

Rondetafelgesprek over 'Afhandeling mijnbouwschade Groningen'

Den Haag, 19 juni 2019, cluster wetenschap

Herman Bröring (hoogleraar bestuursrecht Rijksuniversiteit Groningen)

Position paper met het oog op de volgende vragen:

- 1) *Hoe kan het belang van gedupeerden voorop worden gesteld?*
- 2) *Wat is er nodig om de grote aantallen openstaande schades af te handelen?*
- 3) *Hoe om te gaan met nieuwe schades?*

De nadere onderbouwing van het onderstaande is grotendeels terug te vinden in het separaat opgenomen concept-hoofdstuk over publiekrechtelijke schadeafhandeling.

Juridische grondslag

Bewoners met schade of een onveilig huis als gevolg van de gaswinning hebben op grond van het Burgerlijk Wetboek, dus *wettelijk*, een individueel recht op schadevergoeding (art. 6:177 en/of 6:162) en/of versterking (art. 6:184 en/of 6:162). Daarnaast kan voor versterking een (publiekrechtelijke) grondslag worden gevonden in de Mijnbouwwet (art. 52g lid 2). Het bestaan van *individuele* (subjectieve) rechten staat aan *algemene* schaderegelingen zoals bijvoorbeeld de recente stuwmeerregeling niet in de weg, mits zulke regelingen geen enkele gedupeerde in zijn recht aantasten. Praktische gesproken, betekent dit dat algemene regelingen uit *juridisch* oogpunt *ruimhartig* moeten zijn. Dit geldt met inbegrip van oplossingen die samenhangen met collectieve plannen die bijvoorbeeld voortkomen uit dorpsinitiatieven voor perspectiefverbetering. De juridische grondslag voor ruimhartig beleid is in de huidige constellatie van publiekrechtelijke aard, en niet problematisch.

Categorisering; zgn. stuwmeerregeling

In ongeveer zeven jaar tijd (sinds 'Huizinge 2012') zijn er diverse schadeprocedures en -regelingen voor soortgelijke situaties getroffen (handboek, protocol en kwaliteitseisen NAM; idem met uitvoering CVW, met invloed NCG; aangevuld door Arbitersprocedure; bestuursrechtelijke procedures en normen, nu TCMG en straks IMG); tussendoor bijzondere categorieën, waaronder oude gevallen die nog door NAM zelf afgehandeld worden; dhz-aanpak zoals Heft in Eigen Hand; recent: de zgn. stuwmeerregeling). Met deze opeenvolging van procedures en regelingen is de ongelijke behandeling van bewoners een gegeven. Niet alleen uit juridisch, maar ook en vooral uit sociaal en psychologisch oogpunt is ongelijke behandeling riskant en daarom ongewenst. Opeenvolgende ongelijke behandeling wegens steeds terugkerende *uitvoeringsproblemen* is zacht gezegd niet fraai. In juridisch opzicht is een verschil in behandeling van vergelijkbare groepen verdedigbaar wanneer voor het verschil deugdelijke gronden zijn aan te voeren. De recent voorgestelde stuwmeerregeling, waarmee wordt beoogd een achterstand weg te werken opdat de procedure bij de TCMG op reguliere wijze – dus met inbegrip van de geldende beslistermijnen – kan worden doorlopen, kan een toetsing aan het gelijkheidsbeginsel doorstaan, mits i) deze regeling minimaal recht doet aan de subjectieve rechten zoals deze uit het Burgerlijk Wetboek voortvloeien, ii) zij een door nood geboren uitzonderingskarakter heeft en iii) zij geen verplaatsing van het probleem betekent.

Ad i

Met de verfijning van de regeling naar omvang van de schade – € 4000 + € 1000: alleen geld; € 10.000 + € 1000: een aannemersvariant (dan melding vóór 1 januari 2019); de gewone TCMG-procedure – en de keuzevrijheid van de gedupeerden zijn de rechten die gedupeerden naar de maatstaf van het

Burgerlijk Wetboek hebben in beginsel gegarandeerd. Bijzondere aandacht verdient dat mensen weloverwogen hun keuze weten te maken, dat wil zeggen weten waarvoor zij tekenen. Kan men zelf de aard en omvang van de schade beoordelen? Denk onder andere aan schade aan fundamenteën. Tekent men alleen voor schade die men uitdrukkelijk heeft waargenomen? Wat is praktisch gezien de bewijspositie als men een vergoeding heeft aanvaard, terwijl men kort daarna met een nieuwe beving en mogelijk daardoor veroorzaakte schade of schadeverergering wordt geconfronteerd? Interessant in dit verband is dat van de kant van de TCMG was te beluisteren dat mensen graag een schadeopnemer, of andere deskundige, op bezoek zien komen, omdat deze de onzekerheid kan beperken.

Ad ii

De opeenvolgende regelingen getuigen in belangrijke mate van de *reactieve* in plaats van proactieve opstelling die in het onderhavige dossier voor de overheid zo kenmerkend is. Het waren vooral de bekende bevingen te Huizinge (2012), Zeerijp (2018) en Westerwijtwerd (2019) die tot belangrijke koerswijzigingen in de schadeafhandeling leidden. Deze reactieve benadering past bij een Haagse benadering waarin de mijnbouwschadeproblematiek geruime tijd als een ver-van-mijn-bedshow werd beschouwd en de hoop werd – en waarschijnlijk wordt – gekoesterd dat het, na de reductie van de gaswinning uit het Groningenveld, allemaal wel zal loslopen. Wie deze hoop en daarmee het toeval voor het toepasselijke schadeafhandelingsregiem doorslaggevend laat zijn, kan verweten worden een willekeurige behandeling van mensen die in een gelijke situatie verkeren op de koop toe te nemen. Tegen deze achtergrond moet *tevoren* worden nagedacht over hoe – na nieuwe relatief zware bevingen – met incidentele, relatief fors verhogingen van schadeclaims wordt omgegaan. Het moet geen loterij zijn onder welk regiem men valt. Meer rationaliteit over de hele tijdslijn is wenselijk, waarbij *proactief* rekening wordt gehouden met ongunstige scenario's.

Ad iii

Met de stuwmeerregeling kunnen vele schadegevallen snel door de TCMG worden afgehandeld. Het is nog de vraag of het echte probleem vervolgens ook vlot wordt verholpen. Gedoeld wordt op de groep gedupeerden die geen genoegen willen nemen met alleen het geld of die zelf niet in staat zijn de schade weg te werken, maar afhankelijk zijn van aannemers. Hoe groot is de benodigde bouwcapaciteit, en is die capaciteit wel aanwezig? In geval van een tekort kan de stuwmeerregeling een verplaatsing van het probleem betekenen. Betrouwbare informatie en eerlijke communicatie daarover zijn belangrijk. Wie beschikt over deze informatie? Kan de overheid bij een gebleken capaciteitstekort helpen om deze weg te nemen? Kan een meer planmatige aanpak, waarbij voor zover mogelijk wordt aangesloten bij voorgenomen versterkingsmaatregelen en dorpsinitiatieven, bijdragen aan meer zekerheid voor gedupeerden? Inderdaad kan snelheid bijdragen aan het terugwinnen van vertrouwen. Maar ook een lagere snelheid gekoppeld aan zekerheid over wanneer het probleem wordt aangepakt, kan daaraan bijdragen.

De mensen met meervoudige en grote schade

In het overgrote deel van de gevallen gaat het om relatief kleine schades. Voor deze gevallen kan gekozen worden voor lichte besluitvorming, waarbij kan worden gespaard op overhead ('proceskosten'). Een voorbeeld is de aannemersvariant, gecombineerd met een vorm van certificering of steekproefsgewijze controle achteraf. Ook met de reguliere procedure kunnen veel zaken worden afgedaan. Zo kan ruimte worden gemaakt om de groep meervoudige en grote schades aan te pakken. Voorkomen moet worden dat deze groep als gevolg van het streven naar hoge afdoeningscijfers onderaan de stapel belandt. Deze categorie verdient juist een prioritaire behandeling, omdat daarin relatief veel mensen zitten die de grootste zorgen hebben.

Beslistermijn

Voor de zaken die bij de TCMG (formeel: de minister) aanhangig zijn, gelden de beslistermijnen van de Algemene wet bestuursrecht. De beslistermijn is voor de primaire besluitvorming een redelijke termijn, met als uiterste grens acht weken na ontvangst van de aanvraag (art. 4:13 Awb). Er zijn verlengingsmogelijkheden. Een termijn van vijftien maanden, laat staan van twee keer vijftien maanden, is te lang. Dit is slechts dan anders wanneer de TCMG zich kan beroepen op overmacht (art. 4:15 lid 2 onder c Awb). Of daarvan sprake is, kan sterk worden betwijfeld. Bij het treffen van een schaderegeling moet namelijk op voorhand rekening worden gehouden met een af en toe sterk verhoogde instroom, aangezien ter zake deskundige instituten de verwachting hebben uitgesproken dat ondanks het (geleidelijk) dichtdraaien van de gaskraan aan de bevingen niet meteen een eind komt, en dus ook niet aan golven schadeclaims. Dit is geen pleidooi voor ingebrekestellingen en dwangsomprocedures (in tegendeel, want zij gaan met extra bureaucratie gepaard), maar wel voor een vertragingsvergoeding ambtshalve in de gevallen waarin de beslistermijn wordt overschreden. Vergelijk de € 1000 van de stuwmeerregeling. Iets dergelijk dient structureel van toepassing te zijn, dus ook voor zaken die niet onder deze regeling vallen. Voor toekomstige zaken zullen de ten opzichte van de Algemene wet bestuursrecht langere beslistermijnen van de Wet Instituut Mijnbouwschade Groningen gaan gelden, maar daarop mag juridisch niet worden geanticipeerd, omdat die anticipatie ten nadele van rechtszoekenden is en een grondslag enkel in beleid daarvoor niet toereikend is.

Organisatie

De ontwikkeling in de 'governance' van de afgelopen jaren laat zich samenvatten met de termen opschaling, fragmentatie en 'van governance naar government'. Om *fragmentatie* tegen te gaan, dient de versterking van gebouwen niet te worden losgekoppeld van de schadeafhandeling (mede omdat voor beide geldt dat zij wortels in het Burgerlijk Wetboek hebben, en omdat één bouwklus veel praktischer en minder belastend is dan opeenvolgende bouwklussen). Dit wil zeggen dat ook de versterkingsopgave bij het IMG moet worden ondergebracht.

Wetsvoorstel Wet Instituut Mijnbouwschade Groningen

Bij de behandeling van dit wetsvoorstel dient het Parlement het belang van de bewoners voorop te stellen. Principiële beschouwingen over verschillen tussen privaatrecht en bestuursrecht, en tussen civiele en bestuursrechter, dragen aan dat belang niet noodzakelijkerwijs bij. De bewoners zijn in het algemeen, ondank hun begrijpelijke wantrouwen jegens de overheid, duidelijk beter gediend met schadeafhandeling door een bestuursorgaan dan door NAM (denk aan algemene beginselen van behoorlijk bestuur, openbaarheid van bestuur, controle door de Nationale ombudsman en parlementaire controle; coulancebeleid). Verder is de procedure bij de bestuursrechter laagdrempeliger dan die bij de civiele rechter. Dit neemt niet weg dat het de Hoge Raad is, die het meest geëquipeerd is om in de aan de orde zijnde schadematerie de lijnen uit te zetten. Met de inschakeling van de zgn. grote kamer (art. 8:10a Awb) kan deskundigheid vanuit de Hoge Raad worden ingebracht. Ook zou met het oog op de inbreng van deze deskundigheid een bijzondere voorziening in de Wet Instituut Mijnbouwschade Groningen kunnen worden opgenomen. Dit punt moet worden onderscheiden van de (on)wenselijkheid van exclusiviteit van de bestuursrechtelijke weg, omdat in de discussie daarover ook andere aspecten dan deskundigheid van betekenis zijn.