

Een schadefonds voor de mijnbouwschade in Groningen?

AV&S 2017/27

Geduceerden van de mijnbouwschade in Groningen kregen tot nu toe te maken met allerlei problemen als zij hun schade wilden verhalen op de exploitant, de Nederlandse Aardolie Maatschappij. De NAM heeft zich inmiddels teruggetrokken uit het schadeafwikkelingstraject. Er wordt nu door de Nationaal Coördinator Groningen gewerkt aan de oprichting van een schadefonds. Zou zo'n schadefonds de problemen van geduceerden inderdaad kunnen oplossen?

1. Inleiding

De afgelopen maanden klonk de roep om een andere wijze van schadeafwikkeling van de mijnbouwschade in Groningen steeds luider.² Het rapport van de Onderzoeksraad voor veiligheid roept op tot 'een ruimhartige compensatie en een eenvoudiger proces van schadeafwikkeling'³ met 'een rol voor andere organen en departementen' dan het Ministerie van Economische Zaken⁴. De Onafhankelijke Raadsman meent dat 'een onafhankelijk schadeprotocol'⁵ nodig is. De Nationale ombudsman brengt in beeld hoe de nieuwe schadeafwikkeling eruit zou moeten zien: een ruimhartige vergoeding en oprichting van een schadefonds.⁶ In een rapport van de Rijksuniversiteit Groningen wordt gepleit voor de oprichting van een rampenfonds.⁷ De Nationaal Coördinator Groningen (NCG) kondigde 31 maart jongstleden aan dat de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM) zich zal terugtrekken uit het huidige schadeafwikkelingstraject dat op zoveel weerstand stuitte.

Een andere wijze van schadeafwikkeling zou kunnen bestaan uit de oprichting van een schadefonds. Een fonds is

een voor een bepaald doel bijeengebrachte som geld⁸ – in het geval van Groningen zou een fonds financiële vergoedingen uitkeren aan geduceerden van de mijnbouwschade in Groningen. Door de grote aantallen geduceerden met serieuze schadeposten ligt de oprichting van een schadefonds voor de hand. In Groningen staan het leven en de gezondheid van 376.000 mensen op het spel. In het aardbevingsgebied bevinden zich 245.000 woningen⁹, waarvan 77.000¹⁰ reeds beschadigd zijn geraakt. De mijnbouwschade zal zich naar verwachting nog de komende twintig jaar blijven voordoen als gevolg van de gaswinning.¹¹ Inmiddels heeft Minister Kamp toegezegd dat er een schadefonds moet komen.¹²

Ook de Wet tegemoetkoming schade bij rampen is een fonds, dat schade vergoedt als gevolg van (onder meer) aardbevingen.¹³ Voor de aardbevingen in Groningen als gevolg van de gaswinning biedt deze wet echter geen soelaas, omdat de wet alleen een tegemoetkoming biedt voor de gevolgen van natuurrampen die niet elders verhaalbaar zijn.¹⁴ Voor de gevolgen van de aardgaswinning hebben de geduceerden verhaal op de exploitant van de aardgaswinning: de NAM.

De vraag die centraal staat in dit artikel is op welke wijze een schadefonds een oplossing kan vormen voor de problemen bij de schadeafwikkeling van mijnbouwschade in Groningen. Daartoe zal ik na deze inleiding bespreken met welke problemen de schadeafwikkeling tot nog toe gepaard gaat (par. 2). De recente plannen van de Nationaal Coördinator Groningen zullen worden geschetst en beoordeeld (par. 3). Blijken zal, dat die plannen een aanzet in de goede richting zijn, maar nog niet ver genoeg strekken. Dan wordt beschreven op welke wijze een schadefonds gestalte zou moeten krijgen om de problemen te écarteren (par. 4). Gezocht wordt naar aanknopingspunten voor een plicht tot oprichting van zo'n schadefonds (par. 5). Afgesloten zal worden met het antwoord op de vraag op welke wijze een schadefonds een oplossing kan vormen voor de geconstateerde problemen in Groningen (par. 6).

1 Mr. dr. Janet van de Bunt is universitair docent burgerlijk recht bij de afdeling Moot Court van de Universiteit Leiden en tevens zelfstandig adviseur te Den Haag. Dit artikel is een bewerking van de lezing die zij verzorgde op 19 april op het gaswinningscongres in Groningen. Eerder schreef zij in opdracht van de Provincie Groningen *De mijnbouwschade in Groningen beschouwd als ramp*. Citeerwijze: J. van den Bunt, 'Een schadefonds voor de mijnbouwschade in Groningen?', *AV&S* 2017/27, afl. 4.

2 Onder mijnbouwschade valt de schade veroorzaakt door aardbevingen, door zetting en bodemdaling als bedoeld in art. 177 van boek 6 BW. Over deze terminologie is discussie geweest in de Tweede Kamer, zie bijv. *Kamerstukken II* 2015/16, 33529, 237 (Motie van Jan Vos en Van Tongeren). Met ingang van 1 januari 2017 is dit artikel gewijzigd, *Stb.* 2016, 558. Ook is art. 177a van boek 6 BW ingevoegd, dat op 31 december 2016 in werking is getreden, *Stb.* 2016, 553. Zie hierover G. H. Lankhorst, Commentaar op art. 6:177a BW, in: *Tekst en Commentaar Burgerlijk Wetboek*, Deventer: Wolters Kluwer 2015 (online, laatst bijgewerkt 15 februari 2017).

3 Onderzoeksraad voor de veiligheid, *Aardbevingsrisico's in Groningen, Stand van zaken opvolging aanbevelingen*, 2017, p. 20, Onderzoeksraad.nl.

4 Onderzoeksraad voor de veiligheid, *Aardbevingsrisico's in Groningen, Stand van zaken opvolging aanbevelingen*, 2017, p. 20-21, Onderzoeksraad.nl.

5 Onafhankelijke Raadsman, *Jaarrapportage 2016, 2017*, p. 5, OnafhankelijkeRaadsman.nl.

6 Nationale Ombudsman, *Een fundament met scheuren: stop met bouwen op wantrouwen en neem Groningers serieus*, 6 april 2017, Nationaleombudsman.nl.

7 S. Krouwer, M. Uri & S. de Wijs, *De governance van de afhandeling van mijnbouwschade*, 2016, p. 37, Provinciegroningen.nl.

8 Aldus Vandale.nl.

9 Zo blijkt uit gegevens uit de gemeentelijke basisadministratie van de twaalf gemeenten uit het aardbevingsgebied die met de Nationaal Coördinator Groningen samenwerken.

10 Zie de cijfers van schademeldingen op Nam.nl.

11 Zie de voorspellingen op aardgas-in-nederland.nl.

12 Minister Kamp: 'Er moet een schadefonds komen', *RTV Noord* 4 juli 2017.

13 Die aardbeving moet dan een magnitude hebben van 4,5 op de schaal van Richter. Ook als de aardbeving minder hevig is, maar de gevolgen van de aardbeving voldoen aan de genoemde voorwaarden van art. 1 Wet veiligheidsregio's, is de Wet tegemoetkoming schade bij rampen van toepassing. De aardbevingen in Groningen als gevolg van de gaswinning vinden dicht onder het aardoppervlakte plaats, waardoor ook lichtere aardbevingen al schade toebrengen, knmi.nl.

14 Art. 4 lid 3 aanhef en onder b Wet tegemoetkoming schade bij rampen.

2. Problemen bij de schadeafwikkeling

Wanneer de gedupeerden in Groningen de mijnbouwschade vergoed willen krijgen via het aansprakelijkheidsrecht kunnen zij verschillende problemen tegenkomen. Het inventariseren van deze problemen kan behulpzaam zijn bij het vormgeven aan een alternatieve wijze van schade vergoeden, namelijk via een schadefonds. Er zijn problemen in het aansprakelijkheidsrecht en problemen rondom het aansprakelijkheidsrecht.

2.1 Problemen in het aansprakelijkheidsrecht

De problemen in het aansprakelijkheidsrecht zijn tweeledig. Ten eerste zijn er onbeantwoorde juridische vragen met betrekking tot de vergoeding van mijnbouwschade. Dat is een kwestie van rechtsontwikkeling die verder moet worden gebracht. Voor gedupeerden is nog niet helemaal helder wie zij behalve de NAM aansprakelijk kunnen stellen.¹⁵ Ook is onvoldoende uitgekristalliseerd op grond waarvan deze aansprakelijke partijen moeten worden aangesproken.¹⁶ Voorts is onvoldoende duidelijk welke schadeposten van gedupeerden vergoed moeten worden volgens het BW. Het betreft mogelijk schade aan onroerende zaken, waardedaling van onroerende zaken, immateriële schade als gevolg van angst en stress voor (dreigende) aardbevingen en hun gevolgen, derving van woongenot¹⁷ en kosten ter versterking van onroerende zaken ter voorkoming of preventie van schade. Als de rechter al duidelijk maakt dat een bepaalde post voor vergoeding in aanmerking komt, is daarmee de wijze van berekening van de schade nog niet gegeven.¹⁸

In de tweede plaats zal het causaal verband dat moet leiden tot de vestiging van aansprakelijkheid in individuele gevallen tot problemen kunnen leiden. Een gedupeerde moet namelijk het *condicio sine qua non*-verband tussen de schadeveroorzakende gebeurtenis, de mijnbouwactiviteiten, en de schade aantonen. Het verband tussen gaswinning en aardbevingen en bodemdaling in Groningen staat al bijna vijftig jaar vast.¹⁹ De problemen ontstaan bij het vaststellen van het causaal verband tussen de aardbevingen en bodemdaling en de schade.²⁰ Mogelijk zouden ook

andere oorzaken de schade kunnen veroorzaken, zoals de NAM en de organisatie die voor hen de schade afwikkelde, het Centrum Veilig Wonen, jegens gedupeerden hebben aangevoerd.²¹ Bijvoorbeeld bij schade aan onroerende zaken: constructieve fouten, grondwaterdaling of achterstallig onderhoud, bij waardedaling van onroerende zaken: de economische krimp van de regio, bij angst en stress: relatieproblemen of drukte op het werk.

Sinds 31 december 2016 geldt een wettelijk bewijsvermoeden voor fysieke schade aan gebouwen en werken als een gedupeerde aannemelijk maakt dat zijn schade naar haar aard redelijkerwijs schade als gevolg van exploitatie van het Groningerveld zou kunnen zijn (art. 6:177a BW).²² Met het tegemoetkomen in de bewijslast van het causaal verband, wordt enigszins recht gedaan aan de benarde bewijspositie van gedupeerden, die er niet voor hebben gekozen boven een gasveld te wonen.²³ De NAM kan het bewijsvermoeden ontzenuwen, waarna de gedupeerde weer aan zet is. Het is nog niet duidelijk wat zal gelden als het ontzenuwen van het bewijsvermoeden; dat zal de rechter uit moeten maken.

2.2 Problemen rondom het aansprakelijkheidsrecht

Als probleem rondom het aansprakelijkheidsrecht kan de *lange duur* van de civiele procedure worden genoemd. Dat komt door de verschillende procedures die door diverse groepen gedupeerden worden aangespannen, waarbij verschillende rechtsvragen worden voorgelegd. Er zijn drie civiele procedures die in het oog springen, waarvan in twee gevallen reeds een definitieve uitspraak is gedaan.²⁴ Vanwege de grote belangen zullen de NAM en de Staat geneigd zijn tot doorprocederen – zoals het hoger beroep van de NAM in twee van de zaken aantoonde. Wat wringt is dat hele grote groepen gedupeerden in Groningen jarenlang in onzekerheid zullen verkeren over de vraag of zij hun schade vergoed krijgen en wie zij daartoe kunnen aanspreken. Met een procedure met veel gedupeerden waar zulke grote belangen op het spel staan en belangrijke rechtsvragen aan de orde zijn, zal tot aan de Hoge Raad geprocedeerd kunnen worden en dat kan wel tien jaar duren. Van de mogelijkheid prejudici-

15 Ook Energie Beheer Nederland is aansprakelijk, dat in eigendom is van het Ministerie van Economische Zaken. Vgl. Rb. Noord-Nederland 5 oktober 2016, ECLI:NL:RBNNE:2016:4402, r.o. 4.9, *M en R* 2017/21, m.nt. F.C.S. Warendorf. Wellicht zijn ook andere entiteiten toebehorend aan de Staat aansprakelijk.

16 Art. 6:162 BW, art. 6:177 BW en art. 6:184 BW komen in aanmerking.

17 Zie over voorgaande twee schadeposten: Rb. Noord-Nederland 1 maart 2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:715.

18 Dit zou eventueel in een schadestaatprocedure aan de orde kunnen komen.

19 In 1993 werd het causaal verband tussen gaswinning en aardbevingen reeds vastgesteld in het *Eindrapport multidisciplinair onderzoek naar de relatie tussen gaswinning en aardbevingen in Noord-Nederland* van de Begeleidingscommissie Onderzoek Aardbevingen. Die commissie werd voorgezeten door het KNMI en was door de Ministeries van Economische Zaken en Verkeer en Waterstaat opgericht. <https://Bibliotheek.knmi.nl>.

20 Zie hierover ook: R.D. Lubach, 'Verhaal van schade door gaswinning', *O&A* 2014/2, afl. 1; E. Gijsselaar, R. Rijnhout & J. Emaus, 'Gasboringen in Groningen en de aansprakelijkheid van de NAM', *AA* 2014, p. 801-813; J. van Dunné, 'Mijn en dijn in de Mijnbouwwet 2003, Het demasqué van een wetgever op het Groningen gasveld', *NJB* 2014/2264, afl. 44/45 (p. 3122-3132); F. Oldenhuis, 'Aansprakelijkheid van de mijnbouwexploitant, Over causaliteit en preventie', *NJB* 2015, afl. 26 (p. 1724-1732); P. Bluemink, 'Civielrechtelijke aansprakelijkheid voor bevingsschade in Groningen', *AV&S* 2015/7, afl. 2 (p. 44-53); J. van Dunné, 'De Wet bewijsvermoeden gaswinning Groningen, laatste bedrijf', *NJB* 2016/2062, afl. 40 (p. 2975-2979).

21 Zie over de restrictieve vergoedingscultuur van de NAM met een uitleg van het causaal verband dat onverenigbaar is met het Burgerlijk Wetboek ook F. Oldenhuis, 'Aansprakelijkheid van de mijnbouwexploitant, Over causaliteit en preventie', *NJB* 2015, afl. 26 (p. 1729).

22 Zie ook noot 2. Ingevolge art. 68a lid 1 Overgangswet NBW heeft dit artikel onmiddellijke werking. Dat betekent dat het bewijsvermoeden ook van toepassing is op schades die zijn ontstaan vóór inwerkingtreding van het artikel op schade die nog niet zijn afgehandeld. In lopende rechtszaken kan de rechter op grond van art. 74 lid 2 Overgangswet NBW partijen gelegenheid geven hun stellingen en conclusies aan te passen aan het nieuwe artikel. Vgl. ook de noot van Warendorf bij Rb. Noord-Nederland 5 oktober 2016, ECLI:NL:RBNNE:2016:4402, *M en R* 2017/21 m.nt. F.C.S. Warendorf. In r.o. 4.18 past de rechtbank het bewijsvermoeden toe.

23 Enzo F. Oldenhuis 2015, p. 1728.

24 Rb. Noord-Nederland 2 september 2015, ECLI:NL:RBNNE:2015:4185, *NJF* 2015/419; Rb. Noord-Nederland 5 oktober 2016, ECLI:NL:RBNNE:2016:4402, *M en R* 2017/21, m.nt. F.C.S. Warendorf; Rb. Noord-Nederland 1 maart 2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:715. De drie genoemde procedures lijken een bredere reikwijdte te hebben. Er zijn echter meer procedures met betrekking tot aardbevingsschade aangespannen, bijvoorbeeld: Rb. Noord-Nederland 21 december 2016, ECLI:NL:RBNNE:2016:5609 (over art. 6:184 BW); Rb. Noord-Nederland 13 november 2015, ECLI:NL:RBNNE:2015:5221 (bevel tot staking gaswinning).

ele vragen te stellen om de procedures te bekorten hebben de lagere rechters tot nog toe helaas geen gebruikgemaakt. De lange civiele procedure is dus een probleem voor de gedupeerden in Groningen.

Daarnaast geldt ook dat in deze civiele procedures ongelijke spelers het tegenover elkaar opnemen: een duidelijke kwestie van 'inequality of arms'. Het is de individuele burger die het opneemt tegen de NAM en/of de Staat die vrijwel onbeperkte financiële middelen tot hun beschikking hebben.

Met het oog op deze lange procedures en de grote aantallen gedupeerden ligt een gestroomlijnde buitengerechtelijke schadeafwikkeling voor de hand. De verantwoordelijkheid voor de schadeafwikkeling lag tot nog toe bij de NAM. Nu de NAM recent uit het proces van schadeafwikkeling is gestapt, gaat dat veranderen.²⁵ Ik zal kort ingaan op de praktijk van schadeafwikkeling zoals die tot nog toe plaatsvond.

Vaststaat in elk geval dat de NAM aansprakelijk is voor de mijnbouwschade als exploitant op grond van art. 6:177 BW. De NAM is een joint venture van beursgenoteerde bedrijven Shell en ExxonMobil, en heeft dus een duidelijk winst-oogmerk. De schadeafwikkeling is sinds 2015 uitbesteed geweest door de NAM aan het al eerdergenoemde CVW.²⁶ De aandelen van het CVW zijn in handen van de bedrijven Arcadis en CED. Belangrijk is dat de gedupeerden aangeven geen vertrouwen in het CVW te hebben.²⁷ Dat heeft te maken met het gebrek aan onafhankelijkheid van het Centrum Veilig Wonen. Het CVW werd namelijk gefinancierd door de NAM.²⁸ Geluiden klinken op dat het CVW een vlotte afhandeling tegenwerkt²⁹, uit alle macht het schadebedrag laag probeert te houden³⁰, de juridische afdeling van Shell uiteindelijk beslist of een schikking (in de zin van art. 7:900 BW e.v.) doorgaat of niet³¹ en een schadeprotocol hanteert dat door de NAM is opgesteld en het Burgerlijk Wetboek niet als leidraad heeft³². Omdat de voorwaarden van het schadeprotocol door een commerciële partij in het eigen belang zijn opgesteld, is er een gebrek aan wat *materiële rechtvaardigheid* zou kunnen worden genoemd.

Voor het verklaren waarom gedupeerden het schadeafwikkelingstraject van het CVW als negatief beoordelen is voorts

de notie van *procedurele rechtvaardigheid* behulpzaam.³³ Volgens de notie van procedurele rechtvaardigheid zullen gedupeerden de uitkomst van een procedure accepteren ongeacht of deze positief of negatief is als aan drie voorwaarden is voldaan: ten eerste moet de gedupeerde kunnen participeren in het proces en zijn kant van het verhaal kunnen doen; ten tweede moet de gedupeerde respectvol en waardig worden bejegend door de persoon die het proces implementeert; en ten derde is degene die over het proces beslist onpartijdig en neutraal.

In Groningen gebeurde het volgende. De gedupeerde in Groningen kon zijn verhaal niet doen in de procedure van het Centrum Veilig Wonen – er was daar alleen ruimte voor een melding van schade aan de woning.³⁴ Hij had niet het gevoel eerlijk, in vertrouwen, vriendelijk, kortom met respect en waardigheid, te worden bejegend door de schade-opnemers, vandaar dat gedupeerden met grote regelmaat een contra-expertise verzochten.³⁵ Degene die over het proces besliste, het CVW, was geen onpartijdige en neutrale besliser, maar werkte duidelijk in het belang van de NAM. Het is daarom begrijpelijk dat de uitkomsten van het CVW door de gedupeerden met wantrouwen werden beschouwd.

De problemen van gedupeerden van de mijnbouwschade in Groningen kunnen als volgt worden samengevat: er zijn problemen in het aansprakelijkheidsrecht van rechtsontwikkeling en van causaal verband en rondom het aansprakelijkheidsrecht is er een probleem in de vorm van de lengte van de civiele procedures en ongelijkheid van spelers. Dan is er het gebrek aan materiële en procedurele rechtvaardigheid. Door het gebrek aan onafhankelijkheid en onpartijdigheid is er een gebrek aan vertrouwen. Deze punten houden we in gedachten bij het beoordelen van de plannen van de NCG in par. 3 en het vormgeven aan een mogelijk verderstrekkend schadefonds in par. 4.

3. Plannen van de NCG

Inmiddels heeft de NCG nieuwe plannen gelanceerd. De belangrijkste vernieuwing is dat de NAM met ingang van 31 maart 2017 uit het proces van schadeafwikkeling is gestapt.³⁶ Degenen die hoopten dat de Staat zijn verantwoordelijkheid zou nemen, zullen teleurgesteld zijn. De NCG benadrukt dat de NAM aansprakelijk blijft voor de schade en dus zal moeten betalen wat er wordt uitgekeerd aan gedupeerden.

25 'NAM stapt uit afhandeling schade Groningen', NRC 31 maart 2017.

26 Centrumveiligwonen.nl.

27 Zie bijvoorbeeld de bezetting van het Centrum Veilig Wonen, zo blijkt het bericht van 8 september 2016 www.middelstum-info.nl/10-nieuws/1461-het-centrum-veilig-wonen-is-bezet. Zie ook de brief van 19 februari 2016 van de Commissie van Toezicht aan de Minister van Economische Zaken op www.rijksoverheid.nl.

28 De NAM heeft de uitvoering uitbesteed aan het CED en Arcadis. Het laatste bedrijf voert wereldwijd contracten uit voor Shell. Zie de website van Arcadis: www.arcadis.com/en/global/news/regulatory-releases/latest-news/1900314.

29 Zie bijvoorbeeld Marjoleine de Vos, 'Gasbevingen netjes afgehandeld', Rutte zat te jokkebrokken', NRC 8 maart 2017.

30 Zie berichtgeving van RTV Noord: 'Centrum Veilig Wonen houdt schadebedrag zo laag mogelijk', 17 juni 2016.

31 P.H. van der Hoek, 'De Stille Beving', RtvNoord (film online tot 4 maart 2017).

32 A.J. Verheij, 'Geldt het Burgerlijk Wetboek nog in Groningen? Over de aansprakelijkheid van de NAM voor de waardedaling van onroerende zaken', NJB 2015/250, afl. 26 (p. 1733-1738).

33 Zie hierover L. Klaming & B. Bethlehem, 'Procedurele rechtvaardigheid, Kunnen inzichten uit onderzoek naar procedurele rechtvaardigheid bijdragen aan de functies van het aansprakelijkheidsrecht?', *TVP* 2007, p. 119-224, A.F.M. Brenninkmeijer, K. van den Bosch & E. Röell, 'Procedurele rechtvaardigheid, Het grote belang van procedurele rechtvaardigheid in Nederland en daarbuiten', *RMThemis* 2012, p. 178-184; A.J. Akkermans & L. Hulst, 'De niet-financiële impact van schadetoebrengring en hoe daaraan tegemoet te komen, Over excuses, actieve schadeafwikkeling en procedurele rechtvaardigheid', *TVP* 2014, p. 102-110.

34 Zie Cvw.nl.

35 'Vereniging eigen huis: taxaties aardbevingsschade schieten ernstig tekort', *Eemsbode* 25 november 2013.

36 Nationaalcoördinatorgroningen.nl.

De NCG maakt haast met het ontwerpen van de plannen.³⁷ Voor het ontwerpen van die regeling heeft hij oorspronkelijk een termijn van drie maanden aangehouden, maar op 1 juli is deze nog niet gereed.³⁸ Ik denk dat het verstandig is zorgvuldigheid nu te prevaleren boven snelheid. De Groningers verdienen het, een schadeprotocol te krijgen dat recht doet aan hun situatie, na de verschillende uit nood geboren oplossingen.³⁹

Het doel is om met ingang van de nieuwe regeling met een 'schone lei' te beginnen. Hoewel een schone lei voor alle betrokkenen het zo belangrijke nieuwe begin zou kunnen vormen, is deze in de praktijk niet zo ontvangen.⁴⁰ Die schone lei bestaat eruit dat alle 17.500 gedupeerden met een kleine schade die nog niet is afgehandeld een voucher krijgen van € 1.500,- voor herstel door een aannemer.⁴¹ Ook alle gedupeerden wiens schade eerder is afgewezen door het CVW of de NAM krijgen de voucher. Voor degenen met een hogere schade dan € 1.500,- is het incasseren van de voucher nadelig. Met de aanvaarding van de voucher tekent een gedupeerde namelijk ook voor finale kwijting.

De nieuwe regeling houdt de totstandkoming van een nieuw schadeprotocol in. Het schadeprotocol zal door een onafhankelijke commissie worden toegepast.⁴² Maar of er materiële rechtvaardigheid wordt bereikt is afhankelijk van de inhoud van het schadeprotocol; deze commissie zal gebonden zijn aan het schadeprotocol. Dat protocol is opgesteld door de NCG, die zich heeft laten adviseren door gemeenten, de provincie, het Rijk en maatschappelijke organisaties.⁴³ Ook heeft de NCG zich tweemaal per maand laten adviseren door de NAM; laadt hij daarmee niet de schijn van afhankelijkheid op zich?⁴⁴ De NCG is bovendien alleen verbonden aan het Ministerie van Economische Zaken, terwijl de roep om meer en andere ministeries te betrekken teneinde de schijn van belangenverstremgeling te vermijden bijzonder luid klinkt.

Het schadeprotocol heeft waarschijnlijk de volgende inhoud.⁴⁵ Voor schade tot een bedrag tot € 5.000,- zal een eenvoudige procedure van schade-opname volstaan. Voor circa 80% van de schadegevallen geldt, dat zij vallen onder dit bedrag en deze categorie. Het gaat erom, hoe de zinsnede 'als het lijkt te gaan om schade veroorzaakt door de gaswinning' wordt geïnterpreteerd. Is daar in het merendeel van de gevallen inderdaad sprake van, dan zou van een ruimhartige benadering kunnen worden gesproken.

Voor de overige 20% met een schade vanaf € 5.000,-, moet na de schade-opname een nader technisch rapport worden opgemaakt. Het is de vraag welke uitgangspunten gaan gelden. De NCG wilde de aanbevelingen van de begeleidingscommissie van de proef uitgevoerd aan de randen van het Groningerveld meenemen in de nieuwe wijze van schadeafwickelen.⁴⁶ Deze proef leidde ertoe dat van de 1600 schademeldingen geen enkele is toegeschreven aan de aardbevingen.⁴⁷ De gebruikte methode is omstreden.⁴⁸ Zo werd het wettelijke bewijsvermoeden uit art. 6:177a BW niet gehanteerd en werd statistiek gebruikt om aan te tonen dat individuele schades niet door aardbevingen veroorzaakt kunnen zijn. Wanneer wordt gezocht naar een manier om de gedupeerden ruimhartig tegemoet te komen, dan lijkt het gebruik van die methode zeker niet voor de hand te liggen. De NAM zou voorts niet helemaal uit het proces van schadeafwikkeling verdwijnen – de laatste stap in de procedure is de mogelijkheid van de NAM om niet akkoord te gaan met het schadebedrag dat voortkomt uit het advies van een schade-expert en een technisch rapport.

Tot slot wil de NCG bij de uitvoering gebruikmaken van het 'oude' CVW. Dit is de partijdige, commerciële instantie van de NAM, waar gedupeerden geen vertrouwen in hadden vanwege een gebrek van materiële en procedurele rechtvaardigheid. De gedupeerden zullen daarom mogelijk blijven twijfelen aan de onpartijdigheid en neutraliteit van het CVW, zodat van procedurele rechtvaardigheid geen sprake zou zijn en de uitkomst van de nieuwe procedure opnieuw met wantrouwen bekeken zal worden.⁴⁹ Dat het CVW tijdens het opstellen van het nieuwe schadeprotocol partijdig is, blijkt uit een gelekte mail van een medewerker van het CVW over het nieuwe schadeprotocol.⁵⁰

Het lijkt erop, dat de plannen van de NCG voor de afwikkeling van fysieke schade aan gebouwen boven € 5.000,- geen verbetering inhouden en de problemen voor gedupeerden daarom niet zullen wegnemen. Gedupeerden met een schade onder de € 5.000,- lijken erop vooruit te gaan; het probleem van het causaal verband is voor hen opgelost. Er lijkt van een ruimhartige benadering sprake. De geschetste plannen dekken vooralsnog echter alleen fysieke schade en geen andere schadeposten. Ook is alleen het Ministerie van Economische Zaken bij het proces betrokken, waardoor de schijn van belangenverstremgeling blijft bestaan. Daarnaast is de NAM niet geheel verdwenen, maar heeft zij juist het laatste woord in de procedure gekregen.

4. Een schadefonds voor de mijnbouwschade

Om de geconstateerde problemen zoveel mogelijk weg te nemen is een breder opgezet schadefonds voor mijnbouwschade noodzakelijk dan de plannen die de NCG heeft ge-

37 Nationaalcoördinatorgroningen.nl.

38 Nationaalcoördinatorgroningen.nl.

39 Ik wijs op onoverzichtelijke geheel van regelingen en instanties waar de Groningers mee te maken hebben. Dit is op heldere wijze toegelicht in: Krouwer, Uri & De Wijs 2016. En ook in: 'Gronings gas', *VPRO Zondag met Lubach YouTube* 29 januari 2017.

40 Zo bleek tijdens het gaswinningscongres waar ik een lezing verzorgde op 19 april in Groningen. Waarschijnlijk speelt mede een rol dat de NAM met de voucher de schade uitdrukkelijk niet erkent.

41 Nationaalcoördinatorgroningen.nl.

42 Nationaalcoördinatorgroningen.nl.

43 Ibid.

44 Zoals ook blijkt uit een gelekte mail van het CVW: 'CVW wil opnieuw in zee met omstreden bureau', *RTV Noord* 4 mei 2017. *Rtvnoord.nl*.

45 'Alle macht bij schade-afwikkeling gaat naar Onafhankelijk Commissie Schade', *RTV Noord* 20 juni 2017.

46 Ibid.

47 Gesproken wordt ook wel over het rapport Witteveen en Bos.

48 'Commissie kraakt afwijzing bevingsschades door Witteveen+Bos', *Rtv Noord* 10 mei 2017. *Rtvnoord.nl*.

49 Vgl. ook 'Groningers blijven argwanend over schadeafwikkeling', *Trouw* 31 maart 2017.

50 'Schadeteam CVW aan de kant gezet na berichtgeving RTV Noord', *Rtv Noord* 4 mei 2017. *Rtvnoord.nl*.

presenteerd. De problemen van het aansprakelijkheidsrecht kunnen bovendien verdwijnen in een schadefonds, omdat een fonds niet gebonden is aan de voorwaarden van het aansprakelijkheidsrecht en het burgerlijk procesrecht. Uit onderzoek blijkt op welke wijze fondsen zo goed mogelijk kunnen worden vormgegeven en gestroomlijnd.⁵¹

Tot nog toe lag de nadruk vooral op de problemen bij de schadeafwikkeling, die het fonds zou moeten oplossen. Een andere belangrijk probleem is de zogenaamde versterkingsopgave. Deze houdt in dat de woningen in Groningen versterkt moeten worden om de veiligheid van de bewoners te kunnen garanderen met het oog op komende aardbevingen.⁵² Ook daarin zou een fonds een rol kunnen spelen. Een derde functie van het fonds zou kunnen zijn gelegen in het voorlichten van gedupeerden, bijvoorbeeld over de toekomstige risico's op aardbevingen.⁵³

Het voeden van het fonds kan door een of meer partijen plaatsvinden. Het ligt voor de hand dat de NAM en de Staat dat doen. Ook kan de Staat het fonds vullen en achteraf een deel van de schadevergoedingen op de NAM verhalen. Dat kan dan slechts voor dat deel dat de NAM schadeplichtig is volgens het Burgerlijk Wetboek. Pluspunt van het verhaal door de Staat is dat de Staat een grote speler is ten opzichte van de NAM, zodat het probleem van ongelijke procesposities verdwijnt. Voor de NAM is dat ook winst, want er zal waarschijnlijk minder discussie ontstaan over de hoogte van vergoedingen en daardoor zullen de afhandelingskosten afnemen. Mijn voorkeur heeft het voeden van het fonds door de Staat, waarbij achteraf verhaal op de NAM plaatsvindt. Belangrijk daarbij is dat de gedupeerden het vertrouwen hebben verloren in schadeafwikkeling door de NAM. Dat het schadefonds onafhankelijk is en ver blijft van de NAM met haar winst oogmerk, is van groot belang om het verloren vertrouwen te herstellen. Voor het verhaal op de NAM door de Staat zijn verschillende juridische instrumenten beschikbaar.⁵⁴

De uitvoering van een fonds vindt doorgaans plaats door een daarvoor opgerichte onafhankelijke rechtspersoon.⁵⁵ Zo'n rechtspersoon kan de voorwaarden voor schadevergoedingen uit het fonds bepalen, maar ook kan de Staat zelf schadeprotocollen opstellen en dan door het fonds laten uitvoeren. Van belang is dat de voorwaarden in elk geval de regels van het Burgerlijk Wetboek eerbiedigen. Dit bewerkstelligt de benodigde materiële rechtvaardigheid.

De schijn van belangenverstremgeling wordt vermeden als de band tussen de Staat en het fonds verloopt via het Ministerie van Binnenlandse Zaken en misschien ook het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Het Ministerie van Economische Zaken zou niet betrokken moeten zijn; dit ministerie ontvangt immers een groot deel van de aardgasbaten, waardoor er mogelijk belangenverstremgeling in het spel is. Het ministerie heeft de belangen van de gedupeerden bovendien tot nog toe onvoldoende behartigd. Als het fonds op deze wijze wordt ingestoken, terwijl er geen twijfel is over de onpartijdige opstelling van betrokken ministeries, kan het fonds zorgen voor het zo belangrijke herstel van vertrouwen.

Ook procedurele rechtvaardigheid kan worden bereikt in het fonds. Daarvoor is vereist dat er een procedure is waarin de gedupeerde de ruimte heeft zijn verhaal te doen over zijn persoonlijke ervaringen met de aardbevingen en de bodemdaling. In die procedure moet de gedupeerde op een respectvolle en waardige manier worden behandeld zonder stroperige procedures. Een neutrale en onpartijdige besliser moet tenslotte de uitkomst bepalen.

De procedures van de verschillende schadeprotocollen moeten op korte termijn uitsluitel bieden. Daartoe moeten de procedures gestroomlijnd worden door middel van het hanteren van strakke doorlooptijden in het fonds voor de verschillende stadia in de procedures.⁵⁶ Deze snelheid hoeft mijns inziens niet ten koste te gaan van de zorgvuldigheid van het afwickelen.

Ingewikkeld is het als het fonds schadevergoedingen moet uitkeren, terwijl de rechtsontwikkeling nog niet ten einde is. De opsteller van de voorwaarden van de schadeprotocollen zou mede daarom goed moeten worden voorgelicht door wetenschappers, rechters, ingenieurs en andere deskundigen. De kennis die al voorhanden is kan worden benut, bijvoorbeeld door middel van analyse van de uitspraken van de arbiters bodembeweging.⁵⁷ Dan hoeft niet te worden gewacht tot de rechter in hoogste instantie heeft gesproken. De Groningers hebben nu behoefte aan vergoeding van hun schade.

Het schadefonds zou voor gedupeerden één loket moeten zijn voor alle vormen van schade die de Groningers hebben. Het schadefonds kan de verschillende schadeposten vergoeden die de gedupeerden in Groningen hebben geleden als gevolg van de mijnbouwactiviteiten: schade aan

51 J.E. van de Bunt, *Het rampenfonds* (Recht en Praktijk, CA nr. 14), Deventer: Wolters Kluwer 2016, Hoofdstuk 10. Voor persoonschaderegelingen: E.F.D. Engelhard & R. Rijnhout, *Een regeling voor persoonschade door rampen*, Den Haag: Bju 2015. Voor onverplichte tegemoetkomingen: W. den Ouden, M.K.G. Tjepkema & S.E. Zijlstra, 'De tegemoetkoming geregeld', *NTB* 2015/13, afl. 3 (p. 100-110).

52 De NCG is een uitgebreid programma gestart om te inventariseren welke gebouwen moeten worden versterkt: Nationaalcoördinatorgroningen.nl. Uit de eerste inspectie van 1450 gebouwen bleek dat deze alle moeten worden versterkt: 'Versterking nodig voor 1450 Groningse huizen', *Trouw* 7 december 2016. Versterking wordt wel geplaatst in de sleutel van art. 6:184 BW (een lex specialis van art. 6:96 lid 2 onder a BW).

53 Vergelijk ook deze functie van het Instituut asbestslachtoffers: Asbestslachtoffers.nl.

54 Bijvoorbeeld via een volmacht, cessie, private last of wettelijk verhaalsrecht. Zie hierover uitgebreid Van de Bunt 2016, p. 211-212. De NAM en de Staat zouden in plaats van verhaal per individueel geval ook een percentage van de door het fonds uitgekeerde schade kunnen afspreken of een som ineens, zoals verzekeraars doen. Zo hebben aansprakelijkheidsverzekeraars bijvoorbeeld de collectieve afkoop van regres geregeld in een jaarlijkse afkoop som die zij betalen aan de zorguitvoerders van de Wet langdurige zorg: het Convenant afkoop regresrecht WLZ 2016-2019. Verzekeraars.nl.

55 Bijvoorbeeld de Stichting Fonds Legionella-epidemie, de Stichting Financiële Hulpverlening vuurwerkkramp Enschede en het Schadefonds geweldsmisdrijven.

56 Vgl. Van de Bunt 2016, p. 259-260.

57 Arbiterbodembeweging.nl. Voorheen heetten de arbiters arbiters aardbevingsschade.

hun woningen, waardedaling van woningen, immateriële schade voor angst en stress⁵⁸ en gederfd woongenot. Als voldoende duidelijk is wat de versterkingsopgave met zich meebrengt⁵⁹, kan ook versterking een plaats krijgen in het fonds. Ook een regeling voor het opkopen van woningen kan via het fonds worden bewerkstelligd.⁶⁰

Belangrijk is dat het fonds ruimhartig omspringt met de vorderingen die gedupeerden hebben – en daarmee bedoel ik dat het fonds meer of sneller vergoedt aan gedupeerden dan het aansprakelijkheidsrecht zou doen. De situatie in Groningen is uniek vanwege de hinder die de Groningers hebben ondergaan van de aardgaswinning en nog tientallen jaren zullen moeten ondergaan en het grote profijt dat heel Nederland van die gaswinning heeft getrokken. Het ruimhartig uitkeren door het schadefonds dat mede wordt gefinancierd door de Staat is in dit unieke geval goed te rechtvaardigen. Wanneer ruimhartig wordt uitgekeerd aan gedupeerden kan het zijn dat ook gedupeerden schade vergoed krijgen, die niet (geheel) veroorzaakt is door de aardbevingen. Dit zal kunnen leiden tot een hogere schadelast. Het ruimhartig uitkeren zal daarom met zich mee kunnen brengen dat niet alle schade verhaalbaar is op de NAM. Er is dan een deel dat door de Staat gedragen zal moeten worden.⁶¹

Getracht moet worden het aantonen van de causaliteit tussen mijnbouwactiviteiten en schade in individuele gevallen eenvoudiger te maken. Gezocht moet worden naar oplossingen. Het bewijsvermoeden dat in de wet neergelegd is voor fysieke schade zou kunnen helpen. Voor overige schade kan de omkeringsregel als inspiratiebron dienen. Belangrijk is dat het fonds, als het als doelstelling heeft ruimhartig uit te keren, de regels betreffende het causaal verband kan versoepelen. Dat betekent niet dat er helemaal geen bewijs vereist is, maar het fonds kan daarmee spelen. Het duidelijk omschrijven van de bewijsmiddelen per regeling kan de gedupeerden te hulp schieten.⁶² Zo zou een verklaring van een huisarts of een psycholoog omtrent het bestaan van aardbevings-gerelateerde klachten van gedupeerden gevraagd kunnen worden om immateriële schade aan te tonen.⁶³ Het vragen van zo'n verklaring zou alleen zinvol

zijn als de huisarts of psycholoog ook in staat is een verband tussen de aardbevingen en de schade te zien. Het hanteren van een versoepelde, duidelijke bewijslast heeft daarnaast als voordeel dat zowel de afwikkelingskosten als de afwikkelingsduur kan afnemen.⁶⁴ Een versoepeling kan echter ook als nadeel met zich meebrengen, als al eerder benoemd, dat naast werkelijk gedupeerden ook niet-gedupeerden een vergoeding aanvragen en krijgen.

Probleem van het schadefonds zou kunnen zijn het afhandelen van de grote aantallen schademeldingen binnen een redelijke tijd. Na een aardbeving van 2,6 op de schaal van Richter op 27 mei bij Slochteren waren er 650 schademeldingen.⁶⁵ Het was de derde beving dit jaar met een magnitudo tussen 2 en 3 op de schaal van Richter. Het CVW heeft in totaal circa 77.000 meldingen gekregen in de afgelopen vijf jaar. Aardbevingen zijn te verwachten, maar hun zwaarte is niet te voorspellen. Het fonds moet zo georganiseerd zijn dat het pieken goed kan verwerken en de wachttijden niet oplen.

De kennis over aardbevingen en de gevolgen ervan die er is, zou toegankelijk moeten worden gemaakt in het fonds. Eveneens moet informatie openbaar worden gemaakt met betrekking tot schade aan woningen in de buurt en in het hele gebied.

Het fonds kan bestuursrechtelijk of privaatrechtelijk worden ingestoken. Uitsluitend indien de schadeprotocollen bijzonder ruimhartig van aard zijn en de gedupeerden werkelijk tegemoetkomen, komt de bestuursrechtelijke vorm in aanmerking. Voordeel van een fonds dat bestuursrechtelijk is vormgegeven is dat de Algemene wet bestuursrecht geldt en slachtoffers tegen een besluit een laagdrempelige rechtsingang hebben.⁶⁶ Zij kunnen bezwaar indienen of in beroep gaan bij de bestuursrechter. Is het fonds een bestuursorgaan dan gelden ook de algemene beginselen van behoorlijk bestuur bij de taakuitvoering van een besluit. Het merendeel van de fondsen was tot nog toe bestuursrechtelijk vormgegeven.⁶⁷

Uiteraard kan ook een onafhankelijk en onpartijdig schadefonds dat geen zelfstandig bestuursorgaan is op zorgvuldige wijze tot besluiten komen en deze goed motiveren. Dat zal ook als doelstelling aan het fonds kunnen worden meegegeven. Is het fonds geen bestuursorgaan, dan kunnen gedupeerden zich wenden tot de civiele rechter als zij het niet eens zijn met de afwijzing of het bedrag van toekenning door het fonds. Met die rechtsgang zijn echter hogere griffiegelden gemoed dan in het bestuursrecht en is procesverteenwoordiging verplicht bij vorderingen boven € 25.000,-.

58 Omdat deze post mogelijk lastig is in te passen in het tot nu toe bestaande systematiek van vergoeding van immateriële schade, art. 6:106 BW, zal moeten worden bekeken onder welke voorwaarden vergoeding passend is.

59 Er rijzen vragen als: in hoeverre een woning moet worden versterkt om voorbereid te zijn op komende aardbevingen? Moet de woning zodanig versterkt worden dat een bewoner bij een aardbeving zonder ongelukken zijn woning kan verlaten of moet de woning versterkt worden opdat het elke aardbeving zonder instorten kan doorstaan? En als duidelijk is welk veiligheidsniveau mag worden verwacht, moet worden bekeken welke kosten redelijk zijn in de zin van art. 6:184 BW. Is dat de goedkoopste oplossing of mag het ook iets meer zijn om een esthetische oplossing te bewerkstelligen?

60 De opkoopregeling die de NCG in het leven heeft geroepen 'Koopinstrument' in 2016 had slechts € 10 miljoen in kas. Nationaalcoördinatorgroningen.nl. Het gevolg was dat niet alle geïnteresseerde gedupeerden hun woning konden verkopen: 'Opkoopregeling Groningen forst overtekend', NOS 2 juni 2016.

61 Zie ook noot 56.

62 Van de Bunt 2016, p. 204-205.

63 Uit onderzoek blijkt een toename van stress-gerelateerde gezondheidsklachten als gevolg van de aardbevingen bij bewoners in Groningen, vooral bij bewoners met meervoudige schade aan hun huis: T. Postmes e.a., *Veiligheidsbeleving, gezondheid en toekomstperspectief van Groningers*, Wetenschappelijk rapport # 2, 2017.

64 Van de Bunt 2016, Hoofdstuk 10.

65 Cvw.nl.

66 Een stichting kan een bestuursorgaan zijn als er voldaan is aan twee vereisten: de inhoudelijke criteria voor een uitkering komen van een zogenaamde (a) bestuursorgaan; en financiering geschiedt voor ten minste twee derde door de overheid. Vgl. ABRvS 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3379 en ABRvS 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3394. Ook als de stichting bij wettelijk voorschrift met enig openbaar gezag bekleed is, is het een zelfstandig bestuursorgaan (art. 1:1 lid 1 onder b Awb).

67 Vgl. Van de Bunt 2016, Hoofdstuk 10.

5. Een plicht tot oprichting van een schadefonds?

Wanneer wordt gekeken naar de oprichting van een schadefonds als een nieuwe manier van schadeafwikkeling, is de vraag relevant of de Staat daartoe verplicht kan worden. De rol van de Staat bij het ontstaan van de mijnbouwschade is groot geweest.⁶⁸ Het was de Staat die het gas uit het Groningerveld wilde laten winnen in de jaren zestig. Daarbij treedt hij op als vergunningverlener⁶⁹, toezichthouder⁷⁰, mede-exploitant⁷¹, leverancier⁷² en vooral als grootste belanghebbende die 90% van de winst uit de gaswinning incasseert.⁷³ Al met al heeft de gaswinning de Staat € 265 miljard opgeleverd. De gaswinning is de oorzaak van de aardbevingen en bodemdaling in Groningen. Aansprakelijkheid van de Staat in één of meer van zijn hoedanigheden lijkt mij daarom uiteindelijk onontkoombaar.

Er ligt reeds een tussenvonnis van de Rechtbank Noord-Nederland uit 2016, waarin geoordeeld is dat Energie Beheer Nederland, dat in eigendom is van het Ministerie van Economische Zaken, kwalificeert als mede-exploitant in de zin van art. 6:177 lid 2 sub b BW en op die grond risicoaansprakelijk is.⁷⁴ Daarnaast is in het vonnis van 1 maart jongstleden bepaald dat de Staat zijn zorgplicht heeft geschonden door van januari 2013 tot 18 november 2015, na de zware aardbeving in Huizinge op 16 augustus 2012⁷⁵, de gaswinning niet terug te schroeven. In plaats daarvan werd de gaskraan verder opengezet in 2013 en 2014. Van causaal verband was (nog) geen sprake volgens de rechtbank, omdat het causaal verband tussen de schade en de schending van de zorgplicht door eisers niet was aangetoond. Hebben eisers in die procedure dat nagelaten aan te tonen? Volgens deskundigen is een statistische relatie tussen de extra gaswinning en extra aardbevingen eenvoudig aan te tonen. Denkbaar is dat de Staat dan toch, zij het voor een deel, aansprakelijk is. Ook de NAM is voor die schade aansprakelijk als exploitant. Gedupeerden zouden dan kunnen kiezen wie zij voor dit deel van de schade aanspreken, aangezien de Staat en de NAM hoofdelijk aansprakelijk zijn.⁷⁶

Mogelijk volgen op deze uitspraken nog hoger beroep en uiteindelijk cassatie bij de Hoge Raad. Of de rechters in hogere instanties dezelfde gevolgtrekkingen maken, is niet

zeker – maar dat de Staat op enig moment aansprakelijk zal zijn voor zijn rol bij de gaswinning wel.

Is de Staat aansprakelijk, dan moet hij de schade vergoeden. De vorming van een schadefonds ligt dan voor de hand. Een goed ingericht fonds is immers een mechanisme om schade van grote aantallen gedupeerden op een vlotte wijze af te handelen.⁷⁷ Bij de buitengerechtelijke afdoening gelden de algemene beginselen van behoorlijk bestuur als het legaliteitsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveeringsbeginsel.⁷⁸ Die brengen met zich dat de Staat zich bij de afwikkeling van mijnbouwschade moet houden aan de regels van het Burgerlijk Wetboek, die schadeafwikkeling op een zorgvuldige wijze ter hand moet nemen (een correcte behandeling, zorgvuldig onderzoek naar de feiten en het volgen van de procedure) en zijn beslissingen om schade toe of af te wijzen goed moet motiveren.

De schadeafwikkeling zoals deze tot 31 maart door het CVW is uitgevoerd, waarbij niet alle gedupeerden al hun schade vergoed kregen volgens het Burgerlijk Wetboek,⁷⁹ zou bij aansprakelijkheid van de Staat zeker in strijd komen met de beginselen van behoorlijk bestuur. Op de Staat zou dan de plicht rusten de schadeafwikkeling over te nemen en deze zo in te richten dat de genoemde algemene beginselen van behoorlijk bestuur gerespecteerd worden. De invoering van een schadefonds kan daarmee stroken.

6. Afsluiting

De centrale vraag van dit artikel op welke wijze de oprichting van een schadefonds de problemen voor gedupeerden in Groningen met mijnbouwschade kan oplossen, valt nu te beantwoorden. Die problemen zijn benoemd: het betreft rechtsontwikkeling, causaliteit, lange duur van de civiele procedure, materiële en procedurele rechtvaardigheid, gebrek aan onafhankelijkheid en een gebrek aan vertrouwen. Mits op de juiste wijze ingericht kan een schadefonds veel van de problemen oplossen, waarmee gedupeerden kampen. Een schadefonds met een schadeprotocol dat op onafhankelijke wijze tot stand is gekomen, kan het vertrouwen van de Groningers herstellen. Belangrijk bij het oplossen van de problemen is dat de regels van het aansprakelijkheidsrecht niet één op één hoeven te gelden of juist op de specifieke situatie van de mijnbouwschade in Groningen kunnen worden toegepast. Daarbij geldt als kanttekening, dat waar het aansprakelijkheidsrecht knelt en dus een versoepeling van de regels in een schadefonds zou worden neergelegd, ook nadelen van toepassing kunnen zijn. Zo zouden ook gedupeerden een vergoeding kunnen krijgen,

68 De Staat kan natuurlijk ook uit coulance overgaan tot de oprichting van een fonds, maar we kijken of er een verplichting bestaat.
 69 Art. 6 Mijnbouwwet, bepaalt dat de exploitant een vergunning nodig heeft van de Minister van Economische Zaken.
 70 Ingevolge art. 127 lid 1 onder e Mijnbouwwet kan het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) gevraagd en ongevraagd advies geven naar aanleiding van het toezicht op de gaswinning.
 71 Zie Rechtbank Noord-Nederland 5 oktober 2016, ECLI:NL:RBNNE:2016:4402, r.o. 4.9, *M en R* 2017/21 m.nt. F.C.S. Warendorf.
 72 GasTerra verhandelt het gas, 50% van de aandelen zijn in de handen van de Staat, 25% is van Shell en 25% van ExxonMobile.
 73 Aldus de Minister van Economische Zaken: *Kamerstukken II* 2013/2014, 33529, 30, p. 22.
 74 Rb. Noord-Nederland 5 oktober 2016, ECLI:NL:RBNNE:2016:4402, r.o. 4.9, *M en R* 2017/21, m.nt. F.C.S. Warendorf.
 75 Deze beving had een kracht van 3,6 op de schaal van Richter en was daarmee de zwaarste beving in Groningen gemeten. Wikipedia.nl.
 76 Art. 6:102 lid 1 BW.

77 J.E. van de Bunt, *Het rampenfonds* (Recht en Praktijk, CA nr. 14), Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 238-240.
 78 Vgl. art. 3:14 BW. Hierover bijvoorbeeld: R.J. Boogers, 'Algemene beginselen van behoorlijk bestuur en privaatrechtelijk overheidshandelen', *TvPB* 2014, p. 8-13.
 79 Zie A.J. Verheij, 'Geldt het Burgerlijk Wetboek nog in Groningen? Over de aansprakelijkheid van de NAM voor de waardedaling van onroerende zaken', *NJB* 2015/250, afl. 26 (p. 1733-1738); F. Oldenhuis, 'Aansprakelijkheid van de mijnbouwexploitant, Over causaliteit en preventie', *NJB* 2015, afl. 26 (p. 1724-1732); J. van Dunné, 'Mijn en dijn in de Mijnbouwwet 2003, Het demasqué van een wetgever op het Groningen gasveld', *NJB* 2014/2264, afl. 44/45 (p. 3122-3132).

die eigenlijk minder of geen schade hebben geleden door de aardbevingen en bodemdaling. Met zo'n versoepeling zouden de kosten voor het uitkeren van schadevergoedingen bovendien hoger kunnen uitvallen – maar de afwikkelingskosten waarschijnlijk lager. Het snel doen van uitkeringen zou ook niet ten koste mogen gaan van de zorgvuldigheid.

Voor de Groningers kan dat schadefonds het loket zijn, waar zij terecht kunnen voor alle vormen van schade, voor versterking en voor informatie. Het is passend dat dit fonds gedupeerden op ruimhartige wijze vergoedingen toekent, omdat de situatie in Groningen uniek is en de Groningers schade lijden van een activiteit waar de Nederlandse Staat € 265 miljard rijker van is geworden. De schade die is veroorzaakt, moet vergoed worden.

Het is mogelijk een schadefonds op te richten, als de Staat dat wil en bij de vorming van het fonds de opdracht geeft om de door zovelen geconstateerde problemen zo goed mogelijk te omzeilen. Ik ben ervan overtuigd dat de rechter in de toekomst zal oordelen dat de Staat aansprakelijk is. Maar zover zou het niet moeten komen. Laat de Staat de eer aan zichzelf houden en aan zijn schadeplicht voldoen met de oprichting van een schadefonds.

De NAM is voor een groot deel uit het proces van schadeafwikkeling gestapt. Dat is een belangrijke stap in de goede richting. De nieuwe plannen van de NCG roepen allerlei vragen op, vooral waar het gaat om schadebedragen boven € 5.000,-. Voor fysieke schade onder de € 5.000,- komt er waarschijnlijk een oplossing, die het probleem van het causaal verband zou kunnen wegnemen. Het gevaar is echter dezelfde fouten te begaan als in het verleden, vooral met betrekking tot onafhankelijkheid, vertrouwen en de schijn van belangenverstrengeling. De kans die er nu ligt voor verbetering van de schadeafwikkeling zou nu, voor eens en altijd, in het belang van de Groningers moeten worden aangegrepen.