. Je wil niet hebben dat het hier in korte tijd twee keer open gaat. Zo lang ik niet weet wanneer de gemeente dit gaat doen, wacht ik af."*

In reactie op deze wens geeft de gemeente aan dat artikel 21 van de subsidieregeling al in deze behoefte voorziet. Daarin is geregeld dat de keldereigenaar opdrachtgever is van herstel, maar dat hierop "een uitzondering mogelijk [is] wanneer er gelijktijdig met het herstel van een kelder ingrijpend herstel van kluiswanden of muren van bruggen in eigendom van de gemeente (...)."

Tussenconclusie

De gemeente streeft naar ontzorging van eigenaren bij het doorlopen van het proces richting kelderherstel. De gemeente heeft daarvoor de nodige voorzieningen getroffen. Toch ervaren eigenaren het proces nog als complex, en hebben zij niet altijd goed overzicht over het verloop van het proces en de risico's daarbinnen. Ook zijn sommige eigenaren niet tevreden over de verdeling van rollen en verantwoordelijkheden tussen eigenaren en gemeente: zij vinden het niet altijd terecht dat niet de gemeente, maar de eigenaar opdrachtgever is voor herstel. Ook de dagelijkse aansturing van herstelwerkzaamheden lijkt een taak die voor veel eigenaren te veeleisend is. Daarmee is dit aspect, van de verdeling van risico's, rollen en verantwoordelijkheden, en de ontzorging vanuit de gemeente richting eigenaren bij de uitvoering van herstel, het grootste aandachtspunt voor de gemeente in het doorontwikkelen van de herstelaanpak.

3) Verwachtingsmanagement door de gemeente

We constateerden dat één van de knelpunten in de hersteloperaties in Groningen en Limburg was dat het verwachtingsmanagement door de overheid tekort schoot. Vooral in Limburg was dit heel direct zichtbaar: daar werden (hooggespannen) verwachtingen gewekt die de overheid vervolgens niet kon waarmaken.

Onze analyse van de Utrechtse aanpak geeft vooralsnog geen reden om de conclusie te trekken dat dit ook in Utrecht speelt. Daarvoor zijn de twee belangrijkste redenen:

- ▶ We zien dat de gemeente zorgvuldig communiceert over de herstelaanpak en het bijzondere karakter daarvan. De gemeente wekt daarbij niet de verwachting dat zij alle problemen van eigenaren op zal lossen, maar benadrukt dat eigenaren ook een eigen verantwoordelijkheid hebben in het realiseren van herstel van hun eigendom.
- ▶ De gemeente benadrukt in haar communicatie daarnaast ook dat deze eerste periode waarin kelders worden hersteld bedoeld is om ervaringen op te doen, daarvan te leren, en op basis daarvan de aanpak gaandeweg bij te sturen. Daarbij gaan er onvermijdelijk dingen mis, maar het alternatief is evenmin aantrekkelijk: dan zou er eerst nog een aantal jaar onderzoek moeten worden gedaan naar allerlei aspecten van de herstelaanpak, terwijl er in de tussentijd nog geen kelder wordt hersteld.



Eerste ervaringen van keldereigenaren

Uit de gesprekken met keldereigenaren blijkt dat verwachtingsmanagement vanuit de gemeente voor hen maar heel beperkt een rol speelt. Het belangrijkste dat naar voren komt, is dat de meeste eigenaren begrip hebben voor de keuze van de gemeente om een periode van uitproberen en leren in te bouwen. Eén eigenaar zegt bijvoorbeeld: *"Ik ben het ermee eens dat het goed is om gewoon aan de slag te gaan in het gebied, en gaandeweg te leren, in plaats van juristen eerst jaren te laten studeren en ondertussen niets voor elkaar krijgen."*

Wel noemt een aantal geïnterviewden dat ze benieuwd zijn hoe de animo voor de aanpak van de gemeente zich gaat ontwikkelen in de komende jaren. In de afgelopen periode konden vooral urgente gevallen zich aanmelden bij de gemeente. De komende periode zullen ook meer 'reguliere' kelders mee gaan lopen in de herstelaanpak. Pas dan zal ook blijken of er voldoende animo bij het gros van de keldereigenaren is om mee te doen aan de herstelaanpak, of dat de verwachtingen van eigenaren niet aansluiten op de inhoud van de aanpak en regeling.

Een laatste opmerking met betrekking tot verwachtingsmanagement wordt gemaakt door een eigenaar die signaleert dat het proces van het opstellen van een herstelplan en het aanvragen van subsidie (veel) langer in beslag neemt dan verwacht (zie ook hierboven). Zij zegt dat deadlines veelal niet worden gehaald, en vraagt zich af: *"Moet je als gemeente die deadlines zo scherp stellen? Het probleem is dat je daarmee verwachtingen schept. Dat zou je eigenlijk niet zo moeten doen."*

Tussenconclusie

De gemeente is naar onze waarneming goed op weg met het verwachtingsmanagement richting keldereigenaren. We hebben geen signalen dat de gemeente beloften doet die hij niet waar kan maken. De gemeente is consistent in zijn communicatie over de lerende werkwijze die is gekozen voor kelderherstel. Over het algemeen herkennen keldereigenaren dit.

4) Overheid naast of tegenover de burger?

We beschreven dat in Groningen en Limburg overheid en burger tegenover elkaar kwamen te staan. Dat was het gevolg van een systeem voor schade-afhandeling dat niet zo werkte als bedoeld, en soms van specifieke keuzes voor instrumenten of voorwaarden daarbinnen. Zeker ook beperkingen in het wettelijke kader speelden hierin een belangrijke rol.

Eerste ervaringen van keldereigenaren

De eerste ervaringen van keldereigenaren geven het meeste inzicht in de mate waarin de gemeente Utrecht op de goede weg is met het herstellen van vertrouwen. In bijna alle gesprekken met eigenaren klinkt waardering door voor de welwillendheid en de intentie van de gemeente om de relatie met keldereigenaren te verbeteren. Eigenaren zien dat de gemeente bereid is om zaken te verbeteren en fouten uit het verleden te herstellen. Ze waarderen de houding van de gemeente, en zien dat de gemeente open staat voor feedback en signalen uit het gebied ter harte neemt. Een aantal citaten uit de gesprekken met eigenaren illustreert dit:

- ▶ *"Ik zie een totaal andere houding bij de gemeente dan jaren geleden"*
- ▶ *"Het helpt heel erg dat de wervenmeester er nu is. Die kent iedereen en zorgt ervoor dat signalen bij de juiste persoon terecht komen."*
- ▶ *"De gemeente denkt echt met ons mee"*
- ▶ *"Alleen maar lof voor de intenties van de gemeente, ze proberen je echt te helpen"*
- ▶ *"Complimenten aan iedereen van de gemeente die bij het herstel van de werven betrokken is; ik ervaar een ongelooflijk positieve vibe. Ik heb totaal niet het klassieke gevoel van een gemeente die onbereikbaar en onwelwillend is."*



Het algemene gevoel van eigenaren over de door de gemeente ingeslagen weg is dus positief te noemen. Niet alleen de herstelaanpak van de gemeente speelt daarbij een rol, maar ook de bredere opstelling van de gemeente als 'buur' in het wervengebied, en het zich ontwikkelende gesprek tussen de gemeente en het collectief van keldereigenaren. Dat laat onverlet dat er nog steeds wel keldereigenaren zijn die voornamelijk kritisch zijn op de gemeente. In de gesprekken is een duidelijk verschil merkbaar tussen eigenaren die nog minder lang in het gebied wonen en eigenaren die meer van de historie weten. Bij de laatste groep is er doorgaans minder vertrouwen in de gemeente.

Bij veel eigenaren gaat de waardering voor de opstelling van de gemeente wel gepaard met de kanttekening dat de effectiviteit van de gemeente in de uitvoering nog beter kan. Eigenaren wijzen er dan vooral op dat de communicatie soms nog stroef verloopt, dat de gemeente zijn kennisbasis niet geheel op orde lijkt te hebben en moeite heeft om alle intern betrokkenen op één lijn te krijgen.

Tussenconclusie

In de Utrechtse herstelaanpak zien wij op dit moment geen groot risico dat de herstelaanpak ervoor zorgt dat keldereigenaren en gemeente verder tegenover elkaar komen te staan. De door de gemeente ingeslagen weg kan er, als ook in de komende periode goed samen met eigenaren wordt opgetrokken, juist voor zorgen dat de relatie tussen gemeente en eigenaren (verder) verbetert. Wel is het op basis van de eerste ervaringen met de Utrechtse aanpak nog te vroeg om al een sluitend antwoord te geven op de vraag of de aanpak er op lange termijn toe leidt dat de overheid daadwerkelijk 'naast' de keldereigenaar komt te staan, en het beschadigde vertrouwen van keldereigenaren in de gemeente (blijvend) wordt hersteld.

/ 5 Conclusies en aanbevelingen

In dit rapport hebben we lessen uit recente hersteloperaties op een rij gezet en deze gebruikt om de (tijdelijke) aanpak van de gemeente Utrecht voor herstel van de werfkelders tegen het licht te houden. Die analyse levert een aantal conclusies op. Ook doen we aanbevelingen voor de toekomst.

De Utrechtse aanpak verschilt qua vorm duidelijk van die van recente hersteloperaties

De herstelaanpak voor de werfkelders is duidelijk anders vormgegeven dan recente vergelijkbare hersteloperaties, zoals die in Groningen en Limburg. Vooral opvallend is dat de inrichting van de systematiek in Utrecht inzet op het vermijden van discussies over aansprakelijkheid, een toekomstgericht karakter heeft en een pragmatische benadering voor kostenverdeling kent. Die ingrediënten samen tellen op tot een aanpak die het bereiken van het doel (herstel van erfgoed) centraal stelt, in een productieve samenwerking tussen gemeente en keldereigenaren. Daarbij is het doel dat publieke middelen zo veel mogelijk ten goede komen aan herstelwerkzaamheden in plaats van aan schade-experts en juridische strijd. Wij zijn positief over deze inrichtingskeuzes.

We achten op dit moment de kans beperkt dat Utrecht tegen bekende knelpunten aanloopt

Het bieden van herstel door de overheid is een lastige opgave, waarin sprake is van flinke dilemma's (zie ook 2.3). Soms is herstel bieden dan ook kiezen tussen kwaden, bijvoorbeeld tussen onder- en overcompensatie, of tussen maatwerk en gelijkheid. Een hersteloperatie kan tegen deze achtergrond bijna nooit een onverdeeld succes worden. Toch hebben we op dit moment geen reden om aan te nemen dat de gemeente Utrecht in dezelfde valkuilen dreigt te stappen als is gebeurd bij de hersteloperaties in bijvoorbeeld Groningen en Limburg. De gemeente heeft een aantal weloverwogen inrichtingskeuzes gemaakt, die lessen lijken te trekken uit andere hersteldossiers.

Eigenaren zijn overwegend positief over de inrichting van de herstelaanpak

Deze positieve houding zien we ook terug bij een groot deel van de eigenaren die we hebben geïnterviewd. Zij zijn overwegend positief over het streven naar dejuridisering, het toekomstgerichte karakter van de regeling en de pragmatische benadering van de kostenverdeling tussen gemeente en eigenaren. Ook eigenaren willen graag in een positief getoonzette samenwerking zij aan zij met de gemeente herstel van erfgoed realiseren. Ook zij kijken liever vooruit naar wat er nodig is om kelders te herstellen in plaats van terug om voor elke schade vast te stellen wie daarvoor verantwoordelijk is en wie de kosten daarvan moet dragen. Niemand zit te wachten op slepende juridische strijd over de aansprakelijkheid voor schades, met alle kosten van dien.

Eigenaren plaatsen op basis van eerste ervaringen echter ook kritische kanttekeningen

Geïnterviewden kunnen zich echter niet op alle vlakken vinden in de vormgeving van de herstelaanpak. Op basis van de eerste ervaringen van eigenaren en professionals zijn er vooral zorgen over de verdeling van verantwoordelijkheden en risico's tussen eigenaren en de gemeente. Er zijn eigenaren die het principieel niet juist vinden dat zij opdrachtgever moeten zijn van het herstel van hun kelder, omdat dit volgens hen geen recht doet aan de bijzondere verantwoordelijkheid van de gemeente in dit dossier. Anderen noemen dat de opdrachtgeversrol ervoor zorgt dat risico's onevenredig bij de eigenaar komen te liggen. Die is uiteindelijk verantwoordelijk voor het goed laten uitvoeren van herstel en zal moeten inspelen op verrassingen die zich voordoen tijdens het herstelproces, waarbij op voorhand niet duidelijk is wat er van de gemeente verwacht kan worden.

Meer praktisch noemen veel geïnterviewden ook dat het opdrachtgeverschap voor kelderherstel te veeleisend is voor individuele eigenaren, omdat het intensieve betrokkenheid vraagt bij het herstel-

proces, er overzicht over een complex geheel van belangen en afhankelijkheden nodig is, en er bij verrassingen lastige afwegingen moeten worden gemaakt die om specifieke kennis vragen.

De ontzorging van eigenaren in het doorlopen van het proces kan nog verder worden versterkt

De gemeente zet in zijn aanpak stevig in op ontzorging van eigenaren. Zo betaalt de gemeente het opstellen van een herstelplan door een gespecialiseerd bureau en ondersteunt de gemeente bij het aanvragen van subsidies. Uit de gesprekken komt echter naar voren dat sommige eigenaren het (doorlopen van het) hertelproces nog als complex ervaren. Zij ervaren dat de gemeente er nog niet voldoende in slaagt eigenaren hierin te ondersteunen. Dan gaat het bijvoorbeeld om lange doorlooptijden en een gebrek aan interne afstemming tussen alle betrokken partijen aan de kant van de gemeente. Ook hebben eigenaren behoefte aan meer structuur en overzicht in het proces. Voor een deel zien we dat het hier gaat om 'kinderziektes', waarop de gemeente verbeterstappen wil zetten.

We zien dat er op termijn een sterker gecoördineerde aanpak voor de herstelaanpak nodig is

Uit onze analyse komen daarnaast drie belangrijke andere uitdagingen voor (het succes van) de herstelaanpak naar voren. Een eerste is dat de huidige inrichting van de aanpak een relatief lichte vorm van coördinatie kent. Veel hangt af van welke eigenaren zich aanmelden voor herstel van hun kelder. Daarbij probeert de gemeente om, zodra een eigenaar zich meldt, bureaus mee te laten doen, zodat er meerdere kelders tegelijk kunnen worden hersteld. Toch is de aanpak dus vooral 'bottom-up' van karakter: welke kelders hersteld worden wordt vooral bepaald door individuele aanmeldingen.

Wij schatten in dat deze werkwijze op termijn niet houdbaar is, omdat die zorgt voor teveel fragmentatie in de uitvoering van het herstel. Alleen al verkeerstechnisch levert dit enorme uitdagingen op, omdat de openbare weg in het wervengebied de komende jaren voortdurend opgebroken zal zijn. Daarbij zijn er grote onderlinge afhankelijkheden: zolang de ene kelder nog open ligt, kan het herstel van een volgende kelder een paar straten verderop vaak nog niet beginnen omdat de omleidingsroute voor het herstel van de tweede kelder is gepland over de weg die nu nog openligt. Dit vraagt op termijn om een andere werkwijze (zie ook de aanbevelingen hieronder).

Het is aan de politiek om een uitspraak te doen over de hoogte van kosten voor herstel

Een tweede uitdaging gaat over de kosten van de herstelaanpak. Het is aan de gemeente om de hoogte van publieke investeringen in dit programma uitlegbaar en eerlijk te houden, en de uitvoeringskosten te beheersen. We hebben geen onderzoek gedaan naar de kostenstructuur van het huidige programma, maar weten uit andere hersteloperaties wel dat uitvoeringskosten (na verloop van tijd) flink kunnen oplopen. Het is zaak die dynamiek buiten de deur te houden. Ook is er een politiek besluit nodig over de hoogte van de gemeentelijke subsidies aan keldereigenaren die door de gemeente aanvaardbaar wordt geacht, ook in verhouding tot andere grote opgaven waarvoor de gemeente zich gesteld ziet die vragen om publieke investeringen.

Ook blijft het risico op jurisdisering in de uitvoering van de regeling op de achtergrond aanwezig

Een laatste risico dat uit andere hersteloperaties bekend is, is dat op (sluimerende) jurisdisering. Dit ligt altijd op de loer. Tot dusver lijkt dit zich niet voor te doen in de Utrechtse aanpak, maar het risico blijft desondanks reëel. De gemeente heeft gekozen voor een pragmatische benadering, waarbij de kostenverdeling voor een belangrijk deel wordt gebaseerd op de formulering "kosten die eenduidig en zonder uitgebreid technisch onderzoek" aan een partij (eigenaar dan wel gemeente) zijn toe te schrijven. Iedereen meetlat loopt het risico om onderwerp van (hoogoplopende) discussie te worden. Tot op heden is die uitgedaagd rond deze formulering (in welke gevallen voldoen kosten precies aan deze criteria?), maar het is niet gezegd dat deze niet, net zoals bijvoorbeeld de uitleg van het bewijsvermoeden in Groningen, onderwerp van juridische strijd zal worden. Hierin is ook een belangrijke rol weggelegd voor de onafhankelijke commissie die de gemeente Utrecht heeft ingesteld.

Aanbevelingen

We doen hieronder aanbevelingen voor de versterking van de herstelaanpak. Dat doen we in drie categorieën: aanbevelingen over de **definitieve subsidieregeling en de kostenverdeling** daarbinnen (1 en 2), aanbevelingen over verdere **ontzorging van keldereigenaren** (3 en 4), en aanbevelingen over de **inrichting en aansturing van de herstelaanpak** in het algemeen (5 en 6).

1. Hou in de definitieve regeling vast aan de herstelgerichte en pragmatische systematiek

We zijn positief over een aantal van de grondbeginselen van de herstelaanpak. We adviseren dan ook om hieraan vast te houden in de keuze voor de definitieve regeling. Het College heeft aan de Raad laten weten dat voor de kostenverdeling in de definitieve regeling ook de opties “bewijsvermoeden” en “technisch expert-oordeel” worden onderzocht. Wij verwachten dat beide opties het risico op verdere juridisering en verslechterende verhoudingen met zich mee kunnen brengen:

- ▶ Bij de variant ‘technisch expert-oordeel’ merken we op dat het eenduidig toewijzen van schades aan een verantwoordelijke partij in veel gevallen een zeer ingewikkelde opgave is, die veel voer voor discussie zal opleveren, en daarmee kan leiden tot een *battle of the experts*. De achtergrond daarvan is dat er bij de schades aan kelders in het wervengebied bijna altijd sprake is van een complexe samenloop van uiteenlopende schadeoorzaken.
- ▶ De variant ‘bewijsvermoeden’ is op het eerste gezicht in het voordeel van eigenaren. Toch signaleren we een (groot) risico op de toename van conflicten tussen eigenaren en gemeente. Hiervoor baseren we ons op de ervaringen met het bewijsvermoeden in Groningen. Hoewel de introductie van dat bewijsvermoeden aan de ene kant de positie van gedupeerden heeft versterkt, heeft het er ook toe geleid dat overheid en burgers steeds meer tegenover elkaar zijn komen te staan. Dat komt omdat het bewijsvermoeden met zich meebrengt dat de overheid, als die ervan overtuigd is dat bepaalde schades niet (geheel) aan haar zijn toe te rekenen, zal moeten bewijzen dat dat het geval is. De burger treft dan niet langer een overheid aan zijn zijde die gezamenlijk op zoek gaat naar een goede oplossing van een kelder, maar een overheid die (vaak door de inhuur van experts en advocaten) zich inspant om te bewijzen dat zij niet verantwoordelijk is voor het veroorzaken van schade. Dat doet verhoudingen verstarren én draagt in het geheel niet bij aan het herstel van vertrouwen in de gemeente.

Daarom adviseren wij om in de definitieve regeling vast te houden aan de systematiek voor kostenverdeling zoals die in de tijdelijke subsidieregeling in elkaar zit. De details daarvan kunnen uiteraard nog worden verfijnd (zoals de precieze percentages in de kostenverdeling), binnen het bestaande kader. Onze inschatting is dat deze systematiek het meest ondersteunend is aan de belangrijkste doelen van het programma: behoud van erfgoed en herstel van vertrouwen.

2. Kies voor een regeling waarbinnen publiek geld zoveel mogelijk ten goede komt aan herstel

In het verlengde hiervan willen we erop wijzen dat bij het inrichten van een definitieve regeling voor herstel een van de belangrijke richtsnoeren altijd zou moeten zijn dat publiek geld maximaal ten goede komt aan het daadwerkelijk herstellen van schade. Dat betekent dat uitvoeringskosten zo laag mogelijk moeten worden gehouden (wat in andere hersteloperaties vaak niet goed lukte). We raden aan om deze overweging uitdrukkelijk te betrekken bij een keuze voor een variant voor de kostenverdeling in de definitieve subsidieregeling. We verwachten dat beide hierboven genoemde varianten (bewijsvermoeden en expertoordeel) leiden tot verhoogde uitvoeringskosten, omdat ze beide naar verwachting vragen om meer inzet van schade-experts en juristen. De reden daarvoor is dat ze minder toekomstgericht zijn en meer aandacht hebben voor (het aantonen van aansprakelijkheid voor) schade-oorzaken. Hogere uitvoeringskosten betekenen uiteindelijk dat er minder publieke middelen kunnen worden besteed aan kelderherstel: iedere euro kan immers maar één keer worden

uitgegeven. Ook adviseren we de gemeente in dit kader om uitvoeringskosten van de aanpak nauwlettend te monitoren, en hierop bij te sturen als deze zich in de verkeerde richting ontwikkeling.

3. Werk in de uitvoering van herstelprojecten met vaste directievoerders die verantwoordelijk zijn voor de aansturing van herstelwerkzaamheden aan kelders

Uit de door ons gevoerde gesprekken komt naar voren dat bijna alle geïnterviewden het erover eens zijn dat van individuele keldereigenaren niet verwacht kan worden dat zij de uitvoering van kelderherstel praktisch aansturen. Dit is een taak die om specifieke kennis en ervaring vraagt, waarin regelmatig lastige keuzes moeten worden gemaakt, zeker omdat de ervaring leert dat veel problemen zich pas openbaren als een kelder 'open ligt' en dus niet zijn voorzien in het herstelplan. Daarbij komt dat deze rol volgens betrokkenen veel tijd vraagt, en er regelmatig beslissingen moeten worden gemaakt die bijvoorbeeld impact hebben op gemeentelijke eigendommen (bv: werfmuren) of de openbare weg (bijvoorbeeld de impact van vertraging in herstelwerkzaamheden op de bereikbaarheid van de binnenstad, doordat de straat langer open blijft).

Daarom adviseren we om in principe (tenzij eigenaren hier expliciet geen voorstander van zijn) de dagelijkse aansturing van herstelwerkzaamheden te laten plaatsvinden door ervaren en kundige directievoerders. Zij zijn in staat om eigenaren terzijde te staan bij het doorhakken van knopen die zich voordoen bij het herstel van kelders en te fungeren als schakel naar de uitvoerende partijen. Het uitgangspunt zou moeten zijn dat de gemeente zorgt voor een vaste 'pool' van gekwalificeerde directievoerders waarop eigenaren een beroep kunnen doen, en de inzet van deze directievoerders vergoedt. Zo kan de gemeente keldereigenaren verder ontzorgen en nog beter invulling geven aan de gezamenlijke verantwoordelijkheid van eigenaren én gemeente voor het herstel van de kelders.

Een nóg verder gaande invulling op dit punt zou zijn dat de gemeente het opdrachtgeverschap voor herstelwerkzaamheden overneemt van eigenaren. In theorie is dit mogelijk – het Instituut Mijnbouwschade Groningen biedt deze mogelijkheid bijvoorbeeld. Wij adviseren dit op dit moment echter niet omdat we denken dat het voorbijaat aan de verantwoordelijkheid voor het onderhoud van de kelder die in beginsel bij de keldereigenaar ligt. Van de gemeente mag ook zeker een bijdrage worden verwacht aan het waarmaken van deze verantwoordelijkheid, maar die zou in de eerste plaats de vorm moeten krijgen van het goed ondersteunen en faciliteren van de eigenaar in financiële en praktische zin. Wel denken we dat het mogelijk moet zijn om in bijzondere omstandigheden de stap te zetten richting opdrachtgeverschap bij de gemeente, zoals bijvoorbeeld al is gebeurd aan de Kromme Nieuwegracht, waar de gemeente opdrachtgever is voor het herstel van kades en werfmuren, en daarbij die rol ook vervult voor kelders die tegelijkertijd worden hersteld.

4. Maak het herstelproces voor eigenaren voorspelbaarder en gestructureerder en zorg voor betere ondersteuning van eigenaren hierbinnen

Een aantal geïnterviewde eigenaren ervaren het herstelproces nog als ingewikkeld en moeilijk te overzien. Zij weten niet altijd op welk punt in het proces zij zich bevinden, welke stappen er nog te zetten zijn, en vooral wie er aan de lat staat om die stap(pen) te zetten: zij zelf of de gemeente? Daarbij geven sommige eigenaren aan dat het hen zou helpen om meer helderheid te krijgen over de taakverdeling tussen hen en de gemeente.

We bevelen dan ook aan om eigenaren nog beter te ondersteunen in het doorlopen van het stappenplan, en aan de start van een hersteltraject heldere afspraken te maken met eigenaren over de onderlinge rol- en taakverdeling tussen hen en de gemeente. Daarbij ligt het initiatief uiteindelijk bij de eigenaar als opdrachtgever voor het herstel, maar zou het volgens ons passend zijn als de gemeente iedere eigenaar een procesbegeleider toewijst die het proces om te komen tot herstel structureert en regisseert. Deze professional zou er ook voor moeten zorgen dat de praktische coördinatielast bij eigenaren zoveel mogelijk wordt weggenomen, zeker daar waar het gaat om het

onderhouden van contact met diverse gemeentelijke onderdelen.

5. Versterk de regie van de gemeente op het herstel van de kelders. Streef op termijn naar integratie van de huidige bottom-up werkwijze met een meer gecoördineerde aanpak per rak of straat, met een centrale programmering in overleg met nutsbedrijven

We achten het logisch en passend dat de gemeente de pilotfase van de regeling 'bottom up' heeft vormgegeven – in principe kon elke individuele eigenaar meedoen de regeling. Toch is deze benadering op termijn volgens ons niet houdbaar, gezien de enorme opgave die er voor het wervengebied ligt (o.a.: 1000 te herstellen kelders). Dit vraagt in de komende jaren om een meer gecoördineerde werkwijze, met een centrale programmering die aangeeft in welke jaren er welke straten/rakken 'aan de beurt zijn' voor herstel. Dit heeft een aantal voordelen. Ten eerste kan er op die manier meer verbinding worden gezocht met andere grote opgaven die er liggen in het wervengebied, zoals het vervangen van leidingen door nutsbedrijven. De gemeente kan zijn regie op de uitvoering hiervan versterken en voorkomen dat de afstemming met nutsbedrijven bij individuele eigenaren terecht komt (wat onwenselijk is). Ten tweede wordt de aanpak er uitvoerbaarder en beheersbaarder van. Zo kan de bereikbaarheid van de binnenstad veel beter worden gegarandeerd als het uitvoeren van herstel niet is versnipperd over allerlei kleinere projecten in het wervengebied.

Deze benadering zou in diverse gradaties vorm kunnen krijgen. Een vergaand model zou zijn dat eigenaren alleen aanspraak kunnen maken op subsidie als hun kelder op grond van de centrale planning aan de beurt is. Ook zijn er minder vergaande varianten mogelijk. Ook als voor een meer vergaande variant wordt gekozen, willen we meegeven dat voor urgente gevallen altijd de mogelijkheid zal moeten blijven om, ook als zij niet op korte termijn aan de beurt zijn, subsidie aan te vragen. Zo kunnen evident onredelijke of onwenselijke situaties worden voorkomen.

6. Ga na of verdere versimpeling van de herstelaanpak mogelijk is

Sommige eigenaren deinzen er nog voor terug om deel te nemen aan de tijdelijke subsidieregeling, omdat zij de onzekerheden die gepaard gaan met het uitvoeren van herstel te groot vinden. Ook ervaren sommige eigenaren het herstelproces nog als ingewikkeld en moeilijk te overzien. Tegen die achtergrond adviseren we de gemeente om na te gaan of verdere versimpeling van de werkwijze mogelijk is. Zo zou in een pilot kunnen worden verkend of een meer gestandaardiseerde vergoeding mogelijk is, voor bijvoorbeeld drie categorieën van kelders ('eenvoudig', 'gemiddeld' en 'complex'). Aan de voorkant zou dan (per categorie) met eigenaren een plafond voor de eigen bijdrage kunnen worden overeengekomen (met ongeveer dezelfde hoogte als in de tijdelijke regeling), waarbij de gemeente het surplus aan kosten voor zijn rekening neemt. Zo weten eigenaren bij de start van herstel beter waar zij financieel aan toe zijn.

Deze werkwijze kan aan drie aandachtspunten tegemoet komen: ten eerste neemt hij (een deel van de) onzekerheid bij eigenaren weg, geeft hij hen extra duidelijkheid bij de start van herstel en verkleint hij daarmee drempels voor deelname. Daarnaast versimpelt en versnelt deze werkwijze het proces, omdat er niet langer altijd een op maat gemaakt herstelplan gemaakt moet worden. Ook is deze variant in lijn met de vorige aanbeveling, omdat hij kosten voor expertadvies bespaart: het is immers niet langer nodig om voor iedere kelder een individueel herstelplan op te laten stellen.

Een randvoorwaarde is wel dat het, op basis van de tot nu toe opgedane ervaringen, mogelijk is om kelders ook zonder herstelplan te herstellen. Of gemeente en andere betrokken partijen al genoeg hebben geleerd op dit vlak om deze stap te kunnen zetten, kunnen wij niet beoordelen.

