

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

1987

Vragen van de leden **Van Nispen** en **Beckerman** (beiden SP) aan de Ministers voor Rechtsbescherming en van Economische Zaken en Klimaat over *de positie van de civiele rechter bij de mijnbouwschade in Groningen en de toegang tot het recht*. (Ingezonden 26 februari 2019).

Antwoord van Minister **Wiebes** (Economische Zaken en Klimaat), mede namens de Minister voor Rechtsbescherming (ontvangen 21 maart 2019).

Vraag 1

Heeft u kennisgenomen van het artikel dat onlangs is gepubliceerd in het Nederlands Juristenblad over het conceptwetsvoorstel waarin aardbevingschade geheel weggehaald wordt bij de civiele rechter en de afhandeling een publiekrechtelijke grondslag krijgt?¹

Vraag 2

Wat is uw reactie op de kritiek van Ruth de Bock op het conceptwetsvoorstel om de afhandeling van aardbevingschade bij de bestuursrechter te leggen en de burgerlijk rechter hier geheel buiten spel te zetten? Wat vindt u van het genoemde bezwaar dat het bestuursprocesrecht op veel gebieden minder klantvriendelijk is dan het civiele procesrecht, onder andere doordat de burger niet de mogelijkheid heeft om gedurende de gehele procedure zowel de grondslag van de vordering als de vordering zelf aan te vullen, te vermeerderen en nader te onderbouwen met bewijsstukken, wat een grote impact kan hebben op de behandeling van schadevergoedingsbesluiten?

Vraag 3

Kunt u de vijf bezwaren die de Bock noemt weerleggen vanuit het perspectief van de Groningers, met andere woorden voor wie is weghalen bij de civiele rechter en onder bestuursrecht plaatsen beter? Voor de inwoners van Groningen?

Vraag 6

Wat vindt u van de oplossing die Ruth de Bock aandraagt om gedupeerden die het niet eens zijn met de beslissing van het Instituut Mijnbouwschade, de mogelijkheid te verschaffen naar de civiele rechter te kunnen stappen met

¹ Nederlands Juristenblad, 11 januari 2019, «Mijnbouwschade in Groningen: Waar is de civiele rechter?», Ruth de Bock.

een verzoekschrift om de schade vast te stellen? Wat vindt u verder van de suggestie om het conceptwetsvoorstel aan te passen zodat de Hoge Raad en niet de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bevoegd wordt om prejudiciële vragen over aardbevingschade te beantwoorden?

Antwoord 1, 2, 3 en 6

Ik ben bekend met het artikel waar u naar verwijst. Het wetsvoorstel om de publiekrechtelijke afhandeling van schade als gevolg van de gaswinning in Groningen wettelijk te verankeren («Wetsvoorstel Instituut Mijnbouwschade Groningen») is van 5 juli tot en met 14 augustus 2018 via internet in consultatie geweest. Mevrouw de Bock reageert op deze consultatieversie. In deze consultatieversie heb ik aangegeven voornemens te zijn de afhandeling van aanvragen om vergoeding van schade door de overheid bestuursrechtelijk vorm te geven. Eén van de redenen hiervoor is dat de Staat actief de schadeafhandeling op zich heeft genomen. De Staat neemt beslissingen over de vorderingen tot schadevergoeding van de Groningers. Dit zijn bestuursrechtelijke besluiten. Hiermee wordt de positie van de Groningers in twee opzichten verbeterd. De burger kan terecht bij de overheid en treft de NAM niet meer tegenover zich. Tegen de besluiten van de overheid staat een laagdrempelige bezwaar- en beroepsmogelijkheid open.

Na afloop van de consultatieperiode heb ik verschillende wijzigingen doorgevoerd. Het wetsvoorstel is op dit moment voor advies aanhangig bij de Afdeling Advisering van de Raad van State. Om die reden kan ik nu niet vooruitlopen op discussies die de inhoud van het wetsvoorstel raken. Ik verwacht het voorstel voor de zomer aan te kunnen bieden aan de Tweede Kamer. Op dat moment voer ik graag uitgebreid met u de discussie, waarin vanzelfsprekend ook het artikel van mevrouw De Bock aan de orde kan worden gesteld.

Vraag 4

Klopt de breed levende gedachte waar Ruth de Bock over spreekt in het artikel dat de bestuursrechter lagere schadevergoedingen toekent («zuiniger is») dan de civiele rechter?

Antwoord 4

Voor deze gedachte bestaat geen bewijs. De bestuursrechter en de civiele rechter hebben de laatste jaren veel werk gemaakt van het voorkómen van uiteenlopende rechtsoordelen, ook met betrekking tot schadevergoedingen. Het is vaste rechtspraak dat de bestuursrechter bij een beslissing op een verzoek om schadevergoeding aansluiting zoekt bij het civiele recht. Er vindt veel informeel rechtseenheidsoverleg plaats, niet alleen tussen de hoogste bestuursrechters onderling, maar ook tussen de civiele rechter en de bestuursrechter op «rechtbankniveau». Meer in het algemeen is er bovendien aandacht voor kennisdeling en -uitwisseling tussen de civiele rechter en de bestuursrechter. Zo is de president en een raadsheer van de Hoge Raad benoemd tot staatsraad in buitengewone dienst bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Vraag 5

Wat vindt u van de centrale stelling van Ruth de Bock dat civiele rechtspraak feitelijk niet toegankelijk genoeg is, bijvoorbeeld doordat voor mensen de procedures bij de civiele rechters te duur zijn door te hoge griffierechten en te hoge advocaatkosten, ze het procederen bij de civiele rechter te ingewikkeld vinden, men een psychologische drempel ervaart om naar de rechter te stappen en de mogelijkheid om naar de civiele rechter te gaan niet zichtbaar genoeg is?

Vraag 8

Deelt u de mening dat het goed zou zijn de civiele rechtspraak laagdrempeliger te maken? Bent u bereid hiertoe in overleg te treden met de rechtspraak, mede gelet op de experimenten die op dit moment lopen in verband met «maatschappelijk effectieve rechtspraak»? Zou het geen goed idee zijn om nu juist in Groningen (al dan niet als pilot) ervoor te zorgen dat de toegang voor Groningers tot de civiele rechter makkelijker wordt en zo Groningers die schade hebben geleden vanwege de mijnbouwactiviteiten te ondersteunen?

Antwoord 5 en 8

Mevrouw De Bock stelt in het artikel dat bij de mensen die hun zaak hebben voorgelegd aan de Arbiter Bodembeweging de meest genoemde reden om niet naar de civiele rechter te gaan was: «Ik wist niet dat dat kon». Mevrouw De Bock noemt daarnaast nog twee redenen waarom gedupeerden niet bij de civiele rechter terecht kwamen:

- De Arbiter Bodembeweging bood een laagdrempelige geschillenbeslechtingregeling. Gedupeerden waren over deze wijze van geschillenbeslechting heel tevreden.
- Burgers moeten een grote psychologische drempel over, alvorens zij een civiele procedure starten met NAM als wederpartij (David tegen Goliath).

Volgens mevrouw De Bock had de civiele rechtspraak uit kunnen dragen dat vorderingen tot schadevergoeding ook op eenvoudige wijze bij de civiele rechter hadden kunnen worden ingediend. De civiele rechter had bijvoorbeeld kunnen zorgen voor een standaardformulier. Zij merkt op dat de rechtspraak hier geen stappen heeft ondernomen.

Rechtshulpverleners, zoals bijvoorbeeld het Juridisch Loket, zijn er om mensen te wijzen op hun juridische mogelijkheden. Als er een laagdrempelige en bevredigende weg is voor het verhaal van schade bij de Arbiter Bodembeweging, dan is het begrijpelijk dat gedupeerden voor deze route kiezen. De rechtspraak heeft onderzoek laten doen naar een laagdrempelige procedure voor aardbevingszaken in Groningen². Gelet op de ontwikkelingen rond het wetsvoorstel Instituut Mijnbouwschade Groningen, heeft de rechtspraak ervoor gekozen deze ontwikkeling af te wachten alvorens substantiële innovaties in de civiele rechtspraak op het gebied van mijnbouwschade te ontwikkelen.

De toegankelijkheid en maatschappelijke effectiviteit van de civiele rechtspraak hebben de volle aandacht van de Minister voor Rechtsbescherming. Zo is het wetgevingsprogramma Verbetering burgerlijk procesrecht erop gericht de civiele rechter dichterbij de burger te brengen en responsiever te maken. Onderdeel daarvan is het voorstel voor een Experimentenwet rechtspleging, dat de Minister voor Rechtsbescherming voor de zomer bij uw Kamer verwacht in te dienen. Dit voorstel maakt het mogelijk om op basis van een AMvB te experimenteren met innovatieve gerechtelijke procedures over burgerlijk recht. Op deze wijze kan in de praktijk worden onderzocht hoe de procesvoering voor de burgerlijke rechter kan worden verbeterd met het oog op de behoefte van rechtzoekende burgers en bedrijven aan meer eenvoud, snelheid, flexibiliteit en effectiviteit bij gerechtelijke procedures. Ook onderzoekt de Minister voor Rechtsbescherming op dit moment hoe incassoprocedures kunnen worden verbeterd. De Rechtspraak is zelf ook bezig om de civiele rechtspraak maatschappelijk effectiever en responsiever te maken. Daarvoor worden bijvoorbeeld pilots ontwikkeld zoals de Groningse spreekuurrechter en de Rotterdamse regelrechter.

Het wetsvoorstel Instituut Mijnbouwschade Groningen ligt op dit moment voor advies voor aan de Afdeling Advisering van de Raad van State. Om die reden kan ik nu niet vooruitlopen op discussies die aan de inhoud van het wetsvoorstel raken.

Vraag 7

Deelt u de mening dat het voor Groningers nu erg moeilijk is om naar de rechter te gaan? Vindt u ook dat het een ongelijke strijd is om te strijden tegen «een batterij chique Zuidas-advocaten»?³ Vindt u ook dat het makkelijker moet worden voor gedupeerden om hun recht te halen? Zo ja, hoe gaat u daarvoor zorgen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 7

Ik begrijp dat Groningers dit beeld hebben. Mede om deze reden heb ik de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen (TCMG) opgericht. Door gedupeerden de mogelijkheid te bieden om hun schade door bodembeweging als gevolg van gaswinning uit het Groningenveld en de gasopslag bij

² A.T. Marseille, H.E. Bröring en K.J. de Graaf, Laagdrempelige procedure aardbevingszaken Groningen, Research Memoranda rechtspraak 2018/2

³ Dagblad van het Noorden, 16 februari 2019, <https://www.dvhn.nl/Meningen/Commentaar/Commentaar-Afwezigerechters-in-het-Groninger-gaswinningsgebied-24183988.html>

Norg via de TCMG vergoed te krijgen wordt de gedupeerde ontlast en wordt een gang naar de rechter voor hem waar mogelijk voorkomen. De mogelijkheid om schade langs deze route vergoed te krijgen is op dit moment alleen beschikbaar voor fysieke schade aan gebouwen en werken (en materiële gevolgschade). Ik streef ernaar om dit met het wetsvoorstel Instituut Mijnbouwschade Groningen voor alle vormen van schade door bodembeweging als gevolg van gaswinning uit het Groningenveld en de gasopslag bij Norg mogelijk te maken. Voor de plannen die de verbetering van het burgerlijk procesrecht betreffen verwijs ik graag naar het antwoord op de vragen 5 en 8 hiervoor.

Vraag 9

Hoe is de 200.000 euro die is toegevoegd aan het werkbudget van de Nationaal Coördinator Groningen (NCG) ingezet ten behoeve van het voeren van proefprocessen, zoals beschreven in het amendement van de leden Van Tongeren en Ouwehand in 2016? Wat zijn de resultaten van die inzet? Kan dit bedrag van 200.000 euro nog worden ingezet om de toegang tot het recht makkelijker te maken?⁴

Antwoord 9

De € 200.000,- om proefprocessen te voeren staat nog steeds op de begroting van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK). Het doel van de motie was om maatgevende uitspraken te ontlocken aan de rechter met het oog op toekomstige schadeafhandeling en om de weg naar de rechter te vergemakkelijken. Met de oprichting van de TCMG en het wetsvoorstel Instituut Mijnbouwschade in voorbereiding worden gedupeerden ontlast en wordt de toegang tot het recht gemakkelijker gemaakt. Daarnaast zijn sinds de indiening van de motie verschillende malen rechterlijke uitspraken gedaan en prejudiciële vragen gesteld aan de Hoge Raad, waardoor de jurisprudentie verder ontwikkeld wordt. Het doel van de motie wordt hiermee vooralsnog ingevuld. Indien het wetsvoorstel wordt aangenomen en in werking is getreden, kan eventueel nog blijken dat het geld in het publiekrechtelijk systeem van schadeafhandeling kan worden ingezet. Ik wil daar echter niet op vooruit lopen.

Vraag 10

Wat vindt u van de gedachte van Ruth de Bock dat de civiele rechtspraak zich in zijn algemeenheid moet openstellen voor vernieuwing om rechtszoekenden een betere toegang tot het recht te verschaffen? Wanneer u deze gedachte deelt, hoe gaat u dat bewerkstelligen? Zou het geld uit het amendement van de leden Van Tongeren en Ouwehand ook hiervoor ingezet kunnen worden?

Antwoord 10

Het kabinet onderschrijft de wens van mevrouw De Bock om de rechtspraak de mogelijkheid te bieden om zich voortdurend te kunnen ontwikkelen en verbeteren. Het Programma Verbetering civiele rechtspleging en het voorstel voor een Experimentenwet rechtspleging kunnen daaraan bijdragen. Zie ook het antwoord op vraag 5, en 8, alsmede het antwoord op vraag 9 voor de inzet van de 200.000 euro om proefprocessen te voeren.

Vraag 11

Kent u het interview met Groningse hoogleraren op de site van de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen (TCMG)?⁵ Klopt het dat de omgekeerde bewijslast bij de civiele rechter niet geldt? Klopt het dat Groningers dus zelf bewijs moeten leveren dat hun schade door de NAM is veroorzaakt? Is het niet zo dat omgekeerde bewijslast juist was geregeld?

⁴ Kamerstuk 34 550-XIII, nr. 20.

⁵ Website Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen, <https://www.schadedoormijnbouw.nl/nieuws/groningse-hoogleraren-bestuursrecht>

Antwoord 11

Het bewijsvermoeden is van toepassing op de afhandeling van schade door bodembeweging als gevolg van gaswinning uit het Groningenveld. Gedupeerden kunnen zich hierop dus beroepen in een procedure bij de civiele rechter. Dit is ook mogelijk in een procedure bij de TCMG. Het bewijsvermoeden werkt in alle gevallen als een verlichting van de op de gedupeerde rustende bewijslast.

Een verschil is wel dat de gedupeerde in een civiele procedure zelf moet aantonen dat het bewijsvermoeden van toepassing is. Daarvoor moet hij aannemelijk maken dat zijn schade redelijkerwijs veroorzaakt is door bodembeweging als gevolg van gaswinning uit het Groningenveld. In de procedure bij de TCMG wordt de gedupeerde ook op dit punt ontlast. De TCMG onderzoekt namelijk zelf of op de schade het bewijsvermoeden van toepassing is.

Vraag 12

Wordt de TCMG, nu bijna twee jaar na de oprichting en voordat de wet behandeld gaat worden, geëvalueerd? Zo ja, wanneer verwacht u de evaluatie met de Kamer te kunnen delen? Vindt u het belangrijk dat de ervaringen van gedupeerden meegenomen worden in de evaluatie en de nieuw te vormen wet?

Antwoord 12

Op dit moment lijkt het uitvoeren van een evaluatie mij nog niet nuttig. De organisatie van de TCMG is afgelopen jaar van de grond af opgebouwd en opende op 19 maart 2018 haar loket. Ik ben mij ervan bewust dat het tempo van afhandeling van schade momenteel nog te laag ligt. Dit besef leeft ook bij de TCMG. De TCMG richt zich nu op de versnelling van de schadeafhandeling. Daarnaast moet TCMG zich dit jaar voorbereiden op de transitie naar het Instituut Mijnbouwschade Groningen en de uitbreiding naar de vergoeding van andere soorten schade door bodembeweging als gevolg van gaswinning. In het licht van de voorziene versnellingen en veranderingen geeft een evaluatie op dit moment geen volledig beeld. Wel ben ik van plan de afhandeling van schade door TCMG en het Instituut Mijnbouwschade Groningen, indien het wetsvoorstel wordt aangenomen en in werking is getreden, te evalueren.

Vraag 13

Is u bekend dat arbiters momenteel uitspraken na een zitting soms meerdere malen aanhouden, waardoor mensen nog langer in de onzekerheid zitten? Kunt u aangeven waarom dit gebeurt? Wat gaat u eraan doen om dat te stoppen?

Antwoord 13

Het is inderdaad voorgekomen dat de uitspraak in een zaak meerdere malen moest worden aangehouden. De arbiters vinden het ongewenst dat uitspraken worden aangehouden. De inzet van de arbiter is erop gericht om het aanhouden van uitspraken na een zitting zoveel als mogelijk te voorkomen. De arbiters houden niet bij hoe vaak dit desondanks wel is gebeurd, maar het lijkt om incidenten te gaan. De oorzaken van deze incidenten zijn uiteenlopend, maar dit zit onder andere in de (toegenomen) complexiteit van de nog te behandelen zaken.