

Memo

Datum : 8 mei 2017
Aan : AB Regio
Van : Kernteam Regio
Onderwerp : 'Een nieuwe omgang';
Discussiestuk t.a.v. de causaliteit schade en ruimhartige vergoeding

Inleiding

In het AB Regio van 21/4 is verzocht om een notitie over de invulling van de begrippen causaliteit en ruimhartige vergoeding in relatie tot het nieuwe schadeprotocol. Hieronder wordt de huidige situatie in het aardbevingsgebied kort geschetst, waarna een eindbeeld voor een nieuwe omgang van schadeherstel, versterking en regelingen wordt beschreven. Om het eindbeeld te concretiseren, wordt een voorstel gedaan voor de invulling van de verschillende begrippen in het eindbeeld. Hiervoor is onzes inziens randvoorwaarde dat de maatschappelijke organisaties meedoen aan het ontwikkelen van een nieuw schadeprotocol. Het is de bedoeling dat u in het AB aan de hand van deze memo een discussie voert, die leidt tot een gezamenlijk bestuurlijk standpunt t.a.v. het gewenste eindbeeld en de invulling van de verschillende begrippen. Vervolgens zal besproken moeten worden hoe het gewenste eindbeeld kan worden bereikt. De standpunten kunnen vervolgens worden ingebracht tijdens de NCG-bijeenkomst over het nieuwe schadeprotocol op 10 mei a.s.

Huidige situatie

Uit de rapporten van de Onderzoeksraad¹, de Onafhankelijk Raadsman² en de Ombudsman³ blijkt dat het vertrouwen in de Rijksoverheid en de bij de gaswinning betrokken instanties tot een dieptepunt gedaald is in Groningen. De inwoners van het aardbevingsgebied zijn boos, teleurgesteld en voelen zich niet gehoord. Zij beseffen terdege dat de problemen complex en omvangrijk zijn, maar vinden dat de huidige aanpak niet tot oplossingen leidt en hebben bovendien het gevoel de grip kwijt te zijn op hun leefomgeving én hun toekomst. De Onderzoeksraad stelt verder: "Het schaalniveau waarop de problemen in Groningen nu worden aangepakt, is niet in lijn met de omvang, urgentie en complexiteit van de problematiek. Het is geen problematiek die in isolement opgelost kan worden, omdat oplossingen gekozen moeten worden in samenhang met andere ontwikkelingen in de regio en de rest van Nederland, denk bijvoorbeeld aan de krimpproblematiek en de ambities op het gebied van energietransitie. De overheid dient het proces van schadeafhandeling in eigen handen te nemen. Vanzelfsprekend dient de overheid de aansprakelijkheid met NAM nader te regelen."

Gewenst eindbeeld

De Rijksoverheid neemt haar *financiële verantwoordelijkheid* en vergoedt alle *schade ruimhartig* waarbij *wederzijds vertrouwen* voorop staat. Ook de versterking en regelingen worden meegenomen in een *integrale aanpak*. Daarbij wordt de *causaliteit ruim* ingevuld en wordt uitgegaan van de *menselijke maat*. Onderling regelt het Rijk de financiële afwikkeling met NAM, zonder dat de gedupeerde inwoners van Groningen hier hinder van ondervinden. Zodat de Groningers hun leven weer kunnen oppakken en veilig kunnen wonen, werken, studeren en recreëren met *toekomstperspectief*.

Uitwerking eindbeeld

Bovenstaand eindbeeld vereist invulling van een aantal begrippen. Hieronder wordt een voorstel gedaan van hoe die begrippen ingevuld zouden moeten worden.

Financiële verantwoordelijke Rijksoverheid

De Rijksoverheid vult een fonds van waaruit zowel schade als versterking als regelingen betaald kunnen worden. Welk deel van de kosten voor rekening van NAM komt moet het Rijk met NAM afstemmen, zonder dat de bewoners daar hinder van ondervinden.

In de regio wordt invulling gegeven aan de wijze waarop het fonds wordt ingezet.

Discussie:

Met een Rijksfonds willen we bereiken dat de discussies over geld en aansprakelijkheid niet meer in de regio op individueel niveau gevoerd worden, zodat hier meters gemaakt kunnen worden en het begrip 'ruimhartig' kan

¹ Het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid van 30 maart 2017.

² Jaarrapportage 2016 van de Onafhankelijk Raadsman van 20 maart 2017

³ Opreep van de Nationaal Ombudsman en Kinderombudsman van 6 april

worden ingevuld. Het risico bestaat dat het Rijk een groter aandeel in de kaders voor uitgaven van het fonds opeist en de discussies zich alleen maar verplaatsen van de NAM naar de Rijksoverheid. Bovendien zouden zaken als staatssteun e.d. belemmerd kunnen werken. Hoe kijkt u hier tegenaan?

Wederzijds vertrouwen

Het herstel van vertrouwen staat samen met veiligheid voorop. Maar vertrouwen moet wederzijds zijn en het moet duidelijk zijn aan welk vertrouwen we willen werken. De belangrijkste oorzaken van wantrouwen in dit dossier zijn gevoel van ongelijkheid (t.a.v. rest van Nederland en t.a.v. burens), miskenning, onrechtvaardigheid, geen perspectief (gevangen in huis) en onbegrip (het valt niet meer uit te leggen, niet transparant). Deze gevoelens vragen om niet alleen een technische benadering met een schadeprotocol, maar om een andere mindset, waarbij de grondhouding naar de inwoners gebaseerd moet zijn op vertrouwen. Een uitgebreid communicatieplan dat door alle partijen wordt uitgedragen is hierbij essentieel. Daarnaast is het van belang om te blijven toetsen of deze punten voldoende onderkend en ondervangen worden.

Discussie:

Zijn de bovenstaande elementen van vertrouwen compleet? Zouden er grenzen aan het wederzijds vertrouwen moeten worden gesteld?

Integrale aanpak

Op individueel niveau moet schadeherstel zo veel mogelijk gecombineerd worden met versterking. De werkzaamheden aan een woonhuis of pand hebben impact op het leven van de bewoners. De aanvullende woonwensen van de bewoner, worden, redelijkerwijs, meegenomen in de versterking. Woningeigenaren waarvan de woning wordt versterkt, krijgen een vergoeding voor duurzaamheidsmaatregelen. Dit kunnen maatregelen zijn voor energiebesparende voorzieningen en decentrale energieopwekking. Gebiedsbreed moeten ook alle andere benodigde maatregelen in de regio integraal worden meegenomen. We zien regelmatig interessante initiatieven voorbijkomen die vervolgens als nachtkaarsen uitgaan. Bijvoorbeeld versterkingskosten van woningen die in kader van krimp overbodig worden, reserveren voor andere maatschappelijke ontwikkelingen of infrastructurele werken.

Discussie:

Kan dit betekenen dat als versterking op korte termijn aan de orde is dat je bijvoorbeeld niet overgaat tot uitbetaling van het schadebedrag. Is dit redelijk en juridisch correct? Wat verstaan we onder integraal en welke rol hebben wij daarin?

Schade

Alle vormen van schade als gevolg van gaswinning uit Groningerveld komen in aanmerking voor een vergoeding. Hieronder wordt ook immateriële of afgeleide schade zoals loonderving, omzetcerving, extra huisvestingskosten, schoonmaakkosten, (extra) medische kosten, etc. verstaan. Deze vormen van schade moeten naast fysieke schade direct worden meegenomen bij schadeopneming. Verantwoordelijkheid van het schadeherstel ligt primair bij de inwoner, waarbij fysieke schade moet kunnen worden gerepareerd door een eigen aannemer. Iedere bewoner moet echter ook kunnen kiezen voor volledige ontzorging. Dit betekent dat de inwoner het volledige schadeherstel uit handen geeft. Het proces om te komen tot het daadwerkelijk herstel van schade dient snel en eenvoudig te zijn.

Discussie:

Wat te doen met fysieke schade waarbij de veiligheid in het geding is? Bijvoorbeeld scheuren in brandwerende muur? Laten we dat geheel aan eigenaar over of vinden we dat daar een vorm van toezicht op moet komen of een verplichting tot schadeherstel?

Ruimhartige aanpak

Wij vinden de hoofdlijn van de geschetste aanpak in MJP een prima uitgangspunt:

- Te werken met een impactgebied bij een beving en hierbinnen een simpele manier van melding mogelijk te maken (meldingsapp). Ruimhartig betekent dat het impactgebied voldoende ruim moet worden bemeaten en het bedrag tot waar de eenvoudige melding kan worden volstaan redelijk is (bijvoorbeeld 5.000 euro).
- Hogere bedragen binnen het impactgebied en schademeldingen buiten het impactgebied worden voorgelegd aan een Onafhankelijke Commissie Schade.

- Voor complexe schades binnen en buiten het impactgebied wordt maatwerk geleverd. In beide situaties moet onafhankelijkheid, transparantie en bewijsvermoeden geborgd zijn in de verdere uitwerking.

Bij beoordeling van de schade door de nieuwe OCS dient de lijn van de arbiter te worden doorgezet; indien niet met zekerheid kan worden aangegeven dat het niet om schade door mijnbouw gaat, wordt in het voordeel van de gedupeerde gehandeld.

Discussie:

Vinden we de hoofdlijnen van de geschetste aanpak akkoord?

Maatwerk en ruime causaliteit

Bij complexe schade wordt per individueel geval beoordeeld wat iemand nodig heeft om weer door te kunnen gaan met zijn leven. De centrale vraag is dan niet: is de schade terecht, maar richt zich op een bredere scope. Daarbij wordt gewerkt aan een redelijke oplossing vanuit een gedachte van tegemoetkoming van de bewoner in de ontstane schade, ook al kan niet voor 100% bewijs worden geleverd dat de schade is ontstaan door de gaswinning.

Van veel schade is niet met zekerheid vast te stellen wat de oorzaak is. Bovendien ontstaat extra schade ook doordat men lang moet wachten op zekerheid over de situatie. Lange wachttijden en onzekerheid leiden tot zowel fysieke als immateriële schade. Zo kan er schade ontstaan die niet direct in verband kan worden gebracht met de gaswinning en de gevolgen daarvan maar die zonder de gaswinning redelijkerwijs niet waren ontstaan. In een nieuw protocol mogen dergelijke onzekerheden niet meer ten koste gaan van de inwoner.

Discussie:

Kunnen we het rechtvaardigen dat in deze aanpak het risico bestaat dat ook schade wordt vergoed die geen rechtstreeks verband houdt met de gaswinning?

Menselijke maat

Bij de menselijke maat kan gedacht worden aan twee aspecten die cruciaal zijn voor herstel van vertrouwen en een succesvol proces.

1. Procedurele rechtvaardigheid⁴

Mensen moeten het gevoel hebben dat ze serieus worden genomen en betrokken worden bij het proces:

- verhaal kunnen doen, participeren in proces en inspraak
- respectvolle, transparante en waardige behandeling
- voldoende informatie over procedures en uitkomsten daarvan

2. Redelijkheid en billijkheid

Deze begrippen worden in de rechtspraak veelvuldig gebruikt en leveren voldoende invulling die hier tevens kan worden toegepast.

Discussie:

Herkent u het gebrek aan bovengenoemde aspecten in de schadeafhandeling van de afgelopen jaren? Zou het meer toepassen van procedurele rechtvaardigheid en redelijkheid en billijkheid voldoende bijdragen aan het herstel van vertrouwen?

Toekomstperspectief

De komende jaren zal de gaswinning doorgaan en zal scheurvorming blijven voorkomen.

Verwachtingsmanagement en communicatie zijn hierbij van groot belang. De regionale overheden willen dat bij de afhandeling van de schade én versterking bovenstaande elementen leidend zijn. Inwoners staan centraal, worden ontzorgd en kunnen weer doorgaan met hun leven.

Slotdiscussie:

Om te komen tot het gewenste eindbeeld is het van belang dat het proces zorgvuldig wordt doorlopen en dat er sprake is van maatschappelijk draagvlak. Hieronder wordt de instemming van de Maatschappelijke Stuurgroep NCG verstaan. Bent u het eens met deze stelling?

⁴ Bunt, J.E. van de (2016). Het Rampenfonds, Deventer: Wolters Kluwer