

8. Afhandeling fysieke mijnbouwschade tien jaar na ‘Huizinge’

Prof. mr. H.E. Bröring, dr. K. de Bakker, mr. dr. R.D. Lubach

De beving te Huizinge van 16 augustus 2012, die de al langer lopende Groningse schadeproblematiek op de politieke agenda plaatste, viert haar tweede lustrum. Hoe staat het er tien jaar na dato voor met de schadevergoeding?

1. Inleiding

Op 1 juli 2020 is de Tijdelijke wet Groningen (TwG) in werking getreden. Deze wet introduceert het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG), dat als zelfstandig bestuursorgaan op basis van een geattribueerde bevoegdheid beslist over de afhandeling van schade die het gevolg is van, kort gezegd, de gaswinning uit het Groningenveld of de gasopslag te Norg. Het IMG is de opvolger van de Tijdelijke commissie mijnbouwschade Groningen (TCMG), die op basis van beleidsregels, te weten het Besluit mijnbouwschade Groningen, namens de Minister van EZK besluiten over schadevergoeding nam. Het mandaat van de TCMG was beperkt tot fysieke schade en materiële schade die van deze fysieke schade het gevolg is. De bevoegdheid van het IMG strekt zich uit over alle schadevormen, dus ook over vermindering van de waarde van gebouwen en over immateriële schade.¹ Het IMG gaat echter niet over de versterking van gebouwen. Deze kant van de mijnbouwschade is namelijk in handen van de Minister van EZK en zijn mandataris de Nationaal Coördinator Groningen (NCG). Onze bijdrage beperkt zich tot de afhandeling van fysieke schade, met bijzondere aandacht voor de daarover inmiddels verschenen jurisprudentie.

De rechtspraak over de fysieke mijnbouwschade te Groningen is inmiddels flink op stoom gekomen, zodat er alle aanleiding is voor een

verkennde bespreking ervan.² In par. 3 geven we een kwantitatief overzicht van deze jurisprudentie, waarbij we in verband met een belangwekkend amendement relatief uitvoerig ingaan op de juridische en technische ondersteuning voor de schademelder.

Een aantal aspecten die in de jurisprudentie veelvuldig aan de orde is, bespreken we in par. 4. Daar wordt allereerst stilgestaan bij de beoordeling door de rechter van de ontvanke-lijkheid in bezwaar. Vervolgens wordt ingegaan op het causaal verband tussen gaswinning en schade (en de rol van het wettelijk bewijsvermoeden hierbij), de rol van deskundigen en de schadebegroting. Toen de keuze voor bestuursrechtelijke afdoening van de mijnbouwschade werd gemaakt, werd met name van civielrechtelijke kant betoogd dat de schadeafhandeling gelet op deze aspecten geheel binnen het civiele recht, dus met een centrale rol voor de civiele rechter, zou moeten plaatsvinden.³ Tussen-

2 Ook tegen IMG-besluiten over vermindering van de waarde van gebouwen blijkt inmiddels veelvuldig beroep te worden ingesteld. Afgewacht moet worden hoe beroepsgevoelig de (in veel gevallen ingrijpende en complexe) versterkingsbesluiten zijn.

3 Zie onder anderen R.H. de Bock, ‘Mijnbouwschade in Groningen. Waar is de civiele rechter?’, *NJB* 2019/3 (afl. 1), p. 19-26, en F.T. Oldenhuis & P. Koerts, ‘Causaliteit en preventie’, in: *Juridische aspecten van gaswinning, een ‘Groningse’ verkenning*, Deventer: Wolters Kluwer, 2019, p. 65-69 (par. 4.5, met het tekenende opschrift ‘Privaatrechtelijke normen in een bestuursrechtelijke mal: dat wringt’). De kritiek uit civielrechtelijke hoek op de bestuursrechtelijke schadeafhandeling is in het

1 Voorts over verminderd woongenot. Aan een regeling terzake wordt door het IMG nog gewerkt.

door veroorloven wij ons daarom tevens een – beperkte, theoretische en daarom bescheiden – vergelijking tussen de bestuursrechtelijke en civielrechtelijke afdoening op genoemde (inhoudelijke) aspecten; een grondige vergelijking zou een afzonderlijke studie vergen.

De bijdrage eindigt met een samenvatting en slotbeschouwing in par. 5. We proberen daar de stand van zaken samen te vatten van de afhandeling van fysieke schade, ongeveer tien jaar na de beving die op 16 augustus 2012 te Huizinge plaatsvond.⁴ Ook maken we er een paar slotopmerkingen die daarvan wat losstaan.

We beginnen met enkele contextuele opmerkingen in de volgende paragraaf. Daar staan we stil bij de perceptie van gedupeerde bewoners, de plaats en rol van het IMG en de relatie tot de versterking.

2. Context

Onrust en wantrouwen

Wanneer we ons zouden beperken tot de wetgeving en jurisprudentie over vergoeding van fysieke schade als gevolg van de gaswinning en daardoor ontstane bodembeweging (aardbevingen en bodemdaling), zou onvoldoende zicht worden verkregen op de aard en omvang van de problematiek. De problemen blijven voor veel mensen niet beperkt tot een eenmalige schadeafhandeling.⁵ In samenhang daar-

mee is sprake van onrust onder de bevolking en afgenomen vertrouwen in de overheid. Dit betreft ten minste twee aspecten.

In de eerste plaats blijkt de overheid niet goed in staat om het mede door haarzelf veroorzaakte probleem op te lossen. De aantallen schadebesluiten – op macroniveau – zijn weliswaar indrukwekkend (zie par. 3). Maar in de perceptie van – individuele – bewoners die lang op schadeherstel moeten wachten, die al wel een of meer besluiten hebben ontvangen maar zonder dat hun probleem vanwege opeenvolgende schades definitief is opgelost, of die te maken hebben met een combinatie van schadevergoedings- en versterkingsproblematiek, is sprake van een gebrek aan oplossingsvermogen aan de zijde van de overheid. Bij de versterkingstaak is dit overigens nadrukkelijker aan de orde dan bij de schadevergoedingstaak. Een gebrek aan presteren is schadelijk voor het vertrouwen,⁶ in dit geval in de overheid. De oorzaken van dit gebrek aan presteren zijn deels juridisch – denk aan de juridische scheiding tussen schadevergoeding en versterking – en deels niet-juridisch van aard, zoals de onvoldoende beschikbaar-

die betekent dat de kans van 1 op 100.000 wordt geaccepteerd om bij een aardbeving te overlijden door het instorten van een gebouw. Sociaal-psychologen gaan uit van veiligheid in ruime zin, technenuten van veiligheid in enge zin. Zo spreekt men al snel langs elkaar heen.

algemeen globaal. Een concrete onderbouwing van een voorkeur voor een centrale rol van de civiele rechter is bij een theoretische vergelijking ook lastig te geven.

4 Zie voor de stand van zaken na tien jaar ook H. Damveld, *Gaswinning Groningen 10 jaar na de aardbeving bij Huizinge*, <http://houdgroningenovereind.nl/Huizinge-Plus10.html>

5 Zie de onder leiding van T. Postmes en K. Stroebe verrichte onderzoeken naar de gezondheid, de veiligheidsgevoelens en het toekomstperspectief van bewoners van het gaswinningsgebied, te vinden op <https://www.groningsperspectief.nl/>. Het onderwerp van deze onderzoeken betreft de veiligheid in ruime zin. De veiligheid in enge zin betreft met name de Meijdam-norm,

6 Zie onder anderen R.C. Mayer, J.H. Davis & F.D. Schoorman, 'An Integrative Model Of Organizational Trust', *Academy of Management Review* vol. 20, no. 3, Published Online: 1 Jul 1995, <https://doi.org/10.5465/amr.1995.9508080335>; J.A. Colquitt, B.A. Scott & J.A. LePine, 'Trust, Trustworthiness, and Trust Propensity: A Meta-Analytic Test of Their Unique Relationships With Risk Taking and Job Performance', *Journal of Applied Psychology* 92(4):909-27, <https://doi.org/10.1037/0021-9010.92.4.909>, en S. Grimmelikhuisen & E. Knies, 'Validating a scale for citizen trust in government organizations', *International Review of Administrative Sciences* 2015, September 3, <https://doi.org/10.1177/0020852315585950>.

heid van bouwvakkers, bouwmaterialen en wisselwoningen.

In de tweede plaats heeft een gebrek aan consistentie en daarmee gepaard gaande ongelijke behandeling geleid tot onrust onder bewoners en afname van hun vertrouwen. Bewoners hebben achtereenvolgens te maken gehad met schadeafhandeling privaatrechtelijk door NAM, door het Centrum Veilig Wonen (CVW) namens NAM, en idem met betrokkenheid van een overheidsfunctionaris, te weten de Nationaal Coördinator Groningen (NCG); vervolgens publiekrechtelijk op basis van beleidsregels, op basis van wetgeving, met overgangsregelingen en aanpassingen daarvan, met stuwmeerregelingen, en met instructies die aan wijziging onderhevig zijn, net als het bewijsbeleid: als er iets consistent is, is het dat het van meet af aan consistentie heeft ontbroken.⁷ In het algemeen zijn de bijbehorende verschillen in schadeafhandeling uit juridisch oogpunt te rechtvaardigen, althans verdedigbaar. In het perspectief van de bewoners zijn ze echter moeilijk te vatten.

Het gebrek aan vertrouwen in de overheid bestond al voordat het IMG van start ging. We hebben niet onderzocht in hoeverre de taakvervulling door het IMG bijdraagt aan herstel van vertrouwen.

Het IMG als zbo belast met het nemen van schadebesluiten

Voor de schadevergoeding is gekozen voor het IMG als zelfstandig bestuursorgaan (zbo), omdat het hier gaat om een semi-rechterlijke taak waarbij toepassing moet worden gegeven aan het civiele aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht; zie voor dit laatste art. 2 lid 6 TwG. Gelet op deze taak is in art. 9 lid 1 TwG bepaald dat art. 21 Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, dat een minister de bevoegdheid geeft om voor een zbo beleidsregels vast te stellen, niet van toepassing is.⁸ Het civiele aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht is van toepassing omdat het in oorsprong gaat om civiele vorderingen tegen NAM (en/of Energiebeheer Nederland, EBN). Nog steeds kunnen bewoners, in plaats van de bestuursrechtelijke weg langs het IMG en de bestuursrechter, deze civielrechtelijke weg bewandelen.⁹ Uiteraard niet beide naast elkaar (art. 2 lid 4, aanhef en onder d en e, TwG). In samenhang daarmee moet de aanvrager van schadevergoeding bij het IMG een verklaring overleggen van de overdracht aan de Staat van de vordering die hij op de mijnbouwexploitant heeft (art. 11 lid 2, aanhef en onder h, TwG).

De door het IMG genomen schadebesluiten, meer specifiek beschikkingen in de zin van art. 1:3 lid 2 Awb, berusten op een wettelijke

7 In het kader van de versterking van gebouwen kunnen meer dan 25 verschillende regimes worden onderscheiden. Zie Groninger Gasberaad (Susan Top, Wicher Patjé, Herman Bröring, Jolanda Jager-Smit, Anja Vink, Nynke Doevelaar), *Boudel op Rieg. Stand van zaken gasdossier Groningen*, Groningen: Groninger Gasberaad, augustus 2020, p. 14-89. Ook de subsidieregelingen voor vermeerdering van de waarde van gebouwen en de toepassing van deze regelingen, zijn een illustratie geworden van willekeurige behandeling van bewoners. Zie over de casus mijnbouwschade Groningen en vertrouwen ook G. Kuipers, *Beschadigd vertrouwen. Vertrouwenwekkend schadebeleid na door de overheid gefaciliteerde schade*, Deventer: Wolters Kluwer, 2021, m.n. p. 292-380.

8 Waarover *Kamerstukken II* 2018/19, 35250, nr. 3, p. 22. Dat de minister veel afstand tot het IMG moet bewaren, heeft ook te maken met Energiebeheer Nederland (EBN), een bedrijf dat onder EZK valt en voor 100% in handen is van de Nederlandse staat en net als NAM als mijnbouwexploitant aansprakelijk is voor de mijnbouwschade in Groningen.

9 Aanvankelijk zou de bestuursrechtelijke weg exclusief zijn. Daarmee zou echter art. 112 GW in het gedrang komen, omdat het in oorsprong gaat om vorderingen uit een burgerlijke rechtsbetrekking, terzake waarvan alleen de gewone rechter, dus niet ook de Afdeling bestuursrechtspraak, bevoegd is.

bevoegdheid om zulke besluiten te nemen.¹⁰ Het reguliere besluitvormingsrecht is van toepassing.¹¹ Dit met de aantekening dat de gedachte voorzit dat het IMG zo nodig een deskundige inschakelt (art. 12 lid 1 TwG); zie voor de verplichtingen van de aanvrager art. 11 TwG, dat het gebruik van een aanvraagformulier voorschrijft. Dat in beroep bij de rechter een besluit ter toetsing voorligt heeft een aantal consequenties, zoals de toetsing aan bepalingen van hoofdstuk 3 en titel 4.1 Awb.

Voor wie vertrouwd is met het civiele recht is vooral de beoordeling van deskundigenberichten opvallend. Zij komt erop neer dat 'een bestuursorgaan, indien in een advies van een door dat bestuursorgaan benoemde deskundige op objectieve en onpartijdige wijze verslag is gedaan van het door de deskundige verrichte onderzoek en daarin op inzichtelijke wijze is aangegeven welke feiten en omstandigheden aan de conclusies ervan ten grondslag zijn gelegd en deze conclusies niet onbegrijpelijk zijn, bij het nemen van een besluit van dat

advies [mag] uitgaan, tenzij concrete aanknopingspunten voor twijfel aan de juistheid of volledigheid ervan naar voren zijn gebracht.'¹² Dit pleegt erop neer te komen dat het IMG uitgaat en ook mag uitgaan van het deskundigenbericht van de door hemzelf ingeschakelde deskundige(n), waarna een belanghebbende met een eigen deskundige die met de IMG-deskundige van mening verschilt gemakkelijk de indruk kan krijgen tegen de bierkaai te moeten vechten.

Als opgemerkt, blijft onze aandacht voor de vraag hoe de bestuursrechtelijke schadeafhandeling zich tot de civielrechtelijke verhoudt bescheiden. Het gaat ons vooral om het krijgen van meer inzicht in de implicaties van het besluitmodel voor de schadevergoeding. Wat betreft de rechtsbeschermings- en -meer in het bijzonder - de procesrechtelijke kant volstaan wij met de opmerking dat het bestuursrecht enkele voordelen boven het civiele recht heeft. Denk vooral aan de regel dat men bij verlies niet in de proceskosten van de wederpartij wordt veroordeeld en aan het verbod van *reformatio in peius*. In dit licht verbaast het niet dat in de praktijk van de mijnbouwschade in Groningen vrijwel altijd wordt gekozen voor de bestuursrechtelijke weg. We laten de procesrechtelijke aspecten verder onbesproken.

Relatie tot versterking

Waar moet worden versterkt, is er veelal ook schade. Gecombineerde schadevergoedings- en versterkingszaken treffen wij in de in onze bijdrage besproken jurisprudentie echter niet aan, omdat de wetgever voor gescheiden regelingen heeft gekozen.¹³ In de eerste plaats is er,

10 Ten overvloede: het gaat om een sui generis-regeling. Het gaat niet om schadevergoeding wegens onrechtmatig bestuurshandelen of nadeelcompensatie wegens rechtmatig bestuurshandelen. Evenmin is sprake van schuldovername: de overheid heeft de schuld van NAM ex art. 6:177 BW niet overgenomen. Dat de overheid de schadeafhandeling aan zich heeft getrokken, heeft te maken met de aard en omvang van de problematiek. Een rol zal voorts de eigen aansprakelijkheid van de overheid spelen (mede gelet op het profijtbeginself), meer specifiek van EBN (ex art. 6:177 BW) en van de Staat (ex art. 6:162 BW). Zie over deze overheidsaansprakelijkheid HR 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1278, AB 2019/519, m.nt. Kortmann, «JB» 2019/158, m.nt. Sanderink, beantwoording tweede en derde prejudiciële vraag.

11 Over de implicaties hiervan R. Stijnen, 'De Tijdelijke wet Groningen: schadevergoeding naar burgerlijk recht in een bestuursrechtelijk jasje?', *Gst.* 2020/2; B. Marseille, 'Geschilbeslechting door de bestuursrechter over mijnbouwschade in Groningen', *AA* 2020, p. 1107-1115, AA20201107.

12 Zie onder andere ABRvS 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4250 en ABRvS 26 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:56. De controle door het bestuursorgaan op genoemde punten betreft de vergewisplicht van art. 3:9 Awb, over adviezen van wettelijke adviseurs.

13 Rb. Noord-Nederland 17 december 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:5675 (over schadevergoeding) betreft een zaak die gerelateerd is aan versterking: de

zie par. 1, een verschil in bevoegd bestuursorgaan: het IMG (schadeafhandeling) enerzijds en de Minister van EZK (versterking) anderzijds.¹⁴ In de tweede plaats is er, onder de Versterkingswet,¹⁵ een verschil in besluitvormingsrecht, onder meer op het punt van de inschakeling van instanties en de beslistermijnen. In de derde plaats is er, onder de Versterkingswet, een verschil in rechtsbescherming.¹⁶ Zo is op schadevergoeding het standaardstelsel van primair besluit – bezwaar¹⁷ – beroep bij de rechtbank (Noord-Nederland) – hoger beroep (Afdeling bestuursrechtspraak) van toepassing, terwijl in het kader van de verster-

betrokken woning was in het kader van de versterking geïnspecteerd, maar is niet beoordeeld omdat tussen-tijds de veiligheidsnorm is gewijzigd.

- 14 Aanvankelijk de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In de Wijziging van het voorstel van wet tot wijziging van de Tijdelijke wet Groningen in verband met de versterking van gebouwen in de provincie Groningen (Nouvelle verbetering uitvoerbaarheid; *Kamerstukken II 2021/22, 36094*) is deze minister vervangen door die van EZK.
- 15 Het gaat nog om een wetsvoorstel (Wijziging van de Tijdelijke wet Groningen in verband met de versterking van gebouwen in de provincie Groningen, Gewijzigd voorstel van wet van 10 maart 2021). Zie *Kamerstukken I 2020/21, 35603, A* Herdruk. Vooralsnog wordt gewerkt met beleidsregels, waarmee uiteraard niet van de Algemene wet bestuursrecht kan worden afgeweken.
- 16 Zolang de Versterkingswet niet in werking is getreden, geldt het Awb-regime.
- 17 De samenstelling van de bezwaaradviescommissie van het IMG zou een rechtbank niet mistaan; zie <https://www.schadedoormijnbouw.nl/bezwaar/bezwaaradviescommissie>. Inmiddels wordt deze commissie in de zin van art. 7:13 Awb beduidend minder vaak ingeschakeld, naar valt aan te nemen omdat het IMG van mening is dat diverse aspecten inmiddels zijn uitgekristalliseerd. Dit wil zeggen dat (veel) vaker dan voorheen een ambtelijke commissie wordt ingeschakeld. Zie nader art. 5.3 lid 4 Procedure en werkwijze van het Instituut Mijnbouwschade Groningen (te vinden op [schadedoormijnbouw.nl](https://www.schadedoormijnbouw.nl)).

king na bezwaar beroep in eerste en enige instantie bij de Afdeling bestuursrechtspraak openstaat. Deze verschillen zijn niet vanzelfsprekend. Alleen al uit praktisch oogpunt niet, omdat gedupeerden gescheiden trajecten als extra gedoe ervaren, terwijl schadeherstel en versterking één bouwklus kunnen betekenen.¹⁸

3. Kwantitatieve bevindingen

Besluiten en bezwaren (2021)

Voor onze kwantitatieve analyse maken we gebruik van informatie uit 90 gepubliceerde uitspraken van de Rechtbank Noord-Nederland, van zeven uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en van informatie uit het Jaarverslag 2021 van het IMG.¹⁹ Volgens dit jaarverslag werden in het verslagjaar 2021 door het IMG in totaal 37.041 primaire schadebesluiten genomen, waarmee 34.406 aanvragen werden afgehandeld. Er werden 2.274 bezwaarschriften ingediend en 1.583 bezwaarschriften afgehandeld, waarvan er 95 werden ingetrokken, en 93 niet-ontvankelijk, 735 ongegrond, 469 deels gegrond en 187 gegrond werden verklaard.²⁰ Vier bezwaar-

18 Mogelijk verdraagt de splitsing tussen schadeafhandeling en versterking zich ook niet goed met de oorspronkelijke gemeenschappelijke grondslag van beide in het Burgerlijk Wetboek. We maken hierover aan het slot van par. 4 en in de afsluitende paragraaf nog een opmerking.

19 IMG, *Jaarverslag 2021*, <https://api.schadedoormijnbouw.nl/content/IMG-Jaarverslag-2021.pdf>. Dit jaarverslag bevat veel interessante informatie. Zo vermeldt het dat voor elke euro aan verleende schadevergoeding voor € 0,43 aan kosten werd gemaakt (p. 22). Volgens de Algemene Rekenkamer gaat het om meer, namelijk € 0,74. Zie *Jaarverslag 2021, Verantwoordingsonderzoek*, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (XIII), p. 51. Dat bewoners in plaats van voor een maatwerkprocedure onder voorwaarden voor een vaste vergoeding van € 5000 kunnen kiezen, heeft vanzelfsprekend met de hoge uitvoeringskosten te maken.

20 IMG, *Jaarverslag 2021*, p. 39.

schriften werden doorgestuurd. Uit het jaarverslag van het IMG valt af te leiden dat tegen zo'n 6% van de primaire besluiten van het IMG bezwaar werd aangetekend. Dit lijkt ons geen opvallend laag of juist hoog percentage.²¹ Een klein deel kreeg een vervolg bij de rechtbank, een nog kleiner deel bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Wij tekenen hierbij aan dat er grote schommelingen zijn. Zo werd eind maart 2022 in media vermeld dat het IMG moeite heeft om alle bezwaarschriften te verwerken; er was inmiddels een voorraad van meer dan 2.000 bezwaren. Dat is de reden waarom het IMG primaire afwijzende besluiten met vertraging is gaan verzenden.²²

Beroep (mei 2020-mei 2022)

Onze analyse van de rechtspraak beslaat een periode van ongeveer twee jaar en betreft de uitspraken die zijn gepubliceerd tussen 20 mei 2020 (rechtbankuitspraak van 18 mei 2020, ECLI:NL:RBNNE:2020:1935) en 10 mei 2022 (rechtbankuitspraak van 10 mei 2022, ECLI:NL:RBNNE:2022:1486) op de website www.rechtspraak.nl. Al deze uitspraken gaan over vergoeding van fysieke schade. Voorts zijn de vijf uitspraken in hoger beroep die de Afdeling bestuursrechtspraak tot en met 8 juni 2022, de datum waarop de Afdeling bestuursrechtspraak nog een belangrijke uitspraak heeft gedaan, in ons onderzoek betrokken. Onze aanname was dat alle bestuursrechtelijke uitspraken inzake fysieke mijnbouwschade zijn gepubliceerd. Dit leek ons een reële aanname

omdat mijnbouwschade een voor de bestuursrechter nieuw gebied is, en vanwege de grote aandacht die er bij diverse partijen – politiek, bestuur, maatschappij – voor het onderwerp bestaat. Uit informatie die wij hebben ontvangen van de Raad van State en uit een bericht in het *Dagblad van het Noorden* van 9 april 2022 kunnen we afleiden dat niet alle uitspraken op het terrein van fysieke mijnbouwschade zijn gepubliceerd.²³ Hoeveel uitspraken niet zijn gepubliceerd hebben we niet precies kunnen achterhalen. We schatten dat met betrekking tot de periode mei 2020 – mei 2022 een tiental uitspraken niet is gepubliceerd, waaronder enkele uitspraken betreffende termijnoverschrijding in bezwaar.

De 90 uitspraken hebben in 86 gevallen geleid tot de uitspraak (deels) gegrond of ongegrond. In drie gevallen besliste de rechtbank anders, namelijk onbevoegdheid van de rechtbank (één keer) of niet-ontvankelijkheid bij de rechtbank (twee keer). Eén zaak werd aangehouden. Van de 86 gegronde en ongegronde uitspraken gingen 11 uitspraken over een termijnoverschrijding van de schademelder in bezwaar (inhoudelijk hierover nader in par. 4); de rechtbank achtte in één van de 11 gevallen de termijnoverschrijding verschoonbaar. Van de 75 uitspraken die inhoudelijk over toekenning van vergoeding voor fysieke schade – en dus niet over niet-ontvankelijkheid in bezwaar – gaan, luidt het dictum in 25 gevallen (deels) gegrond en in 50 gevallen ongegrond.²⁴ De uitspraak (deels)

21 Ter vergelijking: het percentage bezwaren tegen de vastgestelde WOZ-waarde van woningen is gemiddeld 2,6%; zie <https://www.waarderingskamer.nl/woz-in-cijfers/feiten-over-de-woz/>. Vergelijkingen zijn echter moeilijk te maken; vandaar onze terughoudendheid in de waardering van het percentage bij het IMG ingediende bewaarschriften.

22 <https://dvhn.nl/groningen/Schadeloket-IMG-stuurt-nog-maar-mondjesmaat-afwijsbrieven-aan-Drenten-en-Groningers-om-toestroom-aan-bezwaren-te-beperken-27580224.html>

23 “Woon je in Groningen, heb je aardbevingsschade en stap je naar de rechter? Dan ben je vrijwel kansloos. Het IMG heeft de beste advocaten van Nederland.” Zie *Dagblad van het Noorden*, 9 april 2022.

24 Uitspraken betreffen vrijwel altijd meerdere schades (schadeposten) waarvan het oordeel van de IMG inzake bijvoorbeeld de causaliteit of de herstellmethode wordt betwist. Indien de rechtbank bij ten minste één schade (dus niet alle) in het voordeel van de eiser oordeelt, wordt de uitspraak geregistreerd als deels gegrond. Dit is conform de wijze waarop het IMG zijn besluiten registreert (zie IMG, *Jaarverslag 2021*, p. 39).

gegrond wil niet altijd zeggen dat de schademelder er materieel beter van wordt. Zo blijven in vier van de 25 zaken de rechtsgevolgen in stand.

De redenen waarom schadebesluiten aan de rechter worden voorgelegd kunnen in vier trefwoorden worden gevangen: *causaliteit* (eiser betwist dat mijnbouw niet de oorzaak van de schade is), *herstelmethode* (eiser betwist dat de vergoeding voldoende is om de schade te repareren), *eerder beoordeeld* (hoewel de schade eerder door NAM/CVW is beoordeeld, wil eiser dat er alsnog een beoordeling door het IMG komt) en *verergering* (eerder door NAM/CVW – of het IMG – beoordeelde schade is volgens eiser verergerd).

In acht van de 25 (deels) gegronde zaken wordt een extra vergoeding door de rechter toegekend, uiteenlopend van € 294 tot € 9.751.²⁵ De gemiddeld door de rechter toegekende *extra* vergoeding voor schade is ongeveer € 2.900.²⁶ In andere (deels) gegronde zaken geeft de rechter het IMG de opdracht om opnieuw een besluit te nemen, en daarom is de eventuele extra vergoeding onbekend. Overige (deels) gegronde zaken gaan over verschillen van mening omtrent de bijkomende kosten, bijvoorbeeld overlast, gederfde huurinkomsten, opslagkosten of verhuiskosten.

Het is moeilijk om aan te geven hoe de cijfers over de rechtbankprocedures en hun uitkomsten precies getaxeerd moeten worden. In het algemeen kan worden gezegd dat er niet vaak beroep wordt ingesteld. Met een ruwe schatting

op basis van de cijfers van het Jaarverslag 2021 van het IMG komen we erop uit dat tegen ongeveer 6% van de besluiten op bezwaar beroep bij de rechtbank wordt ingesteld,²⁷ en dat als er wel beroep is ingesteld het resultaat in 67% van de gevallen voor eiser negatief uitvalt.²⁸ Deze uitkomsten lijken ons – vergeleken met veel andere beleidsterreinen – niet opmerkelijk.

Hoger beroep (februari 2021-juni 2022)

Tegen 21 rechtbankuitspraken is hoger beroep ingesteld.²⁹ In zeven zaken is uitspraak in hoger beroep gedaan, waarvan één tussenuitspraak.³⁰ Slechts in één zaak oordeelde de Afdeling in het voordeel van de schademelder. Voor ten minste zeven rechtbankuitspraken geldt dat er door de schademelder hoger beroep is aangetekend terwijl de schademelder in eerste aanleg deels in het gelijk werd gesteld.³¹

Tot voor kort had het IMG in geen enkele zaak waarin uitspraak is gedaan zelf hoger beroep aangetekend. De uitspraak van 20 april 2022, ECLI:NL:RBNNE:2022:1288, heeft daar verandering in gebracht. Gezien het principiële karakter van de uitspraak, waarbij de rechter voorbijgaat aan de technische notitie van het IMG die de basis vormt voor de beoordeling of schade veroorzaakt wordt door zettingen als gevolg van trillingen door aardbevingen, heeft het IMG hoger beroep aangetekend tegen deze

25 Door het IMG werd bij deze zaken na bezwaar respectievelijk € 14.610 en € 114.244 vergoeding toegekend. Deze vergoeding bestaat uit schadevergoeding, rente en een vergoeding voor bijkomende kosten. € 114.244 is tevens het hoogst uitgekeerde bedrag door het IMG in ons onderzoek. Gemiddeld over de 75 zaken werd door het IMG een vergoeding van ongeveer € 15.000 toegekend.

26 Tegenover vier extra vergoedingen in beroep van meer dan € 3.500 staan vier extra vergoedingen van minder dan € 1.000

27 Vgl. IMG, *Jaarverslag 2021*, p. 39.

28 Voor een meer nauwkeurige taxatie is bijvoorbeeld ook informatie nodig over eventuele intrekkingen van beroepen, al dan niet in verband met het sluiten van een vaststellingsovereenkomst. We weten dat dit wel eens gebeurt, maar we hebben geen informatie die de veronderstelling ondersteunt dat zulke overeenkomsten in het stadium van beroep regelmatig wordt gesloten.

29 Stand van zaken half april 2022 volgens opgave van de Raad van State.

30 Stand van zaken 8 juni 2022.

31 Van twee hogerberoepzaken is de daarbij behorende uitspraak van de rechtbank niet gepubliceerd.

uitspraak.³² Daarnaast heeft het IMG in ten minste twee zaken incidenteel hoger beroep ingesteld. In de uitspraak van de Afdeling van 24 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2625, AB 2022/176, m.nt. Bröring, wordt het incidenteel hoger beroep van het IMG gegrond verklaard: anders dan de rechtbank oordeelt de Afdeling bestuursrechtspraak dat de verhuiskostenvergoeding achteraf, op basis van een concrete schadeberekening, dient te worden bepaald (conform het IMG-beleid; het ging dus om een voor het IMG principieel punt, zodat het ook voorstelbaar was geweest dat het IMG principaal hoger beroep had ingesteld). In de andere zaak waarin het IMG incidenteel hoger beroep heeft ingesteld is nog geen uitspraak gedaan.

Onze cijfers indiceren dat tegen bijna 20% van de rechtbankuitspraken hoger beroep wordt ingesteld en dat het uitzonderlijk is dat het IMG in hoger beroep komt. Dit laatste heeft ermee te maken dat het IMG veel vaker dan eisers in eerste aanleg door de rechtbank in het gelijk wordt gesteld. Waar dit bestuursorgaan in eerste aanleg in het ongelijk wordt gesteld, lijkt het terughoudend te zijn met het instellen van hoger beroep. Het ongelijk krijgen op een principieel punt is voor het IMG wel een aanleiding voor het instellen van (incidenteel) hoger beroep.

Cijfers over professionele ondersteuning van de schademelder; een succesfactor

Ons onderzoek laat zien dat van de 75 uitspraken met een inhoudelijk oordeel van de rechter over de fysieke schade – dus niet over de vraag of het bezwaar terecht niet-ontvankelijk is verklaard – er 25 uitspraken (deels) in het voordeel van de schademelder uitvallen. In de overige 50 uitspraken wordt de schademelder in het ongelijk gesteld. Bij 37 zaken is een rechtshulpverlener van de schademelder betrokken, bij de

overige 38 zaken niet.³³ Het IMG laat zich bij de rechtbank in de regel vertegenwoordigen door twee juristen, waarvan er een werkzaam is bij de het kantoor van de landsadvocaat, Pels Rijcken.

Bij de vaststelling of de geconstateerde schade mijnbouwschade is, maakt het IMG naast juristen ook vrijwel altijd gebruik van de diensten van deskundigen met een technische (bijvoorbeeld bouwkundige) achtergrond. In de bezwaar- en beroepsfase maken ook schademelders soms gebruik van deskundigen. Schademelders zijn terughoudend met het inzetten van deskundigen, zeker wanneer zij geen rechtsbijstandverzekering hebben en de kosten van de inzet moeten voorfinancieren. Indien de schademelder een technisch deskundige inzet reageert het IMG altijd met de inzet van meer deskundigen, die vrijwel altijd de oorspronkelijke conclusies van het IMG bevestigen.³⁴ Het is dan ook begrijpelijk dat de bezwaar- en beroepsprocedures worden aangeduid als een ‘battle of the experts’.³⁵

³³ We hebben, afgezien van het omgaan met deskundigenberichten, geen onderzoek gedaan naar de (actieve of passieve) onderzoekshouding van de rechter. Wel wijzen we op een passage uit Rb. Noord-Nederland 2 december 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:5118: ‘Eiser voert aan dat verweerder ten onrechte geen vergoeding heeft toegekend voor een aantal schades. De rechtbank heeft eiser verzocht om de beroepsgronden aan te vullen’. Een mooi voorbeeld van een burgerlus.

³⁴ Rb. Noord-Nederland 6 mei 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:1788: een deskundige, ingehuurd door het IMG, twijfelt en geeft aan dat een eenduidige oorzaak voor de schade niet is te geven, twee andere deskundigen van het IMG zijn van mening dat de eenduidige oorzaak wel is te geven; de rechter volgt de eerste deskundige niet en beslist in het nadeel van de schademelder.

³⁵ ABRvS 24 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:374, AB 2021/121, m.nt. Schuite, «JB» 2021/50, m.nt. Bronsema, O&A 2021/66, m.nt. Van Amerongen & Schuurmans.

³² Die technische notitie is de Notitie Van Staalduinen & Everts, *Over de invloed van trillingen door bevingen op zettingen van gebouwen*, 16 december 2020.

Kunnen we op basis van de 75 uitspraken concluderen dat de inzet door de schademelder van een rechtshulpverlener in combinatie met een materiedeskundige vaker tot succes leidt voor de schademelder dan zonder deze inzet? ³⁶ Deze vraag is met name interessant in verband met een aangenomen amendement van Kamerlid Beckerman. Dit amendement maakt het mogelijk dat een schademelder een vergoeding krijgt 'voor de kosten die hij maakt voor juridische bijstand en bouwkundig en financieel advies'.³⁷ Schademelders krijgen met de uitvoering van dit amendement de gemaakte kosten op voorhand vergoed, en niet pas achteraf. De regeling voor de ondersteuning van schademelders wordt op dit moment vormgegeven.³⁸ We zien dat in zaken waarbij hem (gecombineerde) professionele juridische *en* technische ondersteuning wordt geboden, eiser significant vaker succes heeft dan in alle overige zaken waarbij geen professionele ondersteuning wordt geboden, of waarbij (alleen) professionele juridische *of* technische ondersteuning wordt geboden.

Uitspraak:	(deels) geground	ongeground	Totaal
Met juridische <i>en</i> technische ondersteuning	13	14	27
Overige (geen ondersteuning, alleen juridisch, alleen technisch)	12	36	48
Totaal	25	50	75

Met het relatief beperkte aantal van 75 uitspraken is het verband significant met 95% betrouwbaarheid (Chi-kwadraat waarde 4,2).³⁹ Voor uitspraken waarbij alleen juridische ondersteuning of alleen technische ondersteuning werd gegeven is het verband niet significant met 95% betrouwbaarheid. Op grond hiervan kunnen we de voorzichtige conclusie trekken dat schademelders bij de bestuursrechter geholpen zijn met een combinatie van juridische en technische ondersteuning. Een tegemoetkoming in de kosten van ondersteuning voor schademelders zoals beschreven in het amendement van Beckerman, is op grond hiervan gewenst. Omdat deze ondersteuning mogelijk gedragswijzigingen tot gevolg heeft, denk bijvoorbeeld aan een hogere bereidheid tot procederen bij schademelders, mag op dit moment niet worden geconcludeerd dat de effectiviteit van de maatregel op het huidige niveau blijft.

4. Enkele aspecten uit de jurisprudentie nader beschouwd

Hybride aanpak

In de voorgaande paragraaf is de rechtspraak van de bestuursrechter over schadebesluiten

³⁶ Met een materiedeskundige wordt onder meer bedoeld een bouwkundige, schadedeskundige, geoloog of kostendeskundige.

³⁷ *Kamerstukken II* 2020/21, 35603, nr. 38. Zie voor de (daadwerkelijke) uitvoering *Kamerstukken I* 2021/22, 33529, I. Het amendement is niet in het minst van belang omdat bewoners voor mijnbouwschade geen rechtsbijstandsverzekering meer kunnen afsluiten.

³⁸ Besluitenlijst van de ministerraad gehouden op 22 april 2022, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/vergaderstukken/2022/04/22/geannoteerde-besluitenlijst-ministerraad-22-april-2022>

³⁹ Een chi-kwadraattoets is een statistische toets om na te gaan of twee of meer verdelingen van elkaar verschillen. Ze wordt veel gebruikt om kruistabellen te analyseren. Om met 95% zekerheid te kunnen zeggen dat het gevonden verschil geen toeval is, moet in dit geval (df = 1) de chi-kwadraat waarde groter zijn dan 3,84. Zie: <https://nl.wikipedia.org/wiki/Chi-kwadraattoets>

van het IMG vanuit een kwantitatief oogpunt besproken. Deze rechtspraak nodigt ook uit tot een meer inhoudelijke beschouwing van een aantal aspecten. Daarbij zal af en toe met een schuin oog naar het civiele recht worden gekeken. Deze insteek hangt samen met het ‘hybride’ karakter van het systeem van schadeafhandeling waarvoor met de instelling van de TCMG en later het IMG is gekozen. *Procedureel* vindt schadeafhandeling plaats via het bestuurs(proces)recht: via een primair schadebesluit (van het IMG) op aanvraag, waartegen bezwaar (bij het IMG) openstaat, gevolgd door de mogelijkheid van beroep bij de Rechtbank Noord-Nederland (afdeling bestuursrecht) en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrecht-spraak. *Materieel* speelt ook het civiele recht een rol, omdat het IMG zijn taken ingevolge art. 2 lid 6 TwG dient uit te voeren met toepassing van de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek.⁴⁰

Met andere woorden: het IMG keert schadevergoeding uit volgens civielrechtelijke maatstaven en dit wordt getoetst door de bestuursrechter, zowel het een als het ander in een bestuursrechtelijk ‘jasje’. De vraag kan worden gesteld of dit bestuursrechtelijke jasje wel in alle gevallen passend is of misschien eerder moet worden gekarakteriseerd als ‘knellend keurslijf’. Met deze vraag in het achterhoofd zal aandacht worden besteed aan de beoordeling van de causaliteitsvraag, de rol van deskundigen en de schadebegroting. We beginnen evenwel met een paar opmerkingen over een ander aspect dat sterk uit de jurisprudentie naar voren komt, namelijk de niet-ontvankelijkheid in bezwaar wegens termijnoverschrijding.

Overschrijding bezwaartermijn

Zoals uit de in de vorige paragraaf gepresenteerde cijfers blijkt, is in 11 van de 90 onderzochte rechtbankuitspraken de vraag aan de orde of het IMG terecht het bezwaar wegens termijnoverschrijding niet-ontvankelijk heeft verklaard.⁴¹ Al is het mogelijk dat sprake is van oververtegenwoordiging, wij menen dat dit in verhouding een groot aantal is.

In meerdere gevallen meende eiser met het indienen van een zienswijze – over een door een deskundige uitgebracht schaderapport – in het kader van het primaire besluit al bezwaar te hebben gemaakt. Zie bijvoorbeeld Rb. Noord-Nederland 18 december 2020, ECLI:NL:RBNNE:2020:4547,⁴² waarin verder wordt overwogen: ‘Eiseres heeft niet op tijd bezwaar gemaakt. Verweerder heeft eiseres in de gelegenheid gesteld om toe te lichten waarom te laat bezwaar is gemaakt. De rechtbank ziet in de omstandigheden die eiseres heeft aangevoerd over de gevolgen van de Corona-maatregelen, waardoor de vereniging een tijd moest sluiten en het primaire besluit niet op tijd is gezien, geen reden om te concluderen dat het verzuim in dit geval als verschoonbaar moet worden geacht. De rechtbank is van oordeel dat verweerder een juist besluit heeft genomen door het bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk te verklaren.’⁴³ In Rb. Noord-Nederland 10 febru-

41 Niet-ontvankelijkheid bij de rechtbank wegens te laat instellen van beroep komt weinig voor. Zie voor een uitzondering Rb. Noord-Nederland 15 september 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:4183.

42 Ook in de zaak die resulteerde in Rb. Noord-Nederland 2 juni 2020, ECLI:NL:RBNNE:2020:4630 (hier niet het IMG als verweerder, maar de Minister van EZK) meende eiser met het indienen van een zienswijze reeds bezwaar te hebben gemaakt.

43 Idem, ofschoon terecht niet kennelijk, Rb. Noord-Nederland 2 juni 2020, ECLI:NL:RBNNE:2020:4631 (hier niet het IMG als verweerder, maar de Minister van EZK): miscommunicatie tussen eiser en zijn echtgenote en veelvuldig verblijf van eiser in het buitenland impliceren geen verschoonbaarheid in de

40 Ook in de aanhef van de door het IMG vastgestelde Procedure en werkwijze van het Instituut Mijnbouw-schade Groningen staat dat het IMG toepassing dient te geven aan het civiele aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht en het bestuurs(proces)recht. Zie www.schadedoormijnbouw.nl/over-het-img/werkwijze

ari 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:435, beoordeelt de rechtbank ambtshalve of verweerder het bezwaar van eiseres, wier man was overleden, terecht niet-ontvankelijk heeft verklaard. Daarbij betreft de rechtbank dat verweerder en later nogmaals de zaakbegeleider 'eiseres heeft gewezen op de mogelijkheid om uitstel te vragen voor het indienen van een zienswijze' en 'dat verweerder eiseres in het primaire besluit uitdrukkelijk heeft gewezen op de mogelijkheid om een bezwaarschrift in te dienen binnen zes weken na de datum van dat besluit. Niet gebleken is dat eiseres geen mogelijkheid had om een andere persoon te machtigen om namens haar een (pro forma) bezwaarschrift in te dienen.' In Rb. Noord-Nederland 12 mei 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:1833, ziet de rechtbank

zin van art. 6:11 Awb. Voorts Rb. Noord-Nederland 12 mei 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:1929: dat eiser door omstandigheden in zijn privé sfeer mentaal niet beschikbaar was gedurende de bezwaartermijn en dat van de kant van verweerder meermalen sprake is geweest van meerdere termijnoverschrijdingen implicteert geen verschoonbaarheid. En Rb. Noord-Nederland 14 mei 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:1924: dat eiseres binnen de bezwaartermijn heeft geprobeerd telefonisch contact op te nemen met haar zaakbegeleider en zich later zag geconfronteerd met een wisseling van zaakbegeleiders implicteert geen verschoonbaarheid. Alsmede Rb. Noord-Nederland 15 mei 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:1834: tijdens zijn afwezigheid heeft eiser zijn post niet geopend of laten openen, de email van de zaakbegeleider niet gelezen en zijn digitale schadedossier niet geraadpleegd. In Rb. Noord-Nederland 18 augustus 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:3575, wordt geoordeeld dat aannemelijk is dat het bezwaarschrift na het verstrijken van de bezwaartermijn is ingediend en dat het aan de zaakbegeleider doorgeven dat bezwaar zal worden gemaakt nog niet het maken van bezwaar inhoudt, aangezien het maken van bezwaar schriftelijk dient te geschieden. In Rb. Noord-Nederland 28 januari 2022, ECLI:NL:RBNNE:2022:229, dat het voor het tijdig maken van bezwaar niet nodig is om eerst het onder de TCMG rustende maar niet via de website toegankelijke dossier te raadplegen.

wel aanleiding om het besluit op bezwaar, waarbij eiser wegens termijnoverschrijding (kenmerklijk) niet-ontvankelijk was verklaard, te vernietigen. Het belang van de uitspraak rechtvaardigt een uitvoerig citaat:

'De rechtbank is bekend met de strikte jurisprudentie van de AbRvS ten aanzien van deze bepaling. Het kan echter niet de bedoeling van de wetgever zijn geweest dat de termijnoverschrijding in deze aardbevingszaak aan eisers kan worden tegengeworpen. Immers, de wetgever heeft zich in de afgelopen jaren ook als opdracht gesteld om zich aan te passen aan het doenvermogen van de burger en een realistisch burgerperspectief tot uitgangspunt te nemen (zie WRR Rapport nr. 97 (2017) 'Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid', en, bijvoorbeeld, Kamerstukken I 2018-19, 34775 nr. AS). Dit vereist dat wordt uitgegaan van realistische assumpties ten aanzien van de mentale belastbaarheid van burgers, waarbij een rol spelen de mentale belasting, de cumulatie van lasten, de gevolgen van inertie of fouten, en hulp en vroegsignalering. De rechtbank verwijst ook naar de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 1 maart 2017 (ECLI:NL:RBNNE:2017:715) waarin de zware geestelijke belasting van de burger in de aardbevingsproblematiek juridisch is erkend in die zin dat is geoordeeld dat gesproken kan worden van een ernstige inbreuk op een fundamenteel persoonlijkheidsrecht, welke inbreuk ook zonder dat sprake is van geestelijk letsel, bij degenen die daardoor persoonlijk gevoelens van angst, zorg en psychisch onbehagen ervaren, leidt tot aantasting in de persoon op andere wijze als bedoeld in artikel 6:106 lid 1 sub b van het Burgerlijk Wetboek.'

Deze uitspraak gaat over een relatief ruime uitleg van art. 6:11 Awb (over verschoonbare termijnoverschrijding), gezien nieuwe inzichten over onder andere het doenvermogen van burgers. Verder is van belang dat derde-belanghebbers ontbreken. Uiteraard blijft ook dan staan dat de bepalingen over de bezwaarter-

mijn dwingend van aard zijn.⁴⁴ Zie ook Rb. Noord-Nederland 15 oktober 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:4418, AB 2021/334, m.nt. Bronsema, waar eiser betoogt dat, gezien de op het spel staande belangen en in het licht van het evenredigheidsbeginsel, de termijnoverschrijding door de vingers moet worden gezien. De rechtbank gaat daarin, mede gelet op de verzachtingsmogelijkheid die art. 6:11 Awb biedt, niet mee (rov. 5.2.4):

'Bij de beoordeling van de verschoonbaarheid kan het bestuursorgaan en de bestuursrechter beoordelen of het onredelijk zou zijn om gelet op de specifieke omstandigheden van eiser, de rechtszekerheid van verweerder voor te laten op de belangen van eiser om toegelaten te worden tot de rechtsbescherming. Voor een verdergaande toets ziet de rechtbank in deze geen aanknopingspunten.

Dat zou, mede in het licht van de doelstellingen van de TwG, slechts anders kunnen zijn indien het, ook zonder een meer dan oppervlakkige kennisname van het dossier door de bestuursrechter aan de hand van de beroepsgronden, evident zou zijn dat eiser zonder goede grond in hoge mate de schadevergoeding zou worden onthouden waarop hij krachtens de betrokken wettelijke bepalingen recht heeft. De rechtbank acht het overigens in het licht van de doelstellingen van de TwG niet goed voorstelbaar dat verweerder, geconfronteerd met een dergelijk geval, niet ambtshalve een nieuw besluit op bezwaar zou nemen zodat eiser alsnog zou krijgen waar hij recht op heeft.

In de onderhavige zaak is daarvan echter geen sprake.'

Het belang voor het IMG van rechtszekerheid en het kunnen afsluiten en opbergen van dossiers is evident. Er zijn echter ook argumenten om in geval van te laat bezwaar enige soepelheid te betrachten. Zo is de bestuursrechtelijke

zes-weken-termijn op zichzelf beschouwd⁴⁵ en vergeleken met de civielrechtelijke drie-maanden-termijn voor het instellen van hoger beroep⁴⁶ erg kort.⁴⁷ Weliswaar is een vergelijking tussen de bestuursrechtelijke en de civielrechtelijke termijnen niet eenduidig (mede door de bestuursrechtelijke mogelijkheid van pro forma bezwaar).⁴⁸ Maar in die vergelijking is de zes-weken-termijn zeker krap wanneer men beseft dat de bezwaarschriftprocedure het karakter heeft van verlengde besluitvorming. In dat licht is de consequentie van niet-ontvanke-lijkheid in bezwaar en de beperking van de rechterlijke toetsing tot dit punt in geval van beroep tegen het besluit op bezwaar verstrekkend. Soepelheid kan langs twee lijnen worden bereikt.

In de eerste plaats zouden te laat ingediende bezwaarschriften onder voorwaarden door het bestuursorgaan kunnen worden behandeld als verzoeken om terug te komen van rechtens onaantastbaar geworden besluiten. Grote, met

45 Oud-regeringscommissaris voor de Awb M. Scheltema in *Nieuwsuur* 29 november 2021: 'Je zou een veel langere termijn moeten hebben, zoals zes maanden. De burger is na zes weken de toegang tot de rechtsstaat kwijt. Waarom moet je die toegang sluiten, terwijl er geen enkel algemeen belang gediend is?' Zie voor een uitleg van het IMG over hoe dit bestuursorgaan met de bezwaartermijn omgaat <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2407551-reactie-instituut-mijnbouwschade-groningen>

46 Art. 339 Rv.

47 In art. 15 van het Voorstel van Wet, Wet Instituut mijnbouwschade Groningen (consultatieversie), werd nog bepaald: 'In afwijking van artikel 6:7 van de Algemene wet bestuursrecht bedraagt de termijn voor het indienen van een bezwaar of beroepschrift tegen een besluit op grond van deze wet 13 weken.'

48 Denk in dit verband ook aan de civielrechtelijke verjaringstermijnen en met name de termijn van art. 3:307 lid 1 BW, die in bestuursrechtelijk perspectief aan het indienen van een aanvraag zou kunnen worden geres- lateerd. In de TwG wordt – terecht – voor de aanvraag niet met een indieningstermijn gewerkt.

44 Zie ook de noot van Koenraad onder CBB 12 oktober 2021, AB 2021/323.

het IMG vergelijkbare ‘beschikkingenfabrieken’ is dat niet vreemd. Denk bijvoorbeeld aan het herstelbeleid van DUO⁴⁹ of de Belastingdienst.⁵⁰

In de tweede plaats is er voor het bestuursorgaan de mogelijkheid om onder bepaalde omstandigheden de termijnoverschrijding te laten voor wat ze is en het te late bezwaar (niet als verzoek om terug te komen van een rechtens onaantastbaar geworden besluit maar) als tijdig bezwaar te behandelen. Zie in dit verband CRvB 9 juli 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:1500, AB 2021/237, m.nt. Ortlep, «JB» 2021/150, m.nt. Schlössels & Albers, waarin de rechter omgaat op het punt van het ambtshalve door de rechtbank beoordelen of tijdig bezwaar is gemaakt (of door de hogerberoepsrechter of tijdig beroep bij de rechtbank is ingesteld): de termijn voor het maken van bezwaar (of het instellen van beroep) is niet langer een termijn van openbare orde.⁵¹ Wij menen dat er voor het IMG aanleiding is om nog eens verder na te denken over hoe moet worden omgegaan met te laat ingediende bezwaarschriften (in gevallen waarin geen sprake is van verschoonbare termijnoverschrijding).⁵²

49 <https://duo.nl/particulier/oneens-met-duo/bezwaar-maken.jsp>: ‘Soms kunt u ook als er geen sprake is van nieuwe feiten een verzoek indienen. U moet hierbij dan vooral denken aan bewijsstukken met betrekking tot uw woonsituatie of gegevens over de inschrijving bij de school. DUO hanteert voor deze verzoeken een ruime termijn van 5 jaar.’

50 <https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/nl/bezwaar-en-beroep/content/te-laat-voor-bezwaar-wat-nu#:~:text=Als%20u%20te%20laat%20bent,op%20uw%20verzoek%20tot%20vermindering:> ‘Als u te laat bent met bezwaar maken, kunt u nog steeds doorgeven waarover u het niet met ons mee eens bent. Dat noemen we een verzoek tot vermindering. Wij kijken dan of u gelijk hebt, net als bij een bezwaar.’

51 Idem ABRvS4 augustus 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1730, AB 2021/269, m.nt. Koenraad.

52 Waarmee wij niet beweren dat er geen plaats is voor begrenzing.

Causaliteit en weerlegging wettelijk bewijsvermoeden

In het merendeel van de gevallen is sprake van een ontvankelijk bezwaar en daarna een ontvankelijk beroep, zodat de bestuursrechter toekomt aan een inhoudelijke toetsing van het besluit op bezwaar van het IMG over de schadevergoeding zelf. De meeste gepubliceerde uitspraken draaien om de vraag of er sprake is van causaal verband tussen de gestelde schade en de door gaswinning geïnduceerde bodembeweging (aardbevingen en/of bodemdaling).⁵³ In de woorden van art. 1 TwG: of er sprake is van ‘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 Groningenveld of als gevolg van de gasopslag Norg’.

Uit de rechtspraak volgt dat de causaliteitsdiscussies vaak volgens een vast patroon verlopen. Een benadeelde stelt in zijn aanvraag – in een digitaal formulier – aan het IMG dat er sprake is van schade door bodembeweging in de bovenomschreven zin, waarbij hij een aanduiding geeft van de oorzaak van de schade.⁵⁴ Vervolgens zijn er globaal drie varianten denkbaar. In het eerste geval is het bestaan van bevingsschade op voorhand aannemelijk en kan het IMG, eventueel zonder benoeming van een deskundige, schadevergoeding toekennen. In dat geval is in bezwaar en beroep hoogstens discussie denkbaar over de omvang van de schade, niet over de causaliteit. In het tweede geval is het bestaan van bevingsschade op voorhand onaannemelijk en kan het IMG zonder benoeming van een deskundige (negatief) op de aanvraag beslissen. In het derde geval is er mogelijk sprake van bevingsschade, en kan het IMG niet zonder advies van een deskundige een uitspraak doen over het causaal verband en de aanspraak op schadevergoeding. In dat geval

53 Bij de gasopslag te Norg kan het ook gaan om bodemstijging.

54 Zie art. 1.1 lid 3, aanhef en onder d, Procedure en werkwijze van het Instituut Mijnbouwschade Groningen.

zal het IMG een of meerdere deskundigen benoemen om hem advies te geven over de op de aanvraag te nemen beslissing.

In het advies van de deskundige en de daaropvolgende causaliteitsdiscussie speelt het wettelijk bewijsvermoeden van art. 6:177a BW een centrale rol. Dit bewijsvermoeden is ingevoerd per 1 januari 2017 en luidt als volgt: 'Bij fysieke schade aan gebouwen en werken, die naar haar aard redelijkerwijs schade door beweging van de bodem als gevolg van de aanleg of de exploitatie van een mijnbouwwerk ten behoeve van het winnen van gas uit het Groningenveld of de gasopslag bij Norg zou kunnen zijn, wordt vermoed dat die schade veroorzaakt is door de aanleg of de exploitatie van dat mijnbouwwerk'. Het in art. 1 TwG gedefinieerde schadebegrip is geënt op dit bewijsvermoeden. Ervan uitgaande dat het bewijsvermoeden van toepassing is, is de kernvraag vervolgens of het IMG het bewijsvermoeden heeft weerlegd.

Het IMG baseert zich ten behoeve van de beantwoording van deze kernvraag op het door hem ingewonnen advies van het zogenoemde Panel van Deskundigen van 22 januari 2019.⁵⁵ Blijkens dat advies is bij de aanvraag om vergoeding van fysieke schade het bewijsvermoeden weerlegd 'indien deze schade evident en aantoonbaar het gevolg is van een andere oorzaak dan door beweging van de bodem als gevolg van de aanleg of exploitatie van een mijnbouwwerk ten behoeve van het winnen van gas uit het Groningenveld'. Met inachtneming van dit advies en een daarbij behorende werkinstructie toetst de deskundige of hij met voldoende mate van zekerheid kan uitsluiten dat de schade door bodembeweging door mijnbouwactiviteiten is ontstaan en, zo ja, waardoor de schade dan wél is ontstaan. Het IMG acht het bewijsvermoeden pas weerlegd indien de deskundige een 'hoge mate van zekerheid' heeft over de oorzaak van de schade, die evenwel niet

zover gaat dat de deskundige met 100% zekerheid kan uitsluiten dat de schade is ontstaan en/of verergerd door bodembeweging door mijnbouwactiviteiten.

De Afdeling bestuursrechtspraak heeft ruim twee jaar na het gereedkomen van het Paneladvies daarover een belangrijke uitspraak gedaan, namelijk in de tussenuitspraak van 24 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:374, AB 2021/121, m.nt. Schuite, «JB» 2021/50, m.nt. Bronsema, O&A 2021/66, m.nt. Van Amerongen & Schuurmans. Volgens de Afdeling bestuursrechtspraak mag de IMG-deskundige meerdere oorzaken (meervoud) aangeven voor de schade, maar bodembeweging mag daarbij niet genoemd worden als oorzaak, omdat in dat geval het bewijsvermoeden niet is weerlegd.⁵⁶ In het Paneladvies wordt gesproken van 'tenzij evident en aantoonbaar een andere oorzaak als uitsluitende oorzaak kan worden aangewezen' (enkelvoud). De Afdeling bestuursrechtspraak heeft vervolgens in haar principieel geformuleerde uitspraak van 24 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2631, AB 2022/175, m.nt. Bröring, geoordeeld dat het IMG met zijn op het Paneladvies gebaseerde bewijsbeleid 'een aanvaardbare bestuursrechtelijke invulling heeft gegeven aan het wettelijk bewijsvermoeden van art. 6:177a lid 1 BW' (rov. 70). In tientallen van de door ons bestudeerde uitspraken draait het (mede) om de toepassing van het IMG-bewijsbeleid.

⁵⁶ Met steeds wisselende alternatieve oorzaken komt het IMG er niet. Zie Rb. 2 december 2021, ECLI:NL:RBNNE 2021:5117, over verzakkingsschade. In deze tussenuitspraak overweegt de rechtbank dat de deskundigen in de besluitvormingsprocedure en in beroep steeds een ander standpunt over een alternatieve oorzaak van de funderingsschade hebben ingenomen. Daarom is alsnog een funderingsonderzoek nodig, aldus de rechtbank. In haar einduitspraak, Rb. 10 augustus 2022, ECLI:NL:RBNNE:2022:2902, oordeelt de rechtbank dat het IMG er niet in is geslaagd het gebrek te herstellen.

⁵⁵ Advies Panel van Deskundigen, IMG, 22 januari 2019, <https://www.schadedoormijnbouw.nl/over-het-img/documenten>

Aandacht verdient dat het IMG, gesanctioneerd door de Afdeling bestuursrechtspraak, met zijn beleid voor het weerleggen van het bewijsvermoeden – in het voordeel van de benadeelde – verder gaat dan de Hoge Raad in zijn uitspraak van 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1278, AB 2019/519, m.nt. Kortmann, «JB» 2019/158, m.nt. Sanderink. Volgens de Hoge Raad, in zijn beantwoording van de vijfde prejudiciële vraag (rov. 2.9.1-2.9.7), weerlegt ‘de exploitant dat vermoeden alleen dan met succes [...] als hij erin slaagt te bewijzen – waaronder is begrepen voldoende aannemelijk te maken – dat de schade niet is veroorzaakt door de aanleg of de exploitatie van het mijnbouwwerk’ (rov. 2.9.7). Het bewijsbeleid van het IMG gaat verder. Het vergt immers niet alleen (sterke) argumenten dat de schade *niet* door bodembeweging door gaswinning is veroorzaakt, maar dat ook wordt aangegeven waardoor de schade dan *wel* is veroorzaakt. Volgens de Afdeling wordt daarmee recht gedaan aan de door de wetgever uitgesproken doelstelling van een ruimhartige en voortvarende afhandeling van de schade onder publieke regie. Hieronder gaan wij nog in op de vraag of, gelet op een wijziging van het bewijsbeleid van het IMG en een Afdelingsuitspraak daarover, nog steeds dezelfde voor benadeelden soepele koers wordt gevaren.

Over de causaliteit bij de mijnbouwschade in Groningen is in algemene zin al veel geschreven, zodat we op dat punt verder grotendeels volstaan met verwijzingen.⁵⁷ Zoals hiervoor al

57 Zie onder meer H. Snijders, ‘Bewijsvermoedens nader beschouwd, mede in het licht van de actuele discussie over vergoeding van mijnbouwschade’, *Nederlands Juristenblad* 2015/38, p. 2664-2672; R.D. Lubach, ‘Aardbevingsschade en het aansprakelijkheidsrecht: over vergoeding van waardevermindering en omkering van de bewijslast’, *Maandblad voor Vermogensrecht* 2016/2, p. 62-68; F.T. Oldenhuis & P. Koerts, ‘Causaliteit en preventie’, in: *Juridische aspecten van gaswinning, een ‘Groningse’ verkenning*, Deventer: Wolters Kluwer, 2019, p. 51-70; en M.C.A. Hermans, S.K. Hooijer &

opgemerkt, leidt het schadebegrip – en daarmee de causaliteitsvraag: is er schade veroorzaakt door mijnbouw? – tot de nodige rechtspraak. Daaruit blijkt bijvoorbeeld dat de bestuursrechter – terecht – zelfstandig de causaliteit toetst en niet zonder meer afgaat op wat de IMG-deskundige daarover zegt, waarbij een eerder oordeel van NAM dat een bepaalde schade is verergerd door mijnbouw daarvoor niet van belang is en er bovendien ruimte is voor voortschrijdend inzicht.⁵⁸

Een enkele uitzondering daargelaten,⁵⁹ is onze indruk dat op het punt van de causaliteit de bestuursrechter het wettelijk bewijsvermoeden, zoals uitgelegd en verijnd door de Afdeling bestuursrechtspraak, juist toepast. Er is wel een algemene kanttekening te plaatsen, namelijk dat in de desbetreffende zaken niet stelselmatig aandacht aan het tijdsaspect wordt besteed. Zoals bekend is een kantelpunt geweest de aardbeving te Huizinge op 16 augustus 2012, waarna het aantal en de intensiteit van de aardbevingen toenamen. Wanneer de schade zich na deze datum heeft geopenbaard, zou in onze optiek (vaker dan tot nog toe gebeurt) de voor weerlegging van het bewijsvermoeden andere, uitsluitende oorzaak uitdrukkelijk moeten worden verbonden aan de periode na deze datum. Wanneer een gebouw er al honderd jaar

S. Schuite, ‘De uitleg en toepassing van het wettelijke bewijsvermoeden door het IMG: een remmende sprong vooruit?’, *O&A* 2021/45.

58 Rb. Noord-Nederland 22 maart 2022, ECLI:NL:RBNNE:2022:953, en Rb. Noord-Nederland 2 februari 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:305.

59 Een voorbeeld waarin de rechter mogelijk te snel concludeert tot een andere, uitsluitende oorzaak is Rb. Noord-Nederland 6 mei 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:1788: een deskundige, ingehuurd door het IMG, twijfelt en geeft aan dat een eenduidige oorzaak voor de schade niet is te geven, twee andere deskundigen van het IMG zijn van mening dat de eenduidige oorzaak wel is te geven; de rechter volgt de eerste deskundige niet en beslist in het nadeel van de eiser.

zonder schade staat maar na 2012 opeens schade oploopt, is het immers niet zo'n gekke gedachte om de oorzaak aan een gebeurtenis na 2012 te verbinden (in plaats van bijvoorbeeld aan een constructiefout van een eeuw geleden).⁶⁰

Voorts willen we stilstaan bij de Afdelingsuitspraak van 8 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1631. Dit is een belangrijke uitspraak, omdat hierin een algemeen oordeel wordt gegeven over – we stipten haar hierboven al aan – een wijziging van het op het Paneladvies van 22 januari 2019 gebaseerde IMG-bewijsbeleid. In deze uitspraak gaat het om schade aan de gietvloer van een woning in Feerwerd (gemeente Westerkwartier). In de fase van de primaire besluitvorming had deskundige Krijns in opdracht van het IMG de schade toegeschreven aan zettingsverschillen, dan wel krimp/uitzetting van de gebruikte materialen, waarna het IMG in primo en later in bezwaar oordeelde dat het bewijsvermoeden was weerlegd en het schadeverzoek afwees. Eiser was in beroep gekomen met twee tegenrapporten (van Lania en Meiborg). In beroep had het IMG een nieuwe deskundige (Nabben) ingeschakeld en deze gevraagd rekening te houden met het Geactualiseerde Beoordelingsschema Mijnbouwschade van 1 juli 2021, neergelegd en toegelicht in de Praktische Uitwerking Tijdelijke wet Groningen voor deskundigen.⁶¹ Hierin is het eerdere Paneladvies aangevuld met zogenoemde 'grenswaarden', waarmee kan worden bepaald of het aannemelijk is dat schade waarvoor een autonome oorzaak bestaat (zodat bodembeweging door gaswinning niet de oorzaak vormt), toch is ontstaan of verergerd door trillingen door aardbevingen.

60 In deze zin de civiele rechter in Rb. Noord-Nederland 15 november 2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:4350, JA 2018/94, m.nt. Oldenhuis.

61 Zie IMG, Actualisatie beoordelingskader, 17 mei 2021, alsmede de brief van het IMG 14 mei 2021, Aanpassing werkwijze Instituut Mijnbouwschade Groningen, aan de Minister van EZK.

Het nadere advies bracht geen verandering in het oordeel van het IMG, waarna de rechtbank overwoog dat het IMG voldoende inzichtelijk had onderbouwd dat aan de schade uitsluitend andere oorzaken dan bodembeweging door gaswinning uit het Groningenveld ten grondslag liggen en dat daarmee het bewijsvermoeden is weerlegd. In hoger beroep kwam, onder meer, de vraag aan de orde of trillingen als gevolg van aardbevingen (Zeerijp 2018 en Westervijtwerd 2019) voldoende sterk waren geweest om de scheurvorming te veroorzaken of te verergeren. Aldus kwam ook de vraag aan de orde of het IMG bij de invulling van het wettelijk bewijsvermoeden het aanvullende bewijsbeleid mocht toepassen. Het belang van de uitspraak op dit punt rechtvaardigt het volgende uitvoerige citaat (rov. 88).⁶²

'De Afdeling is van oordeel dat in wat [appellant] heeft betoogd, geen grond ligt voor het oordeel dat het Instituut het geactualiseerde beoordelingskader niet mag hanteren voor de toepassing van het wettelijk bewijsvermoeden. Daarbij acht de Afdeling van belang dat dit beoordelingskader onverlet laat dat in alle gevallen door de deskundige moet worden gezien of er evident en uitsluitend een andere oorzaak van de schade is dan bodembeweging door mijnbouwactiviteiten. [...] Het geactualiseerde beoordelingskader biedt vervolgens de mogelijkheid om vast te stellen of de trillingen als gevolg van bevingen zo gering zijn geweest dat daardoor de schade (door zettingen en/of overbelasting) niet kan zijn ontstaan of verergerd. Dit draagt bij aan een meer uniforme benadering en rechtszekerheid en biedt ook de mogelijkheid tot meer differentiatie van gevallen binnen het effectgebied, omdat daarbinnen de kans op schade in hoge mate uiteenloopt. Hiermee wordt een aanvaardbare aanvullende invulling gegeven aan het criterium dat de schade uitsluitend moet zijn veroorzaakt door een autonome oorzaak. De Afdeling acht in dit verband van belang dat het beoordelingskader berust op de huidige wetenschappelijke inzichten

62 Accentuering (tekst recht) door de auteurs.

*en dat daarin door het Instituut meerdere veiligheidspercentages worden gehanteerd. Daarbij komt dat, omdat het om bewijsbeleid gaat, het mogelijk is om in een individueel geval hiervan af te wijken. In dit geval ligt er in het betoog van [appellant] geen grond voor het oordeel dat het Instituut het beoordelingskader onjuist heeft toegepast of dat er grond was om daarvan af te wijken.*⁷

De principiële Afdelingsuitspraken van 8 juni 2022 en 24 november 2021 zijn voor schadeafhandeling richtinggevend.⁶³ De vraag is evenwel gerechtvaardigd of het gebruik van de ‘trillingstool’ uit het geactualiseerde beoordelingskader niet toch een versoepeling voor het weerleggen van het bewijsvermoeden betekent. Hierbij is van belang dat de ‘trillingstool’ een generiek instrument is, dat is gebaseerd op (model)berekeningen in plaats van (locatiespecifieke) metingen en dat hij geen rekening houdt met cumulatieve effecten.⁶⁴ Op zich blijft de Afdeling, gelet op het bewijsbeleid, eisen dat ‘in alle gevallen door de deskundige moet worden gezien of er evident en uitsluitend een andere oorzaak van de schade is dan bodembeweging door mijnbouwactiviteiten.’ Een (onbedoeld?) gevolg echter van het ‘geactualiseerde’ beoordelingskader zou kunnen zijn dat eerder dan voorheen wordt aangenomen dat sprake is van een andere, uitsluitende oorzaak (‘want geen serieuze trilling’).⁶⁵ Zo ja, dan zou het bewijsbeleid iets opschuiven in de rich-

ting van de door de Hoge Raad geformuleerde lijn (volgens welke het aanvoeren van een andere, uitsluitende oorzaak niet is vereist) en aldus in de praktijk een beperkend effect hebben voor benadeelden met bevestigsschade. De toekomst zal moeten uitwijzen of dit inderdaad het geval is. Nogmaals: volgens de Afdelingsuitspraak is het niet de bedoeling.

Rol deskundigen

Met het voorgaande is duidelijk dat deskundigen in de bezwaar- en beroepsprocedures naar aanleiding van schadebesluiten van het IMG een belangrijke rol spelen. Bij de inzet van deskundigen treden in de praktijk nu en dan knelpunten op, hetgeen een nadere beschouwing van de rol van deskundigen in deze bijdrage rechtvaardigt.⁶⁶

Zoals hiervoor al werd aangestipt, wordt in het merendeel van de gevallen waarin het IMG een besluit over fysieke schade neemt een deskundige ingeschakeld, die een rapport uitbrengt over het causaal verband tussen de gaswinning en de schade en/of de omvang van de schadevergoeding. Hiermee wijkt de procedure in zekere zin af van een civiele schadevergoedingsprocedure, waarin alleen in bepaalde gevallen gebruik wordt gemaakt van de bevindingen van een deskundige. Dat kan ofwel in het kader van een aanhangig geding, waarin de

ook wanneer het gaat om het kerngebied van de gaswinning.

63 Opvallend in de Afdelingsuitspraak van 8 juni 2022 is een aantal uitgebreide, meer algemene overwegingen over het (bestuursrechtelijk) bewijsrecht, die het karakter hebben van een ‘college’.

64 Het gebruik van modelberekeningen in plaats van locatiespecifieke metingen door de NAM is al kritisch gezien door de civiele rechtspraak. Zie onder meer Rb. Noord-Nederland 15 november 2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:4350.

65 Met name in geval van verzakingschade (‘er is gebouwd op slappe grond’), ook wanneer het gaat om een oud pand en de schade pas is ontstaan na 2012 en

66 Een bijzondere situatie is aan de orde in Rb. Noord-Nederland 2 februari 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:305. In deze zaak betwistte het IMG de causaliteit onder verwijzing naar een goed gemotiveerd rapport van zijn eigen deskundigen. De rechtbank volgde het IMG. In ABRvS 24 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2631, AB 2022/175, m.nt. Bröring, ging het oordeel van de rechtbank evenwel onderuit. In een eerder rapport, van Dekra, uitgebracht in opdracht van NAM, waren bepaalde schades namelijk al als bevestigsschade erkend. Daarmee bleef een concreet aanknopingspunt bestaan voor twijfel aan de weerlegging van het bewijsvermoeden door het IMG.

rechter bij tussenvonnis op verzoek van een partij, of ambtshalve, bijvoorbeeld naar aanleiding van een bewijsaanbod, een deskundige benoemt (art. 194 e.v. Rv). Daarnaast bestaat het instrument van het ‘voorlopig’ deskundigenbericht (art. 202 e.v. Rv), waarbij een partij buiten de context van een bodemprocedure de rechter verzoekt een deskundige te benoemen. Vaak dient een voorlopig deskundigenbericht of getuigenverhoor om de bewijspositie en de proceskansen beter in te kunnen schatten. Hoewel het gros van de civiele bodemprocedures wordt beslecht zonder dat de rechter zich laat adviseren door een deskundige, ligt het voor de hand te veronderstellen dat in een civiele schadevergoedingsprocedure tegen NAM ook een deskundige zou worden ingeschakeld. De kernvraag of een bepaald schadebeeld te relateren is aan aardbevingen, is immers in hoge mate een technische vraag waarbij deskundige kennis van zowel de ondergrond als (bouw)techniek wordt gevraagd. Anders gezegd, het is niet goed denkbaar dat een civiele rechter een uitspraak doet over causaal verband in aardbevingszaken zonder zich ter zake voor te laten lichten door een deskundige. Het verschil tussen een bestuursrechtelijke en civielrechtelijke procedure is in zoverre wellicht minder groot dan het op het eerste gezicht lijkt.

Uiteraard kent ook de rechterlijke fase in het bestuursrecht de mogelijkheid van het inschakelen van een deskundige; ofwel in het kader van het vooronderzoek (zie art. 8:47 Awb), ofwel in het kader van het onderzoek ter zitting (zie art. 8:60 Awb). Het betreft onafhankelijke gerechtelijke deskundigen, benoemd door de rechtbank en bedoeld om de rechter van advies te dienen. Deze gerechtelijke deskundigen zijn evenwel een ander type deskundige dan de deskundigen die centraal staan in de beschouwde rechtspraak: deskundigen die worden ingeschakeld door een bestuursorgaan om hem te adviseren in het kader van de primaire besluitvorming en later eventueel ook in de bezwaarfase. De wettelijke bevoegdheid van het IMG om een deskundige in te schakelen is neerge-

legd in art. 12 TwG. In de Awb-terminologie gaat het overigens om een ‘adviseur’ (in de zin van art. 3:5 Awb) en, ofschoon het IMG een semi-rechterlijke taak vervult, niet om een ‘gerechtelijk’ deskundige in de zin van hoofdstuk 8 Awb.

Bij een dergelijke adviseur-deskundige speelt in de bestuursrechtelijke context de vergewisplicht van art. 3:9 Awb een centrale rol. Dat artikel bepaalt dat indien een besluit berust op een onderzoek naar feiten en gedragingen dat door een (wettelijk) adviseur is verricht, het bestuursorgaan zich ervan dient te vergewissen dat dit onderzoek op zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden. Duidelijk mag zijn dat aan een advies van een door het IMG bij zijn besluitvorming ingeschakelde deskundige in bezwaar- en beroepsprocedures groot gewicht toekomt. Meer dan eens worden door benadeelden aangedragen contra-rapporten onvoldoende geacht tegenover de rapporten die zijn opgesteld in opdracht van het IMG.⁶⁷

Een benadeelde is naar onze mening, wat betreft de rol van de deskundige, op zichzelf met het bestuursrechtelijke besluitmodel in het algemeen niet slechter af dan hij geweest zou zijn in een civiele procedure. Tegenover het ‘voordeel’ van de bestuursrechtelijk ingestoken procedure dat de benadeelde niet zelf de kosten van een deskundige hoeft voor te schieten, staat het ‘nadeel’ dat hij van meet af aan zich gecon-

⁶⁷ Zie bijv. de rechtbankuitspraken van 14 april 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:2586, 7 mei 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:2589, en 15 juli 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:3182. Opvallend is een uitspraak van de rechtbank van 18 november 2020, ECLI:NL:RBNNE:2020:4532, waarin een door benadeelde aangedragen deskundige onvoldoende onafhankelijk werd geacht, gezien zijn adviserende rol bij de beoordeling van de constructieve aanvaardbaarheid van de bouwkundige constructie die het IMG zag als oorzaak van de schade. Het IMG kwam vervolgens in beroep met verklaringen van twee nieuwe onafhankelijk deskundigen en de rechtbank achtte het bewijsvermoeden overtuigend weerlegd.

fronteerd ziet met een IMG-deskundige. Op het punt van de onafhankelijkheid deed zich aanvankelijk een probleem voor, omdat een deel van de experts in het verleden ook werkzaam is geweest in opdracht van NAMen (later) het CVW. Het IMG is daarop aanvullende waarborgen gaan hanteren. Blijkens ABRvS 24 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:374, AB 2021/121, m.nt. Schuite, «JB» 2021/50, m.nt. Bronsema, *O&A* 2021/66, m.nt. Van Amerongen & Schuurmans, en ABRvS 1 december 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2682, AB 2002/177, m.nt. Bröring, is de werkwijze van het IMG met betrekking tot de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de door hem ingeschakelde deskundigen ‘aanvaardbaar’.⁶⁸

Dit ‘aanvaardbaar’ doet wat zuinigjes aan (al is dat in het jargon van de Afdeling bestuursrecht spraak niet zo bedoeld). In elk geval is niet uit te sluiten dat het NAM- of CVW-verleden van deskundigen in de beoordeling nog parten speelt. Ook de deskundigheid van sommige deskundigen blijft een aandachtspunt. Deskundigheid is gevraagd op het gebied van zowel de ondergrond als (bouw)techniek. Een ingeschakelde deskundige is vaak maar op één gebied deskundig en er wordt lang niet altijd iemand met aanvullende deskundigheid ingeschakeld. Uit onlangs geopenbaarde documenten blijkt dat ook het IMG zelf vraagtekens plaatst bij de deskundigheid van deskundigen.⁶⁹ Dit alles

staat los van de keuze voor de bestuursrechtelijke weg van afdoening van mijnbouwschade. Immers, in aanmerking genomen dat deskundigen schaars zijn, zou men ook in een civielrechtelijke context voor de vraag komen te staan waar men voldoende, gezien hun verleden werkelijk onbelaste deskundigen vandaan haalt. Of het nu om bestuursrecht of civiel recht gaat: steeds moet worden geput uit dezelfde (kleine) pool van deskundigen.⁷⁰

Schadebegroting

Nadat is vastgesteld dat er sprake is van bevingschade (causaliteit) in de zin van de TwG, kan de schadebegroting – en ook het schadebegrip zelf – voor de nodige discussie zorgen. Het komt blijkens de rechtspraak herhaaldelijk voor dat de benadeelde zich op het standpunt stelt dat de vergoeding te laag is om de schade te repareren. Net als bij de causaliteit geldt bij de schadebegroting dat het IMG bij zijn besluiten op schadeverzoeken, en dus ook de bestuursrechter bij de beoordeling van de rechtmatigheid van die besluiten, toepassing moet geven aan het civiele aansprakelijkheids-

tekens. Dat blijkt uit onlangs geopenbaarde documenten via de Wet open overheid (Woo). Daarin spreekt het IMG zijn zorgen uit. Letterlijk staat in een van de IMG-nota’s dat de deskundigheid ‘in de volle breedte van de groep van 500 deskundigen niet voldoende aanwezig is. Hier zitten ook veel mensen tussen die feitelijk alleen geschikt zijn om op te nemen’. Ook staat er dat er sprake is van ‘bepaalde deskundigheid’.

68 Vergelijk ook de rechtspraak van het EHRM, waarin is geoordeeld dat art. 6 EVRM rechterlijke colleges niet verbiedt een oordeel te baseren op rapporten opgesteld door gespecialiseerde deskundigen, mits deze voldoende onafhankelijk zijn en de procedure voldoet aan het vereiste van ‘equality of arms’. Zie voor dit laatste EHRM 3 mei 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:0503JUD000718311 (*Letinčić / Croatia*).

69 Zie <https://dvh.nl/groningen/In-tien-jaar-tijd-verandert-de-keurige-Marleen-Lamain-door-de-aardbevingscellende-soms-in-een-boze-vrouw-die-een-IMG-deskundige-het-liefste-aan-wil-vliegen-om-op-te-vouwen-27825748.html>. Citaat: ‘Bij de deskundigheid van de eigen deskundigen, plaatst ook het IMG vraag-

70 Als een nadeel van het bestuursrecht wordt aangevoerd dat de bestuursrechter marginaal toetst. Dit laatste is in zijn algemeenheid onjuist, maar wel correct waar het meer specifiek gaat om de inhoudelijke beoordeling van deskundigeninbreng. Echter, ook de civiele rechter komt op het punt van deze inhoudelijke beoordeling niet verder dan een marginale beoordeling. Een ander punt is dat, in het kader van het IMG, deskundigen hun wijze van beoordelen afstemmen met andere deskundigen (al dan niet via werkinstructies). Indertijd was dat bij de voor NAM werkzame deskundigen, in de civielrechtelijke context, niet anders.

en schadevergoedingsrecht.⁷¹ Als hoofdregel in het civiele schadevergoedingsrecht geldt dat de rechter een hoge mate van vrijheid heeft om de schade te begroten en zo nodig te schatten (art. 6:95 BW). Zie verder ABRvS 24 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2625, AB 2022/176, m.nt. Bröring, waarin de Afdeling bestuursrechtspraak op het punt van de schadebepaling – en de keuze tussen abstracte of concrete schadebepaling – expliciet bij het civiele recht aansluit. Vermogensschade omvat daarbij zowel geleden verlies als gederfde winst (art. 6:96 lid 1 BW).⁷² Uit de jurisprudentie komt naar voren – het is geen verrassing – dat de deskundigen ook bij de bepaling van de omvang van de te vergoeden schade een belangrijke rol spelen.⁷³

Tot de schade horen ook bepaalde kosten ter voorkoming of beperking van schade. Zie allereerst art. 6:184 lid 1, aanhef en onder a, BW: 'Onder de schade waarvoor op grond van de artikelen 173-182 aansprakelijkheid bestaat, vallen ook: de kosten van iedere redelijke maatregel ter voorkoming of beperking van schade door wie dan ook genomen, nadat een ernstige en onmiddellijke dreiging is ontstaan dat scha-

de zal worden veroorzaakt die krachtens die artikelen voor vergoeding in aanmerking komt'. Dit betreft de risicoaansprakelijkheid van de mijnbouwexploitant (NAM, EBN) ex art. 6:177 BW, waarbij 'een ernstige en onmiddellijke dreiging' een belangrijke inperking vormt.

Hiernaast is meer in het algemeen art. 6:96 lid 2, aanhef en onder a, BW van belang: 'Als vermogensschade komen mede voor vergoeding in aanmerking: redelijke kosten ter voorkoming of beperking van schade die als gevolg van de gebeurtenis waarop de aansprakelijkheid berust, mocht worden verwacht'. Het is ons opgevallen dat in de door ons bekeken uitspraken deze bepaling geen aandacht krijgt. Is er sprake van een blinde vlek? Het schadebegrip kan ook kosten ter voorkoming of beperking van schade omvatten, waarbij art. 6:96 lid 2, aanhef en onder a, BW meer ruimte biedt dan art. 6:184 BW. Waarom krijgt eerstgenoemde bepaling geen aandacht? Omdat de besluitvorming beperkt blijft tot de (speciale) aansprakelijkheid ex art. 6:177 BW (risicoaansprakelijkheid) en zich niet uitstrekt over de (algemene) aansprakelijkheid ex art. 6:162 BW (schuldaansprakelijkheid)? Hoe verhouden beide zich dan tot elkaar? Wat is de betekenis van 'gebeurtenis' in art. 6:96 lid 2, aanhef en onder a, BW? Valt alleen een incidentele aardbeving eronder en niet een patroon van aardbevingen? Zou art. 6:162 jo 6:96 lid 2, aanhef en onder a, BW vergeleken met de huidige praktijk niet aanleiding kunnen geven tot een ruimere schadebepaling, omdat meer oog wordt gehouden voor (versterkings!)maatregelen ter voorkoming of beperking van schade?

We laten de beantwoording van de zojuist gestelde vragen graag over aan civilisten. Onze eigen veronderstelling is dat versterkingsmaatregelen (ter voorkoming van schade) net als schadevergoeding (achteraf) een grondslag in het Burgerlijk Wetboek hebben. Zouden wij gelijk hebben, dan is de organisatorische en procedurele scheiding tussen schadevergoeding en versterking ook uit inhoudelijk oogpunt ongelukkig.

71 Zie in algemene zin over schadevaststelling en -bepaling in civiele en bestuursrechtelijke procedures C.H. van Dijk, G. van Rijssen & M.K.G. Tjepkema, *Schadevaststelling in het geding* (Procesrechtelijke reeks van de Nederlandse Vereniging voor Procesrecht nr. 44), Den Haag: Boom Juridisch 2022. Zie m.n. p. 72.

72 Daarnaast omvat het wettelijke schadebegrip ook ander nadeel voor zover de wet op vergoeding hiervan recht geeft. Het bekendste voorbeeld is smartengeld (immateriële schadevergoeding; art. 6:106 BW).

73 Zie nog de al genoemde uitspraak Rb. Noord-Nederland van 10 augustus 2022, ECLI:NL:RBNNE:2022:2902. In deze uitspraak voorziet de rechter niet zelf in de zaak, maar verwijst hij voor de schadebepaling terug naar het IMG. Wellicht zou een civiele rechter zelf, met de inschakeling van eigen deskundige, de kosten calculeren. Maar in geval van betrokkenheid van een gespecialiseerd bestuursorgaan lijkt ons dat niet vanzelfsprekend.

5. Samenvatting en slotbeschouwing

Vooraf

In onze bijdrage staat de bestuursrechtelijke afhandeling van fysieke schade door mijnbouw in Groningen centraal, met bijzondere aandacht voor de tot dusverre daarover gepubliceerde jurisprudentie. Wat is de stand van zaken van de afhandeling van fysieke schade ongeveer tien jaar na de beving die op 16 augustus 2012 te Huizinge plaatsvond en de opmaat was voor publiekrechtelijke schaderegelingen? Voor de beantwoording van deze vraag hebben we onder meer gekeken naar de eerste 90 gepubliceerde rechtbankuitspraken en een aantal uitspraken van de Afdeling bestuursrecht-spraak. Hiermee is gezegd dat deze bijdrage de neerslag is van een eerste verkenning: harde conclusies kunnen nog niet worden getrokken. In deze paragraaf vatten we de belangrijkste bevindingen samen, gevolgd door een aantal opmerkingen die min of meer losstaan van de in onze analyse beschouwde jurisprudentie.

Belangrijkste bevindingen

Allereerst hebben we geconstateerd dat het IMG van start is gegaan in een context gekenmerkt door maatschappelijke onrust en een sterk gedaald vertrouwen in de overheid. Die context kan van invloed zijn op de beeldvorming. We weten niet in hoeverre de taakvervulling door het IMG heeft bijgedragen aan herstel van vertrouwen, want we hebben dat niet onderzocht.

Op grond van onze analyse kunnen we wel concluderen dat het aantal bezwaarschriften (tegen ongeveer 6% van de primaire besluiten) en beroepschriften (in dezelfde orde) verhoudingsgewijs niet opvallend hoog of juist laag is. In een derde van de uitspraken die inhoudelijk over toekenning van vergoeding voor fysieke schade gaan krijgt eiser geheel of gedeeltelijk gelijk, in twee derde van de gevallen ongelijk. Ook dit vinden we niet verrassend. Gezien de aard van de aan de orde zijnde zaken is evenmin opvallend dat veel zaken inhoudelijk gaan over

causaliteit en de herstelmethode (schadebegroting).

Twee bevindingen zijn wel opmerkelijk. In de eerste plaats springt het relatief grote aantal beroepen tegen niet-ontvankelijk verklaring wegens overschrijding van de bezwaartermijn in het oog. Wij kunnen ons voorstellen dat het IMG aandacht aan deze kwestie schenkt en – naast nog meer voorlichting te geven over de betekenis van de bezwaartermijn – nagaat of er, omdat het om een tweepartijengeschillen gaat, niet soepeler met termijnoverschrijding in bezwaar kan worden omgegaan. Uiteraard blijft begrenzing in tijd noodzakelijk. Dat neemt niet weg dat in het kader van herstelbeleid (over hoe om te gaan met verzoeken om terug te komen van een rechtens onaantastbaar geworden besluit) dan wel in het licht van de jurisprudentie volgens welke de bezwaartermijn niet meer van openbare orde is, tot enige versoepeling kan worden gekomen. Een zeer strikte hantering van de bezwaartermijn achten wij niet meer van deze tijd.⁷⁴

Een tweede opmerkelijke bevinding is dat de inschakeling door eisers van juridische en technische ondersteuning duidelijk vaker tot succes voor de schademelders leidt dan in de gevallen waarin deze inschakeling niet heeft plaatsgehad. Deze bevinding bevestigt de relevantie en wenselijkheid van het (aangenomen) amendement van Beckerman over juridische en technische ondersteuning van bewoners die met schadevergoeding en/of versterking te maken hebben.

Uiteraard hebben we ook gekeken naar de kwestie van de causaliteit en het daarmee samenhangende wettelijke bewijsvermoeden, de rol van deskundigen en de schadebegroting. Het IMG heeft bewijsbeleid opgesteld over hoe

74 We verwijzen naar de Kamerbrief van 11 juli 2022, Acties kabinet bevorderen menselijke maat wetten en regels, waarin eveneens enige soepelheid wordt bepleit op het punt van termijnoverschrijding door de burger. Zie https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2022Z14921&did=2022D30807

om te gaan met het wettelijk bewijsvermoeden. Dit bewijsbeleid, gebaseerd op het Paneladvies van 22 januari 2019, houdt in dat het bewijsvermoeden is weerlegd ‘indien deze schade evident en aantoonbaar het gevolg is van een andere oorzaak dan door beweging van de bodem als gevolg van de aanleg of exploitatie van een mijnbouwwerk ten behoeve van het winnen van gas uit het Groningenveld.’ Naar onze mening is dit bewijsbeleid voor benadeelden gunstiger dan hetgeen de Hoge Raad – een half jaar na het verschijnen van het Paneladvies – in zijn beantwoording van enkele prejudiciële vragen verwoordt. Dit bewijsbeleid is door de Afdeling bestuursrechtspraak rechtmatig geacht. Wat betreft de toepassing door de rechtbank van het wettelijke bewijsvermoeden in het licht van het bewijsbeleid hebben we geen bijzonderheden gesignaleerd, behalve dat (ook) het gros van de rechtbankprocedures neerkomt op een ‘battle of the experts’. We konden in onze bijdrage niet voorbijgaan aan de wijziging van het bewijsbeleid van het IMG van 17 mei 2021, dat door de Afdeling bestuursrechtspraak eveneens in orde is bevonden. We weten nog niet precies wat we van deze beleidswijziging – en het akkoord gaan daarmee door de Afdeling bestuursrechtspraak – moeten vinden (zie hieronder nader).

Belangrijk – maar gezien de aard van de betrokken zaken niet opmerkelijk – is de grote invloed van deskundigen op de inhoud van schadebesluiten, op het punt van zowel de causaliteit als de schadebegroting, en de uitkomsten van beroepsprocedures over deze besluiten. In verband met schaarste aan deskundigen ontkwam het IMG er niet aan om deskundigen met een NAM/CVW-verleden in te schakelen. Juist omdat het veelal om een ‘battle of the experts’ gaat is dit – en blijft dit vooralsnog – een zwakke stee in het stelsel van schadeafdoening (ondanks alle inzet van het IMG om de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van zijn deskundigen te bevorderen). Ook de deskundigheid van de ingeschakelde deskundigen zou soms te beperkt kunnen zijn.

Slotopmerkingen

Inmiddels kan worden vastgesteld dat het IMG en zijn voorganger de TCMG enorm veel werk hebben verzet,⁷⁵ en we hebben niet de indruk gekregen dat – op z’n Gronings uitgedrukt – het IMG in het algemeen slecht werk levert. Een in het algemeen rechtmatige uitvoering van een schaderegeling is echter geen panacee voor door burgers gepercipieerde onrechtvaardigheid.⁷⁶

Wij hebben ons zijdelings afgevraagd of het bestuursrechtelijke besluitmodel voor hen nadelig is waar het gaat om de beoordeling van de causaliteit en de rol van deskundigen. Betekent dit model niet dat het IMG door het nemen van besluiten waarvoor door dit bestuursorgaan zelf deskundigen zijn ingeschakeld, sterk in het voordeel is? In de perceptie van benadeelden zou het kunnen zijn dat het polariserende (civielrechtelijke) model van twee partijen ten overstaan van de rechter eerlijker is, en ten minste meer rolduidelijkheid verschaft. Is met de keuze voor het bestuursrecht in inhoudelijk opzicht geen verkeerde stap gezet? Wij maken hierover nog een paar opmerkingen los van onze analyse van rechtspraak.

Allereerst lijkt het ons gezien de enorme aantallen ondoenlijk om alle schadeclaims – denk ook aan claims over andere dan fysieke schade – bij de civiele rechter onder te brengen. Bovendien wordt de stap terug naar de vroegere schadeafhandeling met een hoofdrol voor NAM

75 Er zijn al ongeveer 150.000 schademeldingen afgehandeld (stavaza juli 2022). Zie ook Herman Damveld, *Gaswinning Groningen 10 jaar na de aardbeving bij Huizinge*, <http://houdgroningenovereind.nl/Huizinge-Plus10.html>, par. 1.9.

76 Dat méér nodig is, komt onder meer naar voren in C. Ruppert, *Regelingen voor collectieve schade*, Den Haag: Boom juridisch, 2021. Zie voorts G. Kuipers, *Beschadigd vertrouwen. Vertrouwenwekkend schadebeleid na door de overheid gefaciliteerde schade*, Deventer: Wolters Kluwer, 2021.

nauwelijks bepleit.⁷⁷ Zou een procedure bij de civiele rechter na een schadebesluit van het IMG dan een alternatief kunnen zijn? Wij kunnen ons niet voorstellen dat de houding van de civiele rechter tegenover een dergelijk besluit, tot stand gekomen na beoordeling van een eventuele zienswijze en in elk geval na een heroverweging in bezwaar, anders zou zijn dan die van de bestuursrechter. Ook de civiele rechter moet dan het besluit tot uitgangspunt nemen en sterk koersen op de bevindingen van experts, terwijl de beoordeling van de kwaliteit van deskundigenberichten – op het punt van de onafhankelijkheid, onpartijdigheid en deskundigheid – in het civiele recht niet wezenlijk anders is dan in het bestuursrecht. Daarbij zal ook de civiele rechter net als de bestuursrechter om redenen van gelijke behandeling hechten aan een stelselmatige aanpak in de deskundigeninbreng en de causaliteitsbeoordeling door het IMG.

Een vergelijking tussen de bestuursrechtelijke en de civiele procedure, door de bestuursrechtelijke gang van zaken langs de civiele lat van de stel- en bewijslast te leggen, is verder lastig te maken: ze is in hoge mate speculatief. Moet het besluitmodel ondergeschikt worden gemaakt aan het civiele aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht? Hoe dan? Wat betekent dat voor de toepassing van beginselen van behoorlijk bestuur? Graag nodigen wij civilisten uit om nader op deze vragen in te gaan.

Wel durven we de stelling aan dat het door het IMG gehanteerde bewijsbeleid voor benadeelden in het algemeen aantrekkelijk is. Dit geldt voor het bewijsbeleid zoals gebaseerd op het Panel-advies van 22 januari 2019. De beleidsaanpassing van 17 mei 2021 betekent een inperking van de toepasselijkheid van het bewijsvermoeden: het gebied van de gasopslag bij Norg wordt in beginsel van de toepasselijkheid van

dit bewijsvermoeden uitgesloten. Op dit punt stoelt de beleidswijziging op de gedachte dat in het desbetreffende gebied elke aanvraag om schadevergoeding sowieso moet worden afgewezen, omdat diepe bodemdaling in verband met de gasopslag geen schade kan veroorzaken. Volgens de lijn van de Hoge Raad zou dit voor het weerleggen van het bewijsvermoeden voldoende kunnen zijn. Maar niet volgens het tot dusverre gehanteerde bewijsbeleid van het IMG, omdat in dat kader tevens moet worden aangegeven wat dan *wel* de schadeoorzaak is. Het niet meer van toepassing laten zijn van dit bewijsbeleid heeft dus voor het IMG als voordeel dat het zich voor het betrokken gebied niet meer om die andere, uitsluitende schadeoorzaak hoeft te bekommeren. We signaleren dat de beperking van het effectgebied zich niet goed verdraagt met de tekst van art. 6:177a BW, waarin 'Norg' uitdrukkelijk wordt genoemd. Ze krijgt dan ook nog een staartje.⁷⁸

Ten tweede vragen wij ons af of, voor zover het effectgebied ongewijzigd blijft, er met de beleidsaanpassing toch niet iets van het bewijsvermoeden wordt afgesnoept. Weliswaar wordt in de Afdelingsuitspraak van 8 juni 2022 vastgehouden aan de regel dat het IMG voor het weerleggen van het bewijsvermoeden een andere, uitsluitende oorzaak moet aanvoeren. Maar het gebruik van de 'trillingstool' zou in de hand kunnen werken dat eerder een dergelijke oorzaak wordt aangenomen (in plaats van dat de 'trillingstool' alleen een rol in de plussfeer

⁷⁷ Laat staan dat NAM daar zin in zou hebben. Overigens kunnen wij ons voor enkele grote zaken, zoals die over lekkende mestkelders, wel voorstellen dat een civiele procedure wordt gevoerd.

⁷⁸ In moties is gevraagd om de territoriale reikwijdte van het bewijsvermoeden niet in te perken. Zie onder andere *Kamerstukken II 2021/22*, 33529, nr. 905, en *Kamerstukken II 2021/22*, 33529, nr. 973, waarin een motie (van Grinwis en Mulder) over de toepasselijkheid van het bewijsvermoeden voor 'Norg' (en ook 'Grijpskerk') zijn aangenomen, zodat weer afstand is genomen van de gedachte dat diepe bodemdaling (-stijging) niet met schade gepaard kan gaan. Ook het verder vullen van de gasopslag dan 80% (in verband met de energiecrisis) vormt een argument ten gunste van de toepasselijkheid van het wettelijke bewijsvermoeden.

vervult). Zo ja, dan is geen sprake van een aanvulling van het beleid, maar van een wezenlijke verandering ervan (waarvan gezegd zou kunnen worden dat het bewijsbeleid daarmee opschuift richting het oordeel van de Hoge Raad over het weerleggen van het bewijsvermoeden). Het is kortom interessant om nadere jurisprudentie over het gewijzigde bewijsbeleid scherp in de gaten te houden.

Een ander aandachtspunt blijft de scheiding tussen schadevergoeding en versterking, waarbij de betekenis van art. 6:96 lid 2, aanhef en onder a, BW – en art. 6:184 BW – opheldering verdient. Het is een verbetering dat sinds de laatste kabinetsformatie naast de schadevergoeding ook de versterking onder de minister – lees: staatssecretaris Vijlbrief – van EZK valt, in plaats van onder twee departementen.⁷⁹ Of dat inderdaad tot een betere afstemming leidt, moet gelet op de betrokkenheid van verschillende organisaties – de NCG en het IMG – en uiteenlopende trajecten van besluitvorming en rechtsbescherming nog worden afgewacht.⁸⁰ Maar het is een gunstig teken dat eindelijk ook meer gekeken gaat worden naar schade aan fundamenteën (die door de splitsing tussen schadevergoeding en versterking gemakkelijk tussen wal en schip kan raken);⁸¹ de bewonersorganisaties Groninger Gasberaad en Groninger Bodembeweging hebben er jaren geleden al op aangedrongen.

Bij dit alles moet worden beseft dat een adequate uitvoeringsorganisatie er uiteraard niet één-twee-drie staat en dat het IMG met diverse zaken heeft geworsteld en nog worstelt. Dan gaat het onder meer om de besproken deskundigeninbreng en om de impact van de wettelij-

ke opdracht om in de context van het bestuursrechtelijke besluitmodel het civiele aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht toe te passen en tegelijkertijd ruimhartigheid te betrachten.

Tot slot herhalen wij dat onze bijdrage een verkennend karakter heeft. De door ons bestudeerde rechtbankuitspraken beslaan een periode van twee jaar: de periode 20 mei 2020 tot 10 mei 2022. In de drie maanden daarna, toen wij de laatste hand aan ons stuk legden, waren er alweer ongeveer 30 nieuwe uitspraken gepubliceerd. Mogelijk is met de door ons besproken jurisprudentie – inclusief die van de Afdeling bestuursrechtspraak, waaronder een paar principiële uitspraken – de toon gezet. Maar we kunnen niet uitsluiten dat de nieuwe jurisprudentie nog verrassingen laat zien. Bovendien hebben wij het alleen maar gehad over fysieke schade. Kortom, onze bijdrage tien jaar na ‘Huiszinge’ is slechts een tussenbericht.

Over de auteurs

Prof. mr. H.E. Bröring

Herman Bröring is hoogleraar bestuursrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Dr. K. de Bakker

Karel de Bakker is bestuurskundige, gespecialiseerd in risicomanagement.

Mr. dr. R.D. Lubach

Rense Lubach is senior-advocaat bij Nysingh advocaten-notarissen, gespecialiseerd in overheidsprivaatrecht en (bestuursrechtelijk) schadevergoedingsrecht.

⁷⁹ Novelle verbetering uitvoerbaarheid.

⁸⁰ Zie ook de Kamerbrief van de Minister van EZK van 24 november 2021, *Kamerstukken II* 33529, nr. 933, die niet kan verhullen dat met de onderlinge samenwerking nog weinig voortgang was geboekt.

⁸¹ Voorjaarsnota 2022, *Kamerstukken II* 2021/22, 36120, nr. 1, p. 23, en Bijlage 4, Groningen schade en versterken.

OPINIE

9. De feilbare bestuursrechter

Een pleidooi voor het treffen van een wettelijke regeling inzake het laten vervallen en herstellen van uitspraken.

Mr. dr. L.M. Koenraad

Uitspraken van bestuursrechters kunnen op diverse manieren uit de rechtswereld verdwijnen. De auteur beschrijft de gevolgen van vernietiging, herziening, vervallenverklaring en herstel. Aan de hand daarvan pleit hij voor het treffen van een wettelijke regeling inzake het laten vervallen en herstellen van uitspraken.

1. Inleiding

Wij weten tegenwoordig veel over uitspraken die door een bestuursrechter worden gedaan (hierna: uitspraken). Denk hierbij onder meer aan de talloze publicaties over onder meer het definitief beslechten van geschillen met de overheid, de taak van de bestuursrechter en de behoefte aan responsieve bestuursrechters die maatwerk leveren. Er is echter verrassend weinig bekend over het daadwerkelijk ontnemen van rechtskracht aan uitspraken. Dat gegeven inspireerde mij tot nadenken over deze materie. Het resultaat daarvan is neergelegd in deze opinie.¹

Ik bespreek de diverse mogelijkheden: vernietiging, herziening, vervallenverklaring en herstel van einduitspraken (art. 8:66 Awb).² Die

mogelijkheden hebben met elkaar gemeen dat een aan de Staat der Nederlanden toe te rekenen rechtshandeling uit de rechtswereld verdwijnt. Vervolgens moet worden vastgesteld dat geen wettelijke grondslag bestaat voor het laten vervallen en herstellen van einduitspraken.³ Die rechtshandelingen hebben dus, zullen we maar zeggen, een wankel basis. Daarover lijkt niemand zich druk te maken. Is dat terecht?

Om die vraag adequaat te kunnen beantwoorden, wordt eerst aandacht besteed aan de structuur van de uitspraak (par. 2) en de betekenis van enkele belangrijke begrippen (par. 3). Daarna volgt een vergelijking van de diverse mogelijkheden met elkaar (par. 4), een analyse van de gevolgen die het verdwijnen van een uitspraak kan hebben (par. 5) en een beschrij-

1 De tekst van deze opinie is voor een deel geïnspireerd door mijn commentaar op art. 8:119 Awb (augustus 2019), in *Module Algemeen Bestuursrecht*, Deventer: Wolters Kluwer. Tijdens het schrijven van dat commentaar begonnen mijn gedachten over de gevolgen van herziening – en die van vernietiging, vervallenverklaring en herstel – zich te ontwikkelen.

2 Buiten beschouwing blijven dus: tussenuitspraken (art. 8:80a Awb) waarbij toepassing aan de bestuurlijke lus (art. 8:51a Awb) wordt gegeven, uitspraken van voorzieningenrechters die volstaan met het treffen van een ordemaatregel (art. 8:84 Awb) en procesbeslissingen over bijvoorbeeld de kwestie wie als partij aan het

geding kan deelnemen (art. 8:26 Awb). Die instrumenten fungeren namelijk slechts als middelen ter voorbereiding van de definitieve beslissing op het (hoger) beroep door de bestuursrechter, en hebben – daarom – slechts een voorlopig karakter.

3 Lees in dit verband reeds J.C.A. de Poorter, 'De mogelijkheden en onmogelijkheden van herziening, vervallenverklaring en rectificatie van rechterlijke uitspraken', «JBplus» 2006/3, p. 114-128. Die bijdrage concentreert zich op procedurele aspecten. De materiële kant van de zaak – wat gebeurt er precies als een uitspraak 'slachtoffer' van herziening, vervallenverklaring of herstel (rectificatie) wordt – blijft buiten beeld.