

Betreft: Amendement 35603-38

Onvoorwaardelijke en onafhankelijke juridische en technische ondersteuning voor schademelders in hun Bezwaar & Beroep procedures tegen IMG is noodzakelijk.

Tekst van het aangenomen amendement (35603-38, Beckerman):

HOOFDSTUK 5A BIJSTAND

Artikel 13n

1. Het Instituut verstrekt aan de eigenaar van een gebouw een vergoeding voor de kosten die hij maakt voor juridische bijstand en bouwkundig en financieel advies ten behoeve van:

- a. de aanvraag om vergoeding van schade en de afwikkeling van schade;
- b. het instellen van bezwaar of beroep tegen een besluit van het Instituut op grond van deze wet.

Novelle:

De Minister stelt voor in de memorie van toelichting bij de novelle om de vergoeding voor kosten van de schadeafhandeling door het IMG uit artikel 13n te halen, omdat:

- IMG al een voorziening kent waarmee eigenaren een aanvraag kunnen indienen voor vergoeding van juridische of andere kosten voor begeleiding en advies. Eigenaren kunnen, onder voorwaarden, een vergoeding van maximaal 175 euro per uur voor maximaal 20 uur krijgen voor deze bijstand;
- artikel 12, vierde lid van de huidige Tijdelijke wet Groningen regelt dat het IMG ambtshalve of op verzoek een deskundige aanwijst die de aanvrager kan bijstaan, indien deze tegen een schadevergoedingsbesluit in bezwaar gaat, tenzij de zaak waarop het betrekking heeft hier evident geen aanleiding voor geeft.

Probleem:

De huidige regeling voor vergoeding door IMG kent twee problemen die een eerlijke en onafhankelijke ondersteuning van de schademelder in de weg staan:

- de huidige regeling stelt voorwaarden aan het verkrijgen van ondersteuning, waardoor na afloop van de procedure de mogelijkheid bestaat dat de schademelder geen vergoeding krijgt en zelf alle gemaakte kosten moet dragen;
- de huidige regeling heeft als uitgangspunt dat deskundigen, werkzaam in opdracht van IMG, ook als zij een schademelder bijstaan, het belang van de schademelder voorop stellen. Gezien de praktijk, waarbij de schademelder zich regelmatig ziet geplaatst tegenover IMG en haar deskundigen, is het maar zeer de vraag of dit uitgangspunt correct is. Het maakt de positie van de schademelder kwetsbaar.

Oplossing:

Het amendement 35603-38 voor wat betreft de vergoeding van de kosten voor juridische en technische ondersteuning van de schademelder bij bezwaar en beroep ongewijzigd laten.

Analyse:

De Arbiter Bodembeweging heeft tussen 2016 en 2019 ruim 3.000 dossiers behandeld, en in ruim 800 dossiers uitspraak gedaan. In de periode tot januari 2017 deed de Arbiter uitspraak op basis van een “zelf geconstrueerd bewijsvermoeden”¹. Met ingang van januari 2017 deed de Arbiter Bodembeweging uitspraak op basis van de Wet bewijsvermoeden gaswinning Groningen. Dit is dezelfde wet als die ten grondslag ligt aan de werkwijze van het Instituut Mijnbouwschade Groningen (voorheen TCMG, sinds 1 juli 2018 IMG).

In de ruim 800 uitspraken van de Arbiter werd de schademelder in de meeste gevallen in het gelijk gesteld, of tenminste deels in het gelijk gesteld, en werd NAM opgedragen de schade te vergoeden. Hoe anders is dit bij de uitspraken van de Rechtbank Noord Nederland, sectie Bestuursrecht.

In alle 34 gepubliceerde uitspraken van de Rechtbank Noord Nederland, sectie Bestuursrecht (stand half augustus 2021) trekt de schademelder aan het kortste eind, en verliest de schademelder van IMG. Hoe is dit mogelijk, te meer daar de wettelijke grondslag dezelfde is als die bij de Arbiter Bodembeweging indertijd van toepassing was?

De huidige regeling voor ondersteuning van de schademelder in de kosten voor juridisch en/of technisch advies heeft als kenmerken dat de vergoeding gebonden is aan voorwaarden, of dat de ondersteuning niet onafhankelijk is. Als gevolg daarvan laten schademelders zich, met name in de beroepsprocedure, zelden juridisch en/of technisch ondersteunen. In de regel staan ze er alleen voor in hun zaak bij de bestuursrechter, waarbij zij bij de start het idee hebben dat zij een luisterend oor zullen vinden bij een begripvolle rechter.

Gedurende de periode van de Arbiter Bodembeweging was de situatie anders. Toen was er de mogelijkheid van een contra-expertise, waarbij de schademelder zelf de deskundige mocht kiezen, en waarvan de kosten (binnen redelijke grenzen) zonder voorwaarden door de NAM werden vergoed. De Arbiter Bodembeweging beoordeelde de rapporten van deskundigen van beide partijen vanuit het principe van gelijkwaardigheid, en maakte actief gebruik van de ruimte die de Wet bewijsvermoeden gaf. Dat leidde ertoe dat schademelders regelmatig een min of meer toereikende (‘ruimhartig’ mag het niet heten) vergoeding kregen.

¹ <https://www.rtvnoord.nl/nieuws/193612/Afzwaaiend-voorzitter-Arbiters-Bodembeweging-We-werden-met-veel-gastvrijheid-ontvangen>

Zeer tegen de zin van de Groninger Bodem Beweging en het Groninger Gasberaad is in 2018 de mogelijkheid van een onafhankelijke contra-expertise, betaald door de veroorzaker van de schade, niet in het huidige schadeprotocol opgenomen.

IMG laat zich in de huidige beroepzaken van enig belang altijd vertegenwoordigen door gespecialiseerde juristen van het bureau van de landsadvocaat. IMG maakt ook uitgebreid gebruik van rapporten van deskundigen. Redelijk recent is de ontwikkeling dat IMG met drie rapporten van drie afzonderlijke deskundigen voor de rechter verschijnt. Deze deskundigen, waarvan een groot deel in het verleden werkte in opdracht van NAM en/of CVW, zijn gezien de grote verschillen die er bestaan tussen schaderapporten in vergelijkbare gevallen², nauwelijks deskundig te noemen. Binnen één schadedossier is er bijna nooit sprake van verschillen tussen rapporten, in elk geval niet als het de belangrijke (lees: dure) schades uit het dossier betreft. Dat is eigenlijk nooit mijnbouwschade.

Door de minister in de Tweede Kamer is toegezegd dat de bestuursrechter: "... anders dan de burgerlijk rechter, (zich) niet lijdelijk maar actief opstelt. Ter bescherming van de burger vult de bestuursrechter ambtshalve rechtsgronden aan. Bovendien kan hij ambtshalve feiten aanvullen. De bestuursrechter kijkt op basis van de beroepsgronden zowel naar het proces van besluitvorming als naar de inhoud van het besluit, waaronder de redelijkheid en billijkheid. Het wetsvoorstel biedt ruimte voor maatwerk en daarmee heeft de bestuursrechter voldoende ruimte om een dergelijke afweging te maken."³

In de praktijk komt daar weinig van terecht. Vrijwel alle zittingen van de rechtbank worden gedaan door een bestuursrechter, een meervoudige kamer met daarin ook een civiele rechter is sinds januari 2021 (RBNNE:2021:485) niet meer bijeengekomen. In tegenstelling tot wat de minister stelt in de brief van 23 februari 2021, toetst de bestuursrechter voornamelijk op de procedure, en niet inhoudelijk. Deskundigenrapporten van IMG worden zonder uitzondering als onafhankelijk en juist aangemerkt, zelfs indien de schademelder een technisch rapport indient dat iets anders beweert (o.a. RBNNE:2021:2826 en RBNNE:2021:3214). In één dossier, RBNNE:2021:1788, is er twijfel bij één van de drie IMG deskundigen, die aangeeft dat het mijnbouwschade zou kunnen zijn. De rechter wijst de door schademelder geclaimde mijnbouwschade af.

Voor zover duidelijk geworden uit de gepubliceerde vonnissen heeft de bestuursrechter in geen van de zaken ambtshalve rechtsgronden of feiten aangevuld, daar waar volgens de minister de rechter deze ruimte wel heeft. In het uitzonderlijke geval dat de schademelder twijfel kan zaaien bij de rechter omtrent de juistheid van het technisch rapport van IMG, besluit de rechter tot de aanstelling van een derde deskundige (RBNNE:2020:3324) of verwijst ze terug naar IMG (RBNNE:2021:2840). In ongeveer 20% van de zaken wordt de schademelder ondersteund door een raadsman of advocaat, in de overige zaken ontbreekt de juridische (en vaak ook de technische) ondersteuning.

Er is dan ook geen sprake van een eerlijke procesgang, met als gevolg dat de schademelder, veel vaker dan bij de Arbitrer Bodembeweging, aan het kortste eind trekt. Stevige juridische en technische ondersteuning van de schademelder, onvoorwaardelijk en onafhankelijk, is dringend nodig.

² <https://www.schadedoormijnbouw.nl/nieuws/analyse-verschillen-adviesrapporten-moeilijk-te-herleiden>

³ Brief van de Minister van EZK aan de Tweede Kamer, 23 februari 2021, pag. 6.