



Retouradres Antwoordnummer 3061, 8000 WB Zwolle

De Minister van Economische Zaken en Klimaat
De heer drs. S.A. Blok

Cascadeplein 10
9726 AD Groningen

Antwoordnummer 3061
8000 WB Zwolle

0800 44 44 111
contact@schadedoormijnbouw.nl

Datum 10 november 2021

Betreft Toepassing bewijsvermoeden Norg en Noord-Drenthe

Referentienummer
IMG/Bestuur/2021/151

Geachte heer Blok,

Hierbij kom ik bij u terug op de motie van de Tweede Kamer over de toepassing van het bewijsvermoeden ten zuiden van Norg en in Noord-Drenthe. In deze motie wordt het Instituut Mijnbouwschade Groningen (hierna: het Instituut) opgeroepen om het bewijsvermoeden te blijven hanteren totdat de oorzaak van de in die gebieden ontstane schades is aangetoond. Ik zie deze motie als een belangrijk signaal van de politiek en ga daarover graag in gesprek met u.

Bij brief van 14 mei heb ik uw ambtsvoorganger geïnformeerd over de aanpassingen in de afhandeling van fysieke schade door het Instituut. Op 19 mei jl. heb ik deze aan de vaste commissie voor EZK toegelicht. Graag schets ik hierna eerst de achtergrond van de beslissing van het Instituut met betrekking tot het gebied waarin het bewijsvermoeden wordt toegepast.

Afbakening effectgebied

Het Instituut is op grond van de Tijdelijke wet Groningen belast met het vergoeden van alle mijnbouwschade die is veroorzaakt door de exploitatie van het Groningenveld en de gasopslag Norg en waarvoor de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM) wettelijk aansprakelijk is. Het Instituut dient deze taak onafhankelijk, objectief en ruimhartig uit te voeren.

Bij de beantwoording van de vraag of schade is veroorzaakt door mijnbouwactiviteiten, komt grote betekenis toe aan het wettelijk bewijsvermoeden. Dit bepaalt dat als een schade redelijkerwijs door mijnbouw zou kunnen zijn ontstaan, ervan uitgegaan moet worden dat dit het geval is, totdat het tegendeel is gebleken.

Zo lang als het wettelijk bewijsvermoeden geldt, bestaat er discussie over de afbakening van het gebied waar schades nog door mijnbouw zouden kunnen zijn ontstaan. Het Instituut heeft voor de afbakening van dit gebied sinds januari 2019 aansluiting gezocht bij het advies van een door de TCMG (voorganger van het IMG) ingesteld panel van deskundigen, dat dit adviseerde af te bakenen aan de hand van een tweetal criteria.

Eén van de criteria uit het paneladvies betrof de ligging van het gebouw binnen een afstand van 6 kilometer tot het Groningenveld of de gasopslag Norg. Dit criterium was niet ingegeven door de

invloed van aardbevingen (daarvoor was het andere criterium), maar hield verband met de diepe bodemdaling (en -stijging) bij het Groningenveld en de gasopslag Norg. Het panel hanteerde hierbij als aanname dat als schade optreedt door diepe bodemdaling deze in elk geval niet op een grotere afstand dan 6 kilometer van de locatie van het Groningenveld of de gasopslag Norg zou kunnen worden veroorzaakt. Dit criterium was evenwel niet gebaseerd op onomstreden wetenschappelijk onderzoek, omdat dit destijds niet voorhanden was. Bovendien was er onvoldoende tijd beschikbaar om een onderzoek uit te laten voeren voordat met de schadeafhandeling begonnen moest worden. Kort gezegd betekende het 6 kilometer-criterium dat als een gebouw binnen de maximale afstand van 6 kilometer van het Groningenveld of de gasopslag Norg was gelegen, eventuele schade werd vermoed mijnbouwschade te zijn, totdat het tegendeel was gebleken. Op die manier heeft het Instituut ook de schadeafhandeling in individuele dossiers ter hand genomen.

Onder de bij de schadeafhandeling betrokken deskundigen ontstond in de loop van 2020 evenwel discussie over de juistheid en relevantie van het 6 kilometer-criterium. Het Instituut heeft daarom alsnog wetenschappelijk onderzoek laten uitvoeren naar de reikwijdte van het effectgebied aan de hand van de afstand tot het Groningenveld of de gasopslag Norg. Deze onderzoeken zijn voor wat betreft de directe effecten van diepe bodemdaling uitgevoerd door TU Delft en TNO, en voor wat betreft de indirecte effecten door Deltares. Bij de uitvoering van hun onderzoek hebben TU Delft/TNO en Deltares op verzoek van het Instituut ruime veiligheidsmarges toegepast, zodat ook rekening is gehouden met bijzondere individuele omstandigheden, zoals dat een pand reeds kwetsbaar was door andere omstandigheden. Daarnaast is specifiek voor de omgeving van de gasopslag Norg onderzoek gedaan naar de betekenis van het aldaar optredende cyclische effect van de exploitatie van de gasopslag. Conclusie van deze onderzoeken was dat het 6 kilometer-criterium onjuist was. Voor een deel van het gebied was dit criterium te ruim, terwijl het voor een ander deel juist weer te krap was geformuleerd. Op grond van deze onderzoeken kan voor een tweetal delen van het gebied dat voorheen binnen het 6 kilometer-criterium viel, nu met voldoende wetenschappelijke zekerheid worden uitgesloten dat daar schade is ontstaan door het Groningenveld of de gasopslag Norg. Het gaat hierbij dan om een gebied ten zuiden van Norg tot in de stad Assen en om een deel ten zuiden van het Groningenveld, in Noord-Drenthe.

Het Instituut heeft in mei 2021 zijn werkwijze op deze nieuwe inzichten aangepast. Het bewijsvermoeden kan in deze gebieden namelijk niet meer van toepassing zijn (aangezien de schade niet "redelijkerwijs" door mijnbouw kan zijn ontstaan, zoals de wet eist) en daarom wordt voor deze gebieden in principe ook geen schadevergoeding meer toegekend.

Het Instituut onderkent uiteraard de gevolgen van zijn beslissing.

Het Instituut is zich bewust dat aanpassingen van zijn werkwijze wellicht tot onrust leiden. Het Instituut is dan ook terughoudend met het aanpassen van zijn werkwijze (waaronder aanpassingen van het effectgebied). In het onderhavige geval was echter sprake van belangrijke nieuwe wetenschappelijke inzichten, die van grote betekenis waren voor zowel de afbakening van het effectgebied als voor de wijze van schadeafhandeling binnen dat gebied. Het Instituut kan en mag daar zijn ogen niet voor sluiten gegeven zijn taak om alle *mijnbouwschade* te vergoeden. Het Instituut is niet bevoegd andere schade (die geen gevolg is van mijnbouw) te vergoeden. Het Instituut is dan ook gehouden om aan de hand van de meest actuele wetenschappelijke inzichten het effectgebied met de grootst mogelijke zorgvuldigheid af te bakenen, zeker nu het Instituut nog decennia lang vele gevallen van schade door mijnbouw moet afhandelen.

Ten tweede was het Instituut zich ervan bewust dat een wijziging van zijn werkwijze zou leiden tot een ongelijke behandeling van gelijke gevallen. Het Instituut had in de betreffende gebieden op basis van het advies van het panel namelijk in ongeveer achthonderd dossiers reeds een vergoeding toegekend. Deze beslissingen zouden met de kennis van nu anders zijn uitgevallen. Aan de andere kant zijn er in deze gebieden circa 25.000 woningen waarvoor nog geen schade was gemeld of afgehandeld. De eigenaren van deze woningen lopen als gevolg van de beslissing van het Instituut de schadevergoeding mis die in ongeveer achthonderd gevallen wel is toegekend. Dit wordt begrijpelijkerwijs als onrechtvaardig ervaren door de betrokkenen. Het Instituut kan het evenwel niet rechtvaardigen dat in 25.000 nieuwe gevallen welbewust onjuiste beslissingen zouden worden genomen of nieuwe wetenschappelijke inzichten zouden worden genegeerd.

Ten derde kan het zijn dat bij (een groot deel van) die 25.000 woningen daadwerkelijk schade aanwezig is. Ook in de motie van de Tweede Kamer wordt dit opgemerkt en wordt geconstateerd dat de woningeigenaren voor deze schade geen verhaal kunnen halen. Het bestaan van deze schade roept bij herhaling de vraag op of de onderzoeken waarop het Instituut zich baseert wel juist zijn en waardoor die schade dan wél is ontstaan? De realiteit is echter dat in heel veel woningen in Nederland schade aanwezig is. In de regel gaat het hierbij om schade van zeer beperkte omvang, maar ook grotere schades komen in heel Nederland voor. De oorzaak van deze schade is in het overgrote deel van de gevallen gelegen in de bouwkundige staat van het gebouw zelf, in omgevingsfactoren zoals de bodemgesteldheid dan wel in andere externe oorzaken. Deze schade kan doorgaans niet op een derde worden verhaald en is veelal ook niet verzekeraar. Dit soort schade komt in de regel dus voor risico van de woningeigenaar. Het bestaan van schade vormt naar het oordeel van het Instituut dan ook geen aanleiding om aan de juistheid van de uitgevoerde onderzoeken te twifelen. Deze zijn uitgevoerd door gerenommeerde wetenschappers op het gebied van bouwkunde en geologie en zij hebben bij de uitvoering van hun onderzoeken steeds zéér grote veiligheidsmarges aangehouden. De 25.000 woningen waar het hier om gaat, onderscheiden zich dan ook niet van de rest van Nederland.

Oplossingsrichtingen en de bijbehorende voor- en nadelen

Het Instituut ziet dan ook geen aanleiding om de in het effectgebied aangebrachte wijzigingen te herzien. Ik beschouw de motie van de Tweede Kamer op dit onderwerp echter als een belangrijk signaal waarover ik graag met u overleg voer. Een dialoog tussen het IMG als zelfstandig bestuursorgaan belast met de afhandeling van mijnbouwschade en de politiek is naar mijn mening immers onmisbaar om tot oplossingen te komen. Ik bespreek hierna daarom de belangrijkste opties:

- a) Toepassen bewijsvermoeden;
- b) Toepassen bewijsvermoeden met aantonen autonome oorzaak schade;
- c) Forfaitaire regeling.

Bij al deze opties moet worden bedacht dat als de wetgever ervoor kiest om een bijzonder regime in te stellen om deze groep van 25.000 woningeigenaren tegemoet te (kunnen) komen, dit zal leiden tot een olievlek-effect. Dit bijzondere regime zou namelijk niet gelden voor de woningen die weer net buiten deze gebieden zijn gelegen. Er valt bij een geografische afbakening per definitie iemand buiten de boot. De grens die wordt getrokken moet daarom objectief zijn te rechtvaardigen. Als dat niet zo is, leidt dat weer bij een nieuwe groep woningeigenaren tot het gevoel onrechtvaardig te zijn behandeld. Dit is in het bijzonder van belang, omdat de grens van een van de gebieden door de stad Assen loopt. In het geval van een bijzonder regime voor de 25.000 zullen daarmee dus woningen in dezelfde stad, wijk en zelfs straat, verschillend worden behandeld.

Ik zie hier geen rechtvaardiging voor. Er is immers in al deze gebieden, en dus in de gehele stad Assen, geen schade ontstaan als gevolg van de mijnbouwactiviteiten in het Groningenveld of de gasopslag Norg. Het enkele feit dat de groep van 25.000 initieel binnen een 6 kilometer-gebied lag waar het Instituut het bewijsvermoeden van toepassing heeft geacht, kan een dergelijk verschil in behandeling naar mijn indruk ook niet rechtvaardigen. Slechts een relatief heel klein deel van die groep had schade gemeld en voor de andere woningeigenaren was het wellicht niet eens bekend dat zij vielen binnen de originele afbakening van het effectgebied. Ik vrees er daarom voor dat het instellen van een bijzonder regime voor de groep van 25.000 woningeigenaren, ertoe zal leiden dat een andere (en grotere) groep van woningeigenaren zich onrechtvaardig behandeld voelt.

Dat gezegd hebbende, liggen er in theorie drie opties voor.

a) Toepassing bewijsvermoeden

In de eerste plaats zou de wetgever het Burgerlijk Wetboek kunnen aanpassen op een manier waarop het bewijsvermoeden toch van toepassing is in de betreffende gebieden. Dit kan – kort gezegd – door artikel 6:177a BW te voorzien van een geografische aanduiding. Dit sluit aan bij de motie van de leden Nijboer c.s. van 29 september 2021 (nr. 900).

Een dergelijke wetswijziging zal vrijwel zeker niet leiden tot de genoegdoening die de Indieners van de motie beogen. Zoals hiervoor is toegelicht, is op grond van de hiervoor besproken wetenschappelijk onderzoeken komen vast te staan dat de schade in deze gebieden niet door de mijnbouwactiviteiten in het Groningenveld of de gasopslag Norg kán zijn ontstaan. Dit betekent dat ook als het bewijsvermoeden wel van toepassing was, dit vermoeden steeds zal zijn weerlegd aangezien op voorhand vaststaat dat de betreffende schade niet daadwerkelijk mijnbouwschade is. Dit betekent dat het Instituut alsnog geen schadevergoeding kan toekennen. Het wettelijk vastleggen van het bewijsvermoeden is dus geen oplossing.

b) Toepassing bewijsvermoeden met aantonen autonome oorzaak

Een tweede mogelijkheid is dat de wetgever bepaalt dat het bewijsvermoeden in deze gebieden van toepassing moet zijn én dat het vermoeden alleen weerlegd kan zijn indien het Instituut aantoonbaar de geconstateerde schades dan wél zijn ontstaan. Deze optie lijkt in lijn te zijn met de motie van de leden Mulder en Grinwis van 29 september 2021 (nr. 899).

Een dergelijke wetswijziging levert echter een schijnconstructie op. Duidelijk is immers dat de betreffende schade hoe dan ook niet door de mijnbouwactiviteiten in het Groningenveld of de gasopslag Norg is ontstaan. Dit betekent dat de omvang van een eventuele vergoeding afhankelijk wordt van hoe complex het is om de oorzaak van de betreffende schade aan te tonen of de diepgang waarmee het Instituut dit onderzoek laat uitvoeren. Daarmee wordt de omvang van de vergoeding van deze groep afhankelijk van factoren die geheel los staan van de invloed van mijnbouw en in feite betekent dit dat de toegekende vergoeding willekeurig zou zijn. Dat past niet bij de taak of de opdracht van het Instituut.

Bovendien zouden met deze vorm van tegemoetkoming zeer hoge uitvoeringskosten gemoeid zijn; nu het Instituut in voorkomend geval naar verwachting uiteindelijk zo'n 500.000 individuele schades (25.000 woningen met gemiddeld 20 schades/gebreken) zal moeten laten onderzoeken door onafhankelijke deskundigen. Deze kosten zijn moeilijk te rechtvaardigen, nu op voorhand duidelijk is dat geen van deze schades het gevolg is van de mijnbouwactiviteiten in het Groningenveld of de gasopslag Norg.

Deze optie lijkt mij gelet op het voorgaande niet rechtvaardig of doelmatig en dus niet aan te bevelen.

c) Een andere tegemoetkoming of subsidie

De derde optie is om het Instituut de taak te geven om een forfaitaire tegemoetkoming te bieden aan de groep van woningeigenaren die nu buiten het effectgebied blijkt te vallen.

Het Instituut heeft een dergelijke forfaitaire tegemoetkoming ook toegekend in de circa 1.500 dossiers waarvan de behandeling is stilgelegd op het moment dat het onderzoek van TU Delft en TNO is aangekondigd. Deze groep van aanvragers krijgt namelijk, ook al is er geen mijnbouwschade aan hun woning ontstaan, de maximale overlastvergoeding toegekend van € 1.000,-. Met deze vergoeding worden zij tegemoetgekomen voor de onrust die zij hebben ervaren en de teleurgestelde verwachtingen die zij hadden bij de schadeafhandeling. Het Instituut kent deze tegemoetkoming om deze reden niet toe aan eigenaren die op het moment dat het onderzoek werd aangekondigd, nog geen schade hadden gemeld, maar die dat bijvoorbeeld pas later of (nog) niet hebben gedaan.

Het is vanzelfsprekend het voorrecht van de politiek om te beslissen dat een soortgelijke tegemoetkoming ook moet worden toegekend aan een grotere groep van eigenaren, bijvoorbeeld zij die inmiddels wel schade hebben gemeld of aan de gehele groep van 25.000 eigenaren, of om te kiezen een hoger bedrag vast te stellen voor de tegemoetkoming. Dit zou dan een vorm van onverplichte compensatie zijn.

Een alternatief is om deze tegemoetkoming vorm te geven als een subsidie, zodat de vergoeding ook daadwerkelijk zal worden besteed aan verbetering of verduurzaming van de woning in kwestie. Dit verdient naar mijn mening aanbeveling ten opzichte van de hiervoor genoemde optie van een financiële tegemoetkoming, maar ook dat betreft uiteraard een politieke keuze. In het geval u hiervoor zou kiezen, lijkt het mij het meest doelmatig om hiervoor de reeds bestaande waardevermeerderingsregeling te gebruiken (die namens u wordt uitgevoerd door SNN).

Deze opties lijken mij op zichzelf goed uitvoerbaar, zowel in de vorm van een onverplichte compensatie als een subsidie voor woningverbetering en verduurzaming, en leiden ook niet tot onnodig hoge uitvoeringskosten.

Het voornaamste bezwaar tegen deze opties is dat het – zoals hiervoor genoemd – leidt tot een ongelijke behandeling met de woningeigenaren die weer net buiten dit gebied vallen, in het bijzonder dus het hiervoor genoemde deel van de stad Assen. Het onderscheid tussen de woningeigenaren aan de ene kant van de straat die een tegemoetkoming ontvangen en de eigenaren aan de andere kant van de straat, die geen vergoeding kunnen krijgen, valt objectief eigenlijk niet te rechtvaardigen. Dat zal, zo vrees ik, daarmee weer voor een nieuwe groep tot gevoelens van ongelijke behandeling leiden. Dit geldt zeker indien als gevolg van het toekennen van een dergelijke tegemoetkoming, ook nog een aanspraak zou ontstaan op € 4.000 euro aan subsidie op grond van de waardevermeerderingsregeling.

Tot slot

Het Instituut heeft er gelet op het voorgaande voor gekozen om, binnen de kaders van zijn wettelijke taak, alleen nog schade te vergoeden in de gebieden waar de schade daadwerkelijk door mijnbouw kan zijn ontstaan en daar ook toepassing te geven aan het bewijsvermoeden. Voorts krijgen de eigenaren van wie reeds een aanvraag in behandeling was op het moment dat de afhandeling voor deze gebieden was stilgelegd een eenmalige overlastvergoeding van

€ 1.000,-. Vanzelfsprekend is het Instituut graag bereid om bij te dragen aan de uitvoering, als er politiek een andere oplossingsrichting wordt gekozen. Het is immers niet gewenst dat bewoners zich bij weer een andere instantie ("loket") moeten melden.

Tot een nadere toelichting en overleg ben ik graag bereid. De Vaste Commissie voor Economische Zaken en Klimaat heeft laten weten haar eind november geplande werkbezoek aan het Instituut uit te moeten stellen tot begin 2022. Tijdens dit bezoek licht ik het voorgaande graag toe, maar dit kan ook eerder. Het Instituut is graag bereid, eventueel samen met TNO/TU Delft, een technische briefing in de Tweede Kamer te verzorgen indien daar behoefte aan bestaat.

Met vriendelijke groet,



S.C.J.J. (Bas) Kortmann
Voorzitter Bestuur Instituut Mijnbouwschade Groningen