

Position paper

Van reactief naar proactief:

Een nieuwe benadering van mijnbouwschade

Susan Top -28 mei 2025

Het doel is om meer inzicht te krijgen in de mogelijkheden om de positie van schademelders ten opzichte van de mijnbouwbedrijven te verbeteren.

Met schademelders worden inwoners, agrariërs en waterschappen bedoeld, die langdurige schade hebben geleden of nog steeds lijden onder de gas- en zoutwinning in Groningen, Fryslân, en Drenthe en van de naweeën van de mijnbouw in Zuid-Limburg.

Inleiding

De aanleiding voor uw expertmeeting betreft een reactie van het kabinet op een advies/voorlichting van de Raad van State (RvS), gevraagd naar aanleiding van een aangenomen motie in de Tweede Kamer. De motie, en daarmee de voorlichting van de RvS spitst zich toe op de uitbreiding van de reikwijdte van het wettelijk bewijsvermoeden van artikel 6:177a van het Burgerlijk Wetboek naar alle mijnbouwactiviteiten in Nederland. De achtergrond van de motie was een poging om de positie van schademelders ten opzichte van mijnbouwbedrijven te verbeteren. Het is een (juridisch) instrument/methode om die positie (mogelijk) te verbeteren maar ik lees uw vraag ook breder. Niet alleen, denk ik dat dit inderdaad een verbetering zou betekenen, maar ook: welke andere instrumenten zijn denkbaar/mogelijk. In aanloop naar de nieuwe Mijnbouwwet is het ook het moment om dit vraagstuk breder te beschouwen. Het is een complex juridisch en maatschappelijk vraagstuk dat zorgvuldige bestudering en afweging vergt. Ik ben dan ook blij met uw initiatief hier een expertmeeting over te organiseren. In deze Position paper zal ik eerst kort in gaan op wat de introductie van het wettelijk bewijsvermoeden voor Groningen heeft betekend, een waardering van de argumenten van de RvS om de reikwijdte níet te verbreden en tot slot of en welke andere instrumenten overwogen zouden kunnen worden.

Aanleiding: De invoering van het wettelijk bewijsvermoeden in Groningen in 2016

Allereerst moeten we de effectiviteit van de invoering van het bewijsvermoeden relativeren. Ik herinner me nog goed de hooggespannen verwachtingen en de opluchting die heersten toen het wettelijk bewijsvermoeden voor het Groningenveld daadwerkelijk van kracht ging. Persoonlijk had ik er ook grote verwachtingen van en ik was in de - achteraf naïeve veronderstelling- dat dit iets zou betekenen aan de voorkant van de schadeafhandeling. Ik herinner mij dat de toenmalige NCG, Hans Alders, mij al uit de droom haalde vóórdat de invoering een feit was. Hij beweerde dat deze aanpassing pas

relevant zou worden in geval er een juridische procedure zou worden gevoerd. Dus pas bij de rechtbank. Zijn voorspelling was dat gedupeerden Groningers zich pas op het bewijsvermoeden konden beroepen wanneer ze gingen procederen. Ik vond dat ontluisterend; de hele ratio van deze wens tot invoering bewijsvermoeden lag nu juist in het verminderen van die slopende procedures! Nu werd er beweerd dat er eerst op grote schaal geprocedeerd zou moeten worden om het mogelijk, misschien, aan de voorkant zijn effect te kunnen laten hebben. Hans Alders had gelijk.

De wettelijke invoering van het bewijsvermoeden vond plaats in de periode dat het Centrum Veilig Wonen (CVW) de schadeafhandeling namens de NAM uitvoerde. Het CVW moest dus in de 'nieuwe' situatie aantonen dat schade níet door de bodembeweging als gevolg van de gaswinning was ontstaan. Voor het CVW, en de door haar ingehuurde schadebureaus, was de impact niet zo groot. Zij hadden al de gewoonte om in veel van de schaderapporten aan te geven wat volgens hen wél de oorzaak was, en dit werd hooguit wat scherper aangezet. Het hielp de gedupeerde Groningers in die eerste jaren niet of nauwelijks. Zij kregen schaderapporten waarin andere oorzaken werden opgevoerd (veel voorkomende waren: achterstallig onderhoud, thermische werking, funderingsproblematiek, zetting schade, maar ook creatievere oorzaken zoals 'te hard met deuren geslagen', vrachtverkeer, boom of sloot, mollen, enzovoort kwamen voor). Naar het oordeel van NAM/CVW was daarmee het bewijsvermoeden ingevuld. Alders kreeg het wel voor elkaar om de juridische procedures vervolgens wel enigszins te vereenvoudigen door het instellen van Arbiters Bodembeweging. Een kleine groep (oud)rechters die zich ging buigen over de vele causaliteitsconflicten die bleven komen. Deze Arbiters hebben de eerste stappen gezet tot een nadere invulling van het bewijsvermoeden in de praktijk, maar de meeste zaken die zij afhandelden eindigden in schikkingen. 'Agree to disagree' waarbij geclaimde en bestreden schadebedragen vaak gemiddeld werden.

Pas toen het toen geldende schadeprotocol werd stilgelegd en de regio Groningen vasthield aan de eis om de schadeafhandeling in publieke handen te brengen, ontstond er een nieuwe kans. Eric Wiebes besloot tot een publiekrechtelijke afhandeling. Een publiekrechtelijk orgaan werd verantwoordelijk gemaakt voor de civielrechtelijke aansprakelijkheid van de NAM. In feite nam de Staat de afhandeling van de NAM over. De kern bleef wel hetzelfde: afhandeling van de schade waarvoor de NAM aansprakelijk is.

Maar met het bouwen van het nieuwe schadeprotocol werd het bewijsvermoeden aan de voorkant opgenomen. Schade die naar zijn aard Mijnbouwschade kan zijn, wordt vermoed dat te zijn. De Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade werd opgericht en een van de eerste dingen die zij deden was het zoeken naar een werkbare uitleg van welke schade in zijn aard Mijnbouwschade zou kunnen zijn. Dat leidde tot een verschuiving, die later ook deels weer werd teruggedraaid.

Zonder hier het volledige Parlementaire Enquête rapport te herhalen, maar even wat grote stappen naar een conclusie: het invoeren van het bewijsvermoeden is bepaald niet zaligmakend gebleken voor gedupeerde Groningers. In de loop der jaren is er zeker wel meer lucht en ruimte gekomen in de causaliteitsdiscussies maar daar hebben instrumenten als de invoering van forfaitaire bedragen een veel grotere rol in gespeeld dan de invoering van het bewijsvermoeden. Bovendien zijn er, tot op de dag van vandaag, interpretatieverschillen over de uitleg van de toepassing ervan.

Reflectie op het Advies van de Raad van State

Er zijn een aantal dingen die mij opvallen in het RvS advies. Zo stellen zij terecht dat de eerste vraag die van belang is voor de aansprakelijkheid voor Mijnbouwschade is of er sprake is van bodembeweging als gevolg van mijnbouwactiviteiten. Mijnbouwschade wordt hier gedefinieerd/verengd tot schade als gevolg van bodembeweging. Andere schade, bijvoorbeeld milieuschade als gevolg van mijnbouwactiviteiten heet dus niet: Mijnbouwschade?

Dan de bodembeweging, die wordt op pagina 6 direct, één-op-een gerelateerd aan aardbevingen. Er is een korte opsomming van de aantallen geïnduceerde aardbevingen in Nederland en dan concludeert de RvS: “Uit deze cijfers volgt niet dat in heel Nederland -buiten het Groningenveld – in betekende mate aardbevingen of andersoortige bodembewegingen als gevolg van mijnbouwactiviteiten plaatsvinden.” Maar aan de andersoortige bodembeweging wordt geen enkele aandacht besteed terwijl als we kijken naar bijvoorbeeld de zoutwinning in de provincie Groningen deze weliswaar niet leidt tot aardbevingen maar wel forse bodemdaling tot gevolg heeft. Ook dat is bodembeweging als gevolg van mijnbouw. Dit fenomeen (bodemdaling) speelt ook bij de gaswinning maar is ook daar lange tijd onderbelicht gebleven. De bodemdaling is gelijkmatig en ontwikkelt zich over een lange periode en intervenueert met andere processen als verdroging, veenoxidatie, waterpeilaanpassingen enz. Het feit dat moeilijk te achterhalen is wat het geïsoleerde effect van bodemdaling door mijnbouw is, is geen reden om te zeggen dat er -dus- geen effect is. De cumulatieve effecten en het toeschrijven van schade aan precies één van deze oorzaken is natuurlijk heel moeilijk. Maar uitsluiten dat bodemdaling daarin een negatieve rol speelt kunnen we daarmee ook niet.

Het lastige is bovendien dat in Groningen altijd beweerd is en wordt dat bodemdaling niet tot schade aan panden kan leiden. De bodem daalt gelijkmatig dus kan dat geen ongelijkmatige zetting veroorzaken. Maar nu zegt de Commissie Mijnbouwschade over schademeldingen elders in het land dat panden verzakken als gevolg van ongelijkmatige zettingen. “Dit lijkt volgens de commissie veelal te maken te hebben met variaties van de grondwaterstand in combinatie met zettingsgevoelige grondlagen onder een ondiepe fundering en kan ongelijkmatige zetting optreden omdat de weerstand van de bodem van plaats tot plaats verschilt. Het pand verzakt dus, maar niet overal in gelijke mate.”

Bodemdaling door mijnbouw heeft tot gevolg dat waterpeilen worden aangepast. Het feit dat de bodemdaling op zichzelf gelijkmatig lijkt te zijn, wil misschien niet zeggen dat de (indirecte) schade-effecten op een individueel pand er niet kunnen zijn.

De RvS verwijst in haar onderbouwing om het wettelijk bewijsvermoeden niet te verruimen herhaaldelijk naar de Commissie Mijnbouwschade. Enerzijds stelt de RvS op basis van de bevindingen van de commissie dat het verruimen voor schademelders niks zal gaan opleveren – behalve teleurstellingen- en anderzijds betoogt de RvS dat de commissie de bewijslast al overneemt van de schademelders dus dat de reden daarmee ook komt te vervallen (namelijk het ontzorgen van burgers).

Deze redenering komt valide over. Maar daarmee is er geen antwoord op de vraag. Bovendien moet de vraag zelfs nog wel breder worden beschouwd:

Wat is het doel: We willen burgers niet belasten met schades, zorgen, procedures en toestanden die ze niet zelf hebben veroorzaakt. Dat willen we in de eerste plaats voor de burgers zelf maar we willen -laten we eerlijk zijn- ook iets van ruimte houden om verantwoord Mijnbouw te plegen. Wanneer zorgen bij burgers niet worden weggenomen zal de angst en weerstand voor Mijnbouw -maar ook voor andere activiteiten in de bodem als opslag e.d.- breed maatschappelijk toenemen. Niet alleen in de regio's waar al mijnbouw plaatsvindt/heeft gevonden maar ook daar waar in de toekomst mogelijk iets moet gaan gebeuren.

Het kabinet is in aanloop naar de nieuwe Mijnbouwwet dan ook op zoek naar “een betere verdeling tussen lusten en lasten”. Suggesties die daar liggen variëren van gebiedsfondsen tot meedelen in opbrengsten. Op zichzelf reële suggesties, maar zolang niet is aangetoond dat met eventuele schade ook doortastend wordt gehandeld, zal de argwaan aanwezig blijven. Het risico is dat deze lusten/lasten verdeling ook uitgelegd kan gaan worden als het “omkopen” van de omgeving. In Groningen kennen we daar de eerste voorbeelden ook van.

Om de zorgen echt weg te nemen is misschien een hele andere benadering nodig. Bijvoorbeeld de garantie dat alle woningen die in de invloedssfeer van Mijnbouw staan, elke vijf of tien jaar een lichte onderhoudsbeurt tevens nulmeting krijgen. Gewoon proactief, zonder enige concrete aanleiding. Als je daar woont, heb je gewoon dat voordeel.

En mocht er onverhoopt daadwerkelijke toch schade ontstaan dan wordt die in geval van kleine schades ‘automatisch’ gerepareerd tijdens het reguliere onderhoud. In het geval van grotere schades is de causaliteitsvraag minder lastig te beantwoorden. Bovendien ben je er dan in de meeste gevallen relatief vroeg bij, wat verergering tegen gaat. En bewoners hoeven niet steeds alert te zijn op het mogelijk ontstaan van schade, elke vijf jaar wordt dat gewoon bekeken. Zelf melden is dan niet nodig. Dat biedt rust en zekerheid voor bewoners.

NB Mocht een dergelijk concept ooit verder uitgewerkt worden, zou ik er wel voor waken het niet 'uit te kleden' tot alleen een vijfjaarlijkse monitor. Juist het combineren met een lichte onderhoudsbeurt, dat maakt het aantrekkelijk om daaraan mee te werken.

De causaliteitsvraag als kernprobleem

Het grootste issue bij Mijnbouwschade is de causaliteitsvraag. Het is gewoon vaak niet onomstotelijk, wetenschappelijk bewezen, vast te stellen wat de precieze oorzaak van die ene scheur is. Alle experts op dit gebied werken met aannames, met rekenmodellen, met de best mogelijke kennis. De volstrekt duidelijke zaken zijn natuurlijk vast te stellen – maar de ervaring is dat je in algemene zin wel iets kunt zeggen over de waarschijnlijkheid van schade door bodembeweging op een bepaalde plek maar dat er ook een grijs gebied is.

Wat is een directe oorzaak? En kan er sprake zijn van een indirecte oorzaak? Denk aan bodemdaling en het feit dat er bijvoorbeeld ooit een watertje heeft gelopen zet de bodem op die plek net anders, enz. Om dit vast te stellen is grootschalig bodemonderzoek, historisch onderzoek, labonderzoek, seismische data, bodemdalingsmetingen, enz. nodig. En dan nog. Dan nog is er altijd een 'deskundige' te vinden die er net een andere theorie of redenering op na houdt, die weer twijfelt zaait bij de leken. In dat complexe speelveld wil je bij voorkeur niet verzeild raken

Naar een proactieve schadeaanpak

Het invoeren van het bewijsvermoeden kan helpen maar andere interventies zijn (ook) te overwegen. Zo denk ik dat een proactieve houding kan al veel leed en frustratie voorkomen. Niet wachten tot mensen schade melden maar zelf het initiatief nemen om te controleren of er schade is. Dat creëert heel andere verhoudingen en een heel andere dynamiek vanaf de start.

Limburg als kans voor vernieuwing

De schade afhandeling in Limburg biedt kans om het anders aan te pakken. De huidige voorstellen lijken sterk op eerdere werkwijzen: bewoners melden schade, waarna wordt beoordeeld of deze terecht is.

Waarom niet omdraaien? Als in één woning schade wordt vastgesteld, bezoek dan ook proactief de rest van de straat of het blok. Stel schade vast en repareer waar nodig. Deze aanpak voorkomt bureaucratie, vermindert wantrouwen en verandert de relatie tussen overheid en burger. In plaats van: "De burger claimt iets, wij beoordelen dat," wordt het: "Wij maken ons zorgen en komen bij u kijken."

Ja, mogelijk wordt er dan schade hersteld die juridisch niet strikt noodzakelijk was. Maar daar staat tegenover dat kosten worden bespaard op procedures en dat het vertrouwen in de overheid toeneemt. In Limburg zou men met extra middelen zelfs kunnen denken aan een wijkvernieuwingsaanpak: schadeherstel én toekomstperspectief in één.

Samenvatting

De afhandeling van mijnbouwschade wordt bemoeilijkt door de complexe causaliteitsvraag. Het wettelijk bewijsvermoeden bood in Groningen slechts beperkt verlichting. Een proactieve aanpak – waarbij schade actief wordt opgespoord en hersteld – kan bureaucratie en wantrouwen verminderen. Limburg biedt kansen om deze benadering te testen. Voor de nieuwe Mijnbouwwet is een mensgerichte, proactieve schadeaanpak essentieel.