

Internetconsultatie
Wetsvoorstel
Instituut mijnbouwschade Groningen

prof. mr. H.E. Bröring
hoogleraar bestuursrecht

T +31(0)50 36 35708
T +31(0)50 36 35674
H +31(0)592 48 1441
M +31(0)6 2679 5115

h.e.broring@rug.nl
Oude Kijk in 't Jatstraat 26
Harmoniegebouw (d 14, k 213)

Postbus / PO Box 716
9700 AS Groningen
The Netherlands

Datum

Ons kenmerk

2 augustus 2018

Geachte heer Wiebes,

Het concept-wetsvoorstel Wet Instituut Mijnbouwschade Groningen is naar mijn overtuiging een flinke verbetering ten opzichte van de huidige situatie. Hieronder licht ik dat toe. Ondanks het positieve oordeel zijn er nog wel wat vragen. Een prealabele vraag is hoe de nieuwe regeling voor de schadeafhandeling zich verhoudt tot de Wet minimalisering gaswinning Groningenveld (wetsvoorstel) en, vooral, de Wet publieke aansturing en uitvoering versterkingsoperatie (aangekondigd).¹

1) Wet in plaats van beleidsregels

Het Besluit mijnbouwschade Groningen, dat de status van beleidsregels heeft, is een tijdelijke regeling. De wettelijke regeling maakt enkele belangrijke verbeteringen mogelijk. Dit betreft de attributie van bevoegdheid aan een zelfstandig bestuursorgaan, het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG); voorts valt te denken aan bepaalde afwijkingen van bestaande wetgeving, met name de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Immers, die attributie en afwijking van wetgeving zijn via beleidsregels onmogelijk. Een meer definitieve regeling hoort niet de vorm van beleidsregels te hebben. De keuze voor een wet (in formele zin) verdient alle instemming.

¹ Onder 11) nog een opmerking daarover.

Een andere oplossing (werken met overeenkomsten of lagere wetgeving) is geen reëel alternatief.

2) Keuze voor bestuursrecht

Dat de overheid in de plaats treedt van een civiele partij die volgens het Burgerlijk Wetboek (BW) aansprakelijk is, is hoogst uitzonderlijk.² Ter rechtvaardiging van de schadeafhandeling als overheidstaak wordt in de concept-mvt, p. 2-3, gewezen op gebreken in de schadeafhandeling door NAM (CVW) en de ontstane maatschappelijke onrust. Die gebreken zijn helder. NAM heeft als dominante partij de mijnbouwschadeproblematiek klein willen houden, althans de complexiteit ervan willen reduceren, door de causaliteitsvraag in veel gevallen alleen te beantwoorden aan de hand van contouren en trillingen. Dit gebeurde op een wijze waarmee onvoldoende onderscheid werd aangebracht tussen technische en juridische causaliteit. Uit diverse studies is inmiddels gebleken dat de door NAM gehanteerde benadering beneden de maat is.³ Ook de moeizame afhandeling van een groep oude gevallen bevestigt dat de keuze voor de bestuursrechtelijke weg verstandig is.

Ofschoon het door de overheid in de plaats treden van NAM niet per se een keuze voor bestuursrechtelijke afdoening impliceert, verdient deze met het Besluit mijnbouwschade Groningen en nu het concept-wetsvoorstel gemaakte keuze alle instemming. Vergeleken met de privaatrechtelijke weg is de bestuursrechtelijke met meer waarborgen omgeven en laagdrempeliger. Voor het primaire proces is van belang dat het bestuursorgaan IMG aan strengere normen en meer controle bloot staat dan een civiele partij als NAM. Denk aan de beginselen van behoorlijk bestuur, voorschriften over openbaarheid en controle door de Nationale ombudsman. Wat betreft de procedure bij de rechter kent het bestuursprocesrecht voordelen op het punt van onder meer het griffierecht, de procesrisico's en de duur van de procedure. Uiteraard kan het burgerlijk procesrecht op dergelijke punten worden verbeterd, maar dat zal niet binnen afzienbare tijd lukken. Sommige (oude) juristen beweren overigens dat de bestuursrechter, anders dan de civiele rechter, slechts marginaal toetst. Het is overbodig op te merken dat dit niet het geval is, met name niet in schadevergoedingszaken.

De meer definitieve keuze voor de bestuursrechtelijke weg acht ik kortom juist (nog afgezien van de eigen, directe verantwoordelijkheid van de overheid).⁴ Zij komt bovendien

² Ik ga niet in op de bepaling in artikel 2, derde lid, concept-wetsvoorstel dat het IMG "het civielrechtelijke aansprakelijkheids en schadevergoedingsrecht" overeenkomstig toepast. Deze bepaling spreekt voor zich. De uitzondering van artikel 178, aanhef en onderdeel c, BW vind ik juist (en heel praktisch, want anders – bij volgtijdige schadeveroorzaking – kan het erg ingewikkeld worden).

³ Zie, meest recent, P.C. van Staalduinen, K.C. Terwel, J.G. Rots (TU Delft), Onderzoek naar de oorzaken van bouwkundige schade in Groningen Methodologie en case studies ter duiding van de oorzaken, Delft, 11 juli 2018.

⁴ Dat de overheid de schadeafhandeling overneemt, is voorts te verdedigen in het licht van de centrale plaats en rol die zij van oudsher in de mijnbouwschadeproblematiek inneemt

tegenoet aan wensen die inmiddels al een aantal jaren sterk in de regio leven (“NAM eruit!”, ‘Publieke regie!’), en later ook in de Tweede Kamer.⁵ Zulke wensen wijzen ondubbelzinnig in de richting van een bestuursrechtelijke oplossing.

3) Bestuursrechtelijke afdoening van alle soorten schade

Opvallend in het concept-wetsvoorstel is de opening van de bestuursrechtelijke weg voor *alle* schadesoorten, en niet meer alleen fysieke schade zoals het geval is onder het Besluit mijnbouwschade Groningen. De voordelen hiervan zijn evident: men hoeft niet meer voor verschillende schadesoorten verschillende procedures bij verschillende instanties te voeren: ook voor waardevermindering, bepaalde inkomensschade en immateriële schade komt de bestuursrechtelijke weg open te staan. Dit is gunstig voor gedupeerden maar ook, uit een oogpunt van beperking van transactiekosten, voor de samenleving. De bevoegdheid van het IMG om over alle soorten schade te beslissen, is *het belangrijkste voordeel* van de nieuwe regeling.⁶

Het desbetreffende artikel 12, derde lid, concept-wetsvoorstel is aldus geformuleerd, zo lees ik deze bepaling en zo wordt bevestigd in de concept-mvt, p. 22, dat ook industriegebouwen en infrastructurele werken waarvoor indertijd afzonderlijke afspraken zijn gemaakt onder de nieuwe regeling komen te vallen. Evenzo begrijp ik dat men zich waar *gestapelde mijnbouw* (zout, magnesium; m.m. waterwinning) aan de orde is bij het IMG kan vervoegen. Vervolgens is het aan het IMG, zo begrijp ik verder, om na te gaan welke deel van de schade te maken heeft met “het winnen van gas uit het Groningenveld of als gevolg van de gasopslag Norg” (art. 1 concept-wetsvoorstel). Dit brengt mee dat gedupeerden van gestapelde mijnbouw voor een ander deel van de schade elders hun heil moeten zoeken.

(concessieverlening, instemmingsbesluit, veel meer profijt ervan dan NAM). Het valt op dat dit aspect in de concept-mvt niet wordt belicht. In tegendeel: er wordt in de eerste alinea van § 1.2 (p. 2) van het begrip “exploitant” (BW) meteen geschakeld naar het begrip “vergunninghouder” (Mijnbouwwet); dit, terwijl EBN (overheid) eveneens als “exploitant” is aangemerkt (Rb Noord-Nederland 5 oktober 2016, ECLI:NL:RBNNE:2016:440 (Nijhoff / Maatschap Groningen c.s.)).

⁵ Motie Van Veldhoven c.s., Kamerstuk 33 529, nr. 288.

⁶ Dit omvat ook de zgn. overlastvergoedingen, waarvoor het Besluit, in Bijlage 2, forfaitaire bedragen hanteert. Het is goed voorstelbaar dat het IMG een dergelijke regeling continueert (op het niveau van zijn eigen beleidsregels). Of de overlastvergoeding steeds is te kwalificeren “als een vorm van vergoeding van immateriële schade” (concept-mvt, p. 22), waag ik te betwijfelen.

Vraag: kan het IMG een rol worden toebedeeld om de complicaties van gestapelde mijnbouw voor de betrokken gedupeerden weg te nemen (minst genomen door als één loket te fungeren)?⁷ Voorts: hoe wordt afgestemd met de Commissie Bodemdaling?⁸

4) Exclusiviteit van de bestuursrechtelijke weg

Bovenstaande positieve geluiden over laten onverlet dat aan een fundamentele tegenwerping niet valt te ontkomen. Deze betreft de vraag of de bestuursrechtelijke weg *exclusief* dient te zijn. Het draait om artikel 16 concept-wetsvoorstel: “De burgerlijke rechter verklaart een vordering tot vergoeding van schade niet[-]ontvankelijk zolang: a. op grond van artikel 2, derde lid, een aanvraag om vergoeding van schade kan worden gedaan of in behandeling is, of b. tegen een besluit op grond van artikel 2, derde lid, een met voldoende waarborgen omklede bestuursrechtelijke rechtsgang openstaat.” Het concept-wetsvoorstel en de concept-mvt blinken op dit punt niet uit in duidelijkheid.

Beide lijken aan te geven dat de (bestuursrechtelijke) weg langs het IMG exclusief is. De wens van exclusiviteit is begrijpelijk. Wanneer, zoals onder het huidige Besluit mijnbouwschade Groningen, naast de bestuursrechtelijke weg de privaatrechtelijke weg openstaat, kunnen zich moeilijkheden voordoen op het vlak van samenloop en rechtseenheid. Het Besluit mijnbouwschade Groningen, dat de status van beleidsregels heeft, kan geen exclusiviteit bewerkstelligen om de simpele reden dat beleidsregels het BW en het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv) niet aan de kant kunnen schuiven. Met een bijzondere wet zoals de Wet Instituut Mijnbouwschade Groningen is dat anders: de bijzondere wet heeft voorrang boven de algemene wet (het BW en Rv). Toch is het niet zo simpel.

Dat komt omdat de vorderingen van gedupeerde bewoners hun (*oorspronkelijke*) *grondslag* vinden in het privaatrecht. De volledige vervanging van privaatrechtelijke door bestuursrechtelijke aansprakelijkheid, met vervanging van de ene (private) door de andere (overheids)partij, kan men gerust een *systeembreuk* noemen. Uit het Akkoord op Hoofdpijnen zou kunnen worden opgemaakt dat NAM haar fiat aan het afschakelen van de privaatrechtelijke weg heeft gegeven.⁹ Voor gedupeerde bewoners ontbreekt een dergelijke instemming. Vraag: mag de wetgever een systeembreuk als aan de orde bewerkstelligen?

Het IMG “is bij uitsluiting bevoegd om op aanvraag [...] de aanspraak op en omvang van een vergoeding van schade vast te stellen, en de vastgestelde vergoeding aan de aanvrager uit te keren”, aldus artikel 2, derde lid, concept-wetsvoorstel. Deze bepaling laat zich aldus

⁷ Taakuitbreiding aan de hand van een in artikel 2, vierde lid, concept-wetsvoorstel bedoelde amvb lijkt mij onvoldoende om het IMG over het andere schadedeel besluiten te laten nemen. De BW-aansprakelijkheid van de mijnbouwexploitant kan niet via slechts een amvb aan de kant worden geschoven.

⁸ Hierbij is relevant dat deze commissie op een convenant (overeenkomst) stoelt.

⁹ Gezien een aantal slepende oude zaken is het overigens twijfelachtig of NAM zich werkelijk uit het bovengrondse wil terugtrekken.

lezen dat alleen sprake is van bestuursrechtelijke exclusiviteit waar sprake is van een ‘vordering’ tot schadevergoeding in geld. Waar sprake is van een ‘vordering’ tot schadevergoeding *in natura* zou de civiele weg dan blijven openstaan. Ik kan mij gezien op de concept-mvt, p. 5, niet voorstellen dat dit de bedoeling is.

Wat wel de bedoeling is, is dat gedupeerden met de bestuursrechtelijke weg er vergeleken met de privaatrechtelijke weg niet op achteruit gaan. Weliswaar staat naar Nederlands privaatrecht schadevergoeding in geld voorop, maar dit privaatrecht kent ook de mogelijkheid van vergoeding in natura (waarbij mede valt te denken aan reële executie).¹⁰ Vraag: is het IMG bevoegd tot het toekennen van schadevergoeding in natura? Zo niet, dan is het van tweeën één: of de weg naar de burgerlijke rechter blijft openstaan of artikel 2, derde lid, concept-wetsvoorstel moet worden aangepast. Het gesteld in de concept-mvt, p. 5, is in dit verband onduidelijk. Dat komt door het rechtstreekse verband dat met artikel 6:184 BW wordt gelegd. Zie ook ad 11).

5) Nadere beschouwing van het fundamentele aspect

Aan de schadebeslissingen van het IMG kan best een publiekrechtelijke bevoegdheidsgrondslag worden gegeven, zodat sprake is van door de bestuursrechter, inclusief de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State te beoordelen schadebesluiten. Dat de aard van de bevoegdheidsgrondslag onduidelijk is, lijkt mij niet van groot belang:¹¹ er zijn als opgemerkt voldoende argumenten voor de aannahme van een overheidstaak. Het ongemakkelijk punt is of de bestuursrechtelijke route *exclusief* mag worden voorgeschreven.

Wie meent dat de aanvragen bij het IMG in wezen – en eigenlijk bevestigd door het ontbreken van een duidelijke rechtsgrondslag in het publiekrecht – over burgerlijke rechten en schuldvorderingen gaan, stuit op het probleem dat in hoogste instantie de Afdeling bestuursrechtspraak bevoegd is, terwijl deze niet tot de rechterlijke macht behoort.¹² In dit licht zou aan het wetsvoorstel gelet op artikel 112 Grondwet een *constitutioneel* bezwaar kleven. Persoonlijk meen ik dat artikel 112 Grondwet vandaag de dag een ongelukkige bepaling is. Zo kan tegenwoordig moeilijk worden volgehouden dat de Afdeling bestuursrechtspraak aan

¹⁰ Zie artikel 6:103 BW: “Schadevergoeding wordt voldaan in geld. Nochtans kan de rechter op vordering van de benadeelde schadevergoeding in andere vorm dan betaling van een geldsom toekennen. Wordt niet binnen redelijke termijn aan een zodanige uitspraak voldaan, dan herkrijgt de benadeelde zijn bevoegdheid om schadevergoeding in geld te verlangen.”

¹¹ Zelf heb ik betoogd dat sprake is van een rechtsgrondslag sui generis. Want het gaat om een onrechtmatige daad, rechtmatige daad, subsidie noch coulance. Zie mijn bijdrage ‘Schadeafhandeling te Groningen: van privaat naar publiek’, Nederlands Tijdschrift voor Energierecht (NTE) 2018, p. 121-122

¹² Zie artikel 112 Grondwet: “1. Aan de rechterlijke macht is opgedragen de berechting van geschillen over burgerlijke rechten en over schuldvorderingen. 2. De wet kan de berechting van geschillen die niet uit burgerlijke rechtsbetrekkingen zijn ontstaan, opdragen hetzij aan de rechterlijke macht, hetzij aan gerechten die niet tot de rechterlijke macht behoren. [...]”

gouvernementeel gekleurde rechtspraak doet en, als niet behorende tot de rechterlijke macht, tweede garnituur is. Bovendien zijn Afdeling bestuursrechtspraak en Hoge Raad in zaken waarbij de raakvlakken tussen privaatrecht (en belastingrecht) en bestuursrecht groot zijn geen strikt gescheiden organisaties: bij de behandeling door de Afdeling bestuursrechtspraak van zaken in het kader van de Wet Instituut Mijnschade Groningen kunnen en zullen rechters uit de Hoge Raad aanschuiven.¹³

De vervanging van privaatrechtelijke aansprakelijkheid van NAM door bestuursrechtelijke aansprakelijkheid van de overheid, in casu het IMG, is hoogst uitzonderlijk en met het oog op de exclusiviteit van de bestuursrechtelijke weg een systeembreuk. Zij is voor de mijnschadeproblematiek verdedigbaar, maar alleen vanwege de – door het kabinet genoemde – unieke kenmerken van deze problematiek. Dat de nieuwe regeling in het licht van artikel 112 Grondwet vragen oproept, is niet fraai, maar juridisch overkomelijk.

In ons rechtstelsel is er immers geen mogelijkheid van toetsing van een wet aan de Grondwet (art. 120 Grondwet: toetsingsverbod), terwijl de ingevolge artikel 6 EVRM vereiste toegang tot een onafhankelijke en onpartijdige, bij wet ingestelde rechter ook is gegarandeerd waar de Afdeling bestuursrechtspraak bevoegd is. Anders gezegd, de constructie is wonderlijk,¹⁴ maar zal het naar Nederlands recht wel redden.¹⁵ Persoonlijk ben ik van mening dat de bestuursrechtelijke weg om vermelde redenen gunstiger is dan de privaatrechtelijke, en dat gedupeerden wanneer zij een keuzemogelijkheid behouden in het gros van de gevallen toch voor de bestuursrechtelijke weg zullen kiezen. Dit impliceert mijn verwachting dat het schrappen van de exclusiviteitsclausule in praktisch opzicht weinig relevantie zou hebben.¹⁶

De afgelopen zes jaar is niet alleen gebleken dat NAM in veel gevallen niet voor een behoorlijke schadeafhandeling heeft kunnen of willen zorgen. Ook is gebleken dat de overheid, meer in het bijzonder de Staat en het ministerie van EZK, onzorgvuldig heeft gehandeld en lang niet altijd onbetrouwbaar is.¹⁷ Dit gegeven verklaart dat de exclusiviteit van de

¹³ En in geval van twijfel is de kwaliteit van de door de Raad van State geboden rechtsbescherming in het raamwerk van de ontvankelijkheid bij de burgerlijke rechter onderworpen aan een beoordeling door, uiteindelijk, de Hoge Raad.

¹⁴ En ook niet één om trots op te zijn.

¹⁵ Bij toepasselijkheid van bijvoorbeeld Duits publiekrecht zou ik mijn hand er niet voor in het vuur durven steken.

¹⁶ Een afspraak met NAM over de exclusiviteit van de bestuursrechtelijke weg komt als bekend alleen in de rechtsbetrekking tussen partijen juridische betekenis toe: de wetgever is uiteraard, wanneer het Akkoord op Hoofdlijnen tussen partijen bindende betekenis zou hebben, niet aan het Akkoord gebonden, en het parlement zeker niet.

¹⁷ Volstaan wordt met het noemen van twee rapporten van de Onderzoeksraad voor Veiligheid: Aardbevingsrisico's in Groningen (18 maart 2015), en Aardbevingsrisico's in Groningen – Stand van zaken opvolging aanbevelingen (30 maart 2017), en, omdat daar in de concept-mvt, p. 1, naar wordt verwezen, de Kamerbrief van 13 april 2017, 33 529, nr. 330 (een stokongelukkige brief, omdat onverhoeds betaalde contra-expertise en de Arbitrer Bodembeweging werden geschrapt).

bestuursrechtelijke weg niet alleen aan principiële kritiek onderhevig kan zijn, maar ook aan op feiten gebaseerde kritiek; feiten waardoor EZK bij velen de schijn tegen zal hebben.

Er is op dit moment volstrekt geen reden om aan de kwaliteit van de door de TCMG (namens de minister) genomen schadebesluiten te twijfelen. Maar over deze kwaliteit is ook nog weinig bekend (er heeft nog geen evaluatie kunnen plaatsvinden). Hiermee is gezegd dat het ministerie, dat als een van de schadeveroorzakende partijen met eigen financiële belangen en afwegingen veel vertrouwen is kwijt geraakt, zijn taak als betrouwbare schadeafhandelaar nog moeten waarmaken.¹⁸ Mocht de mogelijkheid van een procedure tegen NAM bij de civiele rechter inderdaad door de wetgever worden uitgesloten (en de rechter gaat daarin mee), dan is klip en klaar dat de overheid het zich niet kan permitteren dat zelfs maar de schijn ontstaat dat gedupeerden via het bestuursrecht minder krijgen dan volgens het privaatrecht het geval zou zijn geweest.¹⁹

6) Schadebesluiten en rechterlijke taakverdeling

Het kabinet, zo lees ik in het concept-wetsvoorstel en de -mvt, wil bij de burgerlijke rechter ontvankelijke procedures tegen NAM uit te sluiten. Het is zeer de vraag of de voorgestelde wettekst op dit punt adequaat is.

Artikel 16 bepaalt dat niet-ontvankelijkheid bij de burgerlijke rechter volgt “zolang [...] a. een aanvraag van een schadebesluit kan worden gedaan of in behandeling is”. Dit betreft de uitsluiting van de mogelijkheid om NAM aan te spreken, waarbij naar valt aan te nemen wordt aangesloten bij de *verjaringsstermijn* die in het privaatrecht geldt voor het indienen van een vordering, en waarvan kan worden aangenomen dat deze in het bestuursrecht van overeenkomstige toepassing is: een termijn van vijf jaar, met de buitengrens van twintig jaar (art. 3:310, eerste lid, BW). Vraag: ziet het kabinet dit net zo?

Artikel 16 bepaalt voorts dat niet-ontvankelijkheid volgt “zolang [...] b. tegen een besluit op grond van artikel 2, derde lid, een met voldoende waarborgen omklede bestuursrechtelijke rechtsgang openstaat.”²⁰ Er staat niet ook: ‘of heeft opengestaan’. Dit lijkt

¹⁸ De keuze voor een zelfstandig bestuursorgaan kan hierbij helpen; zie ad 8).

¹⁹ Minder schadevergoeding via het bestuursrecht dan via het privaatrecht zou een ongeken- de schending van de rechtstaat betekenen. Zie mijn bijdrage in het NTE 2018, p. 129.

²⁰ Het is vaste jurisprudentie dat in geval van een voor bezwaar en beroep vatbaar besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, Awb de bestuursrechtelijke weg moet worden gevolgd en dat een afwijzend besluit moet worden aangevochten, omdat anders de rechtmatigheid van het besluit komt vast te staan (formele rechtskracht). Die jurisprudentie zegt voorts dat de burgerlijke rechter gebonden is aan het oordeel van de bestuursrechter waartegen geen gewoon rechtsmiddel meer openstaat (kracht van gewijsde). Het komt erop neer dat de burgerlijke rechter zich wel *bevoegdheid* acht (gelet op zijn blijkens art. 112, eerste lid, Grondwet meest ruime competentie), maar eiser in zijn vordering *niet-ontvankelijk* verklaart wanneer nog een andere, in casu bestuursrechtelijke rechtsgang openstaat, en de vordering *afwijst* wanneer een besluit voor rechtmatig moet worden gehouden omdat het besluit formele rechtskracht heeft gekregen of door de bestuursrechter in een onherroepelijke uitspraak rechtmatig is geoordeeld.

te betekenen dat de wanneer de termijn van dertien weken (art. 15 concept-wetsvoorstel) voor het maken van bezwaar of het instellen van (hoger) beroep is verstreken de rechtsgang naar de *civiele* rechter openstaat. Vraag: ziet het kabinet dit net zo?

Het bepaalde ad a. is duidelijk: kan men een aanvraag indienen of is deze in behandeling, dan is een (inhoudelijke) procedure tegen NAM bij de burgerlijke rechter onmogelijk. Dat het dáár om gaat, wordt bevestigd door het opschrift van § 3.3.2 van de concept-mvt (p. 6) en de twee daarop volgende zinnen: “In dit voorstel (artikel 2, derde lid) wordt bepaald dat aanvragen om vergoeding van schade uitsluitend door de overheid worden afgehandeld. Dit betekent dat de exploitant niet langer direct door gedupeerden kan worden aangesproken voor vergoeding van schade.”²¹

Het bepaalde ad b. is niet duidelijk: het lijkt aan te geven dat over schadebesluiten niet uitsluitend bij de bestuursrechter kan worden geprocedeerd, maar soms ook (inhoudelijk) bij de burgerlijke rechter, namelijk wanneer de termijn voor het maken van bezwaar of het instellen van beroep is verstreken. Of is dit een vergissing? Een aanwijzing daarvoor is dat in de concept-mvt, p. 6, een met ‘of heeft opengestaan’ vergelijkbare formulering staat. Maar de verwijzing in de concept-mvt, p. 6, naar artikel 8:89, vierde lid, Awb wijst weer wel op de mogelijkheid om de civiele rechter te benaderen...²² Een verwijzing naar artikel 8:89, eerste lid, Awb zou in tegenovergestelde richting wijzen (maar dit voorschrift gaat juist niet over Afdeling bestuursrechtspraak...)²³

Ik werk dit niet verder uit, maar volsta met de conclusie dat het concept-wetsvoorstel en de -mvt blijf geven van tegenstrijdigheden.²⁴ Dat komt wellicht omdat, per abuis, in één

Nogmaals, dit alles is vaste jurisprudentie; niet iets wat in een wet wordt geregeld. De concept-mvt, p. 6, is overigens onvoldoende nauwkeurig waar de bevoegdheid van de burgerlijke rechter wordt gekoppeld aan het ontstaan van een vordering in een private verhouding. Ingevolge het eerste lid van artikel 112 Grondwet is de burgerlijke rechter als gewone rechter immers ook bevoegd waar het gaat om geschillen die niet in een dergelijke verhouding zijn ontstaan, dus waar het gaat om besluiten in de zin van artikel 1:3, eerste lid, Awb.

²¹ De verwijzing verderop in de concept-mvt naar schadevergoeding vanwege onrechtmatige besluiten en artikel 8:89, vierde lid, Awb is in zoverre onzuiver, dat het daar gaat om besluitenaansprakelijkheid. Bij artikel 16 concept-wetsvoorstel gaat het om naar oorsprong privaatrechtelijke vorderingen, die zich oplossen in (zelfstandige) schadebesluiten. Hiermee is gezegd dat in het kader van het concept-wetsvoorstel voor de Afdeling bestuursrechtspraak geen competentiegrens van € 25.000 geldt.

²² De Awb-bepaling waarnaar in de concept-mvt wordt verwezen, artikel 8:89 Awb, geeft aan dat ook de wetgever soms de voorkeur geeft aan een gecombineerd stelsel. Bij deze Awb-bepaling gaat het om besluitenaansprakelijkheid. Een gecombineerd stelsel ligt in geval van oorspronkelijk civiele vorderingen a fortiori voor de hand...

²³ Sterker nog, in geval van besluitenaansprakelijkheid is de Raad van State (en daaraan voorafgaand de rechtbank) tot en met € 25.000 naast de burgerlijke rechter bevoegd en voor hogere claims is de bestuursrechter onbevoegd, terwijl in dat kader volgens de jurisprudentie een splitsing in procedures geoorloofd is... Men kan intussen ook beweren dat artikel 8:89 Awb een slechte bepaling is.

²⁴ Wat is bedacht om NAM aan ‘de achterkant’ te houden, werkt op een ongelukkige wijze door in een latere fase, te weten die van een procedure tegen een besluit.

bepaling twee verschillende zaken worden geregeld: niet alleen de absolute uitsluiting van de burgerlijke rechter om inhoudelijk te oordelen, maar ook de bevoegdheid van bestuursrechter én burgerlijke rechter om te oordelen over schadebesluiten. Dit, terwijl het normaliter alleen de bestuursrechter is die over (*zelfstandige*) *schadebesluiten* oordeelt. Hier is kortom verduidelijking nodig (waarbij kan helpen dat de verwijzingen naar artikel 8:89 Awb, dat niet over zulke schadebesluiten maar over *besluitenaansprakelijkheid* en de bijbehorende verzoekschriftprocedure gaat, worden geschrapt).

7) Alleen voor het Groningenveld en de gasopslag Norg

De beperking van de werking van de wet als gevolg van de koppeling aan het *Groningenveld* en de gasopslag Norg is naar mijn mening juist. Met een afzonderlijk regiem voor 'Groningen' is het gelijkheidsbeginsel niet geschonden, in aanmerking genomen onder meer het grote aantal relatief gelijksoortige schadegevallen die zich in korte tijd in één regio voordoen en waarbij één schadeoorzaak centraal staat (concept-mvt, p. 3).²⁵ Dit sluit overigens niet uit dat het Instituut Mijnbouwschade Groningen op de lange termijn omgevormd zou kunnen worden tot een orgaan met bevoegdheid voor heel Nederland.

8) IMG als zelfstandig bestuursorgaan

De keuze voor een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) met een eigen, geattribueerde bevoegdheid tot het nemen van schadebesluiten ligt gezien de semi-rechterlijke (dus uiterst beleidsarme) taak voor de hand. De opmerking in de concept-mvt dat de keuze voor een zbo conform de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen is, is correct.

Men kan betwisten of het IMG bij het ministerie van EZK dient te worden ondergebracht. Tegenover de ongelukkige rol die dit ministerie de afgelopen jaren in het mijnbouwschadedossier heeft gespeeld staat dat andere departementen waaraan het IMG verbonden zou kunnen worden zich in dit dossier niet zichtbaar hebben gemengd en in zoverre hun verantwoordelijkheid evenmin adequaat hebben opgepakt. Als het goed is, maakt het ook niet zoveel uit: het IMG zal met een hoge mate van onafhankelijkheid zijn taak moeten vervullen.

In het concept-wetsvoorstel is dit, in combinatie met de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, voldoende gegarandeerd. Artikel 6 concept-wetsvoorstel lijkt overbodig. De minister mag gezien de Kaderwet geen bijzondere instructie geven, maar uitsluitend beleidsregels geven (art. 21). Onduidelijk is wie die derden zouden moeten zijn die bijzondere instructies zouden geven of aan wie zulke instructies zouden worden gevraagd (NAM?!).

²⁵ Maar dan moeten veel meer factoren in de beschouwing worden betrokken dan bij de voor Groningen specifieke problematiek.

Klaarblijkelijk is artikel 16, gezien de concept-mvt, enkel bedoeld ter explicitering van wat al geldt. Vooruit maar. Het is volkomen terecht dat artikel 22 Kaderwet (ministeriële vernietigingsbevoegdheid) is uitgezonderd.

Hetgeen in artikel 7 concept-wetsvoorstel is geregeld, is acceptabel in het licht van artikel 11 Kaderwet (ministeriële goedkeuringsbevoegdheid). Het is volkomen terecht dat regels over de beoordeling van aanvragen tot schadevergoeding zijn uitgezonderd: daarover gaat het IMG zelf.²⁶ Meer in het algemeen hoeft het geen betoog dat de minister geen invloed mag uitoefenen op het vaststellen door het IMG van (de hoogte van) schadevergoedingen. Zo is het ook evident dat begrotingsperikelen bij de schadeafhandeling geen rol mogen spelen. Het gaat hier immers om een rechtsplicht, zodat beleidsmatige afwegingen geen rol mogen spelen.

9) Primaire besluitvorming, bezwaar en beroep

Artikel 8 en 9 concept-wetsvoorstel komen overeen met wat in het huidige Besluit, meer in het bijzonder in artikel 2 Protocol is geregeld. Artikel 8 en 9 maken het, met name in verband met de inschakeling van een deskundige, mogelijk dat de beslistermijn meer dan een jaar beloopt. Het gaat om maximum termijnen. Hopelijk lukt het om de in de praktijk veel kortere termijnen te halen.

In het kader van zowel de primaire besluitvorming, bezwaar als beroep dient zich de vraag aan of NAM in de procedure een rol toekomt: is NAM aan te merken als iemand die eventueel moet worden gehoord (art. 4:8 en 7:2 Awb) of als bezwaarmaker, eiser, appellant of partij een rol heeft in een procedure bij de rechter (art. 7:1, 8:1, 8:26 Awb)? Met andere woorden: is NAM als belanghebbende aan te merken (art. 1:2, eerste lid, Awb)? Ik meen dat dit niet het geval is, want een individueel schadebesluit is niet rechtstreeks bepalend voor de betalingsverplichting van NAM. NAM is eerst belanghebbende bij het heffingsbesluit als bedoeld in artikel 14, eerste lid, concept-wetsvoorstel. Kortom, ten opzichte van een door het IMG genomen schadebesluit heeft NAM slechts een afgeleid, en dus geen rechtstreeks belang. Bovendien zou men in het Akkoord op Hoofdpijnen kunnen lezen dat NAM afstand heeft gedaan van haar recht tot het maken van bezwaar of instellen van beroep met betrekking tot een dergelijk besluit.

In elk geval verdient het mijns inziens geen aanbeveling uitdrukkelijk te bepalen dat *NAM geen belanghebbende* is. Immers, een dergelijke bepaling zou impliceren dat NAM in wezen toch belanghebbende is. Daar komt bij dat het ongelukkig en ongelooftwaardig zou zijn wanneer een van de bestuursrechtelijke kernbegrippen in de nieuwe regeling een van de Awb

²⁶ Waarbij mede uit een oogpunt van continuïteit mag worden verwacht dat elementen van de huidige procedure (Protocol) door het IMG worden overgenomen. Denk bijvoorbeeld aan artikel 4, eerste lid, Protocol (aanbieding aan gedupeerde van zaakbegeleider).

afwijkende betekenis zou hebben. Het kan wel verstandig zijn om in de *mut* aan te geven dat en waarom NAM geen belanghebbende is.

In afwijking van de Awb-termijn van zes weken (art. 6:7 Awb) is de termijn voor het maken van bezwaar en het instellen van beroep dertien weken, aldus artikel 15 concept-wetsvoorstel. Er is in het kader van de nieuwe regeling, waarbij sprake is van slechts twee partijen (de gedupeerde en het IMG) geen enkele reden om de korte termijn van zes weken te hanteren.²⁷ Of men vervolgens moet uitkomen op een termijn van dertien weken, is vatbaar voor betwisting, net als eigenlijk elke andere termijn. Naar mijn mening is de gekozen termijn van dertien weken acceptabel, mede in het licht van de in het burgerlijk procesrecht gehanteerde termijn voor het instellen van hoger beroep (art. 339, eerste lid, Rv). Ik wijs erop dat het IMG niet onder alle omstandigheden verplicht is grens van dertien weken strikt te hanteren.²⁸ Uitgaande van een redelijke opstelling van het IMG in specifieke situaties, is dit een extra reden om de gekozen termijn van dertien weken aanvaardbaar te achten.²⁹

Behalve op het punt van de bezwaartermijn bevat het concept-wetsvoorstel voor de bezwaarfase geen afwijking van de Awb-regeling. Deze regeling bevat voldoende flexibiliteit, inclusief de mogelijkheid van inschakeling van een artikel 7:13-commissie. Het is verstandig dat de in het Besluit getroffen regeling, met een artikel 7:13-commissie én een commissie die in mandaat besluiten op bezwaar neemt, niet wordt gecontinueerd: die regeling is nodeloos ingewikkeld.

Het meest opvallend in het concept-voorstel is de uitvoerige regeling van een prejudiciële procedure. Deze is afgekeken van het privaatrecht en het belastingrecht (art. 392-395 Rv; art. 27ga-27ge Awr). Op zichzelf kan een prejudiciële procedure ook in het bestuursrecht nuttig zijn.³⁰ Omdat er in het bestuursrecht maar twee rechterlijke instanties zijn, er al een voorprocedure (bezwaar) achter de rug is en rechtbankprocedures bij de afdeling bestuursrecht (in samenhang daarmee) in het algemeen korter duren dan de civiele rechtbankprocedures, rijst de vraag of de praktische behoefte aan een prejudiciële procedure groot is. Zou niet dezelfde snelheid kunnen worden bereikt wanneer de rechtbank, met aanhouding van soortgelijke zaken, een geschikte zaak met voorrang behandelt, zodat daartegen relatief snel hoger beroep kan worden ingesteld, waarna de Afdeling bestuursrechtspraak relatief snel uitspraak doet? Of schuilen de voordelen vooral in andere

²⁷ Dit geldt trouwens ook meer in het algemeen.

²⁸ Het draait hier onder meer om de verhouding tussen primaire besluitvorming en besluitvorming na bezwaar en de bevoegdheid van een bestuursorgaan om de materiële rechtskracht van een besluit met formele rechtskracht aan te tasten, meer specifiek in gevallen waarin er geen derde-belanghebbende is. Ik werk dit hier niet uit.

²⁹ Bij beleidsregels kan niet van de Awb-termijn worden afgeweken. Maar ik neem aan dat het IMG onder de huidige regeling niet strikt aan de Awb-termijn vasthoudt, maar anticipeert op de komende – van de Awb afwijkende – wettelijke termijn. Juridisch is dat geen probleem. Voor het stadium van beroep ligt het anders.

³⁰ De prejudiciële procedure in de nieuwe regeling kan worden beschouwd als een interessant experiment voor het bestuursprocesrecht in het algemeen.

elementen, zoals de mogelijkheid anderen (NAM?) dan betrokkenen om inlichtingen te vragen en die om de vraag te herformuleren (art. 18 concept-wetsvoorstel)?

Uiteraard dienen rechtbank en Afdeling bestuursrechtspraak over voldoende (technische, en vanzelfsprekend ook juridische) deskundigheid te beschikken. Nagedacht dient te worden over de mogelijkheid van vaste deskundigen (technische deskundigheid). Wat betreft de juridische deskundigheid werd hierboven al gewezen op de mogelijkheid dat leden van de Hoge Raad bij de Afdeling bestuursrecht aanschuiven. Voor de rechtbank (Noord-Nederland) ligt het voor de hand bij de behandeling van schadevergoedingszaken door de afdeling bestuursrecht rechters met civielrechtelijke ervaring met schadevergoeding, c.q. rechters uit de aardbevingskamer in te schakelen.³¹

10) Bewijsvermoeden en ruimhartigheid

De concept-mvt, p. 13, belooft duidelijkheid te verschaffen over de reikwijdte van het wettelijk bewijsvermoeden (art. 6:177a BW). Behalve dat nu duidelijk is dat het bewijsvermoeden zich ook over de gasopslag Norg uitstrekt, bevat ze bevat op dit punt echter niets nieuws.

Toepasselijkheid van artikel 6:177a BW impliceert dat het wettelijk bewijsvermoeden alleen op “fysieke schade aan gebouwen en werken” van toepassing is. Dat is niet onbegrijpelijk (gezien de onzekerheden speciaal over (multi-)causale relaties met betrekking beweging van de bodem als gevolg van gaswinning en schade aan gebouwen en de vraag hoe daar juridisch mee om te gaan). Maar in de mvt zou toegelicht kunnen worden waarom het wettelijk bewijsvermoeden niet tevens geldt voor de andere schadesoorten (waardevermindering, bepaalde inkomensschade en immateriële schade).³²

Over de schadeafhandeling is veelvuldig gezegd dat deze ruimhartig zou moeten zijn. De ruimhartigheid blijft in de nieuwe regeling echter beperkt tot procedurele ruimhartigheid, met name op het punt van de bezwaar- en beroepstermijn.³³

³¹ Hier ligt geen taak voor de wetgever, maar voor de rechtbank en de Raad voor de rechtspraak, die moeten voorkomen dat de hokjesgeest heerst.

³² Daarbij dient onderscheid te worden gemaakt tussen de vestiging van aansprakelijkheid en het aspect van de toerekening, dat wil zeggen de vraag welke schade “in zodanig verband staat met de gebeurtenis waarop de aansprakelijkheid van de schuldenaar berust, dat zij hem, mede gezien de aard van de aansprakelijkheid en van de schade, als een gevolg van deze gebeurtenis kan worden toegerekend” (art. 6:98 BW). Causaliteit (feitelijk, als *conditio sine qua non*) zal snel worden aangenomen, waarmee het accent komt te liggen bij de toerekening. In dat kader kan bijvoorbeeld worden geoordeeld dat in verband met achterstalligheid niet alle schade voor vergoeding in aanmerking komt.

³³ Dit, terwijl de bestuursrechtelijke weg, meer dan de privaatrechtelijke, een ruimhartige aanpak mogelijk maakt (naast schadevergoeding onder voorwaarden coulancevergoedingen). Daarover zwijgen het concept-wetsvoorstel en de -mvt echter.

11) Verhouding tot versterking

Over het begrip versterking bestaat nog altijd onduidelijkheid.³⁴ Naar mijn mening – prima facie: ik zou er verder over moeten nadenken – moeten ten minste twee categorieën worden onderscheiden. De *eerste* categorie zit in de sfeer van de *onrechtmatige daad* jegens een rechtssubject (individuele bewoner). Dan gaat het om (de kosten voor) versterking die noodzakelijk is geworden door bodembeweging als gevolg van de gaswinning. Gedacht moet worden aan de situatie dat door deze bodembeweging niet meer wordt voldaan aan geldende veiligheids- en bouwvoorschriften. Door de bodembeweging zit men als het ware *onder nul*, en om op nul te komen moeten bijvoorbeeld de fundering en draagmuren worden aangepast (ook al is er actueel nog geen fysieke schade). Omdat deze categorie in de sfeer van de onrechtmatige daad zit, is bevoegdheid van het IMG hier goed verdedigbaar. De relatie met waardedaling is sterk. De rechtsgrondslag is hier artikel 6:177 dan wel artikel 6:162 BW j° artikel 33 Mijnbouwwet (waarbij laatstgenoemde bepaling met de inwerkingtreding van de Wet minimalisering gaswinning Groningenveld echter komt te vervallen; zie art. 52b Mijnbouwwet nieuw).³⁵ Het versterken in de zin van deze eerste categorie betreft een *rechtsplicht*.

Blijkens artikel 2, vijfde lid, concept-wetsvoorstel, waar is bepaald dat het IMG “niet bevoegd [is] om te besluiten op aanvragen tot het treffen van versterkingsmaatregelen”, gaat ook het kabinet uit van het bestaan van een categorie versterkingsmaatregelen die in de context van een onrechtmatige daad verkeren (anders zou dit niet zo zijn geregeld). De motivering voor de bepaling dat het IMG deze categorie onbevoegd zou zijn, is beneden de maat. Te meer, waar in de concept-mvt, p. 9, met betrekking tot het vierde lid van het concept-wetsvoorstel wordt opgemerkt dat de taak van het IMG zou kunnen worden uitgebreid met het nemen van (subsidie)besluiten in het kader van de *waardevermeerderingsregeling*. Deze waardevermeerderingsregeling hoort juist in de hieronder te bespreken tweede categorie thuis.³⁶

Onduidelijk in dit verband is de opmerking in de concept-mvt, p. 5, dat aanvragen tot versterking door de overheid van de bevoegdheid van het IMG zijn uitgezonderd. “Met deze bepaling wordt niet de mogelijkheid uitgesloten om een vergoeding aan te vragen voor de kosten van versterkingsmaatregelen die de gedupeerde zelf heeft getroffen of laten treffen.” Vraag: waarom alleen achteraf in rekening brengen? Hier kunnen voor de gedupeerde grote

³⁴ Ook de minister kon, tijdens het op 5 juli 2018 gehouden Kamerdebat over de wet minimalisering gaswinning Groningenveld (derde termijn) gevraagd naar de juridische grondslag voor de versterking, geen klaarheid geven.

³⁵ De consequenties daarvan voor de juridische grondslag van de versterking zijn – zie de vorige voetnoot – nog steeds niet opgehelderd.

³⁶ Het is begrijpelijk dat bewoners aan de waardevermeerderingsregeling hechten. Maar met schadevergoeding heeft het rechtens niets van doen.

risico's liggen. Vooraf om vergoeding voor versterking kunnen vragen, schept (een bepaalde mate van) financiële zekerheid.³⁷

Praktisch is van groot belang dat schadevergoeding en -herstel (achteraf) vaak niet los is te zien van versterking (vooraf). Denk aan gescheurde muren waarvoor nieuwe, sterkere muren in de plaats komen, mogelijk in combinatie met versterking van de fundering. Ook nieuwbouw na sloop impliceert versterking in die zin dat met de nieuwbouw wordt getracht toekomstige schade te voorkomen. Het zou onpraktisch zijn wanneer gedupeerden hier met versnipperde besluitvorming te maken krijgen.³⁸

Overigens vormt artikel 6:184 BW een deelcategorie van de hierboven besproken (rechtsplicht)categorie. Het eerste lid van deze bepaling luidt: “1. Onder de schade waarvoor op grond van de artikelen 173-182 aansprakelijkheid bestaat, vallen ook: a. de kosten van iedere redelijke maatregel ter voorkoming of beperking van schade door wie dan ook genomen, nadat een ernstige en onmiddellijke dreiging is ontstaan dat schade zal worden veroorzaakt die krachtens die artikelen voor vergoeding in aanmerking komt; b. schade en verlies veroorzaakt door zulke maatregelen.” Het gaat hier om een deelcategorie, omdat er een beperking is tot situaties van “een ernstige en onmiddellijke dreiging”. De bepaling kan tevens worden beschouwd als een invulling van iemands plicht om schade te voorkomen.

De *tweede* categorie betreft versterking die uit juridisch oogpunt *boven nul* uitkomt, en voor een individueel rechtssubject *couance* of subsidie, en voor het collectief (de gemeenschap, de regio) structuurversterking inhoudt. Het versterken in de zin van deze tweede categorie zit niet primair in de juridische, maar in de beleidsmatige sfeer. Het is in dit verband dat het woord *ereschuld* is gebezigd. Dat in ‘Den Haag’ het voornemen tot voor versterking afzonderlijke wetgeving bestaat, lijkt dus te betekenen dat er een aparte regeling voor de structuurversterking aanstaande is.

12) Aan de achterkant

De nieuwe regeling beoogt een scheiding aan te brengen tussen de relatie tussen gedupeerden en het IMG (‘de voorkant’) en die tussen Staat en NAM resp. Shell en ExxonMobil (‘de achterkant’). Dit is de crux van de voorgenomen regeling. Het zal gedupeerden weinig uitmaken hoe het ‘verhaal’ door de Staat van de aan hun vergoede schade aan ‘de achterkant’ plaatsvindt. Voor belastingbetalers is dit uiteraard anders.³⁹

Dat Staat en NAM (Shell en ExxonMobil) proberen te komen tot integrale afspraken met betrekking tot de diverse elementen van het mijnbouwschadedossier is begrijpelijk. Op

³⁷ Zie voor een voorbeeld van dat het mis kan gaan Rb Noord-Nederland 21 december 2016, ECLI:NL:RBNNE:2016:5609 (eiser / NAM).

³⁸ Met name wanneer zij voor een doe-het-zelfoplossing kiezen (Heft in Eigen Hand, Eigen Initiatief).

³⁹ Ook gedupeerden zijn overigens belastingbetaler.

langdurige procedures over de vraag of de beëindiging van de gaswinning een vorm van onteigening is dan wel of zij door onvoorziene omstandigheden wordt gerechtvaardigd, zit vrijwel niemand te wachten.⁴⁰ Voor de gedupeerden zijn zulke procedures ook niet rechtstreeks van betekenis. Over het Akkoord op Hoofdlijnen zijn meerdere opmerkingen te maken (is de kostenverdeling tussen Staat en NAM (Shell en ExxonMobil) wel eerlijk?). Wat de garanties van Shell en ExxonMobil precies waard zijn, is onbekend. Voor mij vallen deze punten buiten het concept-wetsvoorstel. Dit wetsvoorstel dient louter op zijn eigen merites te worden beoordeeld.

Het is evident dat de schadevergoeding (rechtsplicht) in inhoudelijk opzicht niet afhankelijk is van in het Akkoord geformuleerde afspraken of de waarde van door Shell en Exxonmobil gegeven garanties. Dat aan ‘de achterkant’ wordt afgerekend via een heffing, zodat eventuele geschillen zich vertalen in een procedure voor de belastingrechter, lijkt mij de aangewezen oplossing.

13) Overgangsrecht; verjaring

Zowel om redenen van eenvoud, duidelijkheid als gelijke behandeling is het aantrekkelijk wanneer (tot NAM gerichte) bij het CVW ingediende resp. bij de TCMG ingediende verzoeken tot schadevergoeding door het IMG worden overgenomen (in de staat waarin ze zich bevinden). Dit geldt met inbegrip van de zgn. oude gevallen (nog door NAM af te handelen), met name wanneer de gedupeerde in dat kader de Arbitrer Bodembeweging heeft benaderd. De desbetreffende zaken zouden eveneens door het IMG kunnen worden overgenomen.⁴¹

Hierboven, ad 6), is al een opmerking gemaakt over verjaring. Een jaar geleden heeft NAM verklaard zich niet te zullen beroepen op verjaring waar het gaat om fysieke schade.⁴² Het ligt in de rede dat het IMG zich voor deze evenmin op verjaring beroept (en dat is ook voor andere schadesoorten verdedigbaar). In de mvt zou een opmerking van dien aard niet misstaan.

14) Conclusie

Het concept-wetsvoorstel Wet Instituut Mijnbouwschade Groningen is naar mijn overtuiging een flinke vooruitgang ten opzichte van de huidige situatie, met name omdat het IMG ter zake

⁴⁰ In de concept-mvt, p. 16-19, worden verstandige dingen over de rechtspositie van NAM gezegd. Of sprake is van staatssteun (p. 19), laat zich zonder volledige informatie niet beoordelen; ook niet als bekend wordt wat de heffing bedraagt.

⁴¹ Artikel 23 concept-wetsvoorstel heeft voor een bepaalde groep reële betekenis. Men kan zich nog afvragen of met “de vordering” alleen een vordering in eerste aanleg is bedoeld. Wat als de civiele procedure inmiddels in hoger beroep loopt?

⁴² <https://www.nam.nl/nieuws/2017/geen-beroep-op-verjaring-bij-fysieke-schade-gebouwen.html>.

van alle schadesoorten bevoegd zal zijn. De belangrijkste punten die nader aandacht verdienen, zijn: de exclusiviteit van de bestuursrechtelijke weg, in het algemeen en waar het gaat om schadevergoeding in natura; de gestapelde mijnbouw; NAM als niet-belanghebbende; het wettelijk bewijsvermoeden in relatie tot andere schadesoorten; en de bevoegdheid van het IMG ter zake van zgn. oude gevallen.

Het is mooi dat de mijnbouwschadeproblematiek straks door drie wettelijke regelingen wordt beheerst: de Wet minimalisering gaswinning Groningenveld, de Wet Instituut Mijnbouwschade Groningen, en de Wet publieke aansturing en uitvoering versterkingsoperatie. Voor de wetgever (ministeries, parlement) lijkt het werk daarmee goeddeels klaar. Dat is te meer mooi, omdat velen zo langzamerhand ‘gaswinningsgedoemoe’ zijn.⁴³ Niet alleen in het Haagse, maar ook in de regio Groningen.

Het is echter van bijzonder belang te beseffen dat de drie wetten nog vooral *papier* zijn: gedupeerden hebben er nog weinig aan; het werk moet nog gebeuren. Kortom, na aanvaarding van de wet mag de aandacht niet verslappen. Door de afhandeling van alle schadesoorten bij het IMG onder te brengen en mogelijk voorts als gevolgd van de Wet publieke aansturing en uitvoering versterkingsoperatie (die relevantie zal hebben voor de plaats en rol van de Nationaal Coördinator Groningen), zal vereenvoudiging van de organisatie mogelijk zijn. Maar de tijd voor algehele ‘afschaling’ is nog niet aangebroken.

Tot slot dit. Een goede implementatie vergt onder meer dat voldoende wordt geïnvesteerd in voorlichting aan en communicatie met gedupeerden. Kwaliteitsbevordering en -bewaking vergen dat er aandacht is voor de ‘klantvriendelijkheid’, maar ook voor de inhoud van schadebesluiten en het functioneren van bezwaar- en beroepsprocedures.⁴⁴ Het is belangrijk dat ook (vertegenwoordigers van) de gedupeerden daarbij betrokken blijven (en het weten vol te houden). Dit valt buiten het bestek van de wetgeving zelf, maar is daarom niet minder belangrijk.

vriendelijke groet,
Herman Bröring

⁴³ Groningers zouden zeggen ‘dat ze er flauw van zijn’.

⁴⁴ Zorg daarom voor zo groot mogelijke openbaarheid van in elk geval besluiten op bezwaar en rechterlijke uitspraken.