

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Postbus 20401
2500 EK 'S-GRAVENHAGE

Groningen, 23 juni 2018

Betreft: Zienswijze wetsvoorstel Instituut Mijnbouwschade Groningen

Geachte heer/mevrouw,

Vanaf 19 maart 2018 is de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen actief. Deze commissie is van tijdelijke aard. Het voorliggende wetsontwerp heeft ten doel de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen over te laten gaan in een bestendige en duurzame organisatie die zich bezig gaat houden met schadeafhandeling, veroorzaakt door bodembeweging door de gaswinning uit het Groningerveld en gasopslag bij Norg, wettelijk te regelen.

Echter zien wij in het wetsvoorstel onvoldoende gewaarborgd dat de kennis en ervaring die de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade momenteel opdoet, behouden blijft voor het Instituut Mijnbouwschade Groningen. Zo ontbreken in het wetsvoorstel de nu in Bijlage 1 bij het Besluit mijnbouwschade Groningen opgenomen regels (het *Protocol Mijnbouwschade Groningen*)

Pijlers

Vorig jaar, om precies te zijn op 23 mei 2017, hebben we samen met de regionale overheden vier pijlers geformuleerd waaraan een rechtvaardige afhandeling van schade veroorzaakt door gaswinning aan zou moeten voldoen. Kort gezegd zijn dat de volgende pijlers,

Pijler 1: de verantwoordelijke Staat

NAM is aansprakelijk, maar de Staat financiert de schadevergoedingen en staat daar garant voor. Daarmee wordt voorkomen dat gedupeerden geconfronteerd worden met discussies over bekostiging van de schadevergoedingen.

Pijler 2: een rechtvaardige schadebepaling

Zowel alle verschillende soorten schade door gaswinning als schade die zonder gaswinning redelijkerwijs niet zou zijn ontstaan worden vergoed. Dit wordt al bij de start van de behandeling van een schadevergoeding als uitgangspunt genomen en niet pas bij de geschilbeslechting.

Pijler 3: de menselijke maat

De ongelijkwaardige positie tussen gedupeerde en voor de schade verantwoordelijken (NAM en de Staat) moet worden opgeheven. Schade moet ruimhartig en zonder langdurige, juridische procedures vergoed worden en daarbij moet de Staat invulling geven aan zijn juridische en maatschappelijke zorgplicht.

Procedurele rechtvaardigheid en vertrouwen naar de gedupeerden staan bij de schadeafhandeling centraal.

Pijler 4: een onafhankelijke behandeling van schadeverzoeken

De behandeling van verzoeken om schadevergoeding wordt uitgevoerd zonder dat NAM of de Staat daarop invloed uitoefenen. De vormgeving van de procedures wordt niet bepaald door de eisen die NAM stelt ten behoeve van de afbakening van haar aansprakelijkheid zodat er een daadwerkelijke oplossing komt voor gedupeerden. Dat geldt ook voor de benoeming of aanstelling van functionarissen, belast met de behandeling.

Deze pijlers zijn nog steeds van essentieel belang, daarom noemen we ze nogmaals omdat we deze pijlers vanzelfsprekend meenemen in onze overwegingen. Naar aanleiding daarvan willen we graag een aantal dingen onder uw aandacht brengen.

NAM niet aansprakelijk

Uit de tekst kan worden opgemaakt dat het instituut de schade vergoed, maar dat de NAM daarvoor niet aansprakelijk is of dat door de NAM de aansprakelijkheid erkend wordt. Het mag echter niet zo zijn dat dat gedupeerden zoals bewoners en bedrijven in een later stadium via een civielrechtelijke weg hier nadeel van ondervinden.

NAM

Verbazingwekkend vinden we het dat NAM niet is uitgesloten als belanghebbende in de afhandeling van de schades en de daarbij behorende vergoedingen. In het technische overleg van 12 juli 2018 werd door het Ministerie aangegeven dat de kans klein is dat NAM als belanghebbende gezien wordt. Juist omdat de kans zo klein is zou het vertrouwen geven om een zinsnede op te nemen waarbij NAM uitgesloten wordt als belanghebbende. Het uitsluiten van NAM als belanghebbende is ook in lijn met de pijlers 3 en 4.

Personeel IM

‘Wie betaalt bepaald.’ Personeel dat op de loonlijst staat van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat is in deze de minst onafhankelijke keuze die gemaakt kan worden. Gelet op de werkzaamheden van IM is een meer voor de hand liggende keuze om deze werknemers op de loonlijst te zetten van het Ministerie van Justitie en Veiligheid en onder verantwoordelijkheid te laten vallen de minister van Rechtsbescherming.

Versterken

Eerder, bij het wetsvoorstel tot wijziging van (onder meer) de Mijnbouwwet, vroeg de Afdeling Advisering van de Raad van State zich af hoe het afbouwen van de gaswinning uit het Groningenveld, de schadeafhandeling en de versterkingsopgave met elkaar samenhangen.¹ Daar hebben we nog bij het voorliggende wetsvoorstel IM nog steeds vragen over.

¹ Wetsvoorstel tot wijziging van de Gaswet en van de Mijnbouwwet betreffende het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld, Advies van de Raad van State, TK 2017-2018, 34957, nummer 4, pagina 7.

Het wetsvoorstel gaat alleen over schade, maar wat is schade en waar begint versterken? Is het herhaaldelijk herstellen van een muur een goede oplossing of moet deze muur in één keer goed worden aangepakt, kortom versterkt worden? Of is dat ook een vorm van schade? In de praktijk is het met de regelmaat van de klok dat schadeherstel en versterken niet van elkaar te onderscheiden zijn. Het is dan ook onwenselijk om schadeafhandeling en versterken geheel langs elkaar te organiseren. Gedupeerden moeten op deze manier bij verschillende loketten langs om hun huis weer fatsoenlijk bewoonbaar te krijgen en ondernemers langs verschillende loketten om uiteindelijk weer tot ondernemen te komen.

Wij verzoeken u dan ook met klem om in de Memorie van Toelichting de samenhang tussen schadevergoeding en de versterkingsopgave uitvoeriger te beschrijven en in het wetsvoorstel te waarborgen dat schadeafhandeling en versterken samenhangend en op een voor gedupeerden zo min mogelijk belastende wijze plaatsvinden.

Versnippering

De hierboven beschreven aanpak zorgt voor een versnippering van loketten, waardoor de bewoner en ondernemer op verschillende plekken zijn fysieke en immateriële schade moet verhalen. Een eventuele versterking loop niet synchroon met het schadeherstel en wordt ook vanuit een ander loket georganiseerd. Wij blijven toch aandringen op een eenvoudige en eenduidige manier van afhandelen, kortom één loket.

In artikel in van het wetsvoorstel is geen beperking opgenomen van de soorten van schade, dit staat ook nog verder uitgewerkt in de Memorie van Toelichting. Dat juichen we toe, immers kan dan alle schade in een keer behandeld worden.

Er is echter een hickup: het bewijsvermoeden zoals genoemd in artikel 6:177b van het Burgerlijk Wetboek is alleen van toepassing op fysieke schades. Het in een keer afdoen van schades wordt op deze manier bijna onmogelijk. Schades zijn in de meeste gevallen niet alleen fysiek van aard maar bestaan ook uit ook andere vormen van schade. We vragen dan ook om artikel 6:177b van het Burgerlijk Wetboek zo aan te passen dat alle schades daar onder vallen.

Andere activiteiten

In en rond het gebied zijn meerdere activiteiten ondergronds. Graag zien we in het wetsvoorstel een borging dat schade die eventueel veroorzaakt wordt door meerdere ondergrondse activiteiten met een procedure vergoed krijgen. De door u geïnitieerde bestuurlijke- en experttafels vanuit de regio hebben dit ook aangegeven. Het SodM en Technische Commissie Bodembeweging geven in hun rapporten eensluidende adviezen weer: zorg ervoor dat gedupeerden niet van het kastje naar de muur gestuurd worden.

Van TCMG naar IM

In de huidige situatie, mede door het grote stuwmeer dat is ontstaan door één jaar bijna niets te doen, is er veel vertraging in de afhandeling van de schades. Door deze achterstand wordt bij een nieuwe melding direct gecommuniceerd dat er pas over 15 maanden een antwoord komt. Dit is nu nog te verklaren door het veelal incompleet zijn van de dossiers zodat er aanvullende informatie verschaft moet worden.

In de nieuwe wet staan schrikbarende lange termijnen. Doorgaans is het zo dat deze termijnen ook gebruikt gaan worden, dit zorgt voor onnodige vertraging. De termijn om een deskundige aan te wijzen vanuit het IM is niet beperkt, dat kan ervoor zorgen dat dossiers onnodig lang op de plank blijven liggen. Daarnaast zijn er geen consequenties aan verbonden bij het uitblijven van een besluit. Een gang naar de rechter blijft dan over om een besluit af te dwingen om een processtap verder te komen. Dit is niet in lijn met pijler 3, deze veronderstelt de menselijke maat gehanteerd wordt, schades ruimhartig worden vergoed zonder langdurige juridische procedures.

Wat ontbreekt in het wetsvoorstel of de toelichting is het gebruik kunnen maken van rechtsbijstand en deskundigen door de gedupeerden. Het zelf eerst moeten financieren van rechtsbijstand en deskundigen belemmert een rechtvaardige schadebehandeling. Daarnaast zijn van essentieel belang voor gedupeerden dat organisaties die nu al bestaan die de gedupeerden bij kunnen staan blijven. Geef daarom ruimte in de wet om naast de formele rechtsbescherming gedupeerden ook bij te laten staan door Stut-en-Steun en de Onafhankelijk Raadsman of een zaak voor te leggen aan de Commissie Bijzondere Situaties. Uit het wetsvoorstel en de Memorie van Toelichting blijkt niet welke plek en functie deze organen krijgen binnen de nieuwe opzet van de schadeafhandeling.

Betrokkenheid vanuit de regio

Wij achten het van belang dat de regionale overheden en maatschappelijke organisaties betrokken worden bij de wijze waarop het Instituut aanvragen om schadevergoeding afhandelt. Deze betrokkenheid heeft geen betrekking op de inhoudelijke afhandeling van individuele dossiers. Wij zien een grote toegevoegde waarde in het op peil houden van de kwaliteit van dienstverlening van het instituut. Deze betrokkenheid kan worden georganiseerd door een in te stellen Raad van Advies. Regionale overheden en maatschappelijke organisaties nemen zitting in de Raad van Advies.

Oude, maar nog niet gemelde, schades

Er zijn gedupeerden die, voorafgaand aan de inwerkingtreding van het wetsvoorstel ervoor gekozen hebben om schade, gelet op de complexiteit van een civielrechtelijke procedure tegen NAM, niet te verhalen. Diezelfde gedupeerden zouden na inwerkingtreding van het wetsvoorstel tot het inzicht kunnen komen dat het indienen van een aanvraag om schadevergoeding bij het Instituut voor hen aanzienlijk minder belastend is: dat laatste - laagdrempelige, publiekrechtelijke behandeling van verzoeken om schadevergoeding - is immers het doel van het wetsvoorstel.

Nu het wetsvoorstel geen termijn bevat waarbinnen ontstane, maar nog niet gemelde, schades gemeld moeten zijn, is denkbaar dat deze categorie gedupeerden tegen de verjaringstermijn van artikel 3:310, eerste lid, van het Burgerlijk Wetboek 'aanloopt' als hun schade zich langer dan vijf jaar geleden openbaarde. Dat is onwenselijk en verhoudt zich niet tot het belangrijkste doel van het wetsvoorstel en evenmin tot het door de regio gewenste rechtvaardig en ruimhartig (pijler 2 en 3) vergoeden van geleden schade. Wij verzoeken u het wetsvoorstel het wetsvoorstel op dit punt aan te passen.

Natura

Voorts wijzen wij op het volgende. De in het wetsvoorstel opgenomen exclusieve publiekrechtelijke regeling ziet alleen op verzoeken om schadevergoeding in geld, niet op verzoeken om schadevergoeding in natura. Wij achten dat onwenselijk: de vorm waarin de schade vergoed wordt, zou niet bepalend mogen zijn voor de procedure waarmee het verzoek om schadevergoeding behandeld wordt. Er zijn immers gedupeerden die het zelf, met een financiële vergoeding van het Instituut, laten herstellen van schade niet overzien en daarom de voorkeur geven aan schadevergoeding in natura. Deze groep gedupeerden kan zich niet tot het Instituut wenden en wordt gedwongen alsnog een civielrechtelijke procedure tegen NAM te starten.

Tevens ontnemt de beperking tot schadevergoeding in geld gedupeerden de mogelijkheid om in één procedure beide vormen van schadevergoeding - bijvoorbeeld: primair schadevergoeding in natura en subsidiair in geld, of omgekeerd - te vragen.

Wij geven u dringend in overweging om de in het wetsvoorstel voorziene beperking van de publiekrechtelijke schadevergoedingsprocedure tot gevallen waarin vergoeding in geld wordt verzocht, los te laten.

Met vriendelijke groet,
Namens het Groninger Gasberaad,



Jan Wigboldus (voorzitter)



Susan Top (secretaris)