

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bijvoorbeeld een (digitale) leeromgeving of een reader in het onderwijs (op grond van artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot Stichting Uitgeversorganisatie voor Onderwijslicenties (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-uvo.nl).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@bua.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

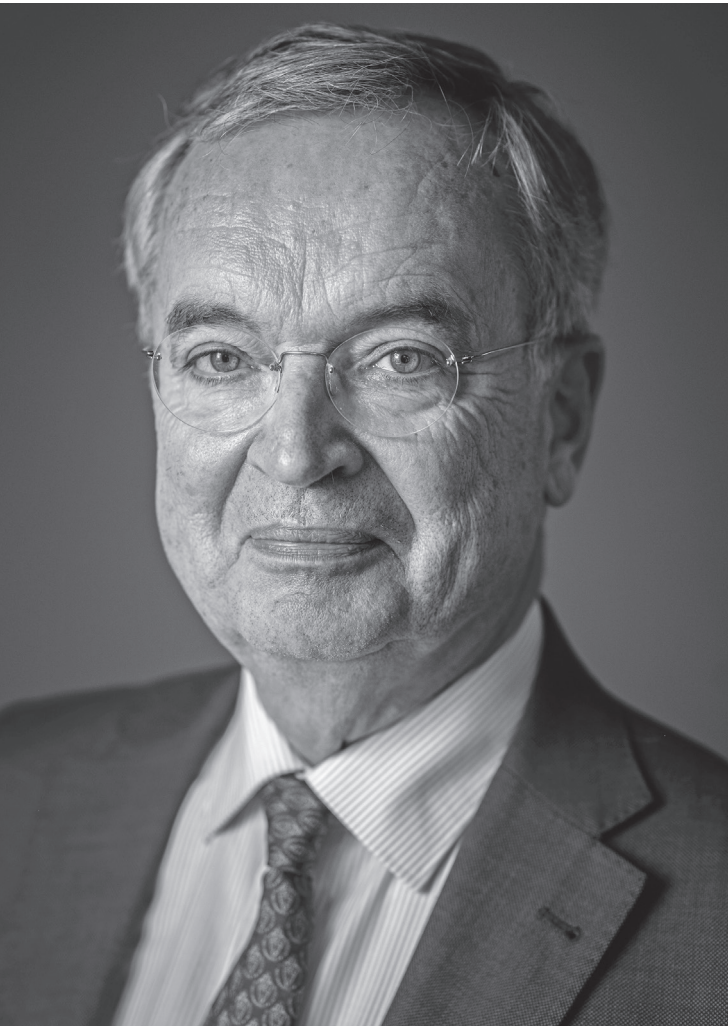
Deltaplan nodig voor zwaarst getroffen gebied Groningen

door Jan Prij De auteur is redactiesecretaris van *Christen Democratische Verkenningen*.

Fragmentatie van verschillende regelingen staat een adequate aanpak van de Groningse aardbevingsschade in de weg. Dat stelt Bas Kortmann, hoofd van het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG), en daarnaast hoogleraar burgerlijk recht en voormalig rector van de Radboud Universiteit. De fragmentatie in de aanpak kan doorbroken worden op basis van een deltaplan gericht op heropbouw van Groningen.

Sinds de beving in Huizinge in 2012 is duidelijk geworden dat aardbevingen niet alleen tot forse schade kunnen leiden, maar ook tot gevaarlijke situaties. De afwikkeling van de schade is in het recente verleden een langdurig en traag proces gebleken en heeft geleid tot frustratie van burgers in Groningen richting hun bestuurders en Den Haag. Sinds 2018 wordt een deel van de schade afgewikkeld door het IMG, onder voorzitterschap van Bas Kortmann. Hij is hier in maart 2018 voor benaderd door Sander Dekker, de toenmalige minister voor Rechtsbescherming. Deze zocht een civielrechtelijk jurist met bestuurlijke ervaring en vond in Kortmann de geschikte kandidaat. Hoewel er nu eindelijk schot lijkt te zitten in de afhandeling, is deze volgens hem te lang te traag geweest, en is

bovendien het grote aantal verschillende loketten en instanties die zich direct of indirect met de afhandeling bezighouden niet in het belang van de Groningers. Hij begrijpt de frustratie van de Groningers en pleit voor een deltaplan voor de vernieuwing van Groningen. Daar zouden de burgers pas echt mee geholpen zijn, stelt Kortmann. 'Stel je voor: toen wij begonnen zaten veel mensen al jaren te wachten op een reactie van de NAM, ook aangaande de mogelijke versterking van hun huizen. Dat geeft een groot gevoel van maatschappelijke onveiligheid. Mensen voelen zich in de steek gelaten, door de NAM én door de overheid. En dan niet alleen de centrale overheid, maar ook de regionale overheden.'



Bas Kortmann

Interview in het kort:

- * De fragmentatie van verschillende regelingen en gebrek aan regie staan een adequate crisisaanpak in Groningen in de weg. Daardoor kwamen vooral bestuurlijke belangen centraal te staan, en niet de belangen van burgers
- * Een deel van de gelden die verdiend zijn met de gaswinning dient te worden geïnvesteerd in een herstelplan voor Groningen
- * De schade-uitkering moet anders: sneller, volgens minder ingewikkelde procedures, en ruimhartiger. In Frankrijk heeft men op die manier de schade uit kolenwinning gecompenseerd

Waar zit de woede richting de regionale overheden?

‘Mijn stellige indruk is dat de bewoners zich onvoldoende gesteund voelen. De gemeenten zijn aan zet wat de versterking van woningen betreft, en zij bepalen welke als eerste aan de beurt komen. De vraag is of regionale overheden niet ook weggekeken hebben voor de problemen in Groningen; denk bijvoorbeeld aan de bodemdaling en de risico’s van schade door verandering van het waterpeil. Ze zijn inmiddels

meer in beweging, maar dat heeft wel even geduurd.’

En hoe duidt u de woede richting Den Haag?

‘Daar speelt mee dat we een regio zijn die niet echt gehoord en gezien wordt in Den Haag. In Groningen hoor je vaak: als dit in Amsterdam was gebeurd, was de wereld te klein geweest.’

Vermorzeld door macht

Waarom is het IMG opgericht?

‘Uit onvrede over de stand van zaken met betrekking tot de afwikkeling van de schade. Op basis van intensief overleg tussen de centrale en regionale overheden en een aantal maatschappelijke organisaties, zoals het Groninger Gasberaad en de Groninger Bodem Beweging, heeft de minister in februari 2018 besloten de afhandeling van de schade te gaan verzorgen. Dit is bijzonder, want het gaat hier in beginsel om een civielrechtelijke aansprakelijkheid van de NAM richting de burger die schade lijdt. Normaal moeten burgers hiervoor naar de burgerlijke rechter, en als de partijen er daar zelf niet uitkomen, neemt die een beslissing. Nu heeft de minister gezegd: dat is allemaal veel te ingewikkeld en te tijdrovend gebleken; wij gaan dat verder afwickelen en uitkeren, en verhalen dat weer op de NAM. Dat is overigens allemaal iets mooier voorgesteld dan de werkelijke gang van zaken, want zoals ook de Hoge Raad in de tussentijd heeft geconstateerd, is niet alleen de NAM als mijnbouwer aansprakelijk voor de schade die de burger lijdt, maar ook de staat. Meer dan de helft van de schade komt in de praktijk voor rekening van de staat.’

Wat is uw taak als instituut?

‘Wat wij als zelfstandig bestuursorgaan IMG in feite doen, is beoordelen of de NAM aansprakelijk is voor de schade die bij ons wordt gemeld. Is dat het geval, dan wikkelen we de schade af. Wij hebben niet zoals andere bestuursorganen discretionaire bevoegdheid, en dat is een groot gemis. We kunnen niet meer doen dan volgens het aansprakelijkheidsrecht mogelijk is. We kunnen bijvoorbeeld niet zeggen: het zou verstandig zijn ook de schade mee te nemen aan de fundering, ook als die niet door gaswinning is veroorzaakt. Daarmee zou de burger echter wel geholpen zijn.’

Waar staan we nu na vier jaar met de afwikkeling van de schade?

‘Naast de schade die mensen hebben, speelt het probleem dat mogelijk 26.000 huizen onveilig zijn bij een forse beving. Voor die huizen heeft de overheid, in het bijzonder de minister van Economische Zaken, de verplichting ze te versterken. Die versterking is tot mijn teleurstelling geen zaak van het IMG, maar van de NCG, de Nationaal Coördinator Groningen. Naar schatting kunnen er potentieel zo’n 325.000 woningen schade hebben door mijnbouw, door aardbevingen of door bodemdaling. We hebben tot nu toe zo’n 161.000 aanvragen binnengekregen voor vergoeding van fysieke schade, en daarvan hebben wij er 140.000 afgewikkeld. Wij vergoeden ook de waardedaling van woningen. Daarvan hebben we er meer dan 104.000

binnen, en deze hebben we vrijwel allemaal afgewikkeld. De grote aantallen vormen een van de problemen waarmee we als IMG geconfronteerd worden. Een ander groot probleem – het kwam

eerder al ter sprake – is de grote emotie die met de gasproblematiek in deze regio gepaard gaat.’

Waarom zijn de grote aantallen een probleem?

‘In 2018 is er in korte tijd een protocol opgesteld. Daar stond in: als er schade is, moet er een expert naartoe die van de situatie ter plekke een rapport opmaakt. Vervolgens kijken wij of we met de bevindingen kunnen instemmen. Een belangrijk element van de rapportage is of er een causaal verband te leggen valt tussen de schade en de mijnbouw, en daarnaast of het te vergoeden bedrag redelijk is. Dat is een enorm tijdrovend proces van afspraken tussen burgers en verschillende deskundigen. Het duurt allemaal erg lang.’

Als dit in Amsterdam was gebeurd, was de wereld te klein geweest

Wat is daarvoor de oplossing?

‘Er komen nog steeds vijfhonderd tot duizend aanvragen per week binnen. Wij vonden dat het tempo omhoog kan. Voor de kleinere schades is de maatwerkprocedure een onevenredig zware en dure gang van zaken. In november vorig jaar hebben wij daarvoor een oplossing bedacht. Mensen die voor het eerst een aanvraag indienen kunnen ook kiezen voor een vast bedrag van vijfduizend euro in plaats van de maatwerkprocedure. Dan is alleen nodig dat de schade aannemelijk wordt gemaakt. Er komt geen deskundige over de vloer; er hoeft geen causaal verband aannemelijk te worden gemaakt. Zij kunnen pas terugkomen voor nieuwe schade als er in het gebied een nieuwe beving is geweest, en of dat het geval is weten wij precies. Deze aanpak is succesvol. De helft van de nieuwe aanvragers kiest voor die regeling. Er zijn via die weg nu circa 25.000 schademeldingen afgehandeld. Op dit moment hebben we halverwege 2022 zodoende al 32.000 schademeldingen afgehandeld, inclusief de maatwerkaanpak. Ter vergelijking: in heel 2021 waren dat er 43.000. Het voordeel van die vaste vergoeding is: het is snel en mensen willen graag de sores achter zich laten, dus ook de stroperige en langdurige schadeafwikkeling die onderdeel is van het probleem.’

Wat is de rol van de NAM nog in dit proces?

‘De indruk bij het publiek is dat de NAM nog steeds een rol speelt, maar dat is niet het geval. Het bedrijf heeft geen invloed op de hoogte van de schadevergoeding. We krijgen van de NAM informatie over schade die in het verleden is afgewikkeld. Dat was in het begin nog weleens lastig, maar daar werkt de NAM nu goed aan mee. De NAM speelt geen rol bij het IMG, maar nog wel via de achterdeur bij het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

De 1,4 miljard aan schadevergoedingen die wij uitkeren verhaalt het ministerie op de NAM. Daar wordt, zo hebben wij begrepen, geregeld discussie gevoerd over de vraag of wij niet te veel en te ruimhartig uitkeren over een te ruim gebied. Maar onze aangepaste werkwijze op basis van een “omgekeerde bewijslast”, een vergoeding van schade tenzij kan worden aangetoond dat deze niet door bevingen is veroorzaakt, is geregeld door de rechter getoetst en adequaat bevonden.’

Analyse van het probleem

Hoe komt het dat de burgers en de NAM c.q. de overheid zo tegenover elkaar zijn komen te staan?

‘Het heeft allereerst veel te lang geduurd voordat de Groningers geholpen werden. De lange duur en de daarmee gepaard gaande grote onzekerheid

hebben tot onvrede geleid richting de NAM, maar sinds 2012 ook richting de overheid. Er werd tussen de verschillende bestuurlijke instanties veel gepraat, maar er kwam weinig uit.’

‘Ook sinds de start van het IMG in 2018 speelt dat nog. Ik denk dat de fragmentarische aanpak

De fragmentarische aanpak door de overheid is een van de kernproblemen, toen en nu

door de overheid een van de kernproblemen is, toen en nu. Denk alleen al aan de versnippering in de vorm van verschillende loketten, met verschillende richtingen en procedures. De versterking van woningen geschiedt zoals gezegd via de Nationaal Coördinator Groningen, en voor de schadevergoeding zijn wij als IMG beschikbaar. Voor mogelijke subsidies voor waardevermeerdering kunnen burgers daarnaast ook terecht bij het Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN). Dan zijn er ook nog de rijksinvesteringen voor de regio die door het Nationaal Programma Groningen worden versterkt: zo’n 1,3 miljard. Dit zijn stuk voor stuk goedbedoelde initiatieven, maar ze worden geïnitieerd door evenzovele afzonderlijke

loketten. Die staan lang niet allemaal even helder op het netvlies van de burgers, maar bovendien hebben ze onvoldoende onderlinge samenhang. Daar komt veel frustratie uit voort. De logische wens van de Groningers, vooral als ze ook met versterking te maken hebben, is: geef ons één loket waar we met al onze problemen terecht kunnen. Nu wordt deze groep burgers van het kastje naar de muur gestuurd en verdwalen ze in een wirwar van verschillende regelingen met ieder eigen procedures. En dat is nog los van de aparte regelingen die, wederom met verschillende loketten, in het leven zijn geroepen om verschillende doelgroepen te bedienen. Zo zijn er diverse regelingen voor agrariërs, of aparte regelingen voor monumentenzorg en natuurbeheer. Kortom: het is een lappendeken van regelingen, en zowel in Den Haag als in de regio is er een gebrek aan regie geweest.

De provincie heeft bijvoorbeeld een belangrijke verdelende rol gespeeld in de vraag wie welke regeling ging uitvoeren. Burgers en maatschappelijke organisaties hebben steeds in koor geroepen: één loket, één loket. Maar aan die wens hebben de regionale overheden geen gehoor gegeven.'

Had het wel gekund: één loket?

'Ik ben kwartiermaker geweest van het IMG en heb het instituut mede vormgegeven. Ik heb het altijd al een goed idee gevonden dat schadevergoeding en versterking beide bij het IMG zouden worden ondergebracht. Dat was oorspronkelijk ook de intentie, zo was mij verzekerd. Ik vind dat nog steeds een goed idee, zij het dat fusie van beide organisaties nu niet meer realistisch is. Maar onderbrenging onder één dak, dat kan nog steeds. Ook kan de eenloketgedachte nog steeds richtinggevend zijn, door zowel het IMG als de NCG een

makelaarsfunctie te geven. Wij kunnen verbindingen met andere regelingen leggen en mensen doorverwijzen. Nu raken deze mensen de weg kwijt in een woud van goede bedoelingen. Goedbedoelde regelingen die slecht op elkaar zijn afgestemd, bereiken niet het beoogde resultaat.'

Wat zijn andere problemen waar u tegenaan loopt?

'Gelijke behandeling weegt voor burgers zwaar. Dat leeft zowel bij de schade die wij uitkeren als bij de versterkingsproblematiek. Soms wordt in een straat behoorlijk verschillend uitgekeerd. Wij passen echter de regels van het burgerlijk recht toe, en kunnen daarom niet zeggen: we gaan dit soort ongelijkheden binnen straten volledig opheffen. Daar heb je een discretionaire bevoegdheid voor nodig die wij niet hebben, ondanks herhaaldelijk aandringen bij de minister.

Daar is wel oor voor in Den Haag, maar ook dit duurt erg lang.'

Stroppenpot

Wat is volgens u nu belangrijk?

'De inspecteur-generaal der Mijnen, Theodor Kockelkoren, heeft bij herhaling gezegd: Groningen heeft een crisisaanpak nodig. Daar

ben ik het mee eens. We moeten niet enkel via de strakke regels van het aansprakelijkheidsrecht redeneren. Als de overheid daar echt de problemen wil oplossen, moet ze het IMG als onafhankelijk bestuursorgaan een grotere vrijheid geven, met bijvoorbeeld een stroppenpot van 100 miljoen euro, zoals de NCG die wel heeft. Dat zou goed zijn om situaties die als onrechtvaardig worden ervaren recht te kunnen zetten. Nu blijft de gang van zaken wat onbevredigend. Een van de lastige zaken is: de Groningers – en Noord-Drenten en een enkele Fries – verwachten dat wij problemen oplossen. Maar dat kunnen wij niet

Burgers worden van het kastje naar de muur gestuurd en verdwalen in een wirwar van verschillende regelingen met ieder eigen procedures

altijd. Wij kunnen enkel een schadevergoeding toekennen, en daarmee zijn Groningen en de Groningers nog niet direct geholpen.’

Waarmee dan wel?

‘Het is goed te beseffen dat “Groningen” niet een volledig gelijksoortig gebied is met overal dezelfde problemen. Een groot aantal woningen, zoals in de stad en meer richting het zuiden, heeft relatief kleine schade. Voor deze huiseigenaren loopt de schadeafhandeling heel behoorlijk, en ze hebben ook niet met versterkingsvraagstukken te maken. De vraag is of je bij een gebied waar heel veel schade is, zoals rond Appingedam en Loppersum, en waar versterking wel speelt, niet veel beter met een soort deltaplan kunt werken met de opdracht om huizen te repareren en dorpen op te bouwen. Mensen hebben nu conform de civielrechtelijke route recht op schadevergoeding in geld voor de schade waarvoor de NAM aansprakelijk te stellen is. Maar dat is pas een beperkte eerste stap. De tweede is ervoor zorgen dat het geld daadwerkelijk gebruikt wordt voor herstel. Dat zou ook goed zijn voor het beeld van Groningen. Dat mensen daadwerkelijk weer zien: het gaat weer goed met ons dorp en onze stad. Het een en ander zou gecombineerd moeten worden met investeringen in economisch herstel van de regio. Groningen heeft de pech dat de aardbevingsschade ook gepaard ging met bevolkingsafname en met een relatieve economische neergang vergeleken met andere delen van het land. Bovendien speelt juist op de Groningse klei en het veen de verdroging een belangrijke rol bij het ontstaan van schade.’

Vanuit het oogpunt van de menselijke maat is de deur dichtgegaan voor meer gaswinning in Groningen

Heeft Den Haag Groningen niet te veel als wingewest gezien? Wel het gas, maar niet de bijpassende investeringen?

‘Ik denk inderdaad dat dit het geval is. Nederland had ruimhartiger mogen zijn met het herstel en het helpen van Groningen dan in feite is gebeurd. En dat geldt in wezen nog steeds. Aan de Groningse aardgaswinning heeft de staat 300 tot 500 miljard verdiend. Het lijkt me gerechtvaardigd dat een deel daarvan teruggaat naar het gebied waarvan men zo heeft geprofiteerd. Een andere les is: wees sneller met je schade-uitkering, door minder ingewikkelde procedures te gebruiken, en geef ruimhartige vergoedingen die verder gaan dan alleen het afwikkelen van de aansprakelijkheid. In Frankrijk heeft men op die manier de schade uit kolenwinning gecompenseerd. Dat is hier niet gebeurd, met als logisch gevolg de huidige onvrede. Die is in de loop der jaren opgebouwd door toedoen van veel te traag reageren door de NAM en overheid, en door te zuinig en te gefragmenteerd te vergoeden.’

Wat vindt u van het voornemen om gaswinning ondanks de belofte aan de Groningers weer op te starten – zoals bepleit door

onder andere de Nederlandse Gasunie – in het kader van de nieuwe internationale situatie met de oorlog in Oekraïne? Komt er dan iets terecht van het deltaplan?

‘Wij gaan er niet over. Maar op basis van de ervaring die wij nu na vier jaar hebben, kan ik wel zeggen dat de onzekerheid die de overheid en de NAM in Groningen zo lang hebben laten voortbestaan, meer met mensen heeft gedaan dan je kunt bevatten als je daar niet zelf mee te maken hebt gehad. Daarmee is denk ik vanuit het oogpunt van de menselijke maat de deur dichtgegaan voor meer gaswinning in Groningen.’