

Notitie t.b.v. het AB van 14 september 2018

Onderwerp: stand van zaken en nadere doelstelling over "Schade"

Versie: 11 september 2018

1. Inleiding, samenvatting en voorstel

1.1. Inleiding

Op 14 september 2018 wordt in het AB de stand van zaken besproken voor de onderwerpen *toekomstvisie, versterking, schade, ondergrond, governance* en *samenwerking & communicatie*.

In deze notitie wordt voor het onderwerp *schade* inzichtelijk gemaakt welke doelen de afgelopen maanden zijn bereikt en welke nog gerealiseerd moeten worden. Dat wordt gedaan door de huidige stand van zaken en de toekomstige inrichting van de schadeafhandeling - zoals vormgegeven in het wetsvoorstel Instituut Mijnbouwschade Groningen - te leggen naast de regionale doelstellingen, zoals deze zijn verwoord in het document *Naar een nieuwe schadeafhandeling* van 23 mei 2017 (bijgevoegd).

1.2. Samenvatting

In het wetsvoorstel Instituut Mijnbouwschade Groningen wordt het Instituut het bestuursorgaan dat bij uitsluiting bevoegd wordt te beslissen op aanvragen om schadevergoedingen in geld. In het bijzonder die bestuursrechtelijke afhandeling van schadevergoedingsverzoeken en de daarbij horende bestuursrechtelijke rechtsbescherming (bezwaar, beroep, hoger beroep) is een belangrijke versterking van de positie van gedupeerden.

Op dit moment verwerkt het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (hierna: EZK) de bij de internetconsultatie over het wetsvoorstel ontvangen reacties; ook de door de regio ingediende reacties worden verwerkt. Het wetsvoorstel gaat naar verwachting begin 2019 naar de Tweede Kamer.

Deze notitie eindigt (onder 7) met de vaststelling dat het wetsvoorstel Instituut Mijnbouwschade Groningen (in de vorm waarin het ter consultatie is gelegd) op een aantal punten nog niet tegemoet komt aan de regionale doelstellingen voor schadeafhandeling:

- Het wetsvoorstel is *onvoldoende integraal*. Onduidelijk is of schade ruimhartig vergoed gaat worden. Verder regelt het wetsvoorstel alleen vergoeding van schade in geld, voor schadevergoeding in natura blijven gedupeerden op het privaatrecht aangewezen. Daarnaast is ook de relatie met de versterking onduidelijk.
- De *onafhankelijkheid* van de schadeafhandeling is onvoldoende gewaarborgd. NAM is mogelijk belanghebbende bij de besluiten van het Instituut en kan dan via een zienswijze, bezwaar en (hoger) invloed uitoefenen op specifieke besluiten. Daarnaast wordt de ondersteuning van het Instituut geleverd door medewerkers van het ministerie van EZK.
- Het wetsvoorstel waarborgt niet dat de *menselijke maat* centraal staat bij de bezwaarbehandeling. Aanvragen om schadevergoeding worden volgens de systematiek van de Algemene wet bestuursrecht afgedaan zonder dat in het wetsvoorstel iets geregeld wordt voor bijstand aan gedupeerden.

1.3. Voorstel

Voorgesteld wordt om:

- In te zetten op aanpassing van het wetsvoorstel zodat het voorziet in een ruimhartige, onafhankelijke en integrale publiekrechtelijke afhandeling van alle schade, waarbij de menselijke maat centraal staat;
- Voor het onderwerp *schade* een bestuurlijk trekker aan te wijzen.

2. Voorgeschiedenis

Lange tijd is de afhandeling van aardbevingsschade als gevolg van de gaswinning in Groningen overgelaten aan het reguliere privaatrechtelijke systeem van aansprakelijkstelling en schadevergoeding. Dat betekende maar al te vaak dat gedupeerden NAM onderbouwd aansprakelijk moesten stellen, waarna - complexe en slepende - privaatrechtelijke schadevergoedingsprocedures konden volgen. In die procedures kon NAM beschikken over een schijnbaar ongelimiteerde hoeveelheid aan juridische en technische kennis, waardoor gedupeerden maar al te vaak ten opzichte van NAM in een ongelijkwaardige (zwakkere) positie verkeerden.

Vanaf 2013 heeft de overheid een aantal wezenlijke veranderingen aan de schadeafhandeling doorgevoerd. Met deze veranderingen nam de overheidsregio op de schadeafhandeling toe en is de (proces-)positie van gedupeerden versterkt. Het gaat om, onder meer,

- Sinds april 2013 staat de Onafhankelijk Raadsman mensen met aardbevingsschade bij. Inmiddels behandelt de Onafhankelijk Raadsman naast klachten over de schadeafhandeling door NAM en het CVW ook klachten over de schadeafhandeling van de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen. Ook kunnen klachten over versterking bij hem worden gemeld;
- Per 15 april 2014 is de Commissie Bijzondere situaties ingesteld. Deze commissie behandelt meldingen schrijnende situaties waarin een veelheid aan complexe factoren maakt dat de reguliere schadevergoedingsregelingen onvoldoende effectief zijn;
- Met ingang van 1 januari 2015 heeft het Centrum Veilig Wonen onder druk van de regio de afhandeling van aardbevingsschade van NAM overgenomen;
- Het medio 2015 instellen van de Nationaal Coördinator Groningen;
- Het instellen van de Arbitrer Bodembeweging met ingang van 1 januari 2016, als meer laagdrempelig voorportaal voor de reguliere privaatrechtelijke schadevergoedingsprocedures bij de civiele rechter;
- Het met ingang van 31 december 2016 in werking treden van een wijziging van het Burgerlijk Wetboek, met een omkering van de bewijslast bij fysieke schade aan gebouwen en werken waarvan redelijkerwijs kan worden aangenomen dat die schade is ontstaan als gevolg van gaswinning uit het Groningenveld;
- Het instellen van de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen met ingang van 31 januari 2018 en het vaststellen van een schadeprotocol over een nieuwe manier van afhandelen van gaswinningschade, op 31 januari 2018. Met ingang van 19 maart 2018 is de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen gestart met de behandeling van 'nieuwe' verzoeken om schadevergoeding (ingediend vanaf 31 maart 2017), aan de hand van het schadeprotocol.

Meer recent heeft de Minister van Economische Zaken en Klimaat het (concept-) wetsvoorstel Instituut Mijnbouwschade Groningen ter consultatie vrijgegeven. Het (concept-)wetsvoorstel lag van 3 juli tot en met 14 augustus 2018 ter consultatie en voorziet in een geheel publiekrechtelijke wijze van schadeafhandeling, voor zover het verzoeken om schadevergoeding in geld betreft. De regionale overheden (provincie en gemeenten) en Gasberaad en Groninger Bodembeweging hebben gezamenlijk gewerkt aan een reactie. Er zijn binnen de consultatietermijn 39 openbare reacties ingediend, waaronder een aantal reacties van regionale overheden.

3. Regionale doelstellingen: het document *Naar een nieuwe schadeafhandeling van 23 mei 2017*

In het document *Naar een nieuwe schadeafhandeling van 23 mei 2017* heeft de regio¹ haar doelen voor een nieuwe wijze van schadeafhandeling geformuleerd. Deze doelen zijn - zo blijkt ook uit de inleidende tekst - in eerste instantie opgesteld om te komen tot een nieuw schadeprotocol, maar kijken ook verder vooruit naar een systeemwijziging van de wijze van schadeafhandeling met een nadrukkelijke rol voor de overheid en het verplaatsen van NAM naar 'de achterdeur'. Dit maakt dat de doelen nog steeds actueel zijn. De doelen, in het document geformuleerd als vier pijlers, laten zich als volgt samenvatten:

- o *Pijler 1: NAM aansprakelijk, Rijk staat garant*
NAM is en blijft aansprakelijk, maar de Rijksoverheid staat garant voor de financiering. De wijze van financiering is niet van invloed op het protocol en een gedupeerde mag niet het slachtoffer worden van financiële discussies tussen NAM en de Rijksoverheid.
- o *Pijler 2: Schadebepaling moet rechtvaardig zijn*
Uitgangspunt is, dat alle schade die zonder gaswinning niet was ontstaan, vergoed wordt. Dit omvat meer soorten schade dan alleen schade die het rechtstreeks gevolg is van gaswinning. Indien dergelijke schades buiten de privaatrechtelijke schadevergoedingsplicht van NAM vallen, dient het Rijk deze schades te vergoeden. Op het Rijk rust een bijzondere verantwoordelijkheid door lange tijd de gaswinning toe te staan met onvoldoende oog voor de veiligheid van de bewoners.
- o *Pijler 3: Bij schadeafhandeling staat de menselijke maat centraal*

¹ Te weten: Provincie, 11 gemeenten, Gasberaad en Groninger Bodem Beweging

Mensen met aardbevingsschade zijn gedupeerden en moeten als zodanig benaderd worden. De ongelijkwaardige positie tussen hen en NAM moet opgeheven worden en schade moet daadwerkelijk ruimhartig vergoed worden. Dit vereist een andere grondhouding van alle verantwoordelijke partijen. Daarbij moet gewerkt worden vanuit vertrouwen naar de inwoner en volgens regels van procedurele rechtvaardigheid.

o *Pijler 4: Onafhankelijke schadeafhandeling*

De organisatie, het proces en de uitvoering van schadeafhandeling moet onafhankelijk worden uitgevoerd van NAM en het ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Procedure, inhoud en uitkomst van schadeafhandeling mag niet afhankelijk zijn van de wijze waarop NAM haar aansprakelijkheid probeert af te bakenen.

4. Beschrijving op hoofdlijnen van de huidige wijze van schadeafhandeling

Voor een beschrijving van de huidige wijze van schadeafhandeling moet een onderscheid gemaakt worden tussen *oude schademeldingen* en *nieuwe schademeldingen*.

Oude schademeldingen zijn schademeldingen van vóór 31 maart 2017, waarover tussen de schademelder en NAM nog geen overeenstemming is bereikt:

- Oorspronkelijk (in maart 2017) ging het om 6.199² schademeldingen;
- NAM heeft aan deze groep voor 1 juli 2018 een aanbod gedaan. Het aanbod kon geaccepteerd worden in geld, in herstelwerkzaamheden of het aanbod kon worden afgewezen. Het aanbod van NAM gold voor een periode van (aanvankelijk 3 maar later) 4 weken na dagtekening van de brief. Schademelders werd gevraagd om binnen deze termijn schriftelijk te reageren..
- Als de schademelder het aanbod afwees verviel automatisch het aanbod. De schademelder had daarna tot 1 september 2018 de mogelijkheid de schademelding voor te leggen aan de Arbitrer Bodembeweging. Daarna staat een gang naar de burgerlijke rechter open.
- Op 9 juli 2018 was in 4.761³ (77% van het oorspronkelijke totaal) gevallen overeenstemming bereikt tussen schademelder en NAM (van 13% van het oorspronkelijke totaal was nog geen reactie ontvangen).
- Op 1 september 2018 stonden nog circa 1.000 zaken open bij de Arbitrer Bodembeweging. Dat is flink minder dan op 1 juli (1.300 openstaande zaken). In veel zaken die al bij de Arbitrer waren aangemeld is dus alsnog tot een schikking gekomen.⁴

Nieuwe schademeldingen zijn meldingen

- Vanaf 19 maart 2018 kan iedereen die een schademelding heeft gedaan na 31 maart 2017, deze voorleggen aan de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen.
- Deze commissie bestaat uit onafhankelijke (dat wil zeggen: van NAM en van het ministerie van EZK onafhankelijke) leden. Wel zijn de leden benoemd door de minister van EZK.
- Tegen een beslissing van de commissie staat bezwaar bij een speciale bezwaarcommissie (met eveneens onafhankelijke leden) open. Vervolgens kan (hoger) beroep ingesteld worden bij de bestuursrechter.
- Na enige opstartproblemen in de eerste maanden lijkt er nu meer vaart te komen in de schadeafhandeling door commissie.

5. Beschrijving op hoofdlijnen van de toekomstige wijze van schadeafhandeling

Het wetsvoorstel Instituut Mijnbouwschade Groningen voorziet in de instelling van een zelfstandig bestuursorgaan - het Instituut - dat op aanvraag besluit of schadevergoeding wegens bodembeweging door gaswinning uit het Groningenveld of opslag bij Norg betaald moet worden.

De procedure om schade vergoed te krijgen wordt publiekrechtelijk van aard: de bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) zijn daarop van toepassing en tegen een besluit kan bezwaar gemaakt worden en vervolgens beroep en hoger beroep ingesteld worden bij respectievelijk de rechtbank (bestuursrechter) en de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. In het bijzonder deze bestuursrechtelijke afhandeling van schadevergoedingsverzoeken en de daarbij

² Ontleend aan de "Voortgangsrapportage afhandeling 'oude' schadegevallen", NAM d.d. 11 juli 2018, <https://www.nam.nl>

³ Eveneens ontleend aan "Voortgangsrapportage afhandeling 'oude' schadegevallen", NAM d.d. 11 juli 2018

⁴ Dat zijn er vele honderden. In juli en augustus zijn immers ook nog veel nieuwe zaken aangemeld.

horende bestuursrechtelijke rechtsbescherming (bezwaar, beroep, hoger beroep) is een belangrijke versterking van de positie van gedupeerden.

De regels aan de hand waarvan het Instituut - en in (hoger) beroep ook de rechter - bepaalt of inderdaad schade vergoed moet worden en zo ja, hoe hoog het bedrag moet zijn, zijn privaatrechtelijk van aard. Het wetsvoorstel verwijst daarvoor naar het privaatrechtelijk aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht. Dat is een logische keuze, omdat de grondslag voor schadevergoeding uiteindelijk *onrechtmatige daad* is, een rechtsfiguur die zich in het privaatrecht heeft ontwikkeld (en blijft ontwikkelen).

Er zijn wel een aantal kritische kanttekeningen te maken bij het wetsvoorstel. Die zijn ook aangevoerd in de regionaal voorbereide consultatiereactie, waarnaar voor de volledigheid wordt verwezen.

Hieronder volgen (beknopt weergegeven) de belangrijkste:

- Het Instituut beslist straks alleen op verzoeken om schadevergoeding in geld. Voor verzoeken om schadevergoeding in natura blijft de privaatrechtelijke procedure gelden. Deze 'knip' is onwenselijk:
 - o Niet iedereen zal schadevergoeding in geld willen. Denkbaar is, dat gedupeerden de voorkeur geven in schadevergoeding in natura, bijvoorbeeld omdat men de aansturing van de bouwkundige werkzaamheden niet overziet.
 - o Dit maakt een bestuursrechtelijk 'gemengd' verzoek om schadevergoeding onmogelijk. Denkbaar is, dat gedupeerden sommige typen schade in geld vergoed willen krijgen en sommige typen schade in natura.
- Het wetsvoorstel biedt weinig waarborgen voor de behandeling van aanvragers om schadevergoeding als 'gedupeerden'. Het gaat er - en dat is deels het gevolg van het van toepassing zijn van de Awb - vanuit dat elke aanvrager in staat is om adequaat een aanvraag te doen. De vrees bestaat dat de gedupeerden met meer complexe problematiek hierdoor buiten de boot kunnen vallen.⁵
- Onduidelijk is, of NAM (als partij die uiteindelijk de rekening betaalt) belanghebbende is bij een besluit van het Instituut op een aanvraag om schadevergoeding. Als NAM wel belanghebbende is, kan NAM invloed uitoefenen op het besluit (bijvoorbeeld: via een zienswijze naar aanleiding van een concept-besluit), tegen het besluit bezwaar maken en (hoger) beroep instellen.

6. Huidige en toekomstige wijze van schadeafhandeling getoetst aan de regionale doelstellingen

In onderstaand schema is weergegeven hoe de huidige en toekomstige wijze van schadeafhandeling zich voldoen aan de regionale doelstellingen. Voor de toekomstige wijze van schadeafhandeling is het wetsvoorstel Instituut Mijnbouwschade Groningen⁶ als uitgangspunt genomen.

<i>Pijlers</i>	<i>Voldoet de huidige wijze van schadeafhandeling aan de regionale doelstellingen?</i>	<i>Voldoet de toekomstige wijze van schadeafhandeling aan de regionale doelstellingen?</i>
<i>Pijler 1: NAM aansprakelijk, Rijk staat garant</i>		
NAM aansprakelijk	Ja, NAM is aansprakelijk na oordeel arbiter of rechterlijk vonnis.	Strikt juridisch gezien niet. Toekenning van vergoeding is geen erkenning van aansprakelijkheid van NAM in privaatrechtelijke zin. Vaak hoeft dat niet nadelig te zijn voor gedupeerde. ⁷
Rijk staat garant	Nee, NAM betaalt schadevergoeding.	Ja. Rijk betaalt en verhaalt via heffing op NAM.

⁵ In het bijzonder het voor 'onvolledige aanvragen' in de Awb opgenomen regime kan tot problemen leiden. Een indiener van een onvolledige aanvraag krijgt een termijn om ontbrekende gegevens alsnog aan te leveren of alsnog een aanvraagformulier correct in te vullen. Voor gedupeerden met meer complexe problematiek kan dat lastig zijn.

⁶ Zoals dat afgelopen zomer ter consultatie heeft gelegen.

⁷ Het toekennen van schadevergoeding door het Instituut betekent niet dat NAM aansprakelijk is voor die schade. Het is onduidelijk wat dat betekent voor eventuele vervolgschades, juist ook in die gevallen waarin schadevergoeding anders dan in geld gevraagd wordt (het Instituut is immers alleen bevoegd te beslissen op verzoeken om schadevergoeding in geld).

<i>Pijler 2: Schadevergoeding moet rechtvaardig zijn</i>		
Ruimhartige vergoeding	NAM heeft zich, bij het doen van het aanbod van juli 2018, gecommitteerd aan het uitgangspunt van een ruimhartige vergoeding. Of de vergoedingen ook daadwerkelijk ruimhartig zijn, is betwistbaar. Datzelfde uitgangspunt is door de minister genoemd in de toelichting bij het besluit waarmee de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen ingesteld is. ⁸	Onduidelijk. Schade wordt toegekend op basis van privaatrechtelijke regels. Die laten niet altijd ruimte voor bijkomende schades. Ook vergoeding van schade in natura valt niet onder de reikwijdte van het wetsvoorstel.
<i>Pijler 3: Menselijk maat centraal</i>		
Opheffen ongelijkwaardige positie gedupeerde	Bij de arbiter (voor de oude schades) deels. De procedure bij de arbiter heeft nog wel het karakter van een proces tussen partijen. Ja, voor wat betreft de TCMG. In de procedure bij de TCMG staat de gedupeerde centraal en heeft niet het karakter van een proces tussen partijen.	Onduidelijk. In de procedure bij het Instituut staat de gedupeerde centraal en heeft niet het karakter van een proces tussen partijen. Het Instituut beoordeelt zelfstandig de aanvraag. Aan de andere kant is denkbaar dat NAM belanghebbende is bij een besluit op een aanvraag. Dat zou NAM in de gelegenheid stellen om, tijdens de voorbereiding van het besluit, haar technische en juridische expertise te mobiliseren.
Procedurele rechtvaardigheid en vertrouwen naar de inwoner	Dit uitgangspunt is genoemd door de minister in de toelichting bij het besluit waarmee de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen ingesteld is. ⁹	Nee. Het wetsvoorstel regelt vooral formeel-aspecten en niet de menselijke kant. De procedurele bepalingen lijken lange doorlooptijden en formalistische benadering van gedupeerden mogelijk te maken. Ook gaat het wetsvoorstel alleen over schadevergoeding in geld, niet over schadevergoeding in natura. Dat laatste blijft privaatrechtelijk van aard.
<i>Pijler 4: Onafhankelijke schadeafhandeling</i>		
NAM en EZK hebben geen invloed op de wijze van schadeafhandeling en op de uitkomst	Nee, voor wat betreft de procedure bij de arbiter. NAM heeft als 'procespartij' invloed op de wijze en uitkomst van schadeafhandeling. Ja, deels voor wat betreft de TCMG. In de procedure bij de TCMG treedt NAM niet op als procespartij. NAM beïnvloedt binnen de procedures niet de wijze en uitkomst van schadeafhandeling.	Mogelijk. Onduidelijk is, of NAM belanghebbende zal zijn bij een beslissing op een verzoek om schadevergoeding. Als dat zo is, krijgt NAM invloed op de wijze en uitkomst van de schadeafhandeling. Aandachtspunt is dat het Instituut ondersteund wordt door een Bureau, dat bemenst wordt door medewerkers die de minister van EZK aan het Bureau ter beschikking stelt.

7. Inzet voor nog te behalen doelen

Het wetsvoorstel Instituut Mijnbouwschade Groningen bevat de toekomstige regeling voor de afhandeling van schade. Uit het voorgaande volgt dat het wetsvoorstel op een aantal punten nog niet voldoet aan de regionale inzet om te komen tot een billijke schadeafhandeling. Het wetsvoorstel:

- is *onvoldoende integraal* omdat:

⁸ Besluit van 31 januari 2018, Staatscourant 2018, nr. 6398

⁹ Besluit van 31 januari 2018, Staatscourant 2018, nr. 6398

- Onduidelijk is of alle schade ruimhartig schade wordt vergoed, in die zin dat daadwerkelijk alle schade die zonder gaswinning niet was ontstaan, vergoed wordt;
- Alleen schadevergoeding in geld aangevraagd kan worden. Verzoeken om schadevergoeding in natura worden straks nog steeds via het privaatrecht afgedaan. Dat belemmert gedupeerden in hun keuze voor de vorm van schadevergoeding;
- Onduidelijk is hoe de behandeling van aanvragen om schadevergoeding zich gaat verhouden tot het uitvoeren van versterkingsmaatregelen.
- Waarborgt mogelijk niet dat de aanvragen om schadevergoeding *onafhankelijk van NAM en EZK* behandeld worden omdat:
 - NAM mogelijk *belanghebbende* is bij besluiten op aanvragen om schadevergoeding en daardoor via zienswijzen, bezwaar en (hoger) beroep invloed heeft op de hoogte van de toe te kennen schadevergoeding;
 - Het Instituut ondersteunt wordt door een Bureau, dat bemenst wordt door mensen die de door de Minister van EZK ter beschikking zijn gesteld;
- Neemt de *menselijke maat* onvoldoende als uitgangspunt omdat:
 - Het wetsvoorstel een kille, juridische regeling voor het afhandelen van aanvragen bevat. Het wetsvoorstel bevat geen regeling voor bijstand aan gedupeerden. Dit, terwijl van hen, , gelet op de vaak complexe problematiek waarvoor zij zich gesteld zien, niet verwacht kan worden dat zij altijd in staat zijn om een volledige en inzichtelijke aanvraag in te dienen.