

Vertrouwenwekkende schadeafhandeling essentieel voor benutting ondergrond

In het verdere verleden was schadeafhandeling bij mijnbouw lang niet altijd een probleem. Tijdens de hoogtijdagen van de steenkoolwinning werd mogelijke mijnbouwschade snel en coulant verholpen. Werkgelegenheid, mijnbouwcultuur en mensgerichte afhandeling van schade maakte dan ook dat de steun voor deze mijnbouw zeer groot was. Ook NAM wikkelde in de hoogtijdagen van de gaswinning schade snel en coulant af. Pas naarmate de hoeveelheid schademeldingen flink toenam begin deze eeuw werd de handelswijze van NAM juridischer. Een aanpak op basis van “wie stelt, bewijst” zorgde ervoor dat er relatief veel minder schade vergoed werd en de frustratie onder bewoners fors toenam.

We hebben de ondergrond in Nederland hard nodig voor de energietransitie. Niet alleen Geothermie, CCS maar ook grootschalige energieopslag steunt op de mogelijkheden die de Nederlandse (zowel onder het continentaal plat als onder land) ondergrond biedt. Vertrouwenwekkende schadeafhandeling is daarbij essentieel. Immers, schade kan niet altijd voorkomen worden, mensen hebben er sinds de Groningen-affaire grote zorgen over en zonder een vertrouwenwekkende wettelijke regeling voor schadeafhandeling zal steun voor mijnbouw moeilijk tot stand gebracht kunnen worden.

Onderzoek¹ laat zien dat vertrouwenwekkende schadeafhandeling gebaseerd moet zijn op een zestal principes: erkenning, participatie, begrijpelijkheid, openbaarheid, onafhankelijkheid en voortvarendheid. Ik wil graag in mijn bijdrage inzoomen op twee aspecten: begrijpelijkheid en participatie.

Bewijsvermoeden draagt bij aan begrijpelijkheid

Mijnbouw kan schade veroorzaken, maar duidelijk vaststellen wanneer schade het gevolg van mijnbouw is en wanneer niet is nagenoeg onmogelijk. Voor het gebied boven het Groningen gasveld is veel (wetenschappelijk) onderzoek uitgevoerd. In 2019 is in een grote studie alle kennis bij elkaar gebracht². Die studie toonde aan dat schade in dat gebied door een scala aan oorzaken tot stand kan komen. Een aantal van deze oorzaken (bodentrillingen en bodemdaling) zijn het gevolg van mijnbouw de andere niet. De studie liet ook zien dat alleen in specifieke situaties het mogelijk is om mijnbouw uit te sluiten of om te bewijzen dat schade grotendeels het gevolg is van mijnbouw is. In de meeste gevallen kan mijnbouw een bijdrage hebben geleverd aan schade maar is dat onzeker.

Laat maar wel verstandig was dan ook het wettelijk vastleggen van het bewijsvermoeden. Hiermee ligt de bewijslast niet meer bij de burger of bij het Instituut Mijnbouwschade die namens de burger schade moet bewijzen. Het “wie stelt, bewijst” principe is hiermee in Groningen omgedraaid. Voor mijnbouwschade is deze omkering van de bewijslast goed verdedigbaar. Immers, als het alleen in specifieke situaties mogelijk is om schade door mijnbouw aan te tonen, dan zou het gros van de mogelijke mijnbouwschade met het ‘wie stelt, bewijst’ principe afgewezen moeten worden. Dit is nog steeds de gangbare praktijk buiten het Groningen gasveld. Deze werkwijze is voor mensen moeilijk te begrijpen en ze verwijzen naar Groningen. Deze werkwijze botst bovendien op de principes van erkenning en participatie. Het steeds afwijzen van schade maakt dat mensen zich miskent voelen (of zelfs: niet vertrouwd door de overheid). En hun pleidooien voor een bredere toepassing van het bewijsvermoeden worden stelselmatig niet opgevolgd of onderzocht. In dat licht is het niet verwonderlijk dat er een grote kamermeerderheid was voor de motie die de regering oproept een bredere toepassing van het bewijsvermoeden bij mijnbouw te onderzoeken³.

Het toepassen van het bewijsvermoeden maakt mijnbouw niet op slag eenvoudig. Immers, nog altijd zal de overheid in situaties komen waar het bewijsvermoeden onderbouwd ontzenuwd kan

¹ G.M. Kuipers, Beschadigd vertrouwen. Vertrouwenwekkend schadebeleid na door de overheid gefaciliteerde schade Deventer: Wolters Kluwer 2021

² van Staalduinen, P. C., Rots, J. G., & Terwel, K. C. Onderzoek naar de oorzaken van bouwkundige schade in Groningen: Methodologie en case studies ter duiding van de oorzaken. Delft University of Technology 2019.

³ Tweede Kamer der Staten-Generaal (2024). Motie van de leden Beckerman en Bushoff over het laten gelden van het bewijsvermoeden voor alle mijnbouwactiviteiten (kamerstuk 33529, nr. 1219).

worden. Dit is aan de orde als er met voldoende aannemelijkheid een andere oorzaak wordt aangetoond. We zien in de praktijk het IMG hiermee worstelen. De grote aantallen en de noodzaak voor kosteneffectiviteit (we willen niet de helft van de gelden besteed hebben aan onderzoek en de rest aan schadeherstel) maakt dat het IMG lang niet altijd uitgebreide onderzoeken (die dan al snel tienduizenden euro's kosten) kan en wil verrichten. Er ontstaat hierdoor een risico dat schades afgewezen worden op basis van weliswaar onafhankelijke experts, maar waarbij de onderbouwing niet voldoende overtuigend is of in een enkel geval zelfs verkeerd. Kortom, waar in de schadeafhandeling – in elk geval in de ogen van burgers – er geen andere oorzaak met voldoende aannemelijkheid is aangetoond.

Vertrouwenwekkend schade afhandelen betekent in deze context naar mijn oordeel dat het bewijsvermoeden alleen ontzenuwd moet worden als dit ook begrijpelijk en overtuigend kan gebeuren. Als er vanwege efficiency overwegingen beperkt onderzoek plaats kan vinden en er daardoor geen overtuigende bewijsvoering voor een andere oorzaak opgesteld kan worden, is het beter het bewijsvermoeden niet als ontzenuwd te beschouwen. Het voordeel kan dan dus maar beter bij de burger liggen. Dit zal bijdragen aan vertrouwen in de schadeafhandeling en daardoor ook aan mijnbouw in bredere zin.

Begrijpelijkheid vereist e nduidige communicatie

Om de begrijpelijkheid van schadeafhandeling voor burgers zeker te stellen is bovendien communicatie essentieel. In de praktijk ontstaat er gedoe omdat sommige experts blijven redeneren op basis van de best beschikbare wetenschappelijke kennis, waardoor zij geregeld aangeven 'van mening te zijn dat de schade niet van mijnbouw komt'. Dit terwijl het IMG onvoldoende overtuigend het bewijsvermoeden kan ontzenuwen, waardoor later in de procedures schade alsnog wel vergoed wordt. Burgers krijgen in dergelijke trajecten te maken met dubbele signalen. Zij hebben in dit soort situaties nog steeds het idee er voor te moeten vechten. Helder communiceren (bij voorkeur door zowel experts als het IMG) dat redeneren op basis van best beschikbare wetenschappelijke kennis iets anders is dat het correct toepassen van het bewijsvermoeden (waarbij immers inherent ook schade vergoed wordt waar mijnbouw maar beperkt aan heeft bijgedragen) zou eraan bijdragen verwarring over de causaliteit tussen mijnbouw en schade te beperken. Een goed vormgegeven communicatieaanpak vooraf en gedurende procedures is daarom belangrijk.

Omkering bewijsvermoeden bij mijnbouw in het algemeen verdient minimaal serieus onderzoek

Burgers in de omgeving van mijnbouw hebben zorgen. Ten dele is hun vertrouwen in de overheid gedaald als gevolg van onder andere de aanpak van de overheid van de gaswinning in Groningen en in het bijzonder hoe schades afgewikkeld worden. Zij hebben gezien dat de omkering van de bewijslast een belangrijke positieve bijdrage heeft geleverd. Begrijpelijkerwijs is hun wens deze omkering bij alle mijnbouw toegepast te zien. Immers, zoals gezegd is de causaliteit lastig te stellen. Ook in andere situaties dan boven het Groningen gasveld is het mogelijk dat er in enige mate schades kunnen ontstaan, bijvoorbeeld als er een reële kans is dat aardbevingen (meervoud) vanaf een magnitude van 2 tot 2,5 zich kunnen voordoen. Ook de aanwezigheid van relatief veel kwetsbare woningen, waardoor al bij relatief kleinere grondbewegingen schade kan ontstaan is een relevante factor.

Als de overheid het vertrouwen in mijnbouw wil verbeteren, is het verstandig om burgers actief te betrekken bij het vormgeven van het schadebeleid. Het heeft de mensen in Groningen twintig jaar gekost om de omkering van de bewijslast gerealiseerd te krijgen voor de gaswinning in het Groningen gasveld. Vanuit het doel om het vertrouwen in mijnbouw in algemene zin te herstellen zou een generieke toepassing van het bewijsvermoeden bij mijnbouw die met een reële kans schade kan veroorzaken, verstandig zijn. Minimaal zou de omkering van de bewijslast bij mijnbouw die een reële kans heeft op het veroorzaken van schade overwogen moeten worden. Een gedegen onderzoek, steunend op de principes van vertrouwenwekkend schadebeleid, zou daaraan recht doen.