

Position Paper Hans Engels, burgemeester van Loppersum en regionaal bestuurlijke trekker schade

Rondetafelgesprek Vaste Kamercommissie Economische Zaken en Klimaat op 9 oktober 2019

Geachte leden van de Vaste Kamercommissie Economische Zaken en Klimaat,

Graag maak ik tijdens dit rondetafelgesprek gebruik van de gelegenheid om met u van gedachten te wisselen over de afhandeling van schademeldingen onder de Tijdelijke wet Groningen.

De afgelopen tijd zijn er belangrijke stappen gezet op het gebied van (het verlagen van) de gaswinning en de afwikkeling van schademeldingen in het publiek domein. Toch zijn we er nog niet. De TCMG kwam in 2018 maar moeizaam op gang. Inmiddels lijkt het erop dat een aanzienlijk deel van de 13.500 schademeldingen die van CVW werden overgenomen, zijn opgepakt. Maar tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat er sindsdien 24.500 schademeldingen zijn bijgekomen, waarvan een aanzienlijk aantal in de maanden na de beving bij Westerwijrtwerd in mei 2019.

Daarnaast weten we dat, alle maatregelen ten spijt om de gaswinning zo snel mogelijk naar nul te brengen, er lange tijd zit tussen de maatregel en het effect. Dit brengt met zich mee dat de regio nog geruime tijd (wellicht zelfs decennia) te maken zal hebben met schade en onveilige situaties als gevolg van de gaswinning.

Dit betekent dat het Instituut Mijnbouwschade, dat onder de Tijdelijk wet Groningen verantwoordelijk zal worden voor de afhandeling van mijnbouwschade veroorzaakt door bodembewegingen in het Groningenveld en de gasopslag bij Norg, zich voor een lastige en grote taak gesteld ziet.

Uitgangspunten

Allereerst hopen wij dat de uitgangspunten zoals die gezamenlijk door de maatschappelijke organisaties en de regio in het startdocument van 23 mei 2017 zijn neergelegd en in 4 pijlers door de TCMG zijn omarmd, ook onder de Tijdelijk wet Groningen als uitgangspunt zullen blijven dienen. Deze pijlers zijn:

1. Een rechtvaardige schadebepaling
2. Een ruimhartige benadering van het causaliteitsvraagstuk
3. Onafhankelijke uitvoering van NAM en de minister van EZK
4. Oog voor de menselijke maat

Het wetsvoorstel voorziet in een wettelijke regeling voor de afhandeling van *alle* vormen van schade als gevolg van bodembeweging door de aanleg of exploitatie van een mijnbouwwerk ten behoeve van gaswinning uit het Groningenveld of de gasopslag bij Norg. Dit vormt een belangrijke wijziging in positieve zin ten opzichte van de afhandeling door de TCMG waar enkel fysieke schade kan worden meegenomen in de beoordeling van de aanvraag. Bovendien worden geen groepen of objecten uitgezonderd van schadevergoeding. Hierdoor lijken in de nieuwe situatie belangrijke knelpunten die golden ten opzichte van de zogenaamde 'oude schades' opgeheven. De regio ziet graag dat, gelet op het voorgaande, extra aandacht wordt gegeven aan groepen schademelders die in het verleden om welke reden dan ook bot vingen. Hierbij kan gedacht worden aan ondernemers/mkb'ers, agrariërs, monumenteneigenaren en andere.

Drie pijlers binnen de Tijdelijke wet Groningen

De Tijdelijke wet Groningen hanteert blijkens de eerder genoemde toelichting van EZK op 8 juli 2019 een drietal pijlers:

1. Onafhankelijke schadeafwikkeling
2. Integraliteit
3. Borging menselijke maat

Het valt meteen op dat de ruimhartige benadering van de schade in de aanvragen niet meer expliciet als pijler wordt genoemd. Wij vinden dat een gemiste kans, nu het vertrouwen van de gedupeerden in de nieuwe regelgeving mede hierdoor zal worden bepaald. Niemand zit te wachten op een systeem waarbij op zuiver juridische wijze wordt uitgevochten welk schadebedrag in de gegeven situatie rechtmatig is. Daarenboven kunnen veel procedures met bijbehorende kosten juist bij een ruimhartige benadering worden voorkomen.

Daarnaast willen wij opmerken dat het aspect 'schadepreventie' niet als autonome doelstelling is benoemd. In dat opzicht herinneren wij graag aan de twee primaire beleidsdoelen welke in juni 2016 door EZK zijn gepresenteerd:

- a. Veiligheid
- b. Schadepreventie

Ten aanzien van het eerste doel zijn er inmiddels stappen gezet, maar wat betreft de ambitie met betrekking tot schadepreventie constateren wij geen directe ontwikkeling. Dit is naar onze mening ongewenst, vooral omdat naar het actuele inzicht slechts een beperkt deel van de bestaande woningvoorraad voor versterking in aanmerking komt. Dit maakt dat bij het merendeel van de bestaande woningen de weerstand tegen lichtere bevingen onveranderd blijft, zodat (cumulatie van) schade door mijnbouw en herhaald schadeherstel gedurende de komende jaren zeer waarschijnlijk is. Het zou daarom goed zijn om de mogelijkheid van schadepreventie te laten onderzoeken en adequate maatregelen autonoom, of als integraal onderdeel van schadeherstel, uit te voeren.

Dan een aantal opmerkingen over de drie genoemde pijlers.

1. Onafhankelijke schadeafhandeling

Onafhankelijke schadeafhandeling betekent in dit dossier niet alleen dat NAM niet meer over de hoogte van het schadebedrag beslist ("veroorzaker bepaalt"), maar ook dat gedupeerden niet hoeven te procederen tegen NAM of dat NAM als procedureel sterke partij tegenover de burger staat. Dat lijkt een goed uitgangspunt.

Op het moment dat een gedupeerde kiest voor de bestuursrechtelijke route via het IMG, draagt hij zijn vordering aan de NAM over aan het IMG. Van deze overdracht wordt echter mededeling gedaan aan NAM. Met andere woorden, NAM wordt geïnformeerd over de overdracht van de vordering. Het gevolg kan zijn dat NAM als derde-belanghebbende in de zaak dient te worden betrokken. Dit is wellicht juridisch correct, maar het draagt niet bij aan het gevoel van een onafhankelijke schadeafhandeling. Daartoe kan in memorie worden geroepen de onevenwichtige procesbalans van gedupeerden ten opzichte van de NAM als procespartij in Arbiterzaken. Indien NAM als derde-belanghebbende in een procedure onder de Tijdelijke wet Groningen wordt betrokken, zal de ongelijkheid van de gedupeerden niet anders zijn.

Met de beantwoording van prejudiciële vragen door de Hoge Raad van 19 juli 2019 wordt steeds meer duidelijk dat naast NAM ook EBN (met andere woorden de Staat der Nederlanden) aansprakelijk is voor de schade die voortvloeit uit bodembeweging door de gaswinning. Het karakter van het IMG, zijnde een ZBO zonder rechtspersoonlijkheid en zonder eigen personeel, brengt met zich mee dat de onafhankelijkheid ervan op de tocht kan komen te staan. Temeer nu het personeel

van het IMG in dienst is van EZK en het IMG onder de rechtspersoon "de Staat" valt. Daar staat weliswaar tegenover dat het IMG niet ondergeschikt is aan de minister en dat de minister daarom geen instructies kan geven (artikel 21 Kaderwet ZBO's), maar deze juridische waarheid kan, zoals gezegd, ver afstaan van het rechtsgevoel van de gedupeerden in het gebied.

2. Integraliteit

Ten aanzien van de tweede pijler 'Integraliteit' willen wij een drietal punten over het voetlicht brengen.

Gegevensuitwisseling

In het AO Mijnbouw Groningen van 27 juni 2019 is aandacht gevraagd voor informatie-uitwisseling tussen de TCMG en/of de NCG met gemeenten. Bij brief aan de Tweede Kamer van 11 september 2019 stellen de ministers van EZK en BZK dat het automatisch informeren, anders dan het delen van informatie wegens de uitvoering van een wettelijke taak, niet opportuun wordt geacht. De ervaring leert dat ook wanneer de uitvoering van taken op basis van een wettelijke grondslag geschiedt, (privacygevoelige) gegevens veelal niet worden gedeeld, of eerst na veel aandringen. Dit is niet in het belang van gedupeerden, die juist grote waarde hechten aan een voortvarende afhandeling van de schade.

Het klemmt in die zin dat de Tijdelijke wet Groningen blijkens artikel 3, vierde lid van het wetsvoorstel bepaalt dat de exploitant en het IMG elkaar desgevraagd de informatie verstrekken die noodzakelijk is in het belang van de goede uitvoering van de taak. De vraag rijst dan ook waarom een dergelijke bepaling niet zou kunnen worden opgenomen ten behoeve van het verstrekken van informatie aan overheden in het belang van de goede uitoefening van hun taken. Het lijkt overbodig te zeggen dat overheden aan de AVG gebonden zijn en zowel de AVG als de uitvoeringswet Gegevensbescherming respecteren bij de uitoefening van hun taken.

Eén loket

Blijkens een toelichting op de Tijdelijke wet Groningen op 8 juli 2019 in het provinciehuis te Groningen kunnen gemengde schades (bijvoorbeeld door zoutwinning) gemeld bij het IMG, waarbij de Commissie Mijnbouwschade in beginsel deze schade zal meenemen in de afwikkeling van de melding. Het moge duidelijk zijn dat de regio de "één-loket-gedachte" toejuicht en graag zou zien dat gedupeerden met schade, los van de aard ervan, dan ook zich kunnen vervoegen bij het IMG. Dit om te voorkomen dat gedupeerden van het kastje naar de muur worden gestuurd en (hierdoor) onnodige vertraging in de afhandeling zal plaatsvinden.

In de Tijdelijke wet Groningen wordt geregeld dat dat andersoortige schade ook via het publieke spoor wordt afgehandeld. Het gaat dan bijvoorbeeld om waardedaling van onroerend goed, immateriële schade en financiële bedrijfsschade. Nu loopt dit nog via NAM of is er helemaal geen proces ingeregeld. Het is dan ook van groot belang dat deze schadesoorten op korte termijn kunnen worden behandeld. Het is daarom belangrijk dat de Tijdelijke wet Groningen spoedig in werking treedt. Uitstel van inwerkingtreding van de wet is daarom niet wenselijk.

Bewijsvermoeden

Het bewijsvermoeden blijkt niet onverkort te gelden voor alle vormen van schade die bij het IMG worden gemeld en afgehandeld. Weliswaar kan het zijn dat, in het geval van gemengde schade, de causaliteit met zich meebrengt dat andere schade 'meelift' met de fysieke schade, maar hiervoor is geen grondslag terug te vinden in het wetsvoorstel, noch is sprake van heldere criteria of een duidelijke norm.

3. Borging menselijke maat

Het is ons niet geheel duidelijk hoe de derde pijler "borging menselijke maat" in het wetsvoorstel tot uiting komt. Er kan enkel vastgesteld worden dat het IMG zo onafhankelijk mogelijk opereert (zie voor de kanttekeningen hierboven onder "onafhankelijke schadeafhandeling"). Dit brengt met zich mee dat – anders dan in het conceptwetsvoorstel voor versterking – er geen Raad van Advies of soortgelijke instantie zal zijn die het IMG gevraagd en ongevraagd van advies dient.

Dit betekent dat de schademelders het moeten doen met de verplichting van het IMG om de "maatschappij te betrekken en hiervoor verantwoording af te leggen". Wij zien dit als een te minimale vorm van publiek verantwoording, waarbij het zeer de vraag is of de "borging van de menselijke maat" hiermee is verzekerd.

Oude schadegevallen

De tekst en de ratio van de Tijdelijke wet Groningen roepen de behoefte op toch een paar opmerkingen te maken over de zogenaamde oude schadegevallen. Nog altijd is een aantal schades van voor 31 maart 2017 niet opgelost. Nieuwe regelgeving brengt de mensen achter deze meldingen veelal geen soelaas. Het is voor de efficiëntie, maar ook voor de geloofwaardigheid van een nieuwe koers, echter van belang om aandacht te houden voor het werken naar een oplossing voor deze, veelal complexe, schadegevallen. Eerst dan zullen positieve aspecten van een nieuwe werkwijze of een nieuw wettelijk systeem van schadeafhandeling worden herkend.

Daarnaast vragen wij aandacht voor de groep 'Nieuwe' oude schadegevallen, waaronder te verstaan de zogenaamde C-schades die door NAM/CVW zijn beoordeeld in de periode 2012-2016. Het is goed denkbaar dat zowel binnen als buiten de zogenaamde NAM-schadecontour een C-schade uit die periode onterecht *niet* als schade door mijnbouw is beoordeeld. Inmiddels weten we dankzij het brede onderzoek naar de schadeoorzaak door de TU Delft (2017-2018) dat in een aanzienlijk groter gebied dan de voormalige contour de toerekenbaarheid van schade door mijnbouw niet is te verwaarlozen. Bovendien wordt door de TCMG sinds begin 2019 bij de meeste schades boven het Groningenveld het wettelijk bewijsvermoeden toegepast als basis voor een zorgvuldige en ruimhartige schadeafhandeling. Dit rechtvaardigt een algehele herinterpretatie van deze oude schadegevallen.

Capaciteit

Tot slot enkele woorden over de mogelijke keerzijde van hoge ambities. Niet alleen bij de schadeafhandeling door NAM/CVW, maar ook meer recent bij de afhandeling van schade door de TCMG hebben wij gezien dat een voortvarende aanpak staat of valt bij de capaciteit om schades op te nemen, te beoordelen en af te handelen. Het inrichten van het IMG moet niet leiden tot een vertraging in de schadeafhandeling. Bij het IMG zal het de wens zijn om schademeldingen snel en accuraat af te doen. We hebben helaas bij de TCMG moeten constateren dat ambitie en werkelijkheid, waar het gaat om de snelheid in afhandeling in de aanloopfase, ver uit elkaar kunnen liggen. Het IMG zal daarom allereerst vanuit EZK voldoende op sterkte moeten worden gebracht, maar ook zullen voldoende deskundigen moeten kunnen worden betrokken. Hier kan het in belangrijke mate knellen wanneer bij het binnenhalen van deskundigheid steeds 'uit dezelfde vijver' moet worden gevestigd. Deze randvoorwaarden moeten in orde zijn, wil het IMG kunnen slagen.

Onze oproep aan u is, deze aandachtspunten mee te nemen in de beraadslaging in de Kamer.

Hans Engels

Burgemeester van de gemeente Loppersum en regionaal bestuurlijke trekker schade