



Commissie Mijnbouwschade

RAPPORT PILOT BEOORDELING MIJNBOUWSCHADE LIMBURG

november 2025

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
Inleiding.....	4
1. Opbouw van dit rapport.....	5
2. Beoogde werkwijze Commissie Mijnbouwschade	6
3. Opzet van de pilot	9
4. Inhoudelijke toets op vraag 1 – mijnbouw informatie.....	10
5. Inhoudelijke toets op vraag 2 – na-ijlende effecten	11
6. Inhoudelijke toets op vraag 3 – naar de aard geen mijnbouwschade	13
7. Inhoudelijke toets op vraag 4 – schades door een andere oorzaak	15
8. Het kostenbegrotingskader.....	16
9. Doelmatigheid; verhouding tussen onderzoekskosten en uitkeringen	17
10. Ervaringen deelnemers.....	19
11. Conclusies	20

Samenvatting

De werkwijze die de Commissie Mijnbouwschade heeft ontwikkeld voor beoordeling van mijnbouwschade in Limburg is betrouwbaar. Die conclusie volgt uit een pilot bij adressen in de mijnstreek. Wel zijn er verbeterpunten die worden meegenomen in de operationele fase. Ook doet de Commissie enkele aanbevelingen, onder meer om de kosten van het onderzoek naar mijnbouwschade te beperken.

Begin volgend jaar treedt de regeling in werking waarmee woningeigenaren in de Limburgse mijnstreek een vergoeding kunnen krijgen voor schade als gevolg van de voormalige steenkoolwinning. De minister van Klimaat en Groene Groei (KGG) neemt een besluit over iedere schademelding. De Commissie Mijnbouwschade adviseert de minister voor iedere schademelding over de vraag of de schade het gevolg is van bodembeweging door mijnbouw en over de kosten van herstel hiervan.

De Commissie heeft hiervoor een werkwijze opgesteld volgens de inrichtingsprincipes die de minister met de regio is overeengekomen. Dit leidt tot een milde beoordelingsmethodiek; in plaats van een strikt causaal verband te verlangen, geldt slechts als vereiste dat *voldoende aannemelijk* is dat de schade het gevolg is van bodembeweging door mijnbouw. In samenspraak met vertegenwoordigers van de regio, de lokale politiek, het ministerie en de wetenschap is dit concept uitgewerkt tot een beoordelingsmethodiek op basis waarvan de Commissie een advies over de aannemelijkheid van mijnbouwschade kan afgeven.

Deze beoordelingsmethodiek is getoetst tijdens een pilot met 11 woningen van schademelders, verspreid over de mijnstreek en variërend in bouwjaar. Bij alle woningen heeft een schadeopname plaatsgevonden en is de bodembeweging in kaart gebracht, alsmede de informatie over het mijnbouwverleden. Tenslotte heeft een bouwkundig expert ter plaatse onderzoek gedaan naar de oorzaak van de schade.

Op basis van de pilot concludeert de Commissie dat betrouwbaar kan worden vastgesteld in welke mate mijnbouw kan hebben geleid tot bodembeweging of dat dit kan worden uitgesloten. Vervolgens kan de Commissie beoordelen of voldoende aannemelijk is dat de schade het gevolg is van bodembeweging door mijnbouw.

Wel zijn er verbeterpunten. Zo gaat de Commissie gebruik maken van satellietdata met een hogere resolutie dan die in de pilot werden gebruikt om meer inzicht te krijgen in afwijkingen in het maaiveld rondom een gebouw. Ook heeft de pilot duidelijk gemaakt dat de bouwkundig experts bij de beoordeling van schade duidelijke uitgangspunten en kaders moeten meekrijgen, in het belang van zo uniform mogelijke uitkomsten.

De pilot leidt ook tot een aantal aanbevelingen, onder meer om de onderzoekskosten te beperken. Ook kijkt de Commissie naar mogelijkheden om het onderzoek naar mijnbouwhistorie efficiënter uit te voeren. Tijdens de pilot is verder gebleken dat het belangrijk is om goed te communiceren met de betreffende woningeigenaren over hun positie in het proces, hun invloed op de uitkomst ervan en de verwachtingen die zij mogen hebben van die uitkomst.

Omdat het een pilot betrof heeft de Commissie geen uitspraak gedaan over de aannemelijkheid van mijnbouwschade per individueel adres.

Inleiding

Vijftig jaar na dato kampen nog altijd veel woningeigenaren in Limburg met schade als gevolg van de steenkoolwinning in de regio. In 2023 sprak de Rijksoverheid met regionale en lokale bestuurders af dat er een ruimhartige regeling zou komen voor het vergoeden van deze schade. Deze regeling treedt begin volgend jaar in werking. Hiermee kunnen particuliere woningeigenaren aanspraak maken op een vergoeding voor fysieke mijnbouwschade aan hun woning.

De vergoeding wordt toegekend door de minister van Klimaat en Groene Groei (KGG). Bij die toekenning heeft de Commissie Mijnbouwschade (CM, hierna: Commissie) een adviserende rol. De Commissie is hiervoor uitgebreid met de Limburg Kamer. Deze gaat per schademelding beoordelen of voldoende aannemelijk is dat de schade het gevolg is van de steenkoolwinning.

De afgelopen periode heeft de Commissie in samenspraak met vertegenwoordigers van de regio, de lokale politiek, het ministerie en de wetenschap een beoordelingsmethodiek ontwikkeld. Op basis hiervan kan zij een advies over de gemelde schade afgeven.

Om na te gaan of de voorgestelde beoordelingsmethodiek werkbaar is, heeft de Commissie afgelopen maanden een pilot uitgevoerd. Hierbij is de gekozen methode toegepast op 11 woningen in de regio. In dit rapport doet de Commissie verslag van de pilot.

1. Opbouw van dit rapport

In de hiernavolgende hoofdstukken beschrijven we hoe de Commissie haar werkwijze heeft ingevuld, hoe de gekozen beoordelingsmethodiek is toegepast in de pilot en welke inzichten dit heeft opgeleverd.

- In hoofdstuk 2 zetten we de beoogde werkwijze van de Commissie uiteen;
- In hoofdstuk 3 gaan we in op de onderzoeksopzet van de pilot;
- In de hoofdstukken 4 tot en met 7 behandelen we achtereenvolgens de vragen die moeten leiden tot een oordeel over het voldoende aannemelijke verband met mijnbouwschade;
- Hoofdstuk 8 gaat in op de methodiek voor de begroting van de herstelkosten;
- Hoofdstuk 9 behandelt de verhouding tussen uitvoeringskosten en uitkeringen;
- Hoofdstuk 10 gaat over de feedback en de indruk die de zaakbegeleider heeft gekregen over de tevredenheid van de deelnemers aan de pilot;
- In hoofdstuk 11 trekken we conclusies naar aanleiding van de pilot en presenteren we een aantal andere bevindingen.

2. Beoogde werkwijze Commissie Mijnbouwschade

De basis voor de schadeafhandeling in Limburg is het *Besluit tegemoetkoming schade aan particuliere woningeigenaren door bodembeweging als gevolg van de voormalige steenkoolwinning in Limburg* (hierna: Besluit tegemoetkoming). Dit Besluit voorziet in een onverplichte tegemoetkoming door het Rijk aan particuliere woningeigenaren.¹ De tegemoetkoming is bedoeld als vergoeding voor fysieke schade aan de woning van de aanvrager, die ook het hoofdverblijf moet zijn.

De uitvoering van de schadeafhandeling wordt belegd bij het hiervoor opgerichte instituut I3ML. Een particuliere woningeigenaar kan hier zijn aanvraag digitaal, per post of ter plekke bij het loket indienen. I3ML neemt een aanvraag in behandeling als de woning gelegen is in het aangewezen mijnbouwschadegebied.

De minister van KGG neemt het formele besluit over de aanvraag. Zij vraagt voor iedere aanvraag advies aan de Limburg Kamer van de Commissie. Deze beoordeelt of de schade het gevolg is van bodembeweging door de voormalige steenkoolwinning en adviseert over de herstelkosten. Na ontvangst van het advies neemt de minister binnen zes weken een besluit over de vergoeding.

De afgelopen periode heeft de Commissie gebruikt om haar adviesrol in te vullen. Hierbij hanteert zij de volgende principes:

- Er moet recht worden gedaan aan het juridisch kader (de rechtmatigheid);
- De werkwijze en de besteding van de beschikbare gelden moet zo doelmatig mogelijk zijn (de doelmatigheid);
- De werkwijze moet praktisch uitvoerbaar zijn (de praktische uitvoerbaarheid).

Op basis van deze principes heeft de Commissie haar werkwijze vormgegeven.

a. Beoordeling voldoende aannemelijk verband:

Het Besluit tegemoetkoming voorziet in een milde beoordelingsmethodiek in het voordeel van schademelders; in plaats van een strikt causaal verband te verlangen, geldt slechts als vereiste dat *voldoende aannemelijk* is dat de schade het gevolg is van bodembeweging door de aanleg of exploitatie van een mijnbouwwerk ten behoeve van steenkoolwinning.²

Het criterium *voldoende aannemelijk* vraagt echter nadere invulling. Om zoveel mogelijk gezichtspunten hierover te verzamelen, heeft de Commissie in 2024 een ‘werkgroep aannemelijkheid’

¹ De term ‘onverplicht’ wordt gebruikt omdat het Rijk in principe niet aansprakelijk is voor de schade; dat zijn de mijnbouwbedrijven, waarvan een aantal inmiddels niet meer bestaat. Het Rijk is van plan om de kosten van de schadeafhandeling en de tegemoetkomingen daar waar mogelijk te claimen op de nog bestaande rechtsopvolgers van de voormalige mijnbouwbedrijven. Dit zal geen gevolgen hebben voor de schademelders. Zij krijgen - indien hun aanvraag aan de regeling voldoet - de tegemoetkoming onafhankelijk van het resultaat van de claim.

² Op de tegemoetkoming zijn de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek (BW) van toepassing, met uitzondering van die over verjaring (artikel 3:310 BW) en causaal verband (artikelen 6:98 en 6:177 lid 1, aanhef en onder b BW).

ingesteld. Die werkgroep bestond uit vertegenwoordigers van de regio, de lokale politiek, het ministerie, de wetenschap en leden van de Commissie.

Op basis van de input van de werkgroep en andere betrokken partijen is gekomen tot een beoordelingsmethodiek. Het uitgangspunt hierbij is dat de Commissie allereerst gemelde schades filtert die met zekerheid *niet* zijn veroorzaakt door mijnbouw. Het resterende deel van de schademeldingen zou dan in voldoende aannemelijk verband staan met de steenkoolwinning en kwalificeren als mijnbouwschade.

Deze filterende benadering voor het beoordelen van schades heeft de Commissie vervat in een werkwijze die is gebaseerd op de volgende vragen:

1. Ligt de woning in een gebied waar bodembeweging is vastgesteld die zodanig is dat hierdoor schade aan een woning kan zijn ontstaan?
2. Is er een mogelijk verband tussen deze bodembeweging en (de na-ijlende effecten van) de steenkoolwinning?
3. Kan de schade naar zijn aard verband houden met deze bodembeweging ten gevolge van steenkoolwinning?
4. Is de schade niet in zijn volle omvang veroorzaakt door omstandigheden die geheel los staan van de steenkoolwinning?

Als de beantwoording van deze vragen vier keer bevestigend is, dan is het voldoende aannemelijk dat er sprake is van mijnbouwschade. Mocht het antwoord op vraag 4 ontkennend zijn omdat een deel van de schade een uitsluitende andere oorzaak heeft, dan doet de Commissie een uitspraak over welk deel van de gemelde schade aan mijnbouw kan worden toegerekend.

b. Toerekening

Voor toerekening hanteert de Commissie de volgende uitgangspunten:

- Schade die door een uitsluitende andere oorzaak is ontstaan, maar is verergerd door mijnbouw, leidt tot een uitspraak over welk deel van de schade aan mijnbouw kan worden toegerekend;
- Schade die door mijnbouw is ontstaan en nog verergerd door een andere omstandigheid, zal gezien de risicoaansprakelijkheid van de mijnbouwexploitant in zijn geheel of gedeeltelijk als mijnbouwschade moeten worden vergoed.

c. Informatie benodigd voor de beantwoording:

De beantwoording van vraag 1 vindt plaats op basis van de kaart van het schadegebied. De beantwoording van vraag 2 geschiedt op basis van bureau-onderzoek (onderzoek naar beschikbare gegevens over mijnbouw en bodembeweging). De beantwoording van vraag 3 geschiedt door het beoordelen van de rapportages van de schadeopname. De beantwoording van vraag 4 volgt uit nader onderzoek door een bouwkundig expert.

d. Categorieën van schades:

Na de schadeopname wordt een aanvraag gecategoriseerd als kleine, middelgrote of grote schade. Voor kleine schades (gecalculeerd op minder dan € 10.000) geldt dat de Commissie ter beperking van de kosten geen deskundige stuurt om onderzoek te doen naar vraag 4 van de werkwijze. De opgenomen schade tot een bedrag van € 10.000 wordt dan aangemerkt als mijnbouwschade.

3. Opzet van de pilot

Om te toetsen of de hierboven beschreven beoordelingsmethodiek werkbaar is voor het geven van een advies over de aannemelijkheid en de toerekenbaarheid van schade, heeft de Commissie in de periode april t/m oktober 2025 een pilot uitgevoerd. De pilot vond plaats bij elf woningen, verspreid over de mijnstreek en variërend in bouwjaar. De casussen zijn aangedragen door de kwartiermakers die het ministerie in 2024 heeft aangesteld om de schaderegeling voor te bereiden (de 'kwartiermakers I3ML'). Het gaat niet om een representatieve steekproef.

Als eerste stap van de pilot heeft bij alle woningen een schadeopname plaatsgevonden. Vervolgens is gekeken of aan de hand van de opnamerapporten kan worden beoordeeld of de schades naar hun aard verband kunnen houden met bodembeweging ten gevolge van steenkoolwinning, en wat dat voor beeld oplevert. Ook zijn voor elk van de woningen de gegevens over bodembeweging op het adres in kaart gebracht, evenals de beschikbare data over mijnbouw. Vervolgens is gekeken of aan de hand daarvan kan worden beoordeeld of en in hoeverre er sprake is van bodembeweging door mijnbouw en welk beeld daaruit ontstaat. Tenslotte heeft een bouwkundig expert onderzocht of er een uitsluitende andere oorzaak voor de schade is en welk beeld daaruit rijst.

De deelnemende bewoners van de onderzochte woningen hebben voorafgaand aan de pilot toestemming gegeven voor het gebruik en het delen van hun persoonsgegevens. De Commissie heeft via de zaakbegeleider contact gehouden met de leden van de pilotgroep, met name tijdens de schadeopname aan de woningen. Bij de start en aan het einde van de pilot zijn er bijeenkomsten geweest waarbij de Commissie vertegenwoordigd was.

Aan de hand van de bevindingen van het onderzoek heeft de Commissie conclusies getrokken over de beoogde werkwijze. Omdat het een pilot betrof, is er geen uitspraak gedaan over de aannemelijkheid van mijnbouwschade per individueel adres.

4. Inhoudelijke toets op vraag 1 – mijnbouwinformatie

Tijdens de pilot zijn alle stappen van de beoordelingsmethodiek in de praktijk toegepast op de elf geselecteerde woningen. Deze bestaan uit de vier in hoofdstuk 2 genoemde vragen.

Nadat is vastgesteld dat de betreffende woning in het schadegebied ligt, is onderzocht of de woning in een gebied ligt waar bodembeweging is vastgesteld die zodanig is dat hierdoor schade aan een woning kan zijn ontstaan.

Hiertoe hebben de onderzoekers als eerste het bouwjaar van de woning geïnventariseerd: is de woning meer dan vijf jaar na beëindiging van de steenkoolwinning gebouwd, dan is invloed van actieve mijnbouw uitgesloten.

Bij oudere woningen zijn mijnbouwgegevens uit de door het Gegevenshuis beheerde GIS-database geanalyseerd, waarbij is gekeken naar de diepte waarop steenkool is gewonnen rond de locatie. Op basis van de grootste windiepte is een invloedgebied gedefinieerd.³ Binnen dit invloedgebied is vervolgens nagegaan welke steenkoollagen in het verleden zijn ontgonnen en in hoeverre er onder het gebouw volledig of gedeeltelijk is gewonnen. Tevens is er gekeken naar aanwijzingen voor het opvullen van mijngangen ter voorkoming van instorting. De nabijheid van drempels is een concrete aanwijzing dat in het verleden verschilzettingen zijn opgetreden door bodemdaling. Ook zijn indicatoren voor geotechnische zwaktes beschouwd, zoals geologische breuken, ondiepe mijngangen, beperkte verticale dekking en verticale boringen.

De onderzoekers hebben de relevante zwakte-indicatoren ook betrokken bij de beoordeling van mogelijk lokale verzakkingen in vraag 2 (zie hoofdstuk 5). Met de aanwezige gegevens en op de manier zoals hier beschreven, heeft de Commissie kunnen vaststellen in welke mate mijnbouw in het verleden (dus de actieve mijnbouw) kan hebben geleid tot bodembeweging of dat dit kan worden uitgesloten.

³ Dit invloedgebied is bepaald als een cirkel rond het gebouw met een straal afgeleid uit een 60°-hellingshoek (voor de pilot typisch circa 150–450 m; dieper gemijnd impliceert een grotere straal).

5. Inhoudelijke toets op vraag 2 – na-ijlende effecten

De tweede vraag die tijdens de pilot is gesteld, is of na-ijlende effecten van die mijnbouw bodembeweging kan hebben veroorzaakt op de betreffende adressen in de pilot, door de stijging van het diepe mijnwater of de eventuele instorting van mijngangen. Hiervoor hebben de onderzoekers satellietdata gebruikt die de bodembeweging van de afgelopen tien jaar weergeven. Analyse van deze data geeft de mate van scheefstand en kromming rondom het gebouw, onder de aanname dat deze het gevolg zijn van na-ijlende mijnbouweffecten. Scheefstand van het maaiveld kan leiden tot scheefstand in een gebouw en kromming kan leiden tot horizontale rek - en daarmee tot scheurvorming in een gebouw.

De satellietdata die voor de pilot zijn gebruikt, zijn Radarsat data. Dit zijn zogenoemde Interferometric Synthetic Aperture Radar data, oftewel InSAR. Hiermee kunnen bewegingen aan het aardoppervlak nauwkeurig worden gemeten, met sub-millimeter nauwkeurigheid. Het radarsignaal van de satelliet wordt meestal gereflecteerd door harde oppervlakken en grote objecten, zoals gebouwen, daken, wegen, bruggen en viaducten. In begroeid of bebost gebied en van water wordt meestal geen signaal ontvangen en ontbreken dus metingen. Een locatie die bij herhaalde metingen (bij Radarsat om de 24 dagen) eenzelfde reflectie geeft, noemen we een permanente reflector. Dat punt kan worden gebruikt om de beweging van het object over langere tijd te observeren.

Het doel van de pilot was om te beoordelen of de InSAR data ook gebruikt kunnen worden om de scheefstand en kromming van het maaiveld rondom elk gebouw van de pilot te bepalen. Hiervoor zijn verschillende testen uitgevoerd. Deze kwamen erop neer dat er rondom het gebouw analysevensters met verschillende grootte (200x200 tot 800x800 meter) zijn gedefinieerd die verschillende hoeveelheden permanente reflectoren bevatten. Vervolgens zijn over elke analyse venster kromming en scheefstand van het beste vlak door alle meetpunten bepaald. Hiervoor zijn ook statistische parameters afgeleid die aangeven hoe betrouwbaar de analyse is.

De uitkomst van de analyse is dat de trends in de maaiveldkromming en scheefstand over de afgelopen tien jaar goed kunnen worden berekend. De grootte van het venster waarbij de meest betrouwbare analyse kon worden uitgevoerd, varieerde van gebouw tot gebouw. Het is wel duidelijk dat een groter gebied dan 800x800 meter niet nodig is, omdat de betrouwbaarheid bij deze venstergrootte meestal al vrij laag werd. In de meeste gevallen volstond een venstergrootte van 200x200 meter.

In de periode voorafgaand aan de meest recente tien jaar tot aan de mijnsluiting is de bodembeweging gereconstrueerd op basis van langlopende geodetische tijdreeksen (vanaf de jaren zeventig) en vroegere satellietobservaties (tot in de jaren negentig). Voor de meest recente tien jaar volstaan de gebruikte satellietwaarnemingen om de bodembeweging in de directe omgeving van het gebouw te kwantificeren. Door de trend in de oudere geodetische metingen te analyseren, kunnen waarden voor bodembeweging in tussenliggende perioden worden geëxtrapoleerd. In alle gevallen volstaat een simpele lineaire extrapolatie.

Uit de pilot is gebleken dat de toegepaste satellietdatasets onvoldoende nauwkeurig zijn om gebouwspecifieke bewegingen te scheiden van die van de directe omgeving en om lokale verzakkingen te detecteren. Dit komt door de relatief lage resolutie van het Radarsat satelliet signaal. Hierdoor kan het signaal van een gebouw niet nauwkeurig genoeg worden onderscheiden van een signaal van het maaiveld. In de operationele fase van de schaderegeling zal daarom gebruikgemaakt van hogere resolutie satellietdata (bijvoorbeeld TerraSAR X) die deze onderscheidings- en detectiemogelijkheden

wél ondersteunen. Het voordeel van data met hogere resolutie is dat ook lokale afwijkingen in het maaiveld rondom het gebouw, bijvoorbeeld een verzakking, te detecteren zijn.

6. Inhoudelijke toets op vraag 3 – naar de aard geen mijnbouwschade

De derde vraag over de aannemelijkheid gaat erover of een schade verband *kan* houden met de mijnbouw. Na opname van de schade in een gebouw vindt een toets plaats, waarbij naar de uiterlijke kenmerken van elke individueel opgenomen schade wordt gekeken. Aan de hand daarvan wordt beoordeeld of dit een schade is die geen enkel verband kan hebben met bodembeweging door de mijnbouw of de na-ijlende effecten daarvan. Bij de beoordeling wordt gebruikt gemaakt van de criteria voor ‘naar de aard geen mijnbouwschade’⁴ die door IMG worden gehanteerd.

Tot de schades die volgens deze criteria geen verband kunnen hebben met de bodembeweging door de mijnbouw of de na-ijlende effecten daarvan behoren:

- Afgesprongen schilfers (vorstschade) van metselwerk
- Verweerd voegwerk/algaanslag bij metselwerk
- Bakscheur in bakstenen
- Zichtbare corrosie van metalen en effecten daarvan op metselwerk
- Doorbuigen van vloer- of dakbalken (plat dak)
- Kromtrekken houten balken, scheuren/ barsten in houten balken
- Verkleuren en vlekvorming in afwerkingsmaterialen
- Afbladderende verf en blaasvorming
- Onthechting van een flexibele afdichting (bij naden)
- Craquelé in tegelwerk of stucwerk
- Schade aan zachte of losliggende vloerafwerking
- Thermische scheurvorming in vensterglas (glasbreuk)
- Lekkage dubbele beglazing
- Mechanische schade aan bouwelementen
- Lekkage van met pannen gedekte daken
- Lekkage van met bitumen of kunststof gedekte daken
- Lekkage van goten en loodslabben
- Grindnest of stortnaad in beton
- Brand- of bliksemschade

De ervaringen van de pilot geven aan dat deze criteria goed bruikbaar zijn. Tegelijkertijd blijken relatief weinig schades hierdoor buiten de beoordeling te vallen. Het kan natuurlijk zijn dat dergelijke schades bij de onderzochte gebouwen niet aanwezig waren. Het is ook mogelijk dat de schade-inspecteurs dergelijke schades op voorhand niet opnemen. De instructies aan de schade-inspecteurs over welke schades als ‘schade’ opgenomen moeten worden, moeten op dit punt duidelijkheid geven.

De ervaringen van de pilot geven ook aan dat er in veel gebouwen schade is in de vorm van scheuren, met een geringe scheurwijdte, die hun oorzaak vinden in krimp door temperatuurvariaties of variaties in vochtgehalte. Deze oorzaak leidt ook vaak tot het openstaan van naden tussen verschillende bouwdelen (bijvoorbeeld tussen wanden zonder dragende functie en plafonds, bij aansluitingen tussen verschillende wanden zonder dragende functie, nabij sparings in niet dragende wanden etc.). De wijdte van dergelijke scheuren is doorgaans kleiner dan 2 mm. Dergelijke schades kunnen echter alleen als ‘geen mijnbouwschade’ worden beschouwd als de bodemdaling of stijging zo gelijkmatig is

⁴ <https://www.schadedoormijnbouw.nl/media/vyljyxdp/img-schade-naar-zijn-aard-geen-mijnbouwschade-07-2024-def.pdf>

dat deze niet tot vervormingen van het gebouw leidt. De Commissie gaat na of hiervoor aanvullende criteria kunnen worden geformuleerd.

Het is mogelijk dat de ervaring bij afhandelen van schades in de loop van de tijd leidt tot aanvullende categorieën schade, waarvan duidelijk is dat die geen verband kunnen hebben met de bodembeweging door de mijnbouw of door de na-ijlende effecten daarvan. De pilot heeft hiervoor nog onvoldoende indicaties gegeven.

De toets of schade 'naar haar aard geen mijnbouwschade kan zijn' is opgenomen in de beoordelingsprocedure. De herstelkosten van schades die naar de aard geen mijnbouwschade kunnen zijn, worden niet in de kostenbegroting meegenomen.

7. Inhoudelijke toets op vraag 4 – schades door een andere oorzaak

De vierde vraag om tot een oordeel over de aannemelijkheid te komen, betreft een toets of de schade een uitsluitende andere oorzaak heeft. Deze toets wordt gedaan door een bouwkundig expert. Deze bekijkt de omstandigheden van het gebouw (ontwerp en bouwwijze, fundering- en ondergrond, historie van verbouw of aanpassingen, ontwikkeling van ondiepe grondwaterstand) en beoordeelt met die inzichten welke (individuele) schades in het betreffende geval in het geheel geen verband kunnen houden met bodembeweging door de mijnbouw of de na-ijlende effecten.

Dit proces verloopt door verificatie van de ‘andere oorzaak’ en tegelijkertijd door falsificatie van de invloed van de bodembeweging door steenkoolwinning of de na-ijlende effecten daarvan. De bouwkundig expert betreft in zijn oordeel de wijze van fundering van het gebouw, de bodem onder het gebouw en de ondiepe grondwaterstand. Voor zover de ondiepe grondwaterstand in de afgelopen 10 à 15 jaar is veranderd, stelt de Commissie vast of er een verband is met de stijging van de diepe mijnwaterstand. Op deze wijze kan worden nagegaan of er indirect, via de ondiepe grondwaterstand, invloed kan zijn van het stijgend mijnwater op het gebouw.

De ervaringen van de pilot geven aan dat bij veel schades andere omstandigheden, die dus alleen betrekking hebben op het gebouw of zijn fundering, een belangrijke rol spelen. In sommige gevallen is dit zelfs met grote zekerheid de enige invloed die van belang is en is er geen invloed van mijnbouw of van de na-ijlende effecten daarvan.

In de andere gevallen is er mogelijk of waarschijnlijk wel een rol van de bodembeweging door de mijnbouw of de na-ijlende effecten. De invloed van de mijnbouw kan immers ook bestaan in de vorm van verergering van schades, die een andere oorzaak hebben.

De ervaringen van de pilot geven aan dat bij de onderzochte woningen maar betrekkelijk weinig schades met grote zekerheid konden worden gekwalificeerd als schades door een uitsluitende andere oorzaak. Het aantal schades dat door deze vierde toets afvalt, is in de pilot dus klein.

De pilot heeft duidelijk gemaakt dat, voor een zo uniform mogelijke uitkomst van de beoordeling van schades met een uitsluitende andere oorzaak, de bouwkundig experts duidelijke uitgangspunten en kaders moeten krijgen in het proces van verificatie en falsificatie. De verwachting is immers dat, wanneer de schaderegeling wordt opengesteld, verschillende bouwkundige experts dergelijke beoordelingen moeten uitvoeren. Het is van belang dat de mate van zekerheid over de andere oorzaak groot is, dat de andere oorzaak goed gemotiveerd en beschreven kan worden en dat over het uitsluitende karakter geen twijfel bestaat. Dit betekent bijvoorbeeld dat duidelijk moet worden vastgesteld dat de bodembeweging door de mijnbouw deze schade niet (alsnog) heeft verergerd of vergroot.

De toets op een uitsluitende andere oorzaak is eveneens onderdeel van de beoordelingsprocedure. De Commissie zal de uitgangspunten en kaders hiervoor in haar werkwijze vastleggen.

De ervaringen met de afhandeling van de schade in de toekomst kunnen aanleiding zijn om de uitgangspunten en kaders in de werkwijze van de Commissie te evalueren, aan te scherpen of aan te passen.

8. Het kostenbegrotingskader

In artikel 2 lid 4 van het Besluit tegemoetkoming is bepaald dat de minister op een aanvraag beslist met toepassing van de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek. Voor het overige geeft het Besluit geen richting aan de wijze waarop de hoogte van de geadviseerde schadevergoeding moet worden bepaald.

In de huidige praktijk zijn daar drie methoden voor:

- (i) de door de Commissie gehanteerde CM-methode;
- (ii) de door IMG toegepaste berekeningsmethode;
- (iii) de door IMG gehanteerde praktijk bij Herstel in Natura.

Door verschillen in de begrotingsmethodiek die de Commissie en IMG hanteren, lopen vooral bij schades binnenshuis de kosten uiteen. Conform de gangbare praktijk in de verzekeringswereld wordt volgens de CM-methode, als in een wand een scheur zit, na het herstel van die scheur alleen de betreffende wand opnieuw afgewerkt. Volgens de IMG-methode wordt, ook als maar in één wand een scheur voorkomt, de gehele ruimte opnieuw afgewerkt. Vooral bij grote ruimtes, zoals bijvoorbeeld een woonkamer, lopen de herstelkosten daarmee snel op, omdat de totale wandoppervlakte veel groter wordt, maar ook omdat de woonkamer ontruimd moet worden, de gehele vloer afgedekt met plastic etc.. Bij buitenschades zijn de calculatieverschillen tussen de CM- en de IMG-methode minimaal (daar rekent IMG niet met de hele wand herstellen).

In de pilot heeft de Commissie het ingeschakelde ingenieurs- en bouwkundig bureau gevraagd om beide methodes toe te passen op de beschreven schades. In de 11 onderzochte situaties ontstaan dan vooral verschillen in hoogte bij schades binnenshuis. De IMG-methode levert gemiddeld een ruim 25% hoger schadebedrag op.

De derde gehanteerde methode is de door IMG gehanteerde praktijk bij Herstel in Natura. Hierbij krijgt de woningeigenaren geen financiële vergoeding maar regelt IMG de herstelwerkzaamheden met een geselecteerde aannemer. De Commissie heeft al in een eerder stadium aangegeven dat zij binnen haar taakomschrijving niet bevoegd is om te adviseren ten aanzien van de kosten voor Herstel in Natura.

Wat betreft de begroting van de herstelkosten wijkt de regelgeving voor Limburg niet af van wat de Commissie toepast in de rest van het land. Ook in Limburg zal daarom de Commissie de CM-methode hanteren.

9. Doelmatigheid; verhouding tussen onderzoekskosten en uitkeringen

De mogelijkheden voor de Commissie om de doelmatigheid van de regeling te bevorderen, zijn beperkt. Ze heeft hooguit – tot op zekere hoogte – invloed op de onderzoekskosten. Waar mogelijk kiest zij ervoor om onderzoekskosten zo laag mogelijk te houden en twijfel in het voordeel van de schademelder te laten uitvallen.

a. Onderzoeken:

De Commissie hanteert een ‘driestappenplan’ om de onderzoekskosten zoveel mogelijk te beperken. Zij doet dit door – na ontvangst van een aanvraag – eerst door middel van bureauonderzoek na te gaan of ter plaatse van de woning de steenkoolwinning tot bodembeweging kan hebben geleid die schade kan hebben veroorzaakt en, zo ja, daarna pas het bedoelde driestappenplan toe te passen. Dat ziet eruit als volgt:

- (i) eerst vindt louter een opname van de woning plaats (waarbij foto’s worden gemaakt van alle schades);
- (ii) daarna worden – op basis van de gemaakte foto’s – de herstelkosten begroot, waarbij schade die naar zijn aard niet door bodembeweging kan zijn ontstaan, wordt uitgefilterd;
- (iii) tenslotte vindt, indien de herstelkosten meer dan € 10.000 bedragen, een uitvoeriger inspectie plaats waarbij wordt beoordeeld of er niet een uitsluitende andere oorzaak is die de schade in zijn geheel verklaart.

Indien de herstelkosten minder dan € 10.000 bedragen vindt dus geen nadere inspectie plaats. De gedachte daarachter is dat het niet doelmatig is om, indien de gemelde schade beperkt is, een inspectie uit te laten voeren die in de regel € 5.000 à € 10.000 kost.

b. Wanneer geen schadeopname:

De pilot heeft laten zien dat bij sommige adressen, hoewel die – uiteraard – binnen het schadegebied liggen, de eerste twee vragen van de beoogde werkwijze ontkennend worden beantwoord. In die gevallen

1. ligt de woning niet in een invloedgebied van actieve mijnbouw, of is de woning meer dan 5 jaar na de periode van actieve mijnbouw gebouwd; en
2. ligt de woning ook niet in een gebied waar bodembeweging is vastgesteld die zodanig is dat hierdoor schade aan een woning kan zijn ontstaan.

In dergelijke gevallen kan er geen invloed zijn van de steenkoolwinning of de na-ijlende effecten van de steenkoolwinning. In dergelijke gevallen ligt het – uitzonderingen daargelaten – niet voor de hand een opname van de gemelde schade te laten uitvoeren. Het is doelmatiger om de gebieden waar dit zich voordoet proactief in beeld te brengen en de woningeigenaren in die gebieden te informeren dat schade aan hun woning niet door steenkoolwinning kan zijn veroorzaakt.

c. Aanbeveling keuzemoment:

Voorts is het uit oogpunt van doelmatigheid aan te bevelen om een keuzemoment te bieden aan schademelders van wie de schade bij de schadeopname wordt begroot op meer dan € 10.000 euro.

Deze schademelder zou dan de keuze kunnen krijgen voor uitbetaling van € 10.000 in plaats van nader onderzoek naar andere oorzaken.

De overwegingen hierbij zijn als volgt:

- De schademelder loopt dan niet het risico dat de bouwkundig expert een uitsluitende andere oorzaak vindt waardoor de Commissie geen of een substantieel lagere vergoeding adviseert;
- Een ander voordeel is dat een deskundige geen nader onderzoek hoeft te doen naar een mogelijke uitsluitende andere oorzaak dan mijnbouw. Die deskundige, een bouwkundig inspecteur, is duur, nog afgezien van de kosten van de zaakbegeleider, behandeling van een eventuele zienswijze en mogelijk bezwaar en beroep als de deskundige oordeelt dat een (substantieel) lager bedrag of niets wordt uitgekeerd omdat (een deel van) de schade door een uitsluitende andere oorzaak is ontstaan.
- Het zal ook bijdragen aan een vlottere afhandeling: geen deskundige, geen zienswijze, geen bezwaar en beroep. Mogelijk voorkomt het zelfs een bottleneck in de schadeafhandeling.

10. Ervaringen deelnemers

De adressen van deelnemers aan de pilot zijn aangedragen door de kwartiermakers die het ministerie destijds heeft aangesteld om de schaderegeling voor te bereiden. De leden van de pilotgroep hebben voor aanvang een schriftelijke bevestiging van deelname (toestemmingsverklaring) van de kwartiermakers ondertekend. Het contact is later overgenomen door (de tijdelijke organisatie van) I3ML. Vanuit de Commissie is het contact met de leden van de pilotgroep vooral onderhouden via de door de Commissie aangewezen zaakbegeleider. Verder is een vertegenwoordiging van de Commissie aanwezig geweest bij een startbijeenkomst in Heerlen waar een toelichting op de aanpak is gegeven.

Alle leden van de pilotgroep hebben van de zaakbegeleider vanuit de Commissie een afschrift gekregen van het rapport van de schadeopname aan hun woning, en een rapport over de mijnbouwhistorie ter plaatse van hun woning. Omdat het een pilot betrof, heeft de Commissie hierbij geen uitspraak gedaan over de aannemelijkheid van mijnbouwschade en de eventuele vergoeding die hieruit zou voortvloeien.

Over het algemeen heeft de Commissie steeds de indruk gehad dat de deelnemers aan de pilotgroep bijzonder welwillend waren. De Commissie is hen erkentelijk voor het ter beschikking stellen van hun huis en heeft dat ook tot uitdrukking gebracht. Na afloop hebben enkele bewoners gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot feedback.

Een deelnemer gaf aan graag een uitspraak te hebben gekregen over de aannemelijkheid van mijnbouwschade in zijn/haar woning, en de eventuele vergoeding, althans tenminste enige communicatie over de bevindingen van de schade-inspecteur. De Commissie kan zich voorstellen dat dit geldt voor meer deelnemers aan de pilot; anderzijds was voorafgaand bekend dat hierover nog geen oordeel zou worden gegeven.

Een deelnemer miste de waarneembare scheefstand van zijn/haar huis in de rapportage. Dit is een terecht punt. Hoewel de scheefstand van de betreffende woning wel is meegenomen tijdens de pilot heeft de Commissie geconcludeerd dat deze explicieter moet worden opgenomen in de schadeopname. Ook moet scheefstand vanaf een bepaalde mate in de kostenbegroting worden opgenomen; een belangrijke les om mee te nemen naar de operationele fase.

Een deelnemer vond het uitgebreide onderzoek positief en gaf aan dat het vertrouwen wekte dat de schadeopname zorgvuldig werd gedaan, met de nodige apparatuur. Een andere deelnemer vond het rapport over mijnbouweffecten uit het verleden omslachtig en merkte op dat geen geld verspild moet worden aan overbodige diepgravende rapporten. Dit raakt aan de doelmatige besteding van beschikbare gelden, waarop wordt ingegaan in hoofdstuk 9 van dit rapport.

Er is tijdens de pilot ook ongenoegen geuit door enkele leden van de pilotgroep over inspraak en betrokkenheid en in het verlengde daarvan over de communicatie vanuit de Commissie (al waren zij juist wel te spreken over het persoonlijk contact met de zaakbegeleider). Hierover is gesproken tijdens een bijeenkomst van het ministerie van KGG met leden van de pilotgroep en een afvaardiging van de Commissie. Het was heel nuttig om met elkaar op een constructieve manier het gesprek aan te gaan. Overigens waren niet alle leden van de pilotgroep hierbij aanwezig.

11. Conclusies

Er is een aantal aandachtspunten en aanbevelingen uit de pilot gekomen:

a. Ten aanzien van de door de Commissie beoogde werkwijze – mijnbouwgegevens

In de pilot is betrouwbaar vastgesteld in welke mate mijnbouw in het verleden kan hebben geleid tot bodembeweging of dat dit kan worden uitgesloten. De Commissie bekijkt nu de mogelijkheden voor de operationele fase om het onderzoek naar effecten van de mijnbouwhistorie efficiënter uit te voeren.

b. Ten aanzien van de door de Commissie beoogde werkwijze – bodembeweging

Uit de pilot blijkt dat met de gebruikte InSAR data de bodembeweging goed is te berekenen. In de operationele fase van de schaderegeling gaat de Commissie gebruik maken van satellietdata met een hogere resolutie dan de in de pilot gebruikte satellietdatasets. Daarmee zullen ook lokale afwijkingen in het maaiveld rondom een gebouw, bijvoorbeeld een verzakking, te detecteren zijn. Ook gaat de Commissie meer onderzoek doen naar de ontwikkeling van de grondwaterstand en zettingen van de ondiepe ondergrond.

c. Ten aanzien van de door de Commissie beoogde werkwijze – de aard van de schades

De ervaringen van de pilot geven aan dat de criteria die door IMG worden gehanteerd voor ‘naar de aard geen mijnbouwschade’ goed bruikbaar zijn. In de pilot bleken echter relatief weinig schades door de genoemde criteria op voorhand buiten de beoordeling en begroting te vallen, mogelijk omdat ze al niet bij de schadeopneming zijn opgenomen. De Commissie zal de schadeopnemers duidelijke instructies moeten geven over wat wel en niet mee te nemen.

d. Ten aanzien van de door de Commissie beoogde werkwijze – andere oorzaak

Bovenstaande geldt ook voor de bouwkundig experts. Ook zij moeten bij de beoordeling van schade duidelijke uitgangspunten en kaders meekrijgen, in het belang van zo uniform mogelijke rapportages over het onderzoek naar een uitsluitende andere oorzaak. Het is immers te verwachten dat meerdere bouwkundig experts dergelijke beoordelingen moeten uitvoeren.

e. Ten aanzien van het vaststellen van de aannemelijkheid

Uit punten a t/m d vloeit voort dat de werkwijze van de Commissie leidt tot een gedegen oordeel over de voldoende aannemelijkheid van schade door mijnbouw.

f. Ten aanzien van de door de Commissie beoogde werkwijze – kostenbegrotingskader

In de pilot is aan het adviesbureau gevraagd om bij de kostenbegroting zowel de CM- als de IMG-methode toe te passen op de beschreven schades. In de 11 onderzochte situaties ontstaan dan vooral verschillen in hoogte bij schades binnenshuis. De IMG-methode levert gemiddeld een ruim 25% hoger schadebedrag op. Dit is vooral toe te schrijven aan de aanpak waarin niet alleen de muur waarin een scheur zich bevindt wordt hersteld, maar de gehele ruimte opnieuw wordt nagelopen. Het is aan het ministerie van KGG om te bepalen welke methode bij de schadeafhandeling in Limburg dient te worden gehanteerd.

De CM heeft al in een eerder stadium aangegeven dat zij in haar taakstelling niet bevoegd is om ook te adviseren over begroting van herstel in natura.

g. Doelmatigheid

De pilot heeft laten zien dat er bij sommige adressen die binnen het schadegebied liggen geen mijnbouw heeft plaatsgevonden die tot bodembeweging kan hebben geleid en ook geen bodembeweging is vastgesteld waardoor schade aan een woning kan zijn ontstaan. Het zou doelmatig kunnen zijn om de gebieden waar dit het geval is proactief in beeld te brengen en de woningeigenaren in die gebieden hierover op voorhand te informeren.

h. Ten aanzien van de schades die zijn begroot op € 10.000 en meer

De regeling bepaalt dat bij schademelders van wie de schade bij de schadeopname € 10.000 euro of meer bedraagt, een bouwkundig inspecteur gaat beoordelen of er een zelfstandige andere oorzaak is die de schade heeft veroorzaakt (de vierde vraag van de werkwijze). Wanneer deze bouwkundig inspecteur een uitsluitende andere oorzaak voor de schade vindt, krijgt de schademelder voor die schade geen of een substantieel lagere vergoeding.

Dit onderzoek houdt dus een risico in voor de schademelder en tegelijk kost het onderzoek tijd en geld. De Commissie signaleert een risico op disbalans tussen de onderzoeks- en uitvoeringskosten en de daadwerkelijke vergoedingen, oftewel ondoelmatige besteding van de beschikbare gelden. De Commissie beveelt dan ook aan om een keuzemoment te bieden aan schademelders van wie de schade bij de opname meer dan € 10.000 bedraagt. Deze schademelder zou dan de keuzemogelijkheid krijgen voor uitbetaling van € 10.000 en dan wordt afgezien van nader onderzoek.

i. Ten aanzien van het contact met de woningeigenaren die een aanvraag doen

Tijdens de pilot is gebleken dat het belangrijk is om de betreffende woningeigenaren goed te informeren over hun positie in het proces, hun invloed op de uitkomst ervan en de verwachtingen die zij mogen hebben van die uitkomst.

Verder werd het persoonlijk contact gewaardeerd. Dit is tijdens de pilot vooral onderhouden door een zaakbegeleider van de Commissie. In de toekomst heeft de Commissie echter geen rechtstreeks contact met schademelders; dit zal worden onderhouden door zaakbegeleiders van I3ML. Deze zullen niet alleen het proces goed moeten toelichten, en de verschillende verhoudingen duidelijk moeten maken, maar ook de juiste verwachtingen moeten wekken. Het is immers de Commissie die KGG

adviseert, en KGG die beslist. De woningeigenaar die het oneens is met het besluit van KGG kan daartegen bezwaar maken en zo nodig in beroep gaan.

Het is van groot belang dat er geen ruis, verkeerde verwachtingen of ongenoegen ontstaat. Dit zal een goede en intensieve afstemming tussen de Commissie en I3ML vragen, en een regelmatige evaluatie.

Dit document is een uitgave van:

Commissie Mijnbouwschade

Postbus 965

6040 AZ Roermond

T +31 (0) 88 042 42 70

E algemeen@commissiemijnbouwschade.nl

W www.commissiemijnbouwschade.nl