



Gemeente Appingedam

Uw brief van :
Uw kenmerk :
Ons kenmerk : Z/18/011076/30976
Behandeld door : N. Poort
Telefoon : 14 0596
Bijlage(n) : Geen

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



Onderwerp : Reactie op wetsvoorstel Insti-
tuut Mijnbouwschade Groningen

Appingedam, 9 augustus 2018

Verzenddatum:

Geachte heer/mevrouw,

Per 19 maart 2018 handelt de Rijksoverheid verzoeken om vergoeding van fysieke schade aan gebouwen als gevolg van bodembeweging door gaswinning uit het Groningenveld af. Op 3 juli jl. is de consultatieversie van het wetsvoorstel Instituut Mijnbouwschade Groningen gepubliceerd.

Het doel van het wetsvoorstel is voorzien in een wettelijke regeling van een adequate en onafhankelijke afhandeling van alle vormen van schade als gevolg van bodembeweging door de aanleg of exploitatie van een mijnbouwwerk te behoeve van gaswinning uit het Groningenveld of de gasopslag bij Norg.

Graag maken wij gebruik van de mogelijkheid om te reageren op het wetsvoorstel.

Met vriendelijke groet,

Het college van burgemeester en
wethouders van de gemeente
Appingedam,

, wnd.burgemeester.
(A.W. Hiemstra)

, loco-secretaris
(A. Dijkema)

Wilhelminaweg 14
Postbus 15
Internet
IBAN

9901 CM Appingedam
9900 AA Appingedam
www.appingedam.nl
NL69 BNGH 0285 0004 38

Telefoon : 14 0596
Telefax : (0596) 691101
E-mail : info@appingedam.nl

1. Inleiding

Op 23 mei 2017 hebben Groninger Gasberaad, Groninger Bodem Beweging, de Groningse gemeenten en de provincie Groningen vier pijlers geformuleerd voor een rechtvaardige wijze van afhandeling van schade, veroorzaakt door gaswinning. Deze pijlers laten zich als volgt omschrijven:

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.

Voor ons is het van groot belang dat deze vier pijlers hun weerslag vinden in het wetsvoorstel. Wij hebben het wetsvoorstel dan ook vanuit dit perspectief bestudeerd. Daarbij komen we tot drie hoofdthema's waarlangs wij onze reactie hebben opgebouwd, zie hierna onder 2 tot en met 4. Verder hebben wij enkele reacties van meer juridische, wetstechnische en tekstuele aard, zie hierna onder 5.

2. Onafhankelijke schadeafhandeling

2.1. Het afhandelen van 'private schade' als overheidstaak

Als hoofdregel geldt binnen het huidige stelsel dat afhandeling van schade die wordt veroorzaakt door een private partij een civielrechtelijke aangelegenheid is tussen schadeveroorzakende en schadelijdende partij. De schade wordt dan op grond van het civielrechtelijke aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht verhaald op de schadeveroorzakende partij. Zo is het tot nu toe geregeld met betrekking tot de aardbevingsschade, ontstaan door gaswinning uit het Groningenveld.

Een overheid kan diverse motieven¹ hebben om de afhandelingen van dergelijke gevallen van 'private' schade toch als een overheidstaak aan te merken en daar (aanvullend op, of in de plaats van, het civielrechtelijke aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht) een bijzondere regeling voor in het leven te roepen. Een belangrijk motief is het bewustzijn dat in bepaalde gevallen het reguliere stelsel van civielrechtelijke afdoening van schade tekortschiet en dat dit niet aanvaardbaar is vanwege de maatschappelijke impact van dat tekortschieten, of vanwege de op de overheid rustende plicht vanuit het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens om grondrechten te waarborgen.

In de Memorie van Toelichting klinkt door dat de regering inderdaad van oordeel is dat het huidige, op het civielrechtelijke aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht geënte systeem van schadeafhandeling tekortschiet. Wij onderschrijven dit oordeel van de regering. Daarnaast zijn wij van oordeel dat de Staat een bijzondere verantwoordelijkheid heeft voor de nadelige gevolgen die gedupeerden door de gaswinning ondervinden: de Staat is via het 'gasgebouw' exploitant van het Groningenveld, als bevoegd gezag (vergunningverlener) op grond van de Mijnbouwwet voor de gaswinning en via haar staatsdeelnemingen in Gasunie Transport Services en Gasterra afnemer en verkoper van het Groningse gas. Die verwevenheid heeft ook gevolgen voor de wijze waarop volgens ons de relatie tussen de Staat en het Instituut vormgegeven dient te worden. In paragraaf 2.7, gaan wij hier verder op in.

2.2. Het Instituut als bestuursorgaan belast met de vergoeding van schade

Het wetsvoorstel voorziet in de instelling van een zelfstandig bestuursorgaan - het Instituut Mijnbouwschade Groningen (hierna: het Instituut) - dat langs publiekrechtelijke weg beslist op verzoeken² om vergoeding van schade als gevolg van bodembeweging door de aanleg of exploitatie van een mijnbouwwerk ten behoeve van gaswinning uit het Groningenveld of gasopslag bij Norg. Het Instituut keert ook de toegekende schadevergoedingen aan de gedupeerden uit.

De Staat betaalt de toegekende schadevergoedingen en de organisatiekosten van het Instituut. Ter bestrijding van de kosten van de toegekende schadevergoedingen kan de staat een heffing opleggen aan de exploitant van het Groningenveld of de gasopslag bij Norg (hierna: de exploitant). Het wetsvoorstel voorziet niet in mogelijkheden voor de minister om de hoogte van de door het Instituut toe te kennen schadevergoedingen te beperken.

Deze uitgangspunten van het wetsvoorstel voldoen aan pijler 1: gedupeerden kunnen bij het Instituut om schadevergoeding verzoeken en hebben de zekerheid dat een toegekende schadevergoeding daadwerkelijk wordt uitgekeerd.

2.3. NAM niet meer aansprakelijk, maar schade wordt wel vergoed

Als het Instituut een schadevergoeding uitkeert, betekent dit niet dat NAM aansprakelijk is of dat de aansprakelijkheid van NAM voor de vergoede schade erkend wordt. Dit volgt uit de strekking van artikel 2, derde lid, van het wetsvoorstel: de Minister lijkt in deze bepaling welbewust niet opgenomen te hebben dat het Instituut de aansprakelijkheid van de exploitant voor de schade vaststelt.

¹ Zie over dit onderwerp mr. drs. J.E. van de Bunt, *Het Rampenfonds*, Deventer 2016.

² Dergelijke verzoeken zijn aan te merken als 'aanvragen' in de zin van artikel 1:3, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

Het niet-opnemen hiervan is in overeenstemming met artikel 5.1 van het door de Staat met Shell en ExxonMobil gesloten Akkoord op hoofdlijnen (hierna: het Akkoord): *"De Staat heeft de intentie dat NAM niet meer zelf jegens gelaedeerden aansprakelijk zal zijn voor schade door bodembeweging."*

Dit onderdeel van het wetsvoorstel voldoet niet aan pijler 1. Uit deze pijler volgt immers dat NAM aansprakelijk gesteld kan blijven worden. Wij verzoeken u om na te gaan en in de Memorie van Toelichting uiteen te zetten, of het feit dat toekenning van schadevergoeding door het Instituut *niet tevens* betekent dat NAM voor de schade aansprakelijk is, op enigerlei wijze nadelig kan zijn voor gedupeerden. Bijvoorbeeld in de situatie waarin een gedupeerde langs civielrechtelijke weg schadevergoeding in natura claimt van NAM.

2.4. Heffing ter bekostiging van de schadevergoedingen

Artikel 14 van het wetsvoorstel geeft de Minister de bevoegdheid om NAM een heffing op te leggen, waaruit de kosten van de door het Instituut te verstrekken schadevergoedingen betaald kunnen worden. Opvallend is, dat de heffing niet opgelegd kan worden voor *"kosten van vergoedingen die door het Instituut zijn uitgekeerd op grond van artikel 2, derde lid, voor schade die uitsluitend het gevolg is van voldoening aan een bevel of dwingend voorschrift van de overheid"* (zie het eerste lid, aanhef onder a onder 1 van artikel 14).

Het hiervoor geciteerde deel uit artikel 14 slaat op de operationele strategie zoals die op grond van het wetsvoorstel tot wijziging van (onder meer) de Mijnbouwwet³ ingevoerd gaat worden. De door de Minister op grond van het in te voeren artikel 52d van de Mijnbouwwet vast te stellen operationele strategie moet, gelet op het in te voeren artikel 52f, eerste lid, van de Mijnbouwwet, door de exploitant gevolgd worden. Daarmee is de operationele strategie een *dwingend voorschrift van de overheid* en kan de exploitant niet gedwongen worden de kosten van schade die het voldoen aan de operationele strategie veroorzaakt, te betalen. Dit lijkt in strijd met artikel 5.2 van het Akkoord, waarin is bepaald dat NAM *alle* door het Instituut (in het Akkoord 'Fonds' genoemd) te betalen schadevergoedingen vergoedt.

Wij wijzen u erop dat het in de praktijk complex zal blijken om te herleiden of de schade is veroorzaakt door de gaswinning uit het Groningenveld vóórdat de winningsplicht conform operationele strategie in de Mijnbouwwet is ingevoerd (in dat geval kan de exploitant daar via de heffing wel voor opdraaien) of door het voldoen aan die winningsplicht (in dat geval is het niet mogelijk de exploitant daarvoor via de heffing op te laten draaien). Wij vragen ons in verband hiermee af of het Instituut bij het beslissen op aanvragen om schadevergoeding dient te bepalen, welk deel van de schade is veroorzaakt door het voldoen aan de winningsplicht en welk deel niet. Het lijkt ons onwenselijk het Instituut hiermee te belasten: dit zou tot vertraging van besluiten op de aanvragen om schadevergoeding kunnen leiden.

³ Wetsvoorstel tot wijziging van de Gaswet en van de Mijnbouwwet betreffende het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld, TK 2017-2018, 34957, nummer 2.

Uit het wetsvoorstel en de Memorie van Toelichting blijkt dat NAM niet meebetaalt aan de kosten van de bezoldiging van de leden van het Instituut en de huisvestingskosten van het Instituut omdat dit "typische overheidskosten" zouden zijn. Wij wijzen u erop dat binnen het publieke recht geregeld zogenoemde "typische overheidskosten" verhaald worden op niet-overheidspartijen.

Wij noemen bij wijze van voorbeeld het verhaal van de kosten van toepassing van bestuursdwang op een overtreder⁴ of leges die een aanvrager van een ruimtelijk besluit moet betalen ter dekking van de kosten die de gemeente bij de voorbereiding van dat besluit maakt. Het enkele argument dat sprake is van "typische overheidskosten" waardoor NAM daaraan niet kan meebetalen, achten wij dan ook niet valide. Daar komt bij dat NAM in hoge mate 'ontzorgd' wordt door de in het wetsvoorstel gecreëerde publiekrechtelijke afhandeling⁵ van de door haar veroorzaakte schade en dat wij ons afvragen of het gelet daarop niet redelijk zou zijn als zij ook bijdraagt aan de kosten van de bezoldiging van de leden van het instituut en de huisvestingskosten van het Instituut.

In dit verband wijzen wij ook op artikel 6:69, tweede lid, aanhef en onder b en c, van het Burgerlijk Wetboek. Ingevolge deze bepalingen komen als vermogensschade mede voor vergoeding in aanmerking *redelijke kosten ter vaststelling van schade en aansprakelijkheid* en *redelijke kosten ter verkrijging van voldoening buiten rechte*. De inzet van het Instituut geschiedt *ter vaststelling van schade en aansprakelijkheid* en *ter verkrijging van voldoening buiten rechte*. Door de bezoldiging van de leden van het Instituut en de huisvestingskosten van het Instituut niet door te belasten aan NAM, verkrijgt zij een voordeel dat zij normaliter - wanneer schadevergoedingszaken geheel in het civiele recht zouden zijn afgedaan - niet gehad zou hebben.

2.5. NAM als belanghebbende?

Zoals hiervoor aangegeven volgt uit artikel 14 van het wetsvoorstel dat aan de exploitant een heffing kan worden opgelegd, ter bestrijding van (een deel) van de kosten van de door het Instituut toe te kennen schadevergoedingen.

Wij verzoeken u in de definitieve versie van de Memorie van Toelichting - en indien nodig in het wetsvoorstel - op te nemen dat de exploitant, *niet* als *belanghebbende* als bedoeld in artikel 1:2 van de Algemene wet bestuursrecht aangemerkt kan worden bij de door het Instituut te nemen besluiten over toekenning of afwijzing van schadevergoeding.

Indien de exploitant bij dergelijke besluiten inderdaad als belanghebbende aangemerkt kan worden, kunnen gedupeerden bij de behandeling van hun verzoek om schadevergoeding of in een daarop volgende bezwaar- of (hoger) beroepsprocedure zich toch tegenover de exploitant geplaagd zien. In dat geval worden belangrijke doelstellingen van het wetsvoorstel niet gerealiseerd:

- NAM zou, in strijd met pijler 4, toch weer invloed krijgen op de behandeling van verzoeken om schadevergoeding;
- de ongelijkwaardige positie van gedupeerden ten opzichte van NAM wordt, in strijd met pijler 3, niet opgeheven.

⁴ Zie artikel 5:25, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht

⁵ Immers, NAM hoeft geen - in potentie tienduizenden - civielrechtelijke procedures over schadevergoeding meer te voeren.

2.6. *Onafhankelijkheid van het Instituut en onpartijdigheid van de leden*

In de Memorie van Toelichting is toegelicht waarom gekozen is voor het instellen van een zelfstandig bestuursorgaan. De keuze hiervoor wordt nadrukkelijk gemotiveerd vanuit de wens het Instituut onafhankelijk te maken van andere betrokken partijen zoals de minister van Economische Zaken en Klimaat, betrokken decentrale overheden en maatschappelijke organisaties.

Het instellen van zelfstandige bestuursorganen heeft onmiddellijke gevolgen voor de wijze waarop de betrokken minister invulling kan geven aan zijn of haar ministeriële verantwoordelijkheid. Dit aspect is zelfs één van de belangrijkste redenen van bestaan van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (hierna: de Kaderwet)⁶. Alhoewel in de Memorie van Toelichting aandacht is besteed aan de mate waarop de regels uit de Kaderwet op het Instituut van toepassing zijn, missen wij een concrete beschrijving van de wijze waarop de minister van Economische Zaken en Klimaat concreet invulling denkt te geven aan zijn systeemverantwoordelijkheid. Tevens missen wij een beschrijving van de wijze waarop de regering verwacht dat het Instituut invulling kan of zal geven aan zijn verplichting tot het afleggen van maatschappelijke verantwoording. Verder wijzen wij erop dat het ingevolge artikel 7 van het wetsvoorstel door het Instituut vast te stellen reglement gelet op artikel 11 van de Kaderwet goedgekeurd moet worden door de minister. Wij vragen ons af hoe zich dat tot de beoogde onafhankelijkheid verhoudt.

2.7. *De relatie tussen de minister van Economische Zaken en Klimaat en de medewerkers van het bureau van het Instituut*

Ingevolge artikel 4, eerste lid, van het wetsvoorstel staat het Instituut ter ondersteuning van haar taak een bureau ter dienste. De minister van Economische Zaken en Klimaat stelt personeel ter beschikking aan het bureau.

Wij geven u in overweging om, ter benadrukking van de onafhankelijkheid van het Instituut, het personeel niet ter beschikking te laten stellen door de minister van Economische Zaken en Klimaat maar door aan andere minister. Daarbij kan, gelet op de, wat de Memorie van Toelichting noemt, 'semirechterlijke taken'⁷ van het Instituut, gedacht worden aan de minister van Rechtsbescherming.

Voorts wijzen wij u op een verschil tussen de tekst van het wetsvoorstel en die van de Memorie van Toelichting voor wat betreft het aantal keer dat de leden van het Instituut herbenoemd kunnen worden: in artikel 3, tweede lid, van het wetsvoorstel staat dat de leden aansluitend op hun eerste termijn *tweemaal* herbenoemd kunnen worden. In paragraaf 4.4.2 op pagina 12 van de Memorie van Toelichting staat dat de leden *éénmaal* herbenoemd kunnen worden.

⁶ Zie de min of meer historische beschrijving van de worsteling van de politiek met het fenomeen zelfstandig bestuursorgaan, juist voor wat betreft het afleggen van parlementaire verantwoordelijkheid, zoals beschreven in de Memorie van Toelichting bij de Kaderwet, TK 2000-2001, 27426, nr 3.

⁷ Memorie van Toelichting, pagina 10.

3. Integraliteit en reikwijdte van het wetsvoorstel

3.1. Soorten schade

De schade waarop de bij het Instituut in te dienen verzoeken om schadevergoeding betrekking kunnen hebben, zijn, gelet op artikel 1 van het wetsvoorstel, beperkt tot *schade die is ontstaan door beweging van de bodem als gevolg van de aanleg of exploitatie van een mijnbouwwerk ten behoeve van het winnen van gas uit het Groningen-veld of als gevolg van de gasopslag Norg*. Er is geen beperking aangebracht in de vormen van schade die voor vergoeding in aanmerking komen: fysieke schade en daarmee samenhangende schade, waardedaling en immateriële schade komen allen voor vergoeding in aanmerking.⁸

Wij wijzen u erop dat in de Memorie van Toelichting niet beschreven is hoe de expertadviezen over immateriële schade en waardedaling⁹ door het Instituut betrokken worden bij de besluitvorming naar aanleiding van de aanvragen om schadevergoeding.

3.2. Bewijsvermoeden van artikel 6:177a Burgerlijk Wetboek

Ingevolge artikel 2, derde lid, van het wetsvoorstel beoordeelt het Instituut de aanvragen om schadevergoeding met overeenkomstige toepassing van het civielrechtelijke aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht uitgezonderd artikel 6:178, aanhef en onder c, van het Burgerlijk Wetboek. Hieruit volgt dat ook de regeling van het wettelijk bewijsvermoeden als bedoeld in artikel 6:177a van het Burgerlijk Wetboek in de beoordeling van het Instituut betrokken wordt.¹⁰ Deze regeling is alleen beperkt tot fysieke schade aan gebouwen en werken en heeft geen betrekking op andere soorten schade.

In situaties waarin gedupeerden zowel met fysieke schade als met andere schade, zoals inkomstenderving of schoonmaakkosten, geconfronteerd worden, leidt dit ertoe dat per schadesoort verschillende eisen aan hun aanvraag om schadevergoeding gesteld kunnen worden. Deze situatie is onwenselijk. Wij geven u daarom in overweging om de regeling van artikel 6:177a van het Burgerlijk Wetboek op alle schadesoorten van toepassing te verklaren. Wij wijzen hierbij ook op situaties waarbij - zoals vaak het geval is - als gevolg van fysieke schade andere soorten schade, zoals inkomstenderving of schoonmaakkosten, geleden worden.

3.3. Samenhang met de versterkingsopgave

Er is wel een beperking aangebracht in de vorm van de schadevergoeding zelf: ingevolge artikel 2, vijfde lid, is het Instituut niet bevoegd te besluiten op aanvragen tot het treffen van versterkingsmaatregelen, in de Memorie van Toelichting ook wel aangeduid als "*maatregelen in natura ter voorkoming en beperking van schade*"¹¹, door de overheid te treffen.¹² Wij geven u in overweging om het begrip "versterkingsmaatregelen" te omschrijven in artikel 1 van het wetsvoorstel.

⁸ Zie ook Memorie van Toelichting, pagina 22, artikelsgewijs bij artikel 1.

⁹ Beiden op 4 april 2018 ter kennis gebracht aan de bestuurlijke tafels.

¹⁰ Met artikel 24 van het wetsvoorstel artikel 6:177a, eerste lid, zodanig aangepast dat ook de gasopslag te Norg onder de reikwijdte van de regeling van het wettelijk bewijsvermoeden komt te vallen. Wij merken overigens op dat in artikel 24 op verschillende wijzen verwezen wordt naar bepalingen uit boek 6 van het Burgerlijk Wetboek en geven u in overweging om slechts één wijze van verwijzing te hanteren.

¹¹ Memorie van Toelichting, pagina 23, artikelsgewijs bij artikel 2.

¹² Memorie van Toelichting, pagina 5. Een gedupeerde kan het Instituut wel verzoeken om een vergoeding voor versterkingsmaatregelen die de gedupeerde zelf treft of laat treffen.

Blijkens de Memorie van Toelichting is deze beperking opgenomen omdat over de wijze waarop invulling gegeven wordt aan de versterkingsopgave een apart wetsvoorstel ingediend zal worden.¹³ Wij wijzen u nadrukkelijk op de risico's die verbonden zijn aan het 'gefragmenteerd' opstellen, vrijgeven en in procedure brengen van wetsvoorstellen over sterk met elkaar samenhangende delen van de Groningse aardbevingsproblematiek zoals het afbouwen van de gaswinning uit het Groningenveld, de schadeafhandeling en de versterkingsopgave. De Afdeling Advisering van de Raad van State signaleerde dit aandachtspunt ook bij haar advisering over het wetsvoorstel tot wijziging van (onder meer) de Mijnbouwwet.¹⁴

In de praktijk is geregeld sprake van een samenhang tussen versterken en schadeafhandeling. In veel gevallen zijn versterken en schadeafhandeling niet van elkaar te onderscheiden. Gedacht kan worden aan het vervangen van een beschadigde muur, het verwijderen van een schoorsteen of in bijzondere gevallen aan sloop-nieuwbouw, zoals het Programma Groninger Schuren en Stallen (PGSS). Dergelijke maatregelen herstellen schade, maar worden ook getroffen om toekomstige schade te voorkomen. Ook binnen de NCG-programma's Heft in Eigen Hand en Eigen Initiatief, is vaak sprake van een combinatie van schadeherstel en versterken. Het is daarom onwenselijk wanneer schadeafhandeling en versterken geheel langs elkaar georganiseerd worden.

De bijzondere verantwoordelijkheid van de Staat voor de nadelige gevolgen van de gaswinning maakt, dat versterken en schadeafhandeling samenhangend en op een integrale, voor gedupeerden zo min mogelijk belastende wijze dienen plaats te vinden. Het wetsvoorstel schiet op dit punt tekort. Dit leidt ertoe dat het mogelijk blijft dat een woning de ene week wordt bezocht door een inspecteur in het kader van schadeafhandeling en de week erop door een inspecteur vanwege het versterkingsprogramma. Het breed gedragen streven om schadeafhandeling onder te brengen in (of achter) één loket, wordt hiermee niet bereikt.

Daarbij speelt nog een ander punt. Rondom de versterking zijn procedureafspraken gemaakt over specifieke onderwerpen, zoals opgenomen in de versterkingskaders¹⁵. Ook zijn er rondom specifieke thema's integrale afspraken vastgelegd, zoals in het 'Afwegingskader Erfgoed en Aardbevingen' (gepubliceerd op 1 maart 2018) die voortkomt uit het Erfgoedprogramma van de NCG (gepubliceerd op 20 juli 2017). In de praktijk zien we dat hiermee bij versterken anders wordt omgegaan dan bij schadeherstel. Nu beide systemen nog verder 'los van elkaar' worden georganiseerd, neemt het risico op verschillen alleen maar toe.

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.

¹³ Memorie van Toelichting, pagina 23, artikelsgewijs bij artikel 2.

¹⁴ 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.

¹⁵ Opgenomen in bijlage II van de Meerjarenprogramma brief d.d. 21 november 2017

3.4. Informatievoorziening ten behoeve van gemeentelijke wettelijke taken en beleidsvorming

Schade door aardbevingen ten gevolge van gaswinning raakt de uitvoering van gemeentelijke wettelijke taken op het gebied van onder meer welzijn, gezondheid, veiligheid en ruimtelijke ordening. Het is voor gemeenten belangrijk te weten hoeveel gevallen van aardbevingsschade er binnen hun gemeente gemeld zijn en hoe het met de afhandeling van die schades staat. Daarnaast is het ook denkbaar dat het Instituut - ten einde een duidelijk beeld te krijgen over de omvang van een schade of daarmee samenhangende meer persoonlijke omstandigheden van een gedupeerde - informatie van de gemeente nodig heeft. Het wetsvoorstel voorziet op dit moment niet in een gestructureerde informatievoorziening tussen het Instituut en gemeenten. Wij verzoeken u het wetsvoorstel op dit punt aan te passen.

Wij wijzen u er verder op dat de tussen het Instituut en de gemeenten uit te wisselen informatie vaak (mede) persoonsgegevens betreffen. Het is ook daarom dat het wetsvoorstel voorziet in een expliciete wettelijke grondslag om deze te mogen uitwisselen. Ook ten aanzien van dit punt verzoeken wij u het wetsvoorstel aan te passen.

3.5. Afhandeling acuut onveilige situaties

Bijlage 1, artikel 3, van het Besluit mijnbouwschade Groningen bevat een regeling op grond waarvan de Tijdelijke commissie mijnbouwschade Groningen (hierna: Tijdelijke commissie) mogelijke acuut onveilige situaties binnen 48 uur na een melding laat inspecteren. Indien inderdaad sprake is van een acuut onveilige situatie, treft de Tijdelijke commissie vervolgens in overleg met de aanvrager de benodigde maatregelen en informeert zij de betreffende burgemeester. In het wetsvoorstel ontbreekt ten onrechte een dergelijke regeling. Wij verzoeken u daar alsnog in te voorzien.

3.6. Samenloop met andere schade-oorzaken

Denkbaar is dat naast bodembeweging door gaswinning uit het Groningenveld of de exploitatie van de gasopslag Norg ook andere activiteiten in de ondergrond schade veroorzaken. Dat gaat in sommige delen van onze provincie over de kleinere gasvelden die door NAM of andere exploitanten worden geëxploiteerd, maar ook om zoutwinning, magnesiumwinning en waterwinning. In dergelijke gevallen is het voor gedupeerden vrijwel onmogelijk om te bepalen welk deel van de schade aan welke schadeoorzaak toe te rekenen is.

Wij missen in het wetsvoorstel een regeling die waarborgt dat gedupeerden die mogelijk schade lijden ten gevolge van meerdere verschillende activiteiten in de ondergrond, met één procedure hun schade vergoed kunnen krijgen en verzoeken u daar bij de verdere vormgeving van het wetsvoorstel aandacht aan te besteden. Het Staatstoezicht op de Mijnen (hierna: het SodM) pleit in zijn publicatie 'Staat van de sector zout' voor één overheidsloket voor alle schade die samenhangt met activiteiten in de ondergrond.¹⁶ Het SodM staat hierin niet alleen. Ook de Technische commissie bodembeweging pleit voor een uniforme afhandeling van alle aan mijnbouw gerelateerde schade door één loket.¹⁷

¹⁶ Staatstoezicht op de Mijnen, *Staat van het zout*, 31 mei 2018, pagina 37.

¹⁷ Technische commissie bodembeweging, *Een verkenning naar een uniforme en onafhankelijke afhandeling van mijnbouwschade in Nederland*, 28 februari 2018, pagina 10-11.

Wij wijzen u er verder op dat ook aan de door u geïnitieerde bestuurlijke- en experttafels vanuit de regio uitdrukkelijk is aangegeven dat vergoeding van schade door bodembeweging veroorzaakt door activiteiten in de ondergrond, op een samenhangende wijze wordt geregeld zodat een gedupeerde niet van 'het kastje naar de muur' gestuurd wordt.

Tot besluit wijzen wij erop dat in het wetsvoorstel en de daarbij horende Memorie van Toelichting een beschrijving ontbreekt van de gevolgen die de wet heeft voor privaatrechtelijke, met NAM overeengekomen, schaderegelingen zoals de overeenkomsten op basis waarvan de Commissie Bodemdaling is ingesteld en haar werk verricht.

3.7. Naar een landelijke regeling?

Mijnbouwschade, wat schade door bodembeweging als gevolg van gaswinning is, doet zich niet enkel in Groningen voor. Uit het wetsvoorstel of de Memorie van Toelichting blijkt niet of de regering voornemens is om een landelijke wettelijke regeling op te stellen voor het langs publiekrechtelijke weg vergoeden van mijnbouwschade. In ieder geval biedt de in artikel 2, vierde lid, van het wetsvoorstel opgenomen mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur andere taken aan het Instituut op te dragen, daarvoor geen grondslag: de eventuele bijkomende taken van het Instituut moeten samenhangen met het vergoeden van schade die ontstaan is door bodembeweging als gevolg gaswinning uit het Groningenveld of als gevolg van de gasopslag Norg.

4. Borgen van de menselijke maat

4.1. Klantbenadering en bijstand van gedupeerden

In de Memorie van Toelichting wordt beschreven dat de wijze waarop NAM invulling gaf aan haar verantwoordelijkheid voor de afhandeling van schadeverzoeken heeft geleid tot grote onvrede onder bewoners van Groningen. De hoofdoorzaken van die ontevredenheid zijn gelegen in enerzijds het feit dat de afhandeling van de schade door NAM, en door partijen ingeschakeld door NAM, niet onafhankelijk was en anderzijds het feit dat gedupeerden - vaak particulieren - ten opzichte van NAM over aanmerkelijk geringe middelen en deskundigheid beschikten. Beide pijnpunten worden, zo is de bedoeling, weggenomen door de in het wetsvoorstel voorgestelde onafhankelijke schadeafhandeling door het Instituut.

Het wetsvoorstel biedt echter geen waarborgen voor een klantgerichte benadering van gedupeerden, waarin de menselijke maat centraal staat. Daardoor is, om de wet uit te voeren, niet meer nodig dan een schrale, kille sobere en op (louter) cijfermatige output gerichte werkwijze, waardoor niet is geborgd dat wordt voldaan aan de randvoorwaarden van pijler 3.

Voor ons is echter van belang dat gedupeerden, naast het in de Algemene wet bestuursrecht beschreven meer formele stelsel aan rechtsbescherming, ook de beschikking blijven houden over de mogelijkheid om zich 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.

In dit verband wijzen wij ook op de huidige regeling van artikel 9, derde lid, Bijlage 1 van het Besluit mijnbouwschade Groningen. Deze bepaling bevat een regeling op basis waarvan ambtshalve of op verzoek een deskundige aangewezen kan worden die de aanvrager van een schadevergoeding tijdens de behandeling van diens bezwaar kan bijstaan. Een vergelijkbare regeling ontbreekt ten onrechte in het wetsvoorstel. Dit resulteert in een navenante verslechtering van de rechtspositie van gedupeerden.

De mogelijkheid om deskundige bijstand te krijgen is in veel gevallen een randvoorwaarde om te komen tot een rechtvaardige schadebehandeling. Het schrappen van deze mogelijkheid zal bovendien ten koste gaan van het vertrouwen in een rechtvaardige schadeafhandeling. Wij verzoeken u met klem alsnog een regeling in het wetsvoorstel op te nemen op basis waarvan een gedupeerde tijdens de behandeling van zijn bezwaar tegen een besluit van het Instituut zonder eigen kosten bijstand van een deskundige kan krijgen.

4.2. *Proceduretijd*

Ingevolge artikel 12, eerste lid, van het wetsvoorstel maakt het Instituut het besluit op de aanvraag om schadevergoeding bekend binnen:

- a. 8 weken na ontvangst van de aanvraag, indien zonder deskundigenonderzoek op de aanvraag wordt beslist; of,
- b. binnen 12 weken na ontvangst van een deskundigenonderzoek.

Beide termijnen kunnen eenmaal met ten hoogste 12 weken worden verlengd. Voor complexe aanvragen kan het Instituut een afwijkende termijn stellen, die eenmaal verlengd kan worden met ten hoogste die termijn.

Uit artikel 11 van het wetsvoorstel volgt dat een deskundige die door het Instituut om advies wordt verzocht, zijn advies binnen een termijn van ten hoogste zes maanden uitbrengt. Indien prejudiciële vragen gesteld worden, is zelfs geen maximale behandelduur bepaald.

Zoals wij hiervoor, onder 1, aangaven, veronderstelt *de menselijke maat* (pijler 3) dat schade ruimhartig en zonder langdurige, juridische procedures vergoed wordt. Wij zijn van oordeel dat de in het wetsvoorstel opgenomen bepalingen over de behandelduur van aanvragen in gevallen waarin door het Instituut een deskundige wordt geraadpleegd, niet aan deze randvoorwaarde voldoen.

Allereerst is onduidelijk binnen welke termijn het Instituut een deskundige dient aan te wijzen. Uit de koppeling tussen artikel 11, tweede lid, en artikel 12, eerste lid, aanhef en onder b, volgt namelijk dat het moment van aanwijzen van een deskundige bepalend is voor het aanvangen van de beslistermijn. Als gevolg daarvan is het dus mogelijk dat een aanvraag voor onbepaalde tijd 'op de plank' blijft liggen bij het Instituut zonder dat de beslistermijn verstrijkt, zolang er nog geen deskundige is aangewezen. Wij geven u daarom dringend in overweging om in het wetsvoorstel op te nemen dat het Instituut binnen vier weken na ontvangst van de aanvraag beslist omtrent het aanwijzen van een deskundige.

Verder geven wij u in overweging om in het wetsvoorstel een regeling op te nemen op basis waarvan het Instituut de deskundige een redelijke adviestertermijn stelt. Daarbij wordt de duur van de termijn bepaald aan de hand van het belang dat de gedupeerde heeft bij een spoedig besluit op zijn aanvraag, maar mag ook niet zodanig kort zijn, dat de deskundige zijn taak niet naar behoren kan vervullen.¹⁸ Wij verzoeken u in het wetsvoorstel te bepalen dat de maximale adviestertermijn ten hoogste 8 weken bedraagt. Daarnaast verzoeken wij u de beslistermijn onder 4.2 sub b te verlagen naar 8 weken, gelijk hetgeen onder sub a is bepaald.

4.3. Betrokkenheid vanuit de regio

Van belang is dat regionale overheden en maatschappelijke organisaties betrokken worden bij de wijze waarop het Instituut aanvragen om schadevergoeding afhandelt. Nadrukkelijk merken wij op, dat deze betrokkenheid geen betrekking heeft op de inhoudelijke afhandeling van individuele dossiers: daarmee zou de onafhankelijkheid van het Instituut onder druk komen te staan. De regionale betrokkenheid ziet vooral op de kwaliteit van de dienstverlening van het Instituut: wordt in het contact met aanvragers de menselijke maat wel voldoende als uitgangspunt genomen? Is de gemiddelde behandelduur van aanvragen redelijk?

De regionale betrokkenheid kan georganiseerd worden door de benoemingen van het bestuur te laten plaatsvinden op voordracht van de regio of door gemeenten, provincies en maatschappelijke organisaties zitting te laten nemen in een in te stellen Raad van Advies.

5. Overige aspecten

5.1. Keuze voor de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State als hoogste rechter en de prejudiciële procedure

In de Memorie van Toelichting is de keuze voor de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de ABRS) als hoogste bestuursrechter voor besluiten over schadevergoeding door bodembeweging als gevolg van gaswinning niet verder toegelicht. Alhoewel het op zichzelf beschouwd - binnen de structuur van het bestuursrecht - logisch is om in hoger beroep geschillen over besluiten aan de ABRS voor te leggen, is daar in dit geval wel een kanttekening bij te plaatsen: door de inhoudelijke koppeling met het civielrechtelijke aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht¹⁹ ontstaat daarmee de situatie dat de ABRS een oordeel gaat vellen over de uitleg van het civiele recht. Wij vragen ons daarom af, waarom niet gekozen is voor een constructie waarbij de Hoge Raad - die als belastingrechter ook ervaring heeft met het bestuursrecht - door de bestuursrechter een prejudiciële vraag voorgelegd krijgt of zelf als hoogste bestuursrechter fungeert.

In navolging van het civiele recht en het belastingrecht, bevat het wetsvoorstel voor de publiekrechtelijke schadeafhandeling de mogelijkheid om in beroep en hoger beroep aan de ABRS een rechtsvraag voor te leggen. Deze mogelijkheid is bedoeld voor de situatie waarin in een groot aantal beroepszaken dezelfde rechtsvragen aan de orde zullen zijn. In dergelijke gevallen kan de bestuursrechter die rechtsvragen in één keer voorleggen aan de ABRS.

¹⁸ Met dat laatste element wordt dan aangesloten bij artikel 3:6, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

¹⁹ Via artikel 2, derde lid, van het wetsvoorstel

Wij wijzen er verder op dat de (kennelijke) strekking van artikel 19, vijfde lid, van het wetsvoorstel niet bij eerste lezing duidelijk wordt. In het vierde lid is bepaald dat de ABRS anderen dan de procespartijen - "de bij de beroepsprocedure betrokken belanghebbenden" en "het bestuursorgaan" - een toelichting kunnen geven. In het vijfde lid is bepaald dat die toelichting gegeven kan worden door "door anderen dan de belanghebbenden en het bestuursorgaan". Onduidelijk is, waarom in het vijfde lid gesproken wordt over "de belanghebbenden en het bestuursorgaan" terwijl uit het vierde lid volgt dat juist "anderen dan bij de beroepsprocedure betrokken belanghebbenden en het bestuursorgaan" een toelichting kunnen geven. Wij verzoeken u dit in de Memorie van Toelichting nader toe te lichten.

5.2. Exclusiviteit en inhoudelijke koppeling met het civiele recht
Het wetsvoorstel beoogt een exclusieve publiekrechtelijke regeling voor schadevergoeding. Artikel 16 van het wetsvoorstel bepaalt daarom, dat de burgerlijke rechter een vordering tot schadevergoeding niet ontvankelijk verklaart zolang bij het Instituut een aanvraag om schadevergoeding ingediend kan worden of tegen een besluit van het Instituut op zo'n aanvraag nog bezwaar of (hoger) beroep mogelijk is. Voor zover ons bekend, is dit een eerste voorbeeld waarin de door de burgerlijke rechter ontwikkelde *ontvankelijkheidsleer* op deze wijze²⁰ in wetgeving wordt vastgelegd. Wij vragen ons allereerst af, welke gevolgen dat heeft voor andere, toekomstige, wetsvoorstellen over publiekrechtelijke besluiten: gaan die nu telkens een bepaling met een strekking als die van artikel 16 bevatten? Zo niet: moet het ontbreken van een dergelijke bepaling dan gezien worden als een poging van de wetgever om te breken met de ontvankelijkheidsleer en de daarop gebaseerde bevoegdheidsverdeling tussen de bestuursrechter en de burgerlijke rechter?

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.²¹

²⁰ Artikel 8:89, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht ziet uitsluitend op situaties waarin de bestuursrechter een verzoek tot veroordeling van het bestuursorgaan tot vergoeding van schade als gevolg van één van de schadesoorten bedoeld in artikel 8:88, eerste lid, aanhef onder a tot en met d, van de Algemene wet bestuursrecht. De nu voorgestelde bepaling ziet ook op situaties waarin het Instituut om schade verzocht kan worden dan wel een dergelijk verzoek in behandeling heeft of bezwaar of (hoger) beroep ingesteld is tegen een besluit op een dergelijk verzoek.

²¹ Mogelijk biedt de toekomstige wetgeving over versterking voor dergelijke gevallen een regeling. Hoe die wetgeving eruit gaat zien, is nog niet bekend.

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.

Wij wijzen u erop dat de in artikel 2, derde lid, van het wetsvoorstel gebruikte zinsnede "*met overeenkomstige toepassing van het civielrechtelijke aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht*" mogelijk niet in alle gevallen het door het Instituut en de bestuursrechter toe te passen materiële juridische kader voldoende duidelijk afbakt: wordt met deze zinsnede in hoofdzaak bedoeld op (onderdelen van) Boek 3 en Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek of bijvoorbeeld ook op (onderdelen van) het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering? Verder vragen wij ons af of de regels uit het bedoelde deel van civiele recht zich altijd in voldoende mate lenen voor toepassing binnen bestuursrechtelijke context. Volgens ons pleit dit voor een meer precies omschreven inhoudelijk kader aan de hand waarvan het Instituut moet beoordelen of tot vergoeding van schade dient te worden overgegaan.

5.3. Overgangsrecht

In de afgelopen jaren zijn er diverse - deels naast elkaar bestaande - procedures geweest voor de behandeling van schade, veroorzaakt door gaswinning door NAM. Wij verzoeken u dringend na te gaan of het in artikel 22 van het wetsvoorstel opgenomen overgangsrecht voorziet in een duidelijke en billijke overgangsregeling voor zaken die in bedoelde procedures nog aanhangig zijn. In dit kader wijzen wij op het volgende. In artikel 12 van het Besluit mijnbouwschade Groningen is de mogelijkheid geboden aan verzoeken om vergoeding van zogenoemde 'oude schades' om via de Raad van Arbiters Bodembeweging door de Tijdelijke commissie te laten behandelen. Ten onrechte vallen de bij de Raad van Arbiters Bodembeweging ingediende verzoeken om schadevergoeding die daar (nog) in procedure zijn, niet onder het overgangsrecht van artikel 22 van het wetsvoorstel.

5.4. 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 vergoeden van geleden schade (pijler 2 en 3). Wij verzoeken u het wetsvoorstel op dit punt aan te passen.

5.5. *Erfgoed*

Behandeling van schade aan erfgoed vraagt een andere aanpak dan behandeling van schade panden die geen erfgoedstatus hebben. Het gaat daarbij niet alleen om Rijksmonumenten, maar ook om gemeentelijke monumenten, beschermde dorps- en stadsgezichten, en karakteristieke en beeldbepalende panden. Omdat bij de afhandeling van schade aan erfgoed voldoende relevante kennis en aandacht ontbreekt, zijn hersteladviezen niet zelden onuitvoerbaar, niet in lijn met vigerende wet- en regelgeving of conflicteren zij met erfgoedbelangen. Dit is niet alleen slecht voor de toekomstbestendigheid van het erfgoed, maar veroorzaakt ook weerstand in het toch al ingrijpende schade-traject voor eigenaren en bewoners.

5.6 *Overige opmerkingen*

Tot besluit merken wij nog het volgende op:

- Het woord 'indien' in artikel 15 van het wetsvoorstel dient 'indienen' te zijn;
- In artikel 22, vierde lid, van het wetsvoorstel worden alleen aan het Centrum Veilig Wonen voorgelegde schademeldingen genoemd, terwijl het juridisch gezien gaat om aan NAM gerichte civielrechtelijke vergoedingen om schade. Daarnaast zijn deze niet meer bij het Centrum Veilig Wonen in behandeling, maar zijn ze overgedragen aan de Tijdelijke commissie;
- In artikel 24 onder A van het wetsvoorstel wordt verwezen naar de Wet Mijnbouwschade Groningen terwijl waarschijnlijk op de Wet Instituut Mijnbouwschade Groningen wordt gedoeld;
- In artikel 1 van het wetsvoorstel ontbreken de begripsomschrijvingen van "Groningenveld" en "gasopslag Norg";
- In het wetsvoorstel ontbreekt een wettelijke basis voor het bewerken en uitwisselen van persoonsgegevens (waaronder adressen) tussen alle bij de afhandeling van schades betrokken partijen. Het ontbreken van een dergelijke wettelijke basis kan problematisch zijn direct na inwerkingtreding van de wet, bij de overdracht van de dossiers aan het Instituut, maar ook daarna als het Instituut moet andere partijen moet afstemmen