

# Een nieuw schadeprotocol voor de mijnbouwschade in Groningen

Janet van de Bunt & Michiel Tjepkema<sup>1</sup>

Minister Wiebes heeft op 31 januari jl. een nieuw protocol uitgevaardigd voor de afwikkeling van schade in het Groninger aardbevingsdossier. Het protocol kan op brede steun rekenen en zal op 19 maart 2018, bijna een jaar nadat de NAM uit de schadeafwikkeling is gestapt, in werking treden. Het heeft twee duidelijke doelstellingen: het moet leiden tot als rechtvaardig ervaren uitkomsten en de afhandeling van schade moet voortvarend(er) plaatsvinden. In deze bijdrage wordt het protocol onderworpen aan een analyse. Met welke doelstellingen werd het protocol in het leven geroepen? Wat is de inhoud van het protocol en in welk opzicht verschilt deze van de vroegere werkwijze? Zal het protocol aan zijn doelstellingen kunnen beantwoorden? Ook wordt ingegaan op enkele ‘losse eindjes’ en wordt afgesloten met een blik op de toekomst van de schadeafwikkeling in Groningen.

## 1. Inleiding

Met ingang van 31 maart 2017 is de schadeafwikkeling van de fysieke schade aan gebouwen veroorzaakt door de mijnbouwactiviteiten in Groningen door de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM) stopgezet. Aanleiding was de in de ogen van de Groningers partijdige afwikkeling door de NAM. Zij kregen bijval van de Onafhankelijke raadsman, de Onderzoeksraad voor veiligheid en de Nationale ombudsman. De Nationaal Coördinator Groningen kondigde aan dat er vanaf 1 juli 2017 een onafhankelijke commissie in het leven zou worden geroepen die op basis van een nieuw protocol de schadeafwikkeling ter hand zou gaan nemen.<sup>2</sup> Die deadline werd niet gehaald. Maatschappelijke en bestuurlijke groeperingen konden het lange tijd niet eens worden met het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat en de NAM over het nieuwe protocol.

Er was een aardbeving van 3,4 op de schaal van Richter – op 8 januari 2018 in Zeerijp – nodig om de discussie over het protocol in een stroomversnelling te brengen. De grote wens van de maatschappelijke en bestuurlijke partijen dat de overheid de schadeafwikkeling naar zich toe zou trekken en aan de ‘achterkant’ met de NAM zou regelen, werd ingewilligd. Minister Wiebes heeft op 31 januari 2018 een nieuw protocol uitgevaardigd dat op brede steun kan rekenen en dat op 19 maart 2018, bijna een jaar nadat de NAM uit de schadeafwikkeling was gestapt, in werking zal treden.

In deze bijdrage onderwerpen wij het protocol aan een analyse. Met welke doelstellingen werd het protocol in het leven geroepen (par. 2)? Wat is de inhoud van het protocol en in welk opzicht verschilt deze van de vroegere werkwijze (par. 3)? Zal het protocol aan zijn doelstellingen kunnen beantwoorden (par. 4)? In par. 5 gaan wij in op enkele ‘losse eindjes’. Afgesloten wordt met een blik op de toekomst van de schadeafwikkeling in Groningen (par. 6).

## 2. Doelstellingen van het protocol

Het protocol heeft twee duidelijke doelstellingen: allereerst moet het leiden tot als rechtvaardig ervaren uitkomsten en in de tweede plaats moet de afhandeling van schade voortvarend(er) plaatsvinden.<sup>3</sup> Kennelijk waren de uitkomsten van de schadeafwikkeling tot nu toe onbevredigend en werden zij ervaren als onrechtvaardig. Deze onvrede kan worden verklaard doordat de commerciële partij NAM (een joint venture van beursgenoteerde bedrijven Shell en ExxonMobil) als aansprakelijke partij het oude protocol heeft opgesteld en bepaald onder welke voorwaarden schades werden vergoed, wat leidde tot wantrouwen onder de gedupeerden. De NAM heeft de schade tot 2015 zelf afgewikkeld. Daarna heeft de NAM de schadeafwikkeling uitbesteed aan het Centrum Veilig Wonen (CVW). Aandelen van het CVW waren in handen van de bedrijven Arcadis en CED.<sup>4</sup> Dat maakte de situatie niet

beter.<sup>5</sup> Kritiek was dat het CVW een vlotte afhandeling tegenwerkte,<sup>6</sup> uit alle macht het schadebedrag laag probeerde te houden,<sup>7</sup> de juridische afdeling van Shell uiteindelijk besliste of een schikking doorging of niet,<sup>8</sup> en een protocol hanteerde dat het Burgerlijk Wetboek niet als leidraad had.<sup>9</sup> Het CVW werd in 2016 uit onvrede zelfs bezet door gedupeerden.<sup>10</sup>

De tweede doelstelling is gelegen in een voortvaren- de schadeafhandeling. De schadeafhandeling door het CVW had geen strakke deadlines. Gedupeerden wisten van tevoren niet hoe lang het schadeafwikkelingstraject zou duren, wat leidde tot een gebrek aan voortvarendheid.<sup>11</sup> Een nieuwe manier van schadeafhandeling zal dus duidelijk gestroomlijnd moeten zijn en de gedupeerde een indicatie moeten geven over de duur van de procedure. Naast deze twee doelstellingen probeert het protocol aan te sluiten bij de vier pijlers die door de bestuurlijke en maatschappelijke organisaties zijn geformuleerd.<sup>12</sup> Deze houden in dat:

1. de Staat op ruimhartige wijze zijn verantwoordelijkheid neemt voor de schadeafhandeling;
2. de schade op rechtvaardige wijze bepaald dient te worden;
3. de Staat zijn zorgplicht nakomt; en ten slotte dat
4. de schadeafhandeling onafhankelijk van de NAM en de Minister van Economische Zaken en Klimaat wordt uitgevoerd.

De eerste pijler zou er toe moeten leiden dat de Staat bij de schadeafhandeling niet *alleen* de juridische normen leidend laat zijn.<sup>13</sup> Dit sluit aan op een motie die de Tweede Kamer op 7 mei 2017 aannam en waarin het kabinet werd opgeroepen om in het 'aardbevingsdossier' de menselijke maat en ruimhartigheid voorop te stellen.<sup>14</sup> Om dit doel te bereiken zou de Staat zich bij de schadeafhandeling niet alleen moeten laten leiden door de strikte regels van het aansprakelijkheidsrecht en/of het burgerlijk en het bestuursprocesrecht, maar met die regels onder omstandigheden soepel moeten omgaan. Daarmee raakt deze pijler ook aan de tweede pijler ('het bewerkstelligen van als rechtvaardig ervaren uitkomsten') terwijl ook de onafhankelijkheid die centraal staat in de vierde pijler met de tweede pijler overlapt. De Groningers zullen niet het gevoel hebben rechtvaardig behandeld te worden

zolang het protocol niet werkelijk onafhankelijk van de Staat en andere belanghebbenden bij de gaswinning wordt opgesteld en uitgevoerd.

Over de derde pijler valt te stellen dat de Staat, zoals ook de Rechtbank Noord-Nederland heeft vastgesteld, zijn zorgplicht voor de bewoonbaarheid van het land (artikel 21 Gw) in Groningen heeft verwaarloosd.<sup>15</sup> Hij kan deze alsnog nakomen door de schadeafhandeling ter hand te nemen en, zo nodig, ook garant te staan voor de uitbetaling van schade aan gedupeerden.<sup>16</sup>

## Gelet op de urgentie van de problematiek en de tijdelijke aard van de door de minister gekozen oplossing is dit niet het moment voor staatsrechtelijke scherpslijperij

De bovenstaande, verschillende doelstellingen grijpen dus op elkaar in en overlappen elkaar gedeeltelijk. We zullen het protocol in par. 4 dan ook toetsen aan de in onze ogen belangrijkste doelstellingen: voortvarendheid, ruimhartigheid en onafhankelijkheid.

### 3. Een schets van het protocol

Het protocol biedt (nog) geen definitieve voorziening maar slechts een tijdelijke oplossing in afwachting van het nog op te richten schadefonds.<sup>17</sup> Omdat met de daarvoor benodigde formele wet teveel tijd gemoeid is en die tijd er niet meer is, heeft de minister gebruik gemaakt van zijn op grond van artikel 4:81 Awb bestaande bevoegdheid om een beleidsregel op te stellen die 'een vorm van onverplicht, buitenwettelijk beleid vastlegt'. Het zal niet vaak zijn voorgekomen dat de Staat zonder enige grondslag in een wettelijk

#### Auteurs

1. Mr. dr. J.E. van de Bunt is zelfstandig adviseur op het gebied van schadefonds, universitair docent burgerlijk recht bij de afdeling Moot Court aan de Universiteit Leiden en wetenschappelijk medewerker bij Holla advocaten. Van de Bunt had zitting in de Commissie Hammerstein die in oktober 2017 advies uitbracht over de afwikkeling van mijnbouwschade. Mr. dr. M.K.G. Tjepkema is universitair hoofddocent staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Leiden en rechter-plaatsvervanger bij de Rechtbank Den Haag.

#### Noten

2. 'Vanaf 1 juli nieuwe procedure voor

afhandeling schades', 31 maart 2017, Rijks-overheid.nl.

3. Besluit mijnbouwschade Groningen, *Stcr.* 2018, 6398, p. 9 (hierna 'Besluit').
4. 'CVW houdt ruim twee miljoen euro over', *RTV Noord* 8 december 2016.
5. Vergelijk ook over de situatie en verbeterpunten: J.E. van de Bunt, 'Een schadefonds voor de mijnbouwschade in Groningen?', *AV&S* 2017, p. 139-146.
6. Vergelijk bijv. M. de Vos, "'Gasbevingen netjes afgehandeld". Rutte zat te jokke-brokken', *NRC Handelsblad* 8 maart 2017.
7. 'Centrum Veilig Wonen houdt schadebedrag zo laag mogelijk', *RTV Noord* 17 juni 2016.
8. P.H. van der Hoek, 'De stille beving',

*Destillebeving.com*.

9. 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.
10. 'Bezetting kantoor CVW beëindigd', *RTV Noord* 8 september 2016.
11. Zie bijv. *Bestuurlijke Spaghetti? Een onderzoek naar de wijze van klacht-afhandeling door het Ministerie van Economische Zaken*, Den Haag: Nationale ombudsman 2016/035.
12. Besluit, p. 9. Bij de opstelling waren naast de Minister van EZ ook het Gasberaad en de Groninger Bodem Beweging betrokken.

13. Zie ook G.M. Kuipers & M.K.G. Tjepkema, 'Publieke regie in Groningen. Publiekrechtelijke schadeafhandeling en het vertrouwen in de overheid', *NJB* 2017/1576, afl. 29, p. 2058-2067.
14. *Kamerstukken II* 2016/17, 33529, 338.
15. Vergelijk Rb. Noord-Nederland 1 maart 2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:715, r.o. 4.1.12.2.
16. Zie ook A. Hammerstein, W.D.H. Asser & J.E. van de Bunt (Cie Hammerstein), *Advies over de mijnbouwschade in Groningen in opdracht van de NCG e.a.*, oktober 2017, p. 9.
17. Zie ook Advies Cie Hammerstein 2017, p. 9.



Herstel in Loppersum © Flip Franssen / Hollandse Hoogte

voorschrift en in wezen slechts op grond van een publieke taak<sup>18</sup> zulke grote sommen geld verstrekt en vanuit het perspectief van het legaliteitsbeginsel kunnen daarbij vraagtekens worden gezet.<sup>19</sup> Gelet op de urgentie van de problematiek en de tijdelijke aard van de door de minister gekozen oplossing is dit echter niet het moment voor staatsrechtelijke scherpslijperij. De minister onderkent bovendien dat het hier gaat om 'een eerste stap richting publieke schadeafhandeling van mijnbouwschade in Groningen', dat '[niet voorziet] in een eindsituatie' en evenmin 'invulling [geeft] aan alle ambities die er zijn'.<sup>20</sup> Dat verklaart tevens dat een aantal belangrijke vragen, met name over het bereik van het protocol, nog onbeantwoord zijn gebleven.

Een belangrijk kritiekpunt op de oude situatie was het woud aan instanties waarmee burgers te maken konden krijgen. Het protocol beoogt daaraan een einde te maken door één algemene commissie op te richten: de Tijdelijke commissie mijnbouwschade Groningen (TCM). Deze bestaat op haar beurt uit twee deelcommissies: de deelcommissie mijnbouwschade en de deelcommissie bezwaar. De deelcommissie mijnbouwschade beslist in mandaat namens de minister. Dat betekent dat zowel de bevoegdheid als de verantwoordelijkheid van de beslissingen op aanvragen berust bij de minister en niet bij de commissie.

Met het protocol wordt afgestapt van de op het civiele procesrecht geënte proces van schadeafhandeling waarmee de Groningers tot op heden te maken hadden. In plaats daarvan wordt de schadeafhandeling overgeheveld naar het bestuursrecht. De burger krijgt derhalve niet meer te maken met een namens de NAM genomen beslissing op een verzoek om schadevergoeding door het CVW, waartegen louter civielrechtelijke rechtsbescherming openstaat, maar met een door de deelcommissie mijnbouwschade in mandaat genomen besluit, waartegen (lou-

ter) bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaat. Inhoudelijk blijven voor de commissie de regels van het burgerlijk wetboek inzake mijnbouwschade echter leidend. Het protocol doet niet af aan de bevoegdheid van bewoners om een civiele procedure te starten, maar bepaalt wel dat schade die mogelijk langs die weg is vergoed niet meer op grond van het protocol voor vergoeding in aanmerking kan komen.<sup>21</sup>

Het protocol schrijft voor de reguliere gevallen de volgende procedure voor.<sup>22</sup> Een gedupeerde doet een aanvraag tot schadevergoeding met betrekking tot een gebouw of werk via een formulier. Indien de gedupeerde aangeeft dat er sprake kan zijn van een acuut onveilige situatie laat de deelcommissie mijnbouwschade binnen 48 uur een inspectie doen. Elke gedupeerde krijgt een 'zaakbegeleider' toegewezen die uitleg over de procedure kan geven en die verder de taak heeft om de bewoners te ontzorgen en hen proactief en ruimhartig bij te staan.<sup>23</sup>

Is de aanvrager het met het besluit van de deelcommissie mijnbouwschade oneens dan dient eerst bezwaar te worden ingediend bij de deelcommissie bezwaar. Deze commissie dient vervolgens verplicht advies te vragen bij de (onafhankelijke) Commissie advisering bezwaarschriften, die de deelcommissie adviseert over de te nemen beslissing op bezwaar.<sup>24</sup> In deze procedure kan de aanvrager voorts terugvallen op bijstand van een onafhankelijke deskundige.<sup>25</sup> Wenst de deelcommissie bezwaar af te wijken van het advies van de adviescommissie, dan kan dat slechts gemotiveerd gebeuren (artikel 3:50 Awb). Tegen het door de deelcommissie bezwaar genomen besluit op bezwaar staat beroep open bij de rechtbank, sector bestuursrecht van de Rechtbank Noord-Nederland. Hoger beroep kan worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Het besluit maakt het mogelijk dat particulieren en MKB-bedrijven *fysieke* schade aan gebouwen en werken vergoed krijgen die het gevolg is van bodembeweging die is ontstaan door de exploitatie van een mijnbouwwerk ten behoeve van het winnen van het gas uit het Groningenveld of als gevolg van de gasopslag in Norg, in Drenthe. Buiten haar bereik vallen schade aan industriegebouwen en infrastructurele werken, immateriële schade en schade in de vorm van waardedaling van woningen.<sup>26</sup> Een aanzienlijke beperking is voorts dat het protocol zich niet uitlaat over de belangrijke vraag hoe de deelcommissie mijnbouwschade zal beoordelen of een schade voor vergoeding in aanmerking komt en welke (technische) uitgangspunten zij daarbij zal volgen (zie ook hierna). Uitgangspunt is dat de deelcommissie zelf haar werkwijze zal vaststellen en zal actualiseren, mede op basis van recente kennis en ervaring en wetenschappelijke inzichten.<sup>27</sup> Voor een aantal met name genoemde schadeposten bepaalt het protocol wat de vaste vergoedingen zijn, tenzij de kosten aantoonbaar hoger zijn.<sup>28</sup> Ook krijgt de gedupeerde een overlastvergoeding van € 250 tot € 1.000 afhankelijk van de omvang van de schade en de overlast in de persoonlijke omstandigheden van de gedupeerde.<sup>29</sup>

Bij het beslissen op de aanvragen past de deelcommissie de regels van het civielrechtelijke aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht overeenkomstig toe, waaronder begrepen het wettelijk bewijsvermoeden van fysieke schade veroorzaakt door mijnbouwactiviteiten (artikel 6:177a BW). Zij streeft daarbij naar een korte doorlooptijd, door de vaststelling van verschillende procedures voor verschillende gevallen. Voorts kan de commissie een werkwijze vaststellen om aanvragen te behandelen waarvan eenvoudig is vast te stellen dat de schade is veroorzaakt door bodembeweging als gevolg van mijnbouwactiviteiten.<sup>30</sup>

Ten slotte verdient vermelding dat de commissie bij een positief besluit het bedrag vaststelt waar de gedupeerde recht op heeft ten aanzien van de fysieke schade aan gebouwen en van de eventuele bijkomende kosten. Het toekennen van een vergoeding kan gepaard gaan met een overdracht aan de Staat van de vordering van de gedupeerde op de NAM.<sup>31</sup> De gedupeerde zal zijn vordering alleen in uitzonderlijke gevallen hoeven over te dragen, bijvoorbeeld als het schadebedrag uitzonderlijk hoog is of als sprake is van een complexe situatie.<sup>32</sup> Bij de eenvoudige gevallen heeft de NAM zich gecommitteerd tot vergoeding van de schade en de kosten voor de afwikkeling.<sup>33</sup> Cessie is in die gevallen niet nodig. De gedupeerde krijgt bij een positief

besluit een vergoeding van de Staat. De financiering van de schade gebeurt uit het zicht door de NAM.<sup>34</sup> De kosten voor de TCM en de huisvesting komen ten laste van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.<sup>35</sup>

#### 4. Analyse van het protocol

In deze paragraaf zal worden gezien of het protocol voldoet aan zijn belangrijkste doelstellingen. Daarbij richten we ons op de drie punten ten aanzien waarvan de minister evident heeft beoogd te willen breken met de huidige situatie: onafhankelijkheid van besluitvorming en advisering, voortvarendheid van de besluitvorming en ruimhartigheid van de schadeafhandeling.

##### 4.1. Onafhankelijkheid gewaarborgd?

De belangrijkste doelstelling van het protocol is het voortbrengen van besluiten die de gedupeerden als rechtvaardig ervaren. Met een groot pijnpunt van de oude werkwijze – de prominente rol van de NAM in de schadeafhandeling – wordt in het protocol afgerekend. De NAM valt er definitief tussen uit als partij die primair verantwoordelijk was voor de schadeafhandeling. Het is de Staat die zorgdraagt voor zowel de afhandeling als de vergoeding van mijnbouwschade en het is in zoverre ook de Staat, althans onder de Staat ressorterende onafhankelijke beslis- en bezwaarcommissies, waarmee de burger in contact zal treden. Met de NAM heeft de burger niets meer te maken; de precieze verdeling van de schadelast is onder het protocol een zaak tussen de Staat en de NAM en niet meer tussen de burger en de NAM. Dat is – zoals de minister ook in zijn Kamerbrief benadrukte<sup>36</sup> – een wezenlijke stap vooruit.

Het protocol benadrukt het grote belang dat de TCM en de beide daaronder hangende deelcommissies hun werk in volstrekte onafhankelijkheid van de minister of anderen kunnen doen. Om de onafhankelijkheid van NAM en de Minister voor Economische Zaken en Klimaat te waarborgen benoemt de Minister voor Rechtsbescherming de leden van de genoemde commissies.<sup>37</sup> Ook de bevoegdheid om de eigen werkwijze vast te stellen duidt op onafhankelijkheid van de deelcommissie mijnbouwschade. De Ministers van EZ en Rechtsbescherming dragen slechts 'systeemverantwoordelijkheid'<sup>38</sup> maar hebben geen zeggenschap in individuele zaken; die verantwoordelijkheid berust exclusief bij de commissies en het ondersteunend personeel.<sup>39</sup> Ook aan het voorkomen van (de schijn van) partijdigheid wordt aandacht besteed. De

18. Besluit, p. 9: '[v]ooruitlopend op [een definitieve – JvdB/MT] regeling ligt al een publieke taak besloten in de zorg voor een goede afhandeling van schade'.

19. Zie over de rol van het legaliteitsbeginsel bij onverplichte tegemoetkomingen W. den Ouden, M.K.G. Tjepkema & S.E. Zijlstra, 'De tegemoetkoming geregeld', *NTB* 2015/13, p. 100-101.

20. *Stcr.* 2018, 6398, p. 8.

21. Besluit, p. 11.

22. Bijlage 1 behorende bij art. 2 Besluit mijnbouwschade Groningen. Voor acuut

onveilige situaties geldt een versnelde procedure.

23. Besluit, p. 13.

24. Art. 9 lid 2 Bijlage 1 bij art. 2 Besluit.

25. Art. 9 lid 3 jo. art. 5 Bijlage 1 bij art. 2 Besluit.

26. Art. 1 Besluit.

27. Art. 6 Besluit mijnbouwschade Groningen.

28. Vergelijk Bijlage 2 behorend bij art. 7 lid 4 Besluit.

29. Dit lijkt een vergoeding van immateriële schade, ook al wordt het niet zo genoemd.

30. Art. 13 Besluit mijnbouwschade Groningen.

31. Een cessie in de zin van art. 3:94 BW.

32. Besluit mijnbouwschade Groningen, *Stcr.* 2018, 6398, p. 18. Kennelijk heeft de Staat in de overige gevallen afspraken met de NAM gemaakt en is er het vertrouwen dat die afspraken worden nagekomen.

33. Zie art. 2 lid 1 a en b Tijdelijke overeenkomst schadeafhandeling Groningen. Tweedekamer.nl.

34. Vergelijk Tijdelijke overeenkomst schadeafhandeling Groningen. Tweedekamer.nl.

35. Zie art. 3 lid 6 Besluit mijnbouwschade Groningen.

36. Kamerbrief over nieuw schadeprotocol, 31 januari 2018.

37. Art. 4 Besluit mijnbouwschade Groningen.

38. Kamerbrief over nieuw schadeprotocol, 31 januari 2018, p. 3.

39. Art. 6 Besluit mijnbouwschade Groningen.

deelcommissie mijnbouwschade stelt kwaliteitseisen aan deskundigen, waarbij ook aandacht bestaat voor hun onpartijdigheid.<sup>40</sup> Eens per jaar rapporteert de TCM aan de Minister voor Rechtsbescherming en de Minister van Economische Zaken en Klimaat.<sup>41</sup>

Gelet op de wens om te komen tot meer onafhankelijkheid is het opmerkelijk dat de minister ervoor gekozen heeft om zowel de deelcommissie mijnbouwschade als de deelcommissie bezwaar te laten beslissen in *mandaat*. Meer specifiek is gekozen voor mandaat aan een niet-ondergeschikte.<sup>42</sup> Dat is opvallend omdat besluiten die de gemandateerden (de TCM en de deelcommissies) binnen de grenzen van hun bevoegdheid hebben genomen krachtens artikel 10:2 Awb gelden als besluiten van de minister. Het is kortom niet de deelcommissie mijnbouwschade maar de Minister van EZ die de juridische verantwoordelijkheid voor het besluit draagt en die getroffen burgers bij de rechter tegenover zich zullen treffen. De Minister van EZ is kortom het bevoegde bestuursorgaan. De Tijdelijke commissie mijnbouwschade, noch de deelcommissie mijnbouwschade zijn bestuursorganen. Dit zal anders zijn

## Gelet op de wens om te komen tot meer onafhankelijkheid is het opmerkelijk dat de minister ervoor gekozen heeft om zowel de deelcommissie mijnbouwschade als de deelcommissie bezwaar te laten beslissen in *mandaat*

wanneer het toekomstige schadefonds bij wet is opgericht: het uitvoerende Instituut Mijnbouwschade zal vermoedelijk wel de status van bestuursorgaan krijgen en wettelijk bevoegd zijn om vergoedingen toe te kennen.

De minister lijkt te hebben onderkend dat de mandaatfiguur zich niet goed verhoudt tot de gewenste onafhankelijkheid van de beslissende instanties en stelt daarom uitdrukkelijk dat hij – anders dan bij mandaat gebruikelijk is (artikel 10:6 lid 1 Awb) – niet bevoegd is om de TCM in individuele zaken instructies te geven.<sup>43</sup> Opvallend genoeg is niet expliciet geregeld dat de minister ook niet de bevoegdheid toekomt om *algemene* instructies te geven aan de TCM (door beleidsregels of richtlijnen bijvoorbeeld). Hoewel de minister die bevoegdheid krachtens artikel 10:6 lid 1 Awb nog heeft, gaan wij ervan uit dat de minister niet het oogmerk heeft om zijn ‘systeemverantwoordelijkheid’ aan te wenden door met behulp van nadere beleidsregels of richtlijnen de TCM te binden. Een ander aandachtspunt is dat ook de (voorzitter van de) deelcommissie *bezwaar* beslist op basis van mandaat aan een niet-ondergeschikte.<sup>44</sup> Dit is in strijd met rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak, waarin

is bepaald dat de heroverweging als bedoeld in artikel 7:11 Awb vergt dat de beslissing op bezwaar binnen de directe invloedssfeer van het bestuursorgaan (hier de Minister van EZ&K) dient te worden genomen. De functies van de bezwaarprocedure brengen volgens de Afdeling met zich dat mandaat van de bevoegdheid om op bezwaar te beslissen niet mag worden verleend aan een niet-ondergeschikte.<sup>45</sup> Hier is reparatiewetgeving geboden.

Opvallend is tot slot dat het protocol nauwelijks aan geeft hoe de onafhankelijkheid moet worden gegarandeerd. In de toelichting staat slechts dat wordt gelet ‘op de eventuele betrokkenheid van leden bij de aardbevingsproblematiek in Groningen’.<sup>46</sup> Maar hoe strikt zijn de eisen die hier gelden? Is bijvoorbeeld denkbaar dat voormalig werknemers van het CVW als zaakbegeleider ten behoeve van een van de deelcommissies gaan werken? Is denkbaar dat deskundigen die de NAM hebben bijgestaan thans als onafhankelijk deskundige aan de slag gaan? Dat lijkt ons in beginsel uit den boze, maar de mate waarin voldoende geschikt personeel beschikbaar is dwingt wellicht tot enige souplesse. Ten aanzien van het waarborgen van de onafhankelijkheid en de doelmatigheid van de deskundigen die de TCM in de diverse fasen bijstaan zou de minister zich nog kunnen laten inspireren door de Gedragscode gerechtelijk deskundigen in civielrechtelijke en bestuursrechtelijke zaken (vastgesteld in januari 2012) en de recent (1 februari 2018) aanvaarde Gedragscode voor gerechtelijk deskundigen bij de Afdeling bestuursrecht-spraak.<sup>47</sup> Deze codes zijn weliswaar alleen van toepassing op door verschillende rechtscolleges aangestelde deskundigen, maar bevatten tal van zinvolle punten van aandacht in zaken waarin met deskundigen wordt gewerkt.

### 4.2. Voortvarendheid in de procedure?

De tweede doelstelling was voortvarendheid brengen in de procedure. De inhoud van het protocol geeft nauwelijks termijnen, omdat de werkwijze nog niet is vastgelegd. Over de duur van de procedure kunnen daarom geen zinnige uitspraken worden gedaan. In het besluit is neergelegd dat de deelcommissie mijnbouwschade streeft naar een korte doorlooptijd,<sup>48</sup> maar de precieze werkwijze is nog onbekend. Tot nu toe is slechts de ontvangstbevestiging aan een termijn gebonden: binnen één week.<sup>49</sup> De Awb bevat ten aanzien van het beslissen op bezwaar (artikel 7:10 lid 1 Awb) en het betalen van een vaststaand recht op schadevergoeding (artikel 4:87 lid 1 Awb) wel bepalingen met (in beginsel) vaste termijnen. Wanneer er geen sprake is van een in een wettelijk voorschrift opgenomen termijn (zoals in casu) moet de beslistermijn volgens artikel 4:14 lid 3 Awb slechts ‘redelijk’ zijn. Dat is een (mogelijk) probleem omdat uit de bestuursrechtelijke compensatiepraktijk is gebleken dat juist in deze fase de vraag wat ‘redelijk’ is flink kan oplopen.<sup>50</sup> Met name wanneer extern deskundigenadvies wordt ingebracht is het gevaar voor oplopende beslistermijnen groot. Dat gevaar is niet denkbeeldig, aangezien krachtens het protocol in veel gevallen met deskundigen zal worden gewerkt, wat sowieso al vertraging oplevert, laat staan wanneer er discussie ontstaat over de werkwijze van de deskundige en een nieuwe deskundige moet worden aangesteld (artikel 5 lid 5 Bijlage 1). Is een beslistermijn gesteld dan kunnen bewoners eventueel een beroep doen op de Wet dwang-

## Uiteindelijk zal de vraag of de nodige voortvarendheid in de schadeafhandeling wordt betracht vooral worden beoordeeld aan de hand van de vraag of in het primaire beslisproces genoeg meters kunnen worden gemaakt

som (artikel 4:17 Awb), al lijkt het ons juist in dit dossier gewenst dat het zo ver niet zal hoeven te komen.

Uiteindelijk zal de vraag of de nodige voortvarendheid in de schadeafhandeling wordt betracht vooral worden beoordeeld aan de hand van de vraag of in het primaire beslisproces genoeg meters kunnen worden gemaakt. Dat hangt af van de door de deelcommissie mijnbouwschade te hanteren (en nog niet opgestelde) 'werkwijze' (artikel 6 Besluit). Het valt te hopen dat daarin meer waarborgen zullen zijn opgenomen dan in het protocol. Het verdient aanbeveling dat de commissie termijnen noemt voor de verschillende stappen in de procedure: aanmelding, ontvangstbevestiging, sturen zaakbegeleider, sturen deskundigen, uitbrengen rapport door deskundigen, beslissing van de commissie, en bij een positief besluit: uitbetaling. De vraag hoezeer een gebrekkige voortvarendheid in de praktijk daadwerkelijk zal opspelen zal overigens mede afhankelijk zijn van de vraag hoe ruimhartig de commissie zal beslissen, waarop we thans zullen ingaan.

### 4.3. Ruimhartigheid in de schadeafhandeling?

In de toelichting bij het protocol wordt benadrukt dat de Staat met het protocol 'ruimhartig' zijn verantwoordelijkheid neemt en dat hij beoogt oog te hebben voor 'de menselijke maat'. Deze ruimhartigheid heeft een materiële en een procedurele kant.

Zal de deelcommissie mijnbouwschade op inhoudelijk vlak ruimhartig zijn? Zal zij met andere woorden ook *materieel* coulant zijn? Dat betekent wat ons betreft dat ten minste wordt uitgekeerd waar recht op bestaat volgens het civiele aansprakelijkheidsrecht. Waar dat civiele recht knelt, kan eventueel ten gunste van de gedupeerde worden afgeweken van de voorwaarden van dat recht. Bij de schadeafhandeling tot nu toe stelde vooral de voorwaarde van het causaal verband tussen schade en mijnbouwactiviteiten gedupeerden voor problemen (artikel 6:177 BW). Schade aan fysieke gebouwen kan behalve door mijnbouwactiviteiten namelijk ook worden veroorzaakt door bijvoorbeeld slecht onderhoud, verkeerstellingen of een gebrekkige fundering.

De wetgever is gedupeerden met fysieke schade aan gebouwen boven het Groningenveld te hulp geschoten door een bewijsvermoeden in de wet op te nemen. Het bewijsvermoeden van artikel 6:177a BW<sup>51</sup> zal volgens de toelichting bij het protocol ook worden toegepast op verzoeken om schadevergoeding.<sup>52</sup> Het wetsartikel bepaalt dat bij fysieke schade die naar haar aard redelijkerwijs schade door mijnbouwactiviteiten zou kunnen zijn, het bewijsvermoeden geldt dat die schade veroorzaakt is door de mijnbouwactiviteiten. De mijnbouwexploitant slaagt er pas in het vermoeden te weerleggen als naar het oordeel van de rechter voldoende is komen vast te staan dat de fysieke schade *niet* is veroorzaakt door de bodembeweging als gevolg van mijnbouwactiviteiten.<sup>53</sup> De NAM zou dit bewijsvermoeden bij de schadeafhandeling op een voor haarzelf gunstige wijze hebben uitgelegd.<sup>54</sup> Omdat dit wetsartikel pas sinds 31 december 2016 in werking is getreden, is er nog nauwelijks rechtspraak over de juiste toepassing van het bewijsvermoeden. Alleen de arbiters bodembeweging die over de mijnbouwschade oordeelden hebben het inmiddels in een groot aantal gevallen toegepast.<sup>55</sup> Ook de toepassing van dat bewijsvermoeden in de publiekrechtelijke setting van het protocol zal voor problemen kunnen zorgen. Het is mogelijk voor de mijnbouwexploitant om tegenbewijs te leveren tegen het bewijsvermoeden. Hoe zal de commissie omgaan met dat tegenbewijs? Zal zij de rol van de mijnbouwexploitant overnemen en bij alle schade een technisch onderzoek verrichten of de fysieke schade niet veroorzaakt kan zijn door de bodembeweging? Of doet zij dit alleen als daar aanleiding toe bestaat op grond van de aard van de schade?

Een belangrijke kwestie is ook het technisch onderzoek zelf. De werkwijze van de commissie dient volgens het protocol te zijn afgestemd op 'recente kennis en ervaring en wetenschappelijke inzichten'.<sup>56</sup> Maar langs welke lijnen wordt dat ingestoken? Langs de lijnen van het bewijsvermoeden zoals eigenlijk zou moeten, zodat de technische en wetenschappelijk onzekerheden voor risico komen van de mijnbouwexploitant? Of komen de onzekerheden ook gedeeltelijk voor rekening van de gedupeer-

40. Art. 6 lid 5 Besluit mijnbouwschade Groningen jo. art. 5 lid 5 Bijlage, behorende bij art. 2 Besluit mijnbouwschade Groningen.

41. Art. 8 Besluit mijnbouwschade Groningen.

42. Zie uitvoering S.E. Zijlstra, *Bestuurlijk organisatierecht*, Deventer: Kluwer 2009, p. 22 e.v.

43. Art. 7 lid 1 Besluit en de toelichting bij het Besluit, p. 9.

44. Vergelijk Besluit, p. 9 ('de voorzitters

van de *deelcommissies* (onze cursivering) (...) handelen op basis van een mandaat aan een niet-ondergeschikte van de Minister van Economische Zaken en Klimaat').

45. ABRvS 22 juni 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT7991.

46. Art. 4 lid 4 Besluit en p. 11.

47. [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl) en [www.raad-vanstate.nl](http://www.raad-vanstate.nl).

48. Art. 6 lid 2 en lid 4 Besluit.

49. Art. 4 lid 1 Bijlage 1, behorende bij

art. 2 Besluit.

50. Zie voor een enkel voorbeeld de ruime termijnen uit art. 8 en 9 Regeling nadeelcompensatie Betuweroute, waarin de maximale besteltermijn voor het besluit op een aanvraag 19,5 maanden bedraagt.

51. Dit artikel trad in werking op 31 december 2016. Ingevolge art. 68a lid 1 Overgangswet NBW heeft dit artikel onmiddellijke werking.

52. Art. 3 lid 2 Besluit.

53. Vergelijk Advies Cie Hammerstein 2017, p. 26-27.

54. Zoals kan worden afgeleid uit de vele oordelen van de arbiters bodembeweging in het voordeel van gedupeerden. Vergelijk [Arbiterbodembeweging.nl](http://Arbiterbodembeweging.nl).

55. *Ibid.*

56. Besluit, p. 12.

de (wat bepaald niet ‘coulant’ zou zijn)? De wetenschap omtrent geïnduceerde seismiciteit zoals deze in Groningen bestaat, staat nog in de kinderschoenen. Het onderzoek van Witteveen en Bos dat de NAM eerder heeft gebruikt voor schadegevallen in een ruime kring om de gaswinningsvelden heen, leidde tot een afwijzingspercentage van 100% van de schadegevallen.<sup>57</sup> De resultaten daarvan werden uiteindelijk betwist, maar het onderzoek werd door een gerenommeerd bureau verricht en zal toch ook op enige valide uitgangspunten berusten. We willen maar laten zien: er is thans geen consensus over het technisch en wetenschappelijk onderzoek naar de gevolgen van mijnbouwactiviteiten in combinatie met andere oorzaken van fysieke schade aan gebouwen. En dan moet de commissie nog beslissen of en hoe ze daar een ruimhartige toepassing aan zou willen geven.

Een coulante schadeafhandeling zou wellicht ook kunnen worden gewaarborgd door de schade op eenvoudige wijze af te handelen voor schades tot een bepaald bedrag, bijvoorbeeld € 5000, en dan geen uitgebreide onderzoeken naar het causaal verband te verrichten. Daar is in aanloop naar het protocol veel over gesproken. Naar bewijs voor andere mogelijke oorzaken wordt dan geen onderzoek gedaan. Daar valt veel voor te zeggen, want de schadeafhandeling tot dat bedrag omvat naar verwachting 98% van alle schades.<sup>58</sup> Deze grote groep van gedupeerden wordt dan zo min mogelijk belast door onderzoeken van deskundigen. Dit is ook kostenefficiënter: bij uitgebreid onderzoek in het geval van een laag schadebedrag, zullen de kosten van rapportages de kosten van vergoeding van schade ruimschoots overtreffen.<sup>59</sup> Mogelijk zal dit ook kunnen bijdragen aan een voortvarende schadeafhandeling. De commissie zou ook de schade in de buurt van een epicentrum van een aardbeving zonder meer kunnen vergoeden, en schades die verder weg van het epicentrum zijn gemeld uitgebreid onderzoeken. Kortom, de commissie zal nog verschillende, lastige keuzes moeten maken om een ruimhartige invulling te geven aan de materiële kant van de schadeafwikkeling.

Van ‘procedurele coulance’ laat het protocol verschillende voorbeelden zien. Zo is de publicatie van het protocol zelf een voorbeeld van een Staat die zich niet louter verlaat op de regels van het aansprakelijkheidsrecht en die inziet dat een verwijzing naar de in artikel 6:177 BW neergelegde vergoedingsplicht van de NAM niet langer volstaat. Ook op andere vlakken valt te zien dat de Staat burgers daadwerkelijk terzijde wil staan en wil ‘ontzorgen’. Het valt toe te juichen dat het Besluit voorziet in het standaard aanstellen van een ‘zaakbegeleider’ die burgers, zeker niet juridisch onderlegde burgers, helpt in het vaak ook mentaal zware proces van schadeafhandeling. Een vergelijkbare rol kan weggelegd zijn voor de deskundige die krachtens artikel 9 lid 3 Bijlage 1 in de bezwaarfase de aanvrager kan bijstaan, die bovendien waarschijnlijk ook meer technische kennis van de schadezaak zal hebben.

Uit het voorgaande blijkt dat met name de materiële kant van het protocol – of gedupeerden ook werkelijk gemakkelijk een ruimhartige vergoeding voor de fysieke schade aan hun gebouwen krijgen – nog uitwerking behoeft. De deelcommissie mijnbouwschade zal daarom trent nog diverse lastige beslissingen moeten nemen.

## De commissie zal nog verschillende, lastige keuzes moeten maken om een ruimhartige invulling te geven aan de materiële kant van de schadeafwikkeling

### 5. Twee aandachtspunten

Tot slot van deze bijdrage willen we op twee punten ingaan die bijzondere aandacht behoeven willen de bewoners daadwerkelijk binnen afzienbare tijd kunnen stellen dat hun positie is verbeterd. We stippen aan bestuurs- of civiel recht en het beperkte bereik van het protocol.

#### 5.1. Bestuursrecht of civiel recht: maakt dat uit?

Met het besluit heeft de minister de basis willen leggen voor een op het publiekrecht gebaseerde rechtvaardige afhandeling waarbij de menselijke maat vooropstaat.<sup>60</sup> De rechtvaardiging voor het door de Staat afhandelen van de schadeverzoeken in Groningen, is de uitzonderlijke omstandigheid dat zich een groot aantal relatief gelijksoortige gevallen van schade voordoen in korte tijd, in combinatie met het feit dat deze zich in één regio van Nederland bevinden en er één schadeoorzaak is.<sup>61</sup> Dat is ook in het verleden een belangrijke reden geweest waarom de Staat in complexe schadekwesities één loket heeft opgericht en de schadeafhandeling zelf ter hand heeft genomen; denk aan bijvoorbeeld de asbestslachtoffers, de slachtoffers van de vuurwerkramp in Enschede of aan de slachtoffers van de legionellaramp in Bovenkarspel.<sup>62</sup> Met het protocol heeft de minister voor een vergelijkbare wijze van schadeafhandeling gekozen.

Het enkele feit dat burgers in de toekomst niet meer bij de Hoge Raad terecht komen maar bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, zal voor wat betreft het toepasselijke materiële recht geen verschil maken. Dat recht vloeit immers, net als in de oude situatie, voort uit het Burgerlijk Wetboek. Een voor de hand liggende vraag is of de bestuursrechter wel voldoende expertise in huis heeft om de aanstaande toestroom aan claims af te doen. In elk geval zal de bestuursrechtelijke tak van de Rechtbank Noord-Nederland zich moeten beraden op de vraag hoe kennis van het civiele schadevergoedingsrecht binnen boord kan worden gehaald, waarbij allicht kennis- en personeelsuitwisseling kan plaatsvinden met de reeds bestaande civiele ‘aardbevingskamer’. Ook binnen de Afdeling bestuursrechtspraak zal het (reeds meermalen beproefde) model van een kamer met een gemengd civiele en bestuursrechtelijke achtergrond van pas kunnen komen.

Ook het toepasselijke procesrecht komt te verschillen: dat vloeit niet langer voort uit het Wetboek voor Burgerlijke rechtsvordering maar uit de Awb. Een bekend verschil tussen beide wetboeken is het relatief minder uitgewerkte bewijsrecht in de Awb, al is met de regeling van het bewijsvermoeden reeds een belangrijke stap gezet.

Ook is het van belang op te merken dat het bestuursrecht werkt met relatief korte bezwaar- en beroepstermijnen. Beslissingen op grond van het protocol zijn zelfstandige schadebesluiten waartegen bezwaar en beroep openstaat zolang de aanvraag ziet op schade in de vergoeding waarvan het protocol voorziet. Gaat een burger tegen een afwijzend schadebesluit niet binnen zes weken in bezwaar, dan krijgt dit besluit formele rechtskracht, zodat de bestuursrechter dit besluit voor rechtmatig zal houden en dit besluit dus niet in rechte meer kan worden aange-tast. Het is waarschijnlijk niet voor niets dat de minister heeft voorzien in bijstand in de vorm van zaakbegeleiders in de beslisfase en deskundigen in de bezwaarfase, die moeten voorkomen dat burgers voor procedurele verras-singen komen te staan.

De introductie van het besluitmodel is in zoverre opmerkelijk dat de Awb-wetgever van dat model uitdruk-kelijk is afgestapt in de sfeer van vernietigde appellabele besluiten. De bestuursrechter is in rap tempo aan het 'civi-

## Het is waarschijnlijk niet voor niets dat de minister heeft voorzien in bijstand in de vorm van zaakbegeleiders in de beslisfase en deskundigen in de bezwaarfase, die moeten voorkomen dat burgers voor procedurele verrassingen komen te staan

liseren' en de bestuursrechtelijke verzoekschriftprocedure uit titel 8.4 Awb is daarvan een goed voorbeeld. In deze procedure toetst de bestuursrechter niet de vraag of een besluit in overeenstemming is met het objectieve recht, maar wordt hem – net als in civilibus – gevraagd een oor-deel te geven over de toewijsbaarheid van een vordering. De regering heeft in de memorie van toelichting bij titel 8.4 tal van redenen aangedragen waarom het model van het zelfstandig schadebesluit niet goed werkt en bij onrechtmatige besluiten is vervangen door de verzoek-schriftprocedure.<sup>57</sup> Veel van deze overwegingen gaan voor het Groninger dossier net zozeer op. Ook hier geldt dat er geen goede ratio van korte bezwaar- en beroepstermijnen

57. 'Commissie kraakt afwijzen beving-schades door Witteveen+Bos', *RTV Noord* 10 mei 2017.

58. Schatting van de NAM, vergelijk Advies Cie Hammerstein 2017, p. 12.

59. '90 procent schadevergoedingen Gro-ningen gaat naar experts', *de Volkskrant* 28 oktober 2016. Dat gaat over de lage schadebedragen.

60. Besluit, p. 8.

(zes weken) voor de besluiten van de TCM is te vinden. Ook hier geldt dat de hamvraag een zuivere rechtsvraag is (bestaat er recht op schadevergoeding of niet?). Ook hier geldt dat met het besluitmodel ook de daaraan gekoppel-de 'fuijkenjurisprudentie' voor burgers nadelig kan zijn: denk aan de grondenfuij, die burgers dwingt al in een vroeg stadium al hun gronden naar voren te brengen.<sup>64</sup> Tot slot geldt ook hier dat de waarden van snelheid en finaliteit door een verzoekschriftprocedure beter worden gediend dan door het besluitmodel.

Het is te begrijpen dat in deze tijdelijke situatie voor het besluitmodel is gekozen. Voor een meer finale 'oplossing' van de schadeafhandeling zou de minister echter ook over alternatieve procedures kunnen nadenken. Het zonder meer toepassen van het model van titel 8.4 zou een vermoedelijk te grote werklast voor de bestuursrechter betekenen en ook op gespannen voet staan met de wens van de minister om met behulp van het schadefonds zoveel mogelijk claims buitengerechtelijk af te doen. Maar is niet ook een tussenoplos-sing denkbaar? Daarbij zouden burgers, om bestuursrechte-lijk over mijnbouwschade te kunnen procederen, zich eerst bij het nog op te richten schadefonds (Instituut Mijnbouw-schade) dienen te melden, op straffe van niet-ontvankelijkheid bij de bestuursrechter. Beslissingen van dit Instituut zouden, net als het zelfstandig schadebesluit op grond van artikel 8:4 lid 1 sub f Awb, op de zwarte lijst kunnen worden gezet, zodat daartegen geen bezwaar of beroep kan worden ingesteld. Dit zou het bijkomende voordeel hebben dat ook de NAM als derde-belanghebbende tegen een dergelijk besluit niet kan opkomen en dat de bestuursrechter niet wordt belast met conflicten tussen de minister en de NAM. Een burger die het oneens is met de beslissing van het Insti-tuut zou vervolgens rechtstreeks een verzoekschrift bij de bestuursrechter kunnen indienen. Van belang is wel om de bestuursrechter in dit model een bevoegdheid te geven om ook grotere schades dan € 25 000 toe te wijzen (anders dan artikel 8:89 lid 2 Awb thans bepaalt) nu fysieke schade, maar zeker ook schade in de vorm van waardedaling die grens al snel kan bereiken en een civiele procedure in zulke gevallen geen wenkend perspectief is. Het voert te ver om dit model hier verder uit te werken, maar voor ons staat zeker niet zonder meer vast dat het besluitmodel ook de langetermijn-oplossing zou moeten zijn.

### 5.2. Beperkt bereik

We merken al op dat het protocol een beperkt bereik kent. Het dekt slechts fysieke schade aan gebouwen en werken 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 als gevolg van de gasopslag Norg. Groningers hebben echter meer schadepos-ten. Zij hebben ook angst- en stressklachten. Hun woningen zijn in waarde gedaald, want een woning in een aardbe-vingsgebied is nu eenmaal minder aantrekkelijk (vermo-gensschade). Voor die posten biedt het protocol geen oplos-

61. Besluit, p. 9.

62. Zie hierover J.E. van de Bunt, *Het ram-penfonds*, Deventer: Kluwer 2016.

63. *Kamerstukken II* 2010/11, 32621, 3, p. 36 e.v.

64. Zie nader Borman, *T&C Awb*, art. 8:69, aant. 2.



sing. Dat is gelet op de huidige rechtsontwikkeling begrijpelijk: er zijn nog rechtszaken hangende over de vraag of ook waardedaling voor vergoeding in aanmerking komt en voor immateriële schade geldt hetzelfde.<sup>65</sup> Het nog op te richten Schadefonds zou ook de vergoeding van deze schades mogelijk moeten maken, met eventuele nieuwe protocollen met (materiële) maatstaven.

Niet alle gevallen van fysieke schade kunnen zich bij de TCM melden. Uitgezonderd zijn de eigenaren van industriële werken. Ook gedupeerden in een lastige psycho-sociale positie moeten nog aankloppen bij een andere commissie, de Commissie Bijzondere Situaties.<sup>66</sup> Dan is er nog het Programma voor Groninger Schuren en Stallen voor boeren, dat wordt uitgevoerd door de Nationaal Coördinator Groningen (NCG).<sup>67</sup> Ook subsidieregelingen als de waardevermeerderingsregeling en de waardeverminderingregeling zijn nog ondergebracht bij de NCG. Versterking van woningen, ook een belangrijke en omvangrijke klus, wordt ook door de NCG georganiseerd. Van een echte één-loket-gedachte kan bepaald nog niet worden gesproken, zoals ook minister Wiebes zich realiseert.<sup>68</sup>

Bij de keuze voor de werking van het protocol is een keuze gemaakt. Bij de eenvoudige schadeafhandeling is nadrukkelijk geen gebruik gemaakt van de zogenaamde contourenbenadering. Die benadering houdt in dat slechts schade wordt vergoed op plaatsen waar een bepaalde mate van grondversnelling als gevolg van een aardbeving is geconstateerd. Gekozen is voor de gevolgen van de mijnbouwactiviteiten in het Groningenveld als afbakening van de werking van het protocol. Die keuze is goed te verdedigen; deze is namelijk in overeenstemming met de werking van het bewijsvermoeden van artikel 6:177a BW. Die geldt voor het gehele Groningenveld.

Ook voor MKB-bedrijven geldt het uitgangspunt dat immateriële schade en vermogensschade die niet het gevolg is van fysieke schade aan een gebouw niet voor vergoeding in aanmerking komt. Kortom, inkomensschade doordat ondernemers bijvoorbeeld tijdelijk minder goed bereikbaar zijn doordat versterkingswerkzaamheden worden uitgevoerd, komt onder het protocol niet voor vergoeding in aanmerking. Over een aparte compensatieregeling voor inkomensschade door ondernemers wordt al enige tijd gesproken, maar deze is nog niet tot stand gekomen.<sup>69</sup>

## 6. Slotsom: goede bedoelingen te over, nu de praktijk nog!

Het protocol is een belangrijke stap in de goede richting om de schadeafwikkeling van de mijnbouwschade in Groningen weer vlot te trekken. De onafhankelijkheid van het protocol wordt gerealiseerd met de benoeming van de onafhankelijke TCM, die een eigen werkwijze mag opstellen (ver van de bemoeienis van NAM en de Minister van Economische Zaken en Klimaat). De Staat neemt zijn verantwoordelijkheid door het proces van schadeafwikkeling te faciliteren en in te staan voor de financiën. Bijzonder is dat NAM als aansprakelijke partij conform de besluiten van de TCM schadevergoedingen zal uitkeren aan de Staat.

Over de andere doelstellingen, voortvarendheid en ruimhartigheid, kunnen we op dit moment geen uitspraken doen. De Commissie mijnbouwschade moet, zoals gezegd, haar werkwijze nog vaststellen. Pas als er termijnen zijn bepaald voor de verschillende stappen in de schade-

afwikkeling is duidelijk of de procedure al dan niet voortvarend is. Toch moet ook dan nog gekeken worden of die termijnen ook werkelijk behaald worden. De grote aantallen schademeldingen, na de laatste zware aardbeving op 8 januari alleen al 3000, zullen de commissie voor een grote uitdaging stellen. Er zijn goede bedoelingen te over, maar is er wel voldoende, gekwalificeerde en echt onafhankelijke expertise beschikbaar om de commissie bij te staan?

Het behalen van de doelstelling ruimhartigheid zal de grootste uitdaging worden. Dat was ook de bottleneck bij de eerdere pogingen van de Nationaal Coördinator Groningen om met de maatschappelijke en bestuurlijke groeperingen tot een vergelijk te komen. Het zal ervan afhangen hoe de commissie de voorwaarden voor een schadevergoeding invult. Het protocol geeft daarbij geen verder houvast. Ook wat ruimhartig is, is niet helemaal duidelijk. Het komt hierbij vooral aan op de invulling van de voorwaarde causaal verband tussen de mijnbouwactiviteiten en de schade. Er kunnen immers ook andere schadeoorzaken zijn bij fysieke schade aan gebouwen. Het bewijsrecht komt de gedupeerde inmiddels tegemoet met het nieuwe bewijsvermoeden van artikel 6:177a BW – ook dat moet de TCM toepassen, maar deze zal daarbij nog lastige keuzes moeten maken. Zo zal zij moeten bepalen welk technisch onderzoek moet worden verricht om de schadeoorzaken te onderzoeken. De meningen daarover waren verdeeld. Duidelijk is in elk geval dat dat onderzoek in overeenstemming met het bewijsvermoeden zal moeten zijn. Kan in voldoende mate worden uitgesloten dat de schade is veroorzaakt door mijnbouwactiviteiten? We gaven voorts aan dat ruimhartigheid ook gelegen kan zijn in het eenvoudig afwickelen, dus zonder uitgebreid technisch onderzoek te doen naar de schades onder een bepaald bedrag, bijvoorbeeld € 5000.

Ook rijzen er andere vragen. Zal NAM inderdaad bereid zijn de vergoedingen te betalen? Ook als die vergoedingen zeer ruimhartig worden uitgekeerd, mogelijk ook aan Groningers met schade die (deels) andere oorzaken heeft. Of heeft de minister NAM toch garanties gegeven over de te verwachten werkwijze van de commissie?

Manco van het protocol is het beperkte bereik. Het biedt slechts een vergoeding voor fysieke schade, en niet voor immateriële schade, waardedaling en versterking. Ook blijven er voorlopig naast de deelcommissie mijnbouwschade nog vele andere loketten bestaan voor verschillende categorieën gedupeerden. Oude schadegevallen van vóór 31 maart 2017 vallen buiten de boot – die worden door de NAM afgehandeld. Ook de samenloop van al lopende civiele procedures met andere civiele of bestuursrechtelijke procedures uit hoofde van onrechtmatige besluitvorming of van nadeelcompensatie kan nog voor veel hoofdbreken zorgen.

We hopen, maar zijn er nog niet helemaal gerust op, dat gedupeerden werkelijk geholpen worden met dit nieuwe, tijdelijke protocol. •

<sup>65</sup>. Zie Rb. Noord-Nederland 1 maart 2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:715 voor immateriële schade waartegen hoger beroep is aangetekend door de NAM. Zie Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 23 januari 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:618 voor waarde-

<sup>66</sup>. Vangnetbijzondere situaties.nl.

<sup>67</sup>. Zie Ncg.nl.

<sup>68</sup>. Zie Besluit, p. 8 (Toelichting).

<sup>69</sup>. www.eemsdelta.nl/eemsdelta/nieuws\_42105/item/compensatieregeling-ondernemers-aardbevingsgebied\_69418.html.