Rondetafelgesprek over mentale versterking gaswinning van Groningen

Den Haag, 21 juni 2018, cluster wetenschap

Herman Bröring (hoogleraar bestuursrecht Rijksuniversiteit Groningen)

*De rol van het recht bij mentale versterking*

*Vooraf*

Als wetenschappelijk jurist ben ik geen expert op het gebied van mentale versterking. Mentale versterking is vooral een zaak voor (sociaal)psycholologen; zie met name het onderzoek van prof. Tom Postmes en anderen. Maar uit juridisch oogpunt valt er toch iets over mentale versterking te zeggen.

Mentale versterking lijkt slechts symptoombestrijding te zijn: de achterliggende problemen moeten worden aangepakt. Dan gaat het allereerst om problemen van natuurwetenschappelijke aard (ondergronds: gaswinning, al dan niet in combinatie met andere aspecten; bovengronds: bouwkwaliteit). Het recht speelt bij dit type problemen een belangrijke rol (instemmingsbesluit gaswinning resp. vaststelling operationele strategie; bouwnormen) en voorts waar dit type problemen vergezeld gaat van schade (schadevergoeding) en dreigende schade of gevaar (fysieke versterking). Een goed functionerend rechtsstelsel helpt mensen in een complexe context van schadeveroorzaking en dreiging van schade en gevaar overeind te blijven en toekomstperspectief te blijven zien.

 Het recht staat niet op zich zelf, maar is geënt op onder meer (sociaal)psychologische en achterliggende biologische inzichten. Ik stip dit enkel aan, en geef een uitwerking voor de problematiek in Groningen.

*Fundamentele rechten*

In het recht – onder meer het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) – wordt erkend dat mensen recht hebben op leven (art. 2), op privé- en familieleven (art. 8) en op eigendom (Eerste Protocol EVRM). Met deze rechten wordt recht gedaan aan onder meer de biologisch en psychologisch gefundeerde wil tot overleven en voortplanten en behoefte aan veiligheid en toekomstperspectief. Mensen moeten iets hebben om voor te leven en zorgen. De (dreigende) beschadiging van eigendom betekent niet alleen een aantasting van de aan eigendom verbonden genotsrechten (wonen) en beschikkingsrechten (verkopen), maar ook van de waarden die eigendom vertegenwoordigt zelf (respect voor de integriteit of heelheid van onder meer bouwobjecten, en dan niet alleen van monumenten).[[1]](#footnote-1)

Het zijn dus basale biologische en psychologische gedachten die verklaren waartoe het recht op aarde is, namelijk voor de bescherming van eigendom en andere fundamentele rechten. Voor de mentale versterking van bewoners is van belang ten eerste dat (er door NAM en overheid blijk van wordt gegeven dat) de fundamentele rechten worden gerespecteerd en ten tweede dat bewoners het in eigen hand hebben om in geval van een (vermeend) gebrek aan respect de naleving van deze rechten af te dwingen (toegang tot de rechter; art. 6 en art. 13 EVRM).

Dit laatste is voor wat betreft de schadevergoeding inmiddels *op papier* verbeterd. De Tijdelijke commissie mijnbouwschade Groningen (TCM) heeft echter nog nauwelijks schadebesluiten genomen: het nieuwe stelsel moet nog gaan draaien. Bovendien verloopt de afwikkeling van oude gevallen (afwikkeling door NAM vóór 1 juli 2018) onbevredigend en zijn er signalen dat procedures bij de Arbiter Bodembeweging in toenemende mate vastlopen, in die zin dat weliswaar de aansprakelijkheid (causaliteit) wordt vastgesteld, maar conflicten over het schadebedrag verzanden.

De fysieke versterking staat er nog beroerder voor. De governance kan men op dit punt gerust een *chaos* noemen. In overeenstemming met de huidige juridische stand van zaken trekt NAM nog steeds aan de touwtjes (wie daarover zijn verbazing uitspreekt, heeft het niet begrepen), ook in individuele gevallen (waardoor de NCG geen vaart kon maken), terwijl de overheid doet voorkomen alsof zij erover gaat. Van het wetsvoorstel van alweer een dik jaar geleden waarmee de NCG bevoegdheden zou krijgen (en waarop de Raad van State – naar mijn inschatting volkomen terecht – sterke kritiek heeft uitgeoefend), is gek genoeg niets meer vernomen.

De huidige tussenstand is dus treurig. Wat betreft de schadevergoeding kan worden gehoopt dat de TCM binnenkort meters gaat maken. Wat betreft de fysieke versterking hebben bewoners de facto geen enkele greep op hun rechtspositie en ontbreekt enig zicht op verbetering. De aanstaande wet Minimaliseren gaswinning uit het Groningenveld biedt perspectieven op de langere termijn. Het blijft jammer dat het kader voor de belangenafweging zoals deze in het wetsvoorstel is verwoord een erosie van de hierboven genoemde fundamentele rechten betekent. De regering had (ook) op dit punt beter naar de Raad van State moeten luisteren.[[2]](#footnote-2) In de volgende twee paragrafen gaat het niet over deelonderwerpen omvang van de gaswinning en schadevergoeding, maar ligt de nadruk op de fysieke versterking.

*Rechtszekerheid*

Biologische en (sociaal)psychologische inzichten leren dat mensen, onder meer uit een behoefte aan veiligheid, hun leefomgeving en hun plaats en rol daarin willen begrijpen.[[3]](#footnote-3) Daarom is het recht gericht op het bevorderen van kenbaarheid en duidelijkheid van de rechtspositie van mensen (formele rechtszekerheid). Zo hecht het recht eraan dat helder is wie waarom waarvoor verantwoordelijk is.

 Als gevolg van de inbedding in een stelsel van publiek-private samenwerking (het zgn. Gasgebouw als pps) is het gasdossier op dit punt complex. De minister van EZK doet uitlatingen over de fysieke versterking terwijl het naar de huidige stand primair de verantwoordelijkheid van NAM betreft (o.g.v. het Burgerlijk Wetboek en mogelijk ook de Mijnbouwwet), tenminste voor zover deze versterking met een onrechtmatige daad te maken heeft (privaatrechtelijke grondslag). In de praktijk bemoeit NAM zich ook daadwerkelijk – nogmaals, het is haar goed recht – met de fysieke versterking, ook in individuele gevallen. Dat de minister zich ermee bemoeit, kan te maken hebben met politieke wensen over verbetering van gebouwen, in samenhang met gewenste structuurversterking van de regio (publiekrechtelijke grondslag). Maar ook zal een rol spelen dat hij zich politiek verplicht weet iets te doen. Het zou de mentale versterking van bewoners, en trouwens ook die van bestuurders, helpen wanneer duidelijk wordt gemaakt wat met fysieke versterking wordt bedoeld, op welke grondslag zij berust (onrechtmatig handelen of anderszins) en wie waarvoor verantwoordelijk is (uiteenrafelen van de governance).[[4]](#footnote-4) Hierbij moet worden aangetekend dat voor de fysieke versterking meer nog dan voor de schadevergoeding vervanging van de privaatrechtelijke door een publiekrechtelijke aanpak is aangewezen. Zo deze vervanging niet op korte termijn wordt gerealiseerd (ook juridisch), is om redenen van rechtszekerheid en mentale versterking een juridische spoedprocedure over de versterking noodzakelijk (prejudiciële vragen voorleggen aan de Hoge Raad).[[5]](#footnote-5)

 In elk geval is voor de mentale versterking van belang dat bewoners wat betreft de fysieke versterking duidelijkheid wordt verschaft en hen daarmee greep op hun situatie wordt gegeven. Die duidelijkheid en greep zijn ondermijnd door de (ondoorgrondelijke) combinatie van formele aansprakelijkheid en bijbehorende zeggenschap van NAM enerzijds en informele overheidsbemoeienis anderzijds en doordat over de fysieke versterking van meet af aan zeer uiteenlopende berichten zijn uitgegaan. Oorzaak van het laatste is een (begrijpelijk) gebrek aan natuurwetenschappelijke duidelijkheid over de risico’s en de toepasselijke bouwnormen. Oorzaak van het eerste is de (onbegrijpelijke) onwil of onkunde om met betrekking tot deze versterking de pps-governance te ontrafelen.

 Het recente conflict over de fysieke versterking tussen regio en minister is op het voorgaande terug te voeren. Men lijkt niet te weten over welke grondslag men het heeft (spreekt de minister op basis van overleg met of zelfs volmacht van NAM? gaat het regionale bestuurders ook om het uit overwegingen van algemeen belang, boven de aansprakelijkheid uit, opknappen van de regio?). Bij dit alles is eveneens het materiële rechtszekerheidsbeginsel ofwel het vertrouwensbeginsel in het geding. Een bepaalde groep bewoners is gerapporteerd dat hun huis voor fysieke versterking in aanmerking komt. De minister heeft gezegd nu eerst het rapport van de Mijnraad af te willen wachten. Schending van gewekte verwachtingen doet afbreuk aan de mentale versterking. Er kan niet zonder meer worden geoordeeld dat de minister in strijd heeft gehandeld met het vertrouwensbeginsel. Immers, nieuwe omstandigheden kunnen rechtvaardigen dat van gewekte verwachtingen wordt teruggekomen. Gegeven de lange duur van de voorbereiding van versterkingen en hoe mensen zich tegen die achtergrond mentaal op de versterking van hun huis hebben voorbereid, had evenwel beter de lijn kunnen worden gevolgd dat deze versterking doorgaat, totdat vast komt te staan dat de risico’s meevallen en dat aan de bouwnormen wordt voldaan. Het zou mij overigens verbazen wanneer het rapport van de Mijnraad (incl. alle achterliggende rapporten) over dit laatste eenduidig uitsluitsel geeft. Waarschijnlijk wordt geconcludeerd dat er onzekerheden resteren, wat betreft hetgeen zich in de ondergrond afspeelt alsook het traject van de afbouw van de gaswinning. Dan zal de fysieke versterking doorgang moeten vinden (mede o.g.v. het voorzorgbeginsel).

 Voor de mentale versterking is de rechtszekerheid dus van essentieel belang. Voor zover deze rechtszekerheid niet gegeven kan worden, dient niet alleen daarover duidelijkheid te worden verschaft. Omwille van de mentale versterking is ook relevant dat mensen duidelijkheid krijgen over welke consequenties, mede gelet op het voorzorgbeginsel, aan het gebrek aan duidelijkheid worden verbonden. Voor de mentale versterking is voorts relevant dat er op deze punten tijdig uitsluitsel wordt gegeven (tijdigheid is eveneens een aspect van het rechtszekerheidsbeginsel). Het heeft allemaal veel te lang geduurd, en alleen dat kan het doorpakken op het vlak van de fysieke versterking al rechtvaardigen.

*Rechtsgelijkheid*

Mensen willen respect voor hun eigendom en privé- en familieleven, en duidelijkheid over hun positie ten opzichte van NAM en overheid. Ook vinden zij het belangrijk dat zij zonder goede reden niet anders worden behandeld dan anderen. De weerzin tegen ongelijke behandeling is in het licht van biologische en psychologische inzichten eveneens diep geworteld. Ongelijke behandeling wordt als (uiterst) kwetsend ervaren. Het komt daarentegen de mentale versterking ten goede wanneer mensen ervan overtuigd zijn dat gelijke gevallen gelijk worden behandeld. Uitgaande van biologische en psychologische inzichten, en in het belang van het individuele welbevinden en de sociale cohesie, neemt het recht de gelijke behandeling van gelijke gevallen als centraal uitgangspunt (rechtsbeginsel).

Opeenvolgende regiems voor de schadevergoeding en wisselende maatregelen over de fysieke versterking doen afbreuk aan de rechtsgelijkheid. Wat betreft deze versterking raken dorpen en buurten verscheurd omdat woningen in de ene straat wel maar die in een andere straat niet worden versterkt, zonder dat overtuigend worden beredeneerd waar het gemaakte onderscheid op stoelt. Vooralsnog is de overheid (NAM), als uitvloeisel van een dynamische kennisontwikkeling maar vermoedelijk ook omdat de kosten er wèl toe doen, niet in staat gebleken om de fysieke versterking daadkrachtig en consistent op te pakken. Tegen dit falen lijkt geen enkele vorm van mentale versterking opgewassen.

*Slot*

Mentale versterking lijkt slechts symptoombestrijding te zijn: de achterliggende problemen moeten worden aangepakt. Wanneer zij wordt opgevat als het leveren van een bijdrage aan het respect voor fundamentele rechten (eigendom en privé- en familieleven) en voor rechtszekerheid en rechtsgelijkheid, is mentale versterking meer dan alleen symptoombestrijding. Voor de ratio van wat het recht op dit vlak te bieden heeft, kan worden verwezen naar de biologie en de (sociale) psychologie.[[6]](#footnote-6)

 In het kader van het mijnbouwschadedossier schort er nog veel aan het respect voor fundamentele rechten van bewoners en voor beginselen van rechtszekerheid (formeel en materieel) en rechtsgelijkheid. Dit gaat op voor de schadeafhandeling en, meer nog, de fysieke versterking. De tussenbalans voor dit laatste is er een van ontreddering. Een stap op korte termijn in de goede richting zou zijn wanneer aansluitend op de aanstaande rapportage door de Mijnraad klaarheid wordt verschaft over de grondslag, verantwoordelijkheden, bevoegdheden, normen en procedures ter zake van de fysieke versterking. De onduidelijkheden hierover tasten de mentale gesteldheid en het vertrouwen van bewoners (en bestuurders) aan. Tekenend is dat onder hen te beluisteren valt dat overheid en NAM baat bij een onduidelijke governance hebben. Zorg dus voor duidelijkheid, consistentie en gelijke behandeling, en kies – ook ter voorkoming van overmatige transactiekosten – net als bij schadevergoeding voor een eenduidige publiekrechtelijke (NAM eruit; publieke regie) en ruimhartige aanpak, waarbij afstemming met regioversterking mogelijk is.

Afgewacht moet worden of de Nederlandse overheid daartoe in staat is. Ons stelsel is er traditioneel eerder een van aanpolderen (pps, governance), en daarom misschien ook wel van aanmodderen, dan van een diepbeleefde rechtsstaat waarin fundamentele rechten en rechtsbeginselen voorop staan (“juridificatie!”) en men zich bewust is van de (biologische, psychologische, ook economische) achtergronden van deze rechten en beginselen en van de relevantie van het basale onderscheid tussen privaat- en publiekrecht. In zoverre is het overheidsfalen van on-Nederlandse proporties zo on-Nederlands nog niet. Misschien kan bewustwording van rechten, beginselen en het verschil tussen privaat- en publiekrecht als onderdeel van empowerment van bewoners (en bestuurders) aan mentale versterking bijdragen.

1. Vanuit economisch perspectief komt daar, los van de mentale versterking, bij dat aantasting van eigendomsrechten zonder volledige schadevergoeding welvaartsverlies betekent (onvolledige internalisering van externe kosten). [↑](#footnote-ref-1)
2. Zie Kamerstukken II, 2017/18, 34 957, nr. 4. [↑](#footnote-ref-2)
3. Duidelijkheid daarover is ook van belang voor het weloverwogen kunnen nemen van economische beslissingen. [↑](#footnote-ref-3)
4. De warboel heeft raadsleden ertoe gebracht aan te dringen op het uitroepen van een noodtoestand. [↑](#footnote-ref-4)
5. De minister heeft daarvoor € 200.000 beschikbaar. [↑](#footnote-ref-5)
6. En voorts naar de economische wetenschap. [↑](#footnote-ref-6)