

Notitie onuitlegbare verschillen en ongelijke behandeling bij toepassing van de Waardedalingsregeling van het Instituut Mijnbouwschade Groningen.

22 november 2023

Auteur: George de Kam

Emeritus hoogleraar Volkshuisvesting en grondmarkt RUG

E-mail: g.r.w.de.kam@rug.nl

Tel. 06-51564379

Inhoud

Inhoud	1
1. Inleiding	2
2. Cases.....	2
2.1 <i>Berekening van het percentage waardedaling op basis van het aantal bevingen per postcodegebied in plaats van per adres.</i>	3
2.1.1. <i>Kern</i>	3
2.1.2. <i>Nadere uitwerking.</i>	3
2.1.2.1. <i>Oude regeling (peildatum 1 januari 2019)</i>	3
2.1.2.2. <i>Nieuwe regeling (peildatum 1 januari 2021)</i>	9
2.2. <i>Berekening van de waardedaling op basis van het aantal bevingen dan wel van grondsnelheden</i> 11	
2.2.1. <i>Kern</i>	11
2.2.2. <i>Nadere uitwerking</i>	12
2.2.3. <i>Oplossingsrichting</i>	14
2.3. <i>Begrenzing van het risicogebied in de regeling met peildatum 1 januari 2021</i>	14
2.3.1 <i>Kern</i>	14
2.3.2. <i>Oplossingsrichting</i>	15
3. Nabeschuiving	15
3.1 <i>Criteria</i>	15
3.2 <i>Context: geschillen met IMG</i>	16
3.3 <i>Conclusie</i>	18

1. Inleiding

Deze notitie¹ gaat over drie cases die allen betrekking hebben op ongelijke behandeling en onuitlegbare verschillen tussen eigenaren van woningen die een beroep doen dan wel kunnen doen op de waardedalingenregeling van het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG). Zoals bekend is de eerste versie van deze regeling vanaf medio 2020 opengesteld, met 1 januari 2019 als peildatum. In 2022 is de regeling geactualiseerd, met 1 januari 2021 als peildatum². Het IMG achtte deze actualisering noodzakelijk omdat men rekening wil houden met de prijsdynamiek in de woningmarkt, met recente aardbevingen, met nieuwe formules voor het berekenen van grondbewegingen en met veranderingen in het risicogebied. Bij de cases wordt vermeld op welke van beide versies van de regeling deze betrekking hebben.

Het betreft ongelijke behandeling en/of niet uitlegbare verschillen als gevolg van drie onderdelen van de toepassing van de waardedalingenregeling(en):

1. De berekening van het percentage waardedaling op basis van het gemiddelde aantal bevingen per postcodegebied in plaats van het aantal bevingen per adres (beide regelingen);
2. De keuze om de uitkeringsgrondslag voor alle woningen te baseren op het aantal bevingen (beide regelingen);
3. De begrenzing van het risicogebied in de regeling met peildatum 1 januari 2021.

Na een bespreking van deze cases en van de oplossingsrichting om de verschillen weg te nemen sluit ik af met een paragraaf waarin ik inga op de vraag hoe deze cases zich verhouden tot de criteria die staatssecretaris Vijlbrief heeft aangedragen om te beoordelen in hoeverre sprake is van onuitlegbare verschillen³. Ook maak ik enkele opmerkingen over de eerdere context waarin twee van deze cases reeds onderwerp van discussie resp. beroepsprocedures zijn geweest. Uiteraard ben ik bereid een en ander mondeling dan wel schriftelijk nader toe te lichten.

2. Cases

Hierna worden de cases nader toegelicht. Eerst wordt kort aangegeven waarom sprake is van ongelijke behandeling en/of onuitlegbare verschillen. Dan volgt een nadere uitwerking en toelichting, afgesloten met een aanduiding van het aantal eigenaren dat hiervan nadeel ondervindt, en een inschatting van de omvang van het nadeel door ongelijke behandeling⁴. Als laatste wordt een oplossingsrichting voorgesteld.

¹ Deze notitie is een bewerkte en geactualiseerde versie van de notitie over onuitlegbare verschillen bij toepassing van de waardedalingenregeling, op 18 mei 2023 gezonden aan het secretariaat van de Commissie Verschillen (Commissie van Geel)

² Zie https://api.schadedoormijnbouw.nl/content/IMG%20Waardedaling_januari2021-printversie.pdf

³ Zie brief van Staatssecretaris van Economische Zaken en klimaat, 24 november 2022, TK 33 529 nr 1085

⁴ Alle berekeningen van grondsnelheden en aantallen bevingen per adres zijn uitgevoerd door TAU Omega. Daarbij zijn dezelfde formules gebruikt als Atlas Research toepast. De uitkomsten zijn niet betwist door Atlas dan wel IMG. De kosten van deze berekeningen zijn gedragen door Stichting WAG en de woningcorporaties.

2.1 *Berekening van het percentage waardedaling op basis van het aantal bevingen per postcodegebied in plaats van per adres.*

2.1.1. *Kern*

Het IMG keert waardedaling uit op basis van a) een vast percentage voor ligging in het risicogebied en b) een variabel percentage afhankelijk van het aantal bevingen. Dit laatste wordt gespecificeerd als het aantal bevingen boven een drempelwaarde van 2,9 mm/s, berekend voor de centroïde van het 6 positie postcodegebied (bijvoorbeeld 9912TA) waarin een woning ligt. Deze centroïde is bepaald door het gemiddelde te nemen van de coördinaten van alle woningen in dat gebied. Het aantal bevingen kan echter even goed voor de coördinaten van het adres van iedere woning *afzonderlijk* bepaald worden. Dan blijkt dat er woningen zijn die meer bevingen hebben ondergaan dan het gemiddelde voor de centroïde van hun postcodegebied. De ongelijke behandeling bestaat er uit dat deze eigenaren (zeg woning A) minder waardedaling krijgen uitgekeerd dan eigenaren van woningen (B) met exact hetzelfde of (C) zelfs een kleiner aantal bevingen, wanneer (B) en (C) toevallig in een postcodegebied staan waar het aantal bevingen op de centroïde hetzelfde is als voor woning (A). Het bedoelde onuitlegbare verschil kan zich binnen een postcodegebied voordoen, maar kan ook manifest worden wanneer woningen aan weerszijden van de grens van postcodegebieden vergeleken worden.

2.1.2. *Nadere uitwerking.*

Het IMG baseert de vergoeding voor waardedaling op een soort gemiddelde voor het aantal bevingen in een 6 positie postcodegebied (bijvoorbeeld 9756 AK). Dat gemiddelde wordt bepaald voor een locatie die men aanduidt als de centroïde van het postcodegebied. De locatie van deze centroïde wordt bepaald door het gemiddelde te nemen van alle x- coördinaten en alle y-coördinaten van de woningen in het gebied. Deze waarde per postcodegebied wordt gebruikt als onafhankelijke variabele (invoer) in het model van Atlas. Op grond hiervan berekent het model als uitvoer de coëfficiënt voor het aantal bevingen, dat is de bijdrage die iedere beving meer of minder levert aan de verklaring van het prijsverschil tussen risico- en referentiewoningen. Aan de hand van die coëfficiënt bepaalt het IMG het percentage waardedaling voor iedere woning in een zes positie postcodegebied op basis van het aantal bevingen in de centroïde van dat gebied. De beslissing om met deze gemiddelden te werken is in de opeenvolgende rapporten van Atlas nooit expliciet genoemd, laat staan inhoudelijk door het bureau onderbouwd. Pas in het laatste rapport⁵ wordt de gevolgde methode in een voetnoot beschreven. De keuze om het zo te (blijven) doen lijkt vooral ingegeven te zijn door dat men wil vasthouden aan de manier waarop eerdere versies van het model van Atlas zijn gespecificeerd. Voor een globale verkenning is het weliswaar minder nauwkeurig, maar niet zo problematisch om het model te baseren op invoer per postcodegebied. Maar dat wordt anders nu het aankomt op een zo nauwkeurig mogelijke bepaling van de waardedaling per woning, waarbij gelijke gevallen ook gelijk behandeld dienen te worden.

2.1.2.1. *Oude regeling (peildatum 1 januari 2019)*

⁵ *Herstel, maar nog niet hersteld*, Poort et al., 2022, pag 12, voetnoot 11
<https://api.schadedoormijnbouw.nl/content/Atlas-Research-Herstel-maar-nog-niet-hersteld.pdf>

Het bedoelde verschil tussen het aantal bevingen op de centroïde en het aantal bevingen per woning kan zich alleen voordoen in gebieden waar het minimale en het maximale aantal getelde bevingen per woning niet aan elkaar gelijk zijn. Onder de oude regeling is dit het geval in 971 postcodegebieden, waarvan 864 in het aangesloten risicogebied.

Het overzicht van het aantal gebieden en woningen waarover het gaat staat in onderstaande tabel 1.

Tabel 1: Maximaal en minimaal aantal bevingen per woning binnen 6 positie postcodegebieden (regeling met peildatum 1 januari 2019)

Verskil tussen maximaal en minimaal aantal bevingen boven drempelwaarde 2,9 mm/s binnen een 6 positiepostcodegebied (peildatum 1 januari 2019)	Aantal woningen in aangesloten risicogebied
6	5
5	65
4	203
3	570
2	1.928
1	9.837
Totaal	12.608

Ik geef enkele voorbeelden.

Daarbij is het goed te memoreren dat het bedoelde verschil natuurlijk niet altijd nadelig zal zijn. Zo worden in één van de gebieden waar het verschil tussen het hoogst en het laagste aantal bevingen 6 bevingen bedraagt, postcode 9792 PH (Damsterdiep zuidzijde in Ten Post, nu gemeente Groningen) alle woningen gecompenseerd naar het gemiddelde van 9 bevingen, terwijl 1 woning slechts 3 bevingen heeft ondergaan. Maar er zullen in andere postcodegebieden ook minder fortuinlijke eigenaren zijn, met woningen die 4 of meer bevingen hebben doorstaan, en niettemin slechts vergoeding ontvangen op basis van een aantal van 3 bevingen op de centroïde van hun postcodegebied. Er is sprake van onuitlegbare verschillen nu de ene eigenaar met 3 bevingen wordt gecompenseerd op basis van 9 bevingen, anderen in overeenstemming met de realiteit op basis van 3, en weer anderen met meer dan 3 bevingen niettemin op basis van slechts 3 bevingen.

Nadelig verschil binnen één postcodegebied

Een voorbeeld van een onuitlegbaar nadelig verschil binnen een en hetzelfde postcodegebied is de Trekweg in Middelstum (postcode 9991AN). Hier hebben sommige woningen 4 bevingen méér ondergaan dan het aantal op de centroïde waar het IMG zijn vergoeding voor waardedaling mee berekent. Deze eigenaren krijgen 3,68 procent(punt) minder waardedaling dan waar zij recht op zouden hebben op grond van het aantal bevingen dat hun woning getroffen heeft. Het IMG houdt met haar keuze voor postcodegemiddelden rechtsongelijkheid en een niet uitlegbaar verschil in stand tussen eigenaren die in dezelfde mate geconfronteerd worden met het fenomeen waarop het IMG de hoogte van de vergoeding voor waardedaling baseert. Dit, terwijl er geen enkele belemmering is om de

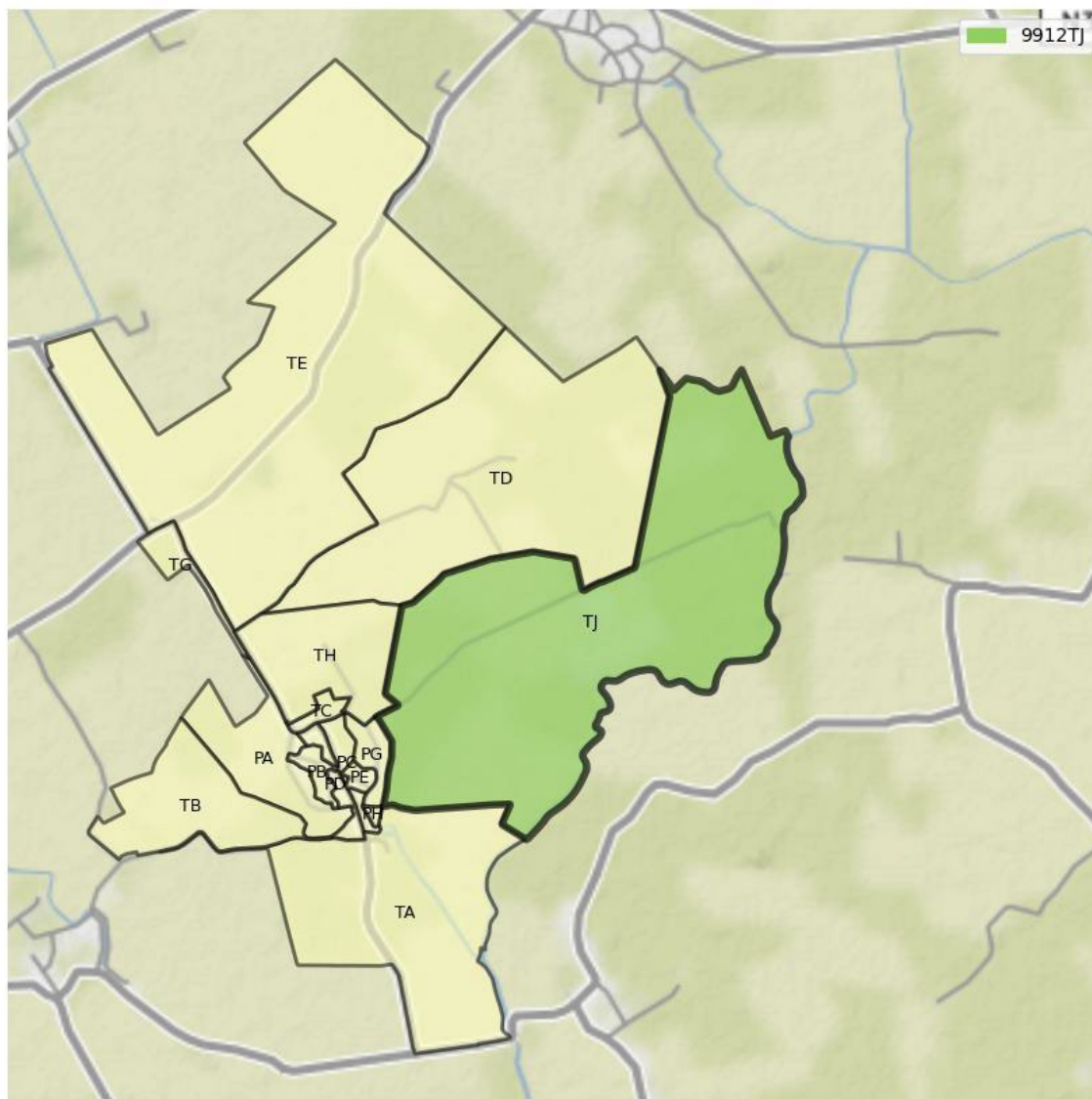
berekeningen op adresniveau te maken.

Nadelig verschil tussen twee aangrenzende postcodegebieden

Hierna volgt een voorbeeld om de gevolgen van de keuze om de uitkering al dan niet te baseren op de waarden in de centroïde te illustreren voor aangrenzende postcodegebieden in Leermens, gelegen in het hart van het risicogebied.

We vergelijken eerst in tabel 2 een serie aangrenzende postcodegebieden in Leermens, 9912TA tot en met 9912TJ. De ligging van deze gebieden is aangegeven op onderstaande kaart.

Figuur 1 Kaart met ligging van postcodegebieden in Leermens



Kaart van de postcode 9912TJ binnen het postcodegebied 9912, AlleCijfers.nl.
© Kaartdata van het CBS & ESRI Nederland, kaartachtergrond van Stamen & OSM.

In sommige van deze gebieden maakt het niets uit of het aantal bevingen op de centroïde wordt gebruikt

of bij de individuele woning, zo blijkt uit tabel 2.

Tabel 2. Variatie in aantal bevingen binnen enkele 6 positie postcodegebieden in Leermens

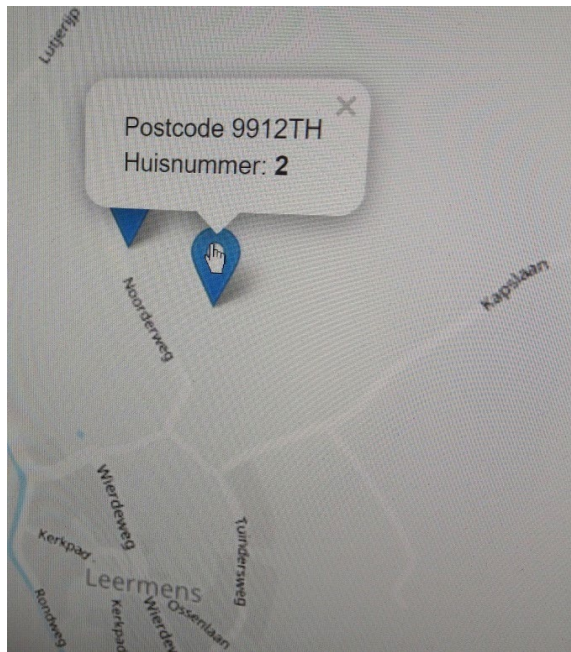
6 positie postcode gebied	Aantal woningen	Aantal bevingen boven 2,9 mm/s			
		Gemiddeld	Op centroïde ⁶	Zwaarst getroffen woning	Minst zwaar getroffen woning
9912TA	17	12,1	12	13	12
9912TB	5	12,0	12	12	12
9912TC	1	11,0	11	11	11
9912TD	5	8,8	9	10	8
9912TE	10	9,9	10	12	7
9912TG	1	12,0	12	12	12
9912TH	2	11,0	11	11	11
9912TJ	5	8,4	7	10	6

Bron: KNMI, berekeningen TAU Omega, bewerking door de Kam

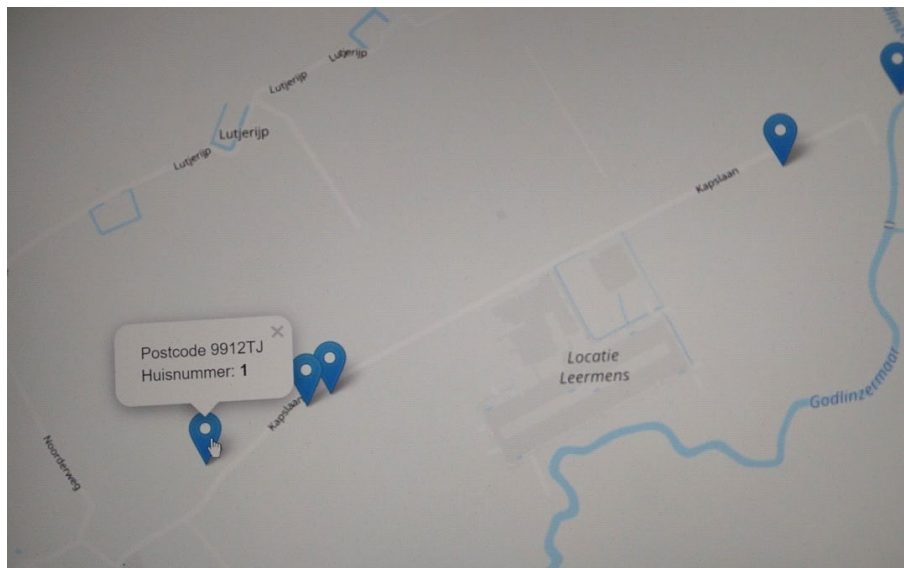
Maar in andere gebieden leidt de berekening op basis van het aantal bevingen in de centroïde tot aanzienlijke verschillen in de vergoeding voor waardedaling aan naast wonende eigenaren die toevallig in een ander 6 positie postcodegebied wonen. We illustreren dit aan de hand van postcodes 9912TH (Noorderweg) en 9912TJ (Kapslaan). Noorderweg 2 en Kapslaan 1 liggen dicht bij elkaar, zo blijkt uit de uit de overzichtskaart (figuur 1), en meer in detail uit de volgende kaartbeelden.

⁶ De centroïde die Atlas gebruikt is het punt met als coördinaten het gemiddelde van de X- en Y coördinaten van de woningen in het zespositie postcodegebied. De berekeningen voor het aantal bevingen op deze centroïde maken geen onderdeel uit van het databestand waarop deze notitie is gebaseerd. Omdat het aantal bevingen boven de drempelwaarde samenhangt met de afstand tot epicentra, kan bij benadering gesteld worden dat het aantal bevingen op de centroïde gelijk is aan het op hele getallen afgeronde gemiddelde van het aantal bevingen dat de woningen in het gebied hebben ondergaan. Exact is deze benadering echter niet, omdat het bedoelde verband tussen afstand en aantal bevingen niet lineair verloopt. Daarom is voor het postcodegebied 9912 TJ (dat als voorbeeld nader wordt uitgewerkt) handmatig nagerekend hoeveel bevingen boven drempelwaarde op de centroïde cf. Atlas zijn voorgekomen. Dat zijn er 7 (NB het gemiddelde voor deze postcode is berekend is op 8,4). In tegenstelling tot de woningen die 10 bevingen hebben ondergaan is de drempelwaarde van 2,9 mm/s op de centroïde niet overschreden bij de beving van Zeerijp (M2,6) in 1998, de beving van Garrelsweer (M 3,2) in 2011 en die van Wirdum (M 2,4) in 2013. Ik wijs er nog op dat de grondsnelheid op de centroïde van de beving van Garrelsweer (2,8287 mm/s) slechts weinig verschilt van de drempelwaarde 2,9 mm/s. Bij een iets andere ligging van de centroïde zou deze beving wel meetellen, en het totaal op 8 liggen. Dit soort 'sprongen' kan vermeden worden door de waardedaling niet op het aantal bevingen, maar op grondsnelheden te baseren (zie nader hoofdstuk 2.2). In dat geval krijgt iedere woning een direct met de exacte locatie samenhangend percentage waardedaling.

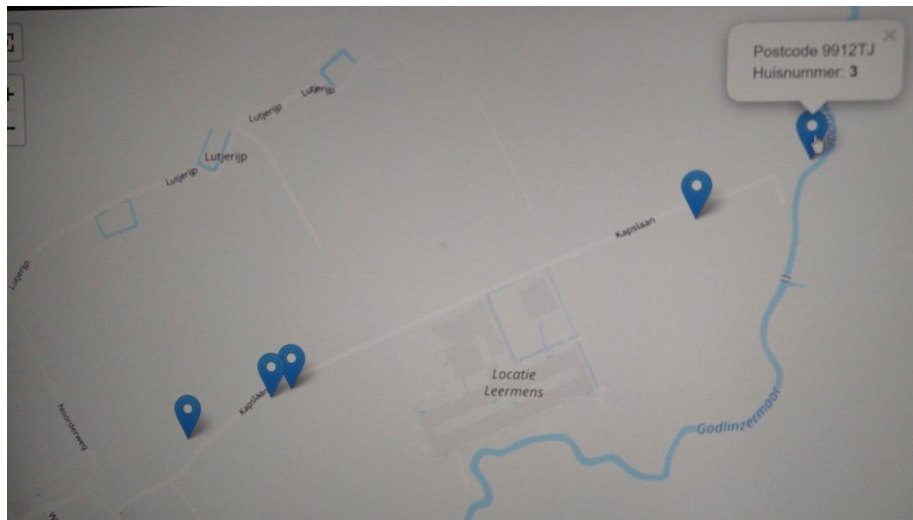
Figuur 2 Ligging woningen Noorderweg Leermens



Figuur 3 Ligging woningen Kapslaan te Leermens



Figuur 4 Ligging woningen Kapslaan (nr. 3) in Leermens



Tabel 3 toont de verschillen in aantal bevingen en berekende waardedaling per woning.

Tabel 3: Aantal bevingen en berekende waardedaling per woning in postcodegebieden 9912TH en 9912 TJ.

1	2	3	4	5	6	7
Postcode	Straat	NR	Aantal bevingen op adres	Aantal bevingen centroide	Waardedaling op basis centroide (IMG) ⁷	Waardedaling op basis van adres woning ⁸
9912TH	Noorderweg	2	11	11	12,82%	12,82%
9912TH	Noorderweg	4	11	11	12,82%	12,82%
9912TJ	Kapslaan	1	10	7	9,14%	11,9%
9912TJ	Kapslaan	2	10	7	9,14%	11,9%
9912TJ	Kapslaan	2-A	10	7	9,14%	11,9%
9912TJ	Kapslaan	3	6	7	9,14%	8,22%
9912TJ	Kapslaan	4	6	7	9,14%	8,22%

Bron: KNMI, berekeningen TAU Omega, bewerking door de Kam

Kolom 4 laat zien dat Noorderweg 2 in totaal 11 bevingen boven 2,9 mm/s heeft gehad, bij Kapslaan 1 gaat het om 10 van deze bevingen. Het IMG keert echter (kolom 5 en 6) als gevolg van de door haar gekozen toepassing van de uitkomsten van het Atlas model bij Kapslaan 1 ruim 3,5 procent(punt) minder uit dan bij Noorderweg 2. Wanneer de waardedaling wordt gebaseerd op het werkelijk aantal bevingen per woning zou het verschil slechts het (voor betrokkenen meer acceptabele en goed uitlegbare) equivalent van 1 beving (0,92%) zijn. De oorzaak van de grote verschillen in bevingsbelasting binnen postcode 9912TJ wordt meteen duidelijk bij een blik op de kaart (figuur 1). De bebouwing aan de Kapslaan ligt in een betrekkelijk langgerekt postcodegebied, met een min of meer radiale ligging ten opzichte van de belangrijkste epicentra. Als we ons het gebied waarin een bepaald aantal bevingen

⁷ Percentage waardedaling = 2,7% (ligging) plus 0,92% * aantal bevingen uit kolom (5)

⁸ Percentage waardedaling = 2,7% (ligging) plus 0,92% * aantal bevingen uit kolom (4)

voorkomt voorstellen als een band of wiel rond het epicentrum, kunnen we de Kapslaan zien als onderdeel van een van de spaken van dat wiel. Ieder zal begrijpen dat binnen dat gebied de toenemende afstand tot die epicentra (met Kapslaan 3 als meest ver gelegen woning) leidt tot een aanzienlijk verschil in het aantal bevingen per woning. Het zelfde geldt bijvoorbeeld ook voor de bebouwing in postcode 9912TE, waar de ene woning 12, en de andere 7 bevingen heeft gehad. Het IMG houdt hier ten onrechte geen rekening mee, door de bevingsimpact voor iedere woning binnen het postcodegebied gelijk te stellen aan die op de centroïde. De omvang en ligging van postcodegebieden verklaart ook waarom het voor het aantal bevingen niet uitmaakt of per postcode dan wel per adres wordt gerekend wanneer de gebieden heel klein zijn (zoals 9912TH en 9912TB in bovenstaande kaart), of een vorm en bebouwingspatroon hebben die passen binnen de band van een bepaald aantal bevingen (zoals 9912TA). Dat laat echter onverlet dat de werkwijze van het IMG voor een aantal eigenaren leidt tot onuitlegbare verschillen en ongelijke behandeling.

Schatting van de omvang van de verschillen

Een berekening voor alle gebieden waar dit speelt is voor het doel van deze notitie niet nodig. Als we er van uitgaan dat 1/3 van de eigenaren minder bevingen heeft gehad dan het postcodegemiddelde, 1/3 op het gemiddelde zit en 1/3 één beving meer heeft gehad dan het gemiddelde, zou er bij rond 4.000 eigenaren ten minste het effect van één beving moeten worden bijgeteld, wat resulteert in een 0,92 procentpunt hogere vergoeding voor waardedaling. Dat is een voorzichtige schatting, want zoals we in het voorbeeld van Kapslaan zagen zijn er woningen waar méér moet worden bijgeteld. Deze schatting⁹ impliceert dat bij een (aangenomen) WOZ waarde voor 2019 van gemiddeld 180.000 euro in totaal 6,6 miljoen euro meer uitgekeerd zou moeten worden; voor iedere getroffen eigenaar gaat het dan om één of meer keren een bedrag van 1.600 euro.

2.1.2.2. Nieuwe regeling (peildatum 1 januari 2021)

De nieuwe regeling (peildatum 1 januari 2021) heeft dezelfde tekortkoming als de oude. In 955 6 positiepostcodegebieden is er een verschil tussen het aantal bevingen dat de zwaarste en de lichtst getroffen woning in dat gebied hebben ondergaan. Beperken we ons tot het risicogebied, dan gaat het om in totaal 11.818 woningen. De verdeling naar de omvang van het verschil staat in onderstaande tabel 4.

Tabel 4: Maximaal en minimaal aantal bevingen per woning binnen 6 positie postcodegebieden (regeling met peildatum 1 januari 2019)

⁹ Het is niet mogelijk op basis van openbare gegevens een (meer) exacte berekening te maken. De schatting gaat er van uit dat iedere eigenaar waardedaling claimt op basis van de WOZ; deze waarden zijn echter niet per woning beschikbaar. Daarnaast is voor woningen van woningcorporaties de grondslag voor het bepalen van de waardedaling op 70% van de WOZ gesteld. Daarmee zou het te schatten bedrag dus (afhankelijk van het aandeel corporatiewoningen in een gebied) te hoog geschat kunnen zijn. Er staat dan echter weer tegenover dat een hoger aandeel corporatiewoningen ook weer resulteert in een lagere gemiddelde WOZ waarde voor het betreffende gebied.

Verskil tussen maximaal en minimaal aantal bevingen boven drempelwaarde 2,9 mm/s binnen een 6 positiepostcodegebied (peildatum 1 januari 2021)	Aantal woningen in risicogebied
6	11
5	98
4	314
3	540
2	1.515
1	9.340
Totaal	11.818

Het verschil bedraagt in 80 procent van de gevallen 1 beving, maar kan oplopen tot 6 bevingen. In al deze gebieden zullen dus (opnieuw) eigenaren zijn die te weinig compensatie krijgen als zij worden uitbetaald naar het aantal bevingen op de plek met de gemiddelde coördinaten van de woningen in dat gebied.

Voorbeelden van verschillen binnen één postcodegebied

Drie voorbeelden:

- Aan de Provinciale weg in Eemsdelta (postcode 9908 TA met 11 woningen) is het aantal bevingen op de centroïde(waar het IMG mee rekent) 5 bevingen. Dat geldt echter slechts voor 6 van de 11 woningen, één woning (nr. 2 met 4 bevingen) heeft daar voordeel bij, maar bij 4 andere woningen wordt de eigenaar benadeeld. Want daar zijn 7, 9 of zelfs 10 (op nr. 11) bevingen geweest.
- Aan de Burgemeester Klaukelaan in Eemsdelta (postcode 9902KZ) worden de gemiddelde woningcoördinaten waar het IMG het aantal bevingen op de centroïde mee berekent sterk beïnvloed door een relatief groot aantal woningen in één appartementencomplex op nr. 18, waar 4 dan wel 5 bevingen geteld zijn. Dat is een meevaller voor 9 eigenaren op nrs. 36 en hoger, waar slechts 2 bevingen zijn geteld. Daar staat echter tegenover dat 27 eigenaren op nrs. 2-14 benadeeld worden omdat bij hen 7 bevingen geteld worden.
- Aan het Afwateringskanaal in Midden-Groningen (postcode 9625TH) liggen 5 verspreide woningen. De gemiddelde coördinaten van deze woningen (waar het IMG het aantal bevingen op de centroïde mee berekent) horen bij een plek die minimaal 750 meter, en maximaal 1.700 meter van elk van die huizen verwijderd ligt, en dus niets zegt over de werkelijke bevingsbelasting per adres. Die varieert sterk in dit gebied: 3 woningen (nrs. 2,4 en 6) hebben 5 bevingen, nummer 1 had er 2 en nummer 5 slechts één beving.

Schatting van de omvang van de verschillen

We maken opnieuw een voorzichtige schatting van het totaal aantal eigenaren dat nadeel ondervindt van deze vorm van ongelijke behandeling. Als we er van uitgaan dat 1/3 minder heeft gehad dan het

gemiddelde, 1/3 op het gemiddelde zit en 1/3 één beving meer heeft gehad dan het gemiddelde, zou er bij rond 4.000 eigenaren tenminste een beving moeten worden bijgeteld, wat bij de coëfficiënten van het model voor 2021 resulteert in 0,5% meer waardedaling. Dat betekent bij een aangenomen WOZ waarde (2021) van 220.000 euro in totaal 4,4 miljoen euro meer uitgekeerd zou moeten worden; voor iedere betroffen eigenaar gaat het dan om een of meer keren een bedrag van 1.100 euro.

2.1.3. Oplossingsrichting

De getoonde voorbeelden illustreren dat verschillen in waardedaling tussen woningen niet afhankelijk dienen te zijn van de keuze van het bestuursorgaan om met het aantal bevingen op de centroïde te rekenen. Zes positie postcodegebieden zijn ruimtelijke eenheden die om administratieve redenen gekozen zijn. Ze vertonen qua omvang en vorm sterke verschillen die niets van doen hebben met het te verklaren verschijnsel. Verschillen dienen bij toepassing van het Atlas model uitsluitend bepaald te worden door objectieve, aan de hand van de ligging van afzonderlijke woningen te bepalen verschillen in bevingsbelasting.

Om dit probleem op te lossen kan het IMG het aantal bevingen voor iedere woning afzonderlijk (laten) berekenen, en de uitkomst vergelijken met het aantal bevingen in de centroïde van het betreffende postcodegebied. Bij woningen waar het aantal bevingen hoger is dan de waarde in de centroïde kan het IMG ambtshalve besluiten om aan de eigenaar voor te stellen alsnog de hogere vergoeding uit te keren, dan wel het meerdere indien eerder al een vergoeding op basis van het aantal bevingen in de centroïde is betaald.

2.2. Berekening van de waardedaling op basis van het aantal bevingen dan wel van grondsnelheden

2.2.1. Kern

Bij de ontwikkeling van het model van Atlas ten behoeve van de toepassing door het IMG in de waardedalingsregeling met peildatum 1 januari 2019 zijn vier varianten voor de bevingsindicator onderzocht. Dat zijn het aantal bevingen dan wel de cumulatieve grondsnelheden, beide voor drempelwaarden 2,9 dan wel 5 mm/s. Deze vier varianten worden door Atlas als gelijkwaardig gezien, en de gemiddelde uitkomsten bij invoer van deze indicatoren over alle woningen ontlopen elkaar niet veel. Daarom heeft de Adviescommissie Waardedaling geadviseerd het aantal bevingen boven drempelwaarde 2,9 mm/s te hanteren met als argument dat dit gemiddeld tot de hoogste uitkering leidt. Dit advies is door het IMG overgenomen omdat het een ruimhartig beleid wil voeren. Er zijn echter ongeveer 6.500 woningen in de zwaarst getroffen gebieden waar juist een berekening op basis van grondsnelheden tot de hoogste vergoeding zou leiden. Dit komt omdat zware bevingen per beving in hogere grondsnelheden resulteren dan lichtere bevingen. Het niet uitlegbare verschil in behandeling bestaat er in deze case uit dat toepassing van een criterium dat volgens het IMG is ingegeven door ruimhartigheid er toe leidt dat eigenaren die gemeten naar grondsnelheden in verschillende mate met aardbevingen te maken hebben gehad niettemin het zelfde bedrag aan waardedaling gecompenseerd krijgen.

Voor een goed begrip wijs ik er op dat de hogere gemiddelde uitkomst die met het oog op ruimhartigheid als argument wordt opgevoerd om niet grondsnelheden maar aantal bevingen als indicator te gebruiken slechts zeer beperkt van omvang is. In het onderliggende rapport zien we dat - gebaseerd op 18.962 transacties in de onderzoeksperiode - de gemiddelde waardedaling bij grondslag bevingen - 3,51% bedraagt, en bij grondslag grondsnelheden - 3,47%. Bij extrapolatie van de modeluitkomsten naar alle 87.046 woningen in het risicogebied¹⁰ wordt het verschil slechts op 1 decimaal afgerond gepresenteerd, het is dan - 3,7% bij grondslag bevingen en - 3,8% bij grondslag grondsnelheden. Laten we aannemen - gezien het verschil van 0,04 procentpunt bij de transacties - , dat het verschil gemiddeld voor alle woningen 0,05 procentpunt zal zijn. Het totaal uit te keren bedrag over alle woningen samen is in de oude regeling bij grondslag aantal bevingen is slechts 6 miljoen euro hoger dan bij grondslag grondsnelheden¹¹. Dat staat in geen verhouding tot het nadelig effect van deze 'ruimhartige' keuze, dat voor zwaarder getroffen eigenaren kan oplopen tot enkele volle procentpunten, zoals hierna in de nadere uitwerking wordt aangetoond.

Het bezwaar geldt a fortiori voor het geactualiseerde model van Atlas dat het IMG gebruikt voor de nieuwe waardedatingsregeling met peildatum 1 januari 2021. In het onderliggende rapport¹² is (gerekend over het aantal daadwerkelijke transacties) het gemiddelde effect bij indicator bevingen even groot is als bij indicator grondsnelheden. Als het verschil wederom in de grootte orde van de tweede decimaal zou liggen, was het uit een oogpunt van transparantie in beleid goed geweest dat te vermelden. Het rapport geeft evenmin inzicht in een eventueel verschil bij extrapolatie over alle woningen in het risicogebied. De ratio om te kiezen voor het aantal bevingen wordt dus niet duidelijk uit openbare stukken. Dat betekent dat in het genoemde rapport van Atlas geen enkele onderbouwing te vinden is voor de volgende bewering van de Adviescommissie Waardedaling op pagina 2 van haar advies van 12 april 2022: "*Deze uitkomsten (bedoeld zijn de uitkomsten met indicator aantal bevingen - de Kam) leiden bovendien tot de hoogste raming van de gemiddelde waardedaling. De commissie adviseert deze resultaten te gebruiken voor de waardedatingsregeling*"¹³. Wat het rapport wel laat zien is dat - in lijn met wat hiervoor betoogd is - de variant met grondsnelheden een 2 procentpunt hogere *maximale* waardedaling laat zien dan de variant met bevingen die het IMG (opnieuw) kiest. Toch heeft het IMG dit advies met betrekking tot de indicator keuze overgenomen.

2.2.2. Nadere uitwerking

Wanneer voor iedere woning zowel het aantal bevingen boven de drempelwaarde van 2,9 mm/s wordt berekend als de door deze bevingen veroorzaakte cumulatieve grondsnelheden valt het op dat deze cumulatieve grondsnelheden bij een gegeven aantal bevingen sterk variëren. Ik verwijs naar

¹⁰ Ibidem, tabel 6.3 op pag. 97

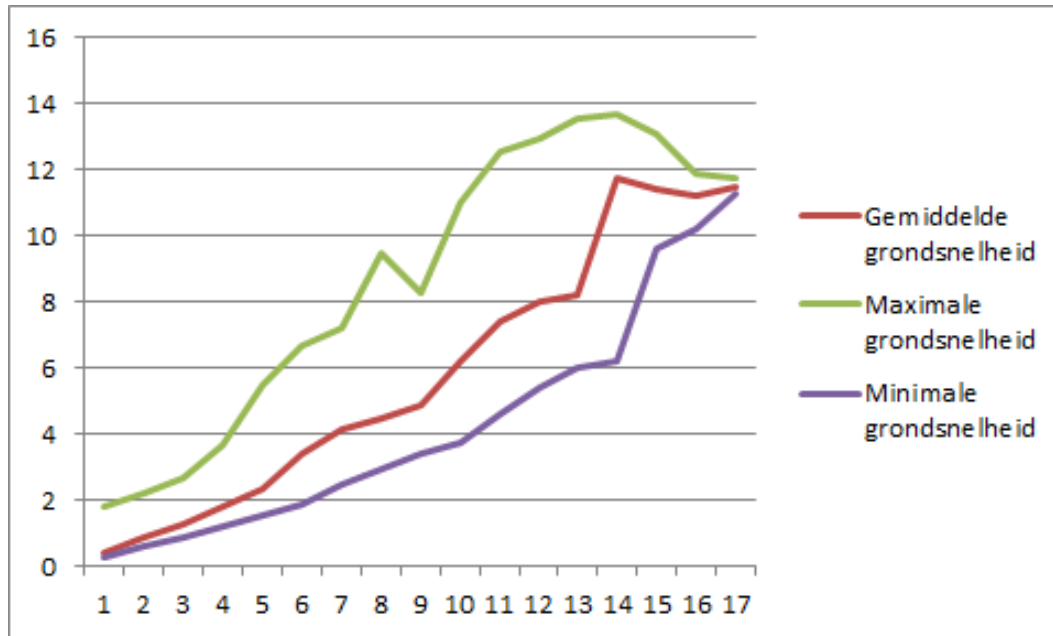
¹¹ Het bedrag is berekend op het niveau van 4 positie postcodegebieden. Voor ieder gebied is het gemiddelde van het aantal bevingen en het gemiddelde van de grondsnelheden berekend, met de bijbehorende percentages waardedaling volgens het Atlas model. Het bedrag is euro per postcodegebied is bepaald aan de hand van de genoemde percentages, het aantal woningen en de gemiddelde WOZ waarde in het gebied.

¹² Zie: *Herstel, maar nog niet hersteld*, Poort et al, (2022)t tabel 4.7 op pag. 37

¹³ Zie

<https://api.schadedoormijnbouw.nl/content/Advies-adviescommissie-waardedaling-bij-onderzoek-Atlas-Research.pdf>

onderstaande grafiek, die gemaakt is voor bevingen tot 1 januari 2019. In deze grafiek staat voor alle woningen die bevingen met grondsnelheden groter dan 2,9 mm/sec hebben ondergaan horizontaal het aantal bevingen, en verticaal de cumulatieve grondsnelheid, gesplitst in maximale, gemiddelde en minimale grondsnelheden. Zo zien we bijvoorbeeld dat een cumulatieve grondsnelheid van 6 cm/sec zowel bij 4 bevingen als bij 13 bevingen kan voorkomen, zodat de uitkering voor waardedaling volgens de IMG methodiek in het ene geval meer dan 2 keer hoger is dan in het andere. En omgekeerd, dat bij 10 bevingen de cumulatieve grondsnelheid kan variëren tussen 4 en 10 cm/sec, terwijl eigenaren volgens de beleidsregel van het IMG toch een even hoge uitkering zullen ontvangen.



De onuitlegbare verschillen ontstaan in deze casus doordat een eenduidig te bepalen groep eigenaren die - gemeten naar de indicator grondsnelheden die in econometrisch opzicht even valide en betrouwbaar is als de indicator aantal bevingen welke het IMG hanteert - zwaarder getroffen zijn, hiervoor niet gecompenseerd wordt, omdat het aantal (zwaardere) bevingen op hun adres even groot is als het aantal (lichtere) bevingen op andere adressen.

Dat betekent dat de keuze om het aantal bevingen (en niet grondsnelheden) als grondslag te nemen voor een aantal eigenaren (en soms in aanzienlijke mate) nadelig is. Dat betreft eigenaren van woningen die een betrekkelijk klein aantal bevingen met relatief grote magnitude hebben ondergaan.

Schatting van de omvang van de verschillen

Een berekening per woning met toepassing van de coëfficiënten van het model van Atlas (peildatum 1 januari 2019) voor respectievelijk het aantal bevingen en de cumulatieve grondsnelheden wijst uit dat in totaal 6.539 eigenaren een hogere uitkering zouden krijgen als de waardedaling wordt berekend op basis van grondsnelheden in plaats van op het aantal bevingen. Daaronder vallen 3.526 van de ongeveer 4.500 woningen in de gemeente Loppersum. Het verschil kan oplopen tot 8,65 procentpunt (woning in Westeremden 9922TD nr. 45), met geschatte WOZ waarde 200.000 euro zou deze eigenaar 17.000 euro

meer compensatie ontvangen. Ook in Huizinge is de regeling erg nadelig en krijgen eigenaren bijna 7% minder dan wanneer met grondsnelheden zou worden gerekend. Over alle 3.500 woningen in Loppersum zouden de eigenaren 9,3 miljoen euro meer compensatie ontvangen als de uitkering op grondsnelheden wordt gebaseerd; voor alle 6.500 eigenaren zou het gaan om naar schatting 14 miljoen euro.

2.2.3. Oplossingsrichting

De onuitlegbare verschillen waar deze case over gaat kunnen worden weggenomen door een andere invulling te geven aan het vanit een oogpunt van ruimhartigheid terechte uitgangspunt om (bij een overigens gelijkwaardig alternatief) de bevingsindicator te kiezen die het gunstigst is voor gedupeerden. Het IMG heeft alle benodigde gegevens om dit uitgangspunt *per woning* toe te passen in plaats van op het (overigens minieme (2019) dan wel niet verifieerbare (2021)) verschil in het gemiddelde over alle woningen. Het instituut kan ambtshalve per woning berekenen welke indicator met drempelwaarde 2,9 mm/s (aantal bevingen of grondsnelheden) voor die woning tot de hoogste uitkering leidt. Eigenaren die nog niet eerder een beroep op de regeling hebben gedaan krijgen uitgekeerd op basis van de indicator die voor hen individueel het gunstigst is. Bij eigenaren die eerder al een vergoeding voor schade door waardedaling op basis van het aantal bevingen hebben toegekend gekregen, doet het IMG een aanvullende uitkering wanneer de vergoeding op basis van grondsnelheden hoger is dan de al eerder betaalde vergoeding voor schade door waardedaling.

2.3. Begrenzing van het risicogebied in de regeling met peildatum 1 januari 2021

2.3.1 Kern

In de geactualiseerde versie van het model van *Atlas Herstel, maar nog niet hersteld* (2021) dat ten grondslag ligt aan de waardedalingsregeling met peildatum 1 januari 2021, is veel aandacht besteed aan de herziening van de begrenzing van het risicogebied. Uiteindelijk is gekozen voor een dubbel criterium: Een vier positie postcodegebied hoort bij het risicogebied als er 40 procent of meer schademeldingen zijn, en er bovendien 1 of meer zespositie postcodegebieden in liggen waar ten minste één beving met een grondsnelheid boven de drempelwaarde van 1 mm/s is geweest. In dit document wordt op pag. 24 en 25 vermeld¹⁴ dat het percentage schademeldingen waarboven een negatief prijseffect niet is uit te sluiten sterk verschilt tussen stad Groningen (70%, en mogelijk zelfs 90% of hoger) en ommeland (30% of hoger).

Dit betekent dat door overal 40% als begrenzingscriterium te hanteren gebieden in het ommeland met tussen 30 en 40 procent meldingen buiten de regeling vallen, terwijl in die gebieden volgens de criteria die het instituut hanteert niettemin waardedaling niet valt uit te sluiten.

Schatting van de omvang van de verschillen

¹⁴ Zie pag. 24 en 25 in

<https://api.schadedoormijnbouw.nl/content/Atlas-Research-Herstel-maar-nog-niet-hersteld.pdf>

Dit resulteert in ongelijke behandeling van eigenaren in genoemde gebieden in het ommeland. Het betreft naar een schatting op basis van bijlage 2 van het genoemde rapport, wanneer we ook rekening houden met het aanvullende criterium dat in een postcodegebied ten minste 1 keer een beving met grondsnelheid boven 1 mm/s moet zijn voorgekomen, in totaal vijf gebieden. Dat zijn de postcodes 9473 (De Groeve, Tynaarlo), 9654 (Annerveenschekanaal, Aa en Hunze), plus 9804 (Noordhorn), 9832 (Den Horn) en 9883 (Oldehove, Niehove, Houwerzijl, Zuurdijk) (Westerkwartier), met in totaal 1.762 woningen.

Geen van deze gebieden viel in 2019 binnen het aaneengesloten risicogebied. Er van uitgaand dat alle eigenaren in deze gebieden alsnog een beroep doen op de regeling, en dat zij in 2023 een vergoeding krijgen van 2% voor het imago-effect inclusief zekerheidstoeslag van 1 standaardfout¹⁵, zou hiermee bij een gemiddelde WOZ waarde (peildatum 1 januari 2021) in de betreffende gebieden een bedrag van rond 8 miljoen euro extra vergoeding voor waardedaling gemoeid zijn.

2.3.2. *Oplossingsrichting*

Het IMG kan exact bepalen welke postcodegebieden in het Ommeland voldoen aan het criterium dat er sprake moet zijn van etrium tussen 30 en 40 procent schademeldingen, plus één keer een beving boven drempelwaarde 1 mm/s. Het instituut kan vervolgens eigenaren in de bedoelde gebieden aanschrijven en hen meedelen dat zij alsnog een aanvraag voor vergoeding van schade door waardedaling kunnen indienen.

3. Nabeschuwing

3.1 Criteria

Een van de onderdelen van de taak van de Commissie Verschillen (Commissie van Geel) is om de vraag te beantwoorden of de criteria uit de brief van 26 september 2022¹⁶ voldoende zijn om onuitlegbare verschillen te beoordelen, dan wel dat deze moeten worden aangevuld. Bij de cases die ik heb aangedragen zijn volgens mij de volgende door de staatssecretaris genoemde criteria relevant:

1. De grootte van de afwijking tussen bewoners: Verschillen in vergoedingen tussen bewoners zijn onevenredig groot. Onevenredig heeft niet alleen betrekking op de omvang van verschillen, maar ook op de vraag of deze zonder grote inspanningen van het instituut kunnen worden weggenomen, wat het geval is. Grote verschillen in op het eerste oog vergelijkbare situaties zijn onwenselijk: de cases die ik heb aangedragen zijn niet alleen op het eerste oog, maar ook bij nadere objectieve beschouwing vergelijkbaar, terwijl niettemin de vergoedingen voor waardedaling verschillen.

2. De voorspelbaarheid van overheidshandelen: Het handelen van de overheid in de bedoelde cases is onvoldoende begrijpelijk en inzichtelijk. De gesignaleerde ongelijkheid die uit het handelen van het IMG voortvloeit is voor eigenaren niet inzichtelijk of voorspelbaar, omdat het instituut geen gegevens over de bevingsindicatoren per woning verstrekt, en deze gegevens ook niet zonder grote inspanningen dan wel collectieve actie door eigenaren zelf kunnen worden verkregen.

¹⁵ Coëfficiënten en standaardfout zijn ontleend aan tabel 3.8 op pagina 30 in

<https://api.schadedoormijnbouw.nl/content/Atlas-Research-Herstel-maar-nog-niet-hersteld.pdf>

¹⁶ Brief van Staatssecretaris van Economische Zaken en klimaat 26 september 2022, TK 33 529 nr 1076

Met de vereiste berekening van bevestigingsgegevens per adres zijn aanzienlijke kosten gemoeid; deze zijn in dit geval gedragen door stichting WAG en de woningcorporaties als onderdeel van het onderzoek ter onderbouwing van hun civiele schadestaatprocedure tegen de NAM - die zoals bekend in 2022 is afgesloten met een schikking. Zonder de bereidheid van genoemde organisaties om deze gegevens ook ter beschikking te stellen voor een kritische evaluatie van de publieke regeling zou het niet mogelijk zijn geweest de hiervoor beschreven voorbeelden van onuitlegbare verschillen te onderkennen, laat staan te onderbouwen.

Verder heeft het instituut in de tweede case (indicator bevingen of grondsnelheden) verzuimd inzicht te geven in de nadelige gevolgen van haar ruimhartige keuze voor eigenaren van de zwaarst getroffen woningen, en zich bij de vormgeving van de nieuwe regeling gebaseerd op een op het eerste oog onjuist, en in ieder geval niet op openbare gegevens gebaseerd advies van de Adviescommissie Waardedaling.

3. Mate van technische en juridische onderbouwing: De technische onderbouwing van de keuzes in het beleid in de cases is onvoldoende. Over de juridische onderbouwing maak ik enkele opmerkingen in het laatste deel van dit hoofdstuk.

5. De sociale nabijheid en zichtbaarheid van verschillen: Dit criterium is slechts in beperkt mate van toepassing; (verschillen in) uitkeringen voor waardedaling zijn niet zichtbaar. Ze kunnen wel naar voren komen bij sociaal contact tussen eigenaren

7. De vergelijkbaarheid van situaties: Relevant is ook in hoeverre situaties waarvoor verschillende maatregelen van toepassing zijn geweest op elkaar lijken. Onderdeel hiervan is in de hier aangedragen cases hoe sterk de trillingen op locatie zijn geweest.

Wellicht is het te overwegen om een aanvullend criterium te formuleren als volgt:

8. De mate waarin de overheid (in casu het IMG) in staat is tegen redelijke uitvoeringskosten en op objectieve grondslag de gesignaleerde geschillen weg te nemen.

3.2 Context: geschillen met IMG

De twee als eerste besproken cases zijn al eerder onderwerp van gesprek met het IMG geweest. De eerste case is bovendien onderdeel geweest van een beroepsprocedure. Ik zal hier niet alle gewisselde argumenten in extenso weergeven, maar ben uiteraard bereid op dit punt aanvullende informatie te geven.

De algemene teneur van de reactie van het IMG (in mijn woorden samengevat, en voorzien van een kort commentaar in cursief) is:

1. Bij abstracte waardebeoordeling moeten altijd keuzes worden gemaakt. *Eens, maar die keuzes moeten resulteren in een zo volledig en nauwkeurig mogelijke bepaling van de schade.*
2. Het IMG volgt het deskundige advies van de Adviescommissie Waardedaling en ziet geen aanleiding daar op de aangedragen punten van af te wijken. *De Adviescommissie heeft zich nooit uitgesproken over berekening per adres (case 2.1) dan wel de verschillen tussen stad en ommeland (case 2.3), en heeft geen dan wel geen sterk argument voor keuze bevestigingsindicator (case 2.2)*
3. Het IMG heeft enkele ruimhartige keuzes gemaakt (relevant voor de genoemde cases zijn de indicator met gemiddeld hoogste uitkomst (case 2.2) en de ophoging met een zekerheidstoelag (alle cases). Zodoende zijn de uitkomsten steeds in het voordeel van eigenaren. *Alle cases laten zien dat de uitkomsten niet steeds in het voordeel zijn van eigenaren, dat geldt met name voor de*

eigenaren in het zwaarst getroffen gebied, dan wel in enkele specifieke delen van het ommeland (case 2.3.)

4. Verschillen zoals in de cases worden voldoende gecompenseerd door de zekerheidstoeslag. *Verschillen zijn in een aantal gevallen groter dan de zekerheidstoeslag. Bovendien is deze zekerheidstoeslag niet bedoeld voor compensatie van op voorhand te bepalen verschillen met een aanwijsbare oorzaak. Zie ook het volgende punt.*
5. Wanneer verschillen zoals in de eerste of tweede case worden weggenomen vervalt de grond voor toekenning van een zekerheidstoeslag. *De zekerheidstoeslag wordt bepaald door de standaardfout in de coëfficiënt voor de bevingindicatie. Dat impliceert dat deze compenseert voor ALLE factoren - waarvan vele niet apart te meten zijn - die invloed hebben op de betrouwbaarheid van de coëfficiënt van de aardbevingindicatie. De zekerheidstoeslag is dus niet exclusief gekoppeld aan de exact te specificeren factor die in de cases tot onuitlegbare verschillen leidt.*
6. Berekening per adres leidt tot schijnnaauwkeurigheid en onuitlegbare verschillen tussen bureaus. *De berekening van grondsnelheden per adres is even nauwkeurig als die voor een centroide; beide worden met dezelfde formules gemaakt op basis van de coördinaten van de gekozen locatie. Bij berekening per adres zijn verschillen in uitkomst geheel en uitsluitend te herleiden tot de afstand tot epicentra. Bij de werkwijze van het IMG worden de uitkomsten om niet uitlegbare redenen vervuld door het effect van de oriëntatie en begrenzing van postcodegebieden. Verwezen zij naar nadere uitwerking in voorbeelden van case 2.1.*

Het onderwerp van de eerste case (eis tot berekening per adres) is onderdeel geweest van een beroepsprocedure van één specifieke eigenaar tegen het IMG, die op 19 april 2023 is afgesloten met een uitspraak van de afdeling Bestuursrecht van de Raad van State (ECLI:NL: RVS:2023:1536). Het IMG is in het gelijk gesteld en hoeft zijn werkwijze niet aan te passen (ro 53). Desgewenst kan ik toelichten waarom ik meen dat de Afdeling geen deugdelijke argumenten heeft aangevoerd om haar uitspraak te staven, deels kan dit ook al afgeleid worden uit de nadere uitwerking gegeven bij case 2.1.

De Afdeling wijst er op dat individuele eigenaren die onevenredig nadeel ondervinden een beroep kunnen doen op art. 4:84 Awb (ro 54). Geredeneerd vanuit het belang van benadeelde eigenaren is het "lastige" hier dat de uitspraak gedaan is in een zaak waar voor de eiser toevallig geen verschil bestaat tussen het aantal bevingen op zijn adres en het aantal bevingen op de centroide. Het is niet ondenkbaar dat het toevallige feit dat de omstandigheden van eiser op dit punt niet een (laat staan het meest extreme) voorbeeld van benadeling zijn van invloed is geweest op de manier waarop in deze zaak uitspraak is gedaan.

Hoe het ook zij, als er verder niets gebeurt is er voor het IMG juridisch gezien geen aanleiding om een eigenaar die bij de nieuwe regeling bezwaar maakt en vraagt om een berekening per adres reeds in eerste instantie tegemoet te komen. Bij een beroep op de bestuursrechter zal deze eigenaar zich vervolgens moeten beroepen op art. 4:84 Awb, en is het nog maar de vraag of hij in het gelijk gesteld zal worden ongeacht de grootte van het verschil tussen de uitkomst van beide berekeningswijzen.

3.3 Conclusie

Nog afgezien van de informatieachterstand waar eigenaren mee van doen hebben en de inspanningen die het van hen vraagt om een procedure tot een goed eind te brengen, is de juridische weg van het bestuursrecht gezien het voorgaande niet geschikt om het IMG er toe te bewegen om onuitlegbare verschillen als gevolg van de berekening per centroïde bij enkele duizenden eigenaren in vergelijkbare omstandigheden weg te nemen. Ceteris paribus zal dit naar alle waarschijnlijkheid ook gelden voor de cases met betrekking tot de voorkeursindicator (2.2) en de begrenzing van het risicogebied in de nieuwe versie van de waardedalingenregeling (2.3). De juridische benadering draagt (dan ook) niet bij aan het realiseren van de breed onderschreven eerste aanbeveling van de parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen om de schadeafhandeling milder, makkelijker en menselijker te maken. Ik hoop dat de inhoud van deze notitie resulteert in Kabinetsbeleid dat het mogelijk maakt dat het IMG op korte termijn invulling gaat geven aan de oplossingsrichtingen die ik bij de hier beschreven cases heb geschetst.