

Geef de bestuursrechter het voordeel van de twijfel

Reactie op Ruth de Bock, 'Mijnbouwschade in Groningen, Waar is de civiele rechter?', *NJB* 2019/3, afl. 1, p. 19-26.

Janet van de Bunt¹

Een wetsvoorstel is in voorbereiding om de aardbevingschade van inwoners van Groningen voortaan exclusief te laten afhandelen via de publieke weg door het Instituut mijnbouwschade, een nog op te richten zelfstandig bestuursorgaan.² De civiele weg zal voor het verhaal van die schade geheel worden afgesloten. Tegen de besluiten van het instituut kunnen gedupeerden de in het bestuursrecht gebruikelijke rechtsgang volgen: zij kunnen in bezwaar gaan bij het bestuursorgaan en (hoger) beroep aantekenen bij de bestuursrechter. Laten we de bestuursrechter daarbij het voordeel van de twijfel gunnen.



De aardbevingschade hoort thuis bij de civiele rechter, zo betoogt De Bock. Maar ik zou toch vooral willen benadrukken: het gaat hier niet om de civiele rechter, maar om de rechtzoekende. In Groningen is sprake van een langjarig proces waarbij het vertrouwen van de rechtzoekenden met aardbevingschade stukje bij beetje volledig is verdwenen.³ Eerst werd ontkend dat de aardbevingen tot schade leidden, daarna heeft de schadeafhandeling door de NAM en later het Centrum Veilig Wonen jaren achtereen op zeer partijdige wijze plaatsgevonden. Ook de 'inequality of arms' speelde een grote rol: de NAM is een 'repeat-player' met onbeperkte tijd en financiële middelen tot haar beschikking. Het was David tegen Goliath. De aardbevingen, vorig jaar waren het er nog 15,⁴ zullen tot tien jaar na het einde van de gaswinning blijven komen en schade veroorzaken. Het draagvlak voor een privaatrechtelijke schadeafhandeling onder rechtzoekenden is al lang verdwenen. Rechtzoekenden kunnen de NAM als gevolg daarvan niet meer zien en willen de NAM niet meer als tegenpartij in een civiele procedure. Het concept-wetsvoorstel is slechts te begrijpen vanuit dat perspectief – van de rechtzoekende uit Groningen.

Vanwege die afkeer van de NAM denk ik dat de keuze voor de publieke weg die uit het concept-wetsvoorstel volgt, de juiste is. De rechtzoekende krijgt voortaan met de Staat te maken in de vorm van het onafhankelijke en onpartijdige Instituut mijnbouwschade. Rechtsbescherming kan hij op laagdrempelige wijze bij de bestuursrechter vragen, snel en tegen lage kosten.

De Bock noemt als belangrijke taken van de civiele rechter het bieden van rechtseenheid en rechtsontwikkeling. In de eerste plaats moet de rechter aan rechtzoekenden echter rechtsbescherming bieden. Die rechtsbescherming heeft de civiele rechter tot nog toe onvoldoende kunnen bieden.⁵ In de woorden van De Bock was de civiele rechter de 'Grote Afwezige'. Het bieden van rechtseenheid en rechtsontwikkeling is weliswaar een belangrijke taak, ook van onze hoogste rechter, maar niet één waar de civiele rechter 'recht' op heeft. Het is grotendeels aan het toeval overgelaten over welke zaken de Hoge Raad zijn licht kan laten schijnen. Dat die – mogelijk bloedinteressante – zaken nu aan de controle van de Hoge Raad zullen worden onttrokken, is mis-

Auteur

1. Mr. dr. J. van de Bunt is universitair docent privaatrecht bij Tilburg University. Zij had zitting in de Commissie Hammerstein die in oktober 2017 advies uitbracht over de afwikkeling van mijnbouwschade.

Noten

2. Het concept-wetsvoorstel is in de zomer van 2018 ter consultatie aangeboden. Er is inmiddels een adviesaanvraag ingediend bij de Afdeling advisering van de Raad van State – de tekst van het wetsvoorstel is nog niet openbaar.
3. Vergelijk G. Kuipers & M.K.G. Tjepkema, "'Publieke regie' in Groningen. Publiekrechtelijke schadeafhandeling en het vertrouwen in de overheid', *NJB* 2017/1576, afd. 29, p. 2058-2067.
4. Met een kracht van 1,5 of hoger op de schaal van Richter. Knmi.nl.
5. Civiele feitenrechtshouders hebben al wel enkele belangrijke oordelen geveld over angstschade (Rb. Noord-Nederland 1 maart 2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:715) en waardedaling (Hof Arnhem-Leeuwarden 23 januari 2018, ECLI:GHARL:2018:618) van inwoners van Groningen.

Dat vergt wellicht enige nadere bestudering van het schadevergoedingsrecht maar is ook weer geen ‘rocket-science’

schien wel spijtig, maar dient ook gerelativeerd worden. De belangrijkste kwesties ten aanzien van de aardbevingsschade zijn in de vorm van dertien prejudiciële vragen aan de Hoge Raad door de Rechtbank Noord-Nederland aan de orde gesteld.⁶ Wat er aan rechtsontwikkeling overblijft voor de bestuursrechter zal daarom niet veel zijn: hij zal vooral de schadebegroting moeten controleren.

Het is de civiele rechter die gespecialiseerd is op het terrein van het aansprakelijkheids- en schadever-

goedingsrecht, zoals De Bock terecht vaststelt. De regels van het aansprakelijkheids- en het schadevergoedingsrecht zullen van toepassing zijn bij het vaststellen van aanvragen door het Instituut mijnbouwschade.⁷ Daardoor zal de bestuursrechter moeten oordelen over de beslissingen op bezwaar en moeten controleren of die regels wel goed zijn toegepast. Dat vergt wellicht enige nadere bestudering van de uitgangspunten van het aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht, maar is ook weer geen

‘rocket-science’ voor een jurist. De bestuursrechter behoort tot dezelfde rechtbank als de civiele rechter, heeft dezelfde vooropleiding en wisselt met enige regelmaat van sector. Een bestuursrechter kan dus zomaar ook een civiele rechter zijn en andersom. Ook zou de zetel van de rechtbank die de beroepen behandelt kunnen bestaan uit zowel bestuursrechters als civiele rechters, zoals ook de Tijdelijke commissie mijnbouwschade Groningen bestaat uit bestuursrechtjuristen en civilisten. Geef daarom de bestuursrechter het voordeel van de twijfel en laat hem zijn werk doen. •

⁶ Rb. Noord-Nederland 10 oktober 2018, ECLI:RBNNE:2018:4009.

⁷ Art. 2 lid 3 concept-wetsvoorstel Instituut mijnbouwschade Groningen.

690

Mijnbouwschadegeschillen

Beter af bij de bestuursrechter dan bij de civiele rechter

Bert Marseille, Herman Bröring & Kars de Graaf¹

In haar bijdrage ‘Mijnbouwschade in Groningen. Waar is de civiele rechter?’ (NJB 2019/3) stelt Ruth de Bock dat mijnbouwschadegeschillen onder het concept-wetsvoorstel Wet Instituut Mijnbouwschade Groningen bij de bestuursrechter niet de behandeling zullen krijgen die ze verdienen. Die stelling berust op een onjuist beeld van de bestuursrechtelijke besluitvormings- en geschilbeslechtingsprocedure. We geven kort de argumenten van De Bock weer om die vervolgens te weerleggen.

‘Het in een besluit vastleggen van de aansprakelijkheid van de overheid compliceert de procedure.’

Het omgekeerde is het geval. Het kwalificeren van het verzoek om schadevergoeding als een aanvraag

om een besluit te nemen, dwingt de overheid zorgvuldig onderzoek te doen en een gemotiveerde beslissing te nemen. Het biedt de rechtzoekende zekerheid en versterkt diens procespositie.²

‘Burgers worden geconfronteerd met fatale bezwaar- en beroepstermijnen.’ Dat klopt, maar is nauwelijks een probleem. De reden: de Wet Instituut Mijnbouwschade Groningen geeft voor het indienen van een aanvraag geen termijn. Gedupeerden hebben kortom evenveel tijd als in het civiele recht om na te denken of ze een procedure willen starten. Alleen verjaring zou – net als in het civiele recht – roet in het eten kunnen gooien. In de beslissing op zijn aanvraag wordt de gedupeerde voorgelicht

over de termijn voor het maken van bezwaar en daarna (hoger) beroep: dertien weken. Die termijn is identiek aan de termijn die geldt voor de civielrechtelijke hogerberoepsprocedure.

‘Omissies bij de aanvraag en in de bezwaarfase zijn niet te herstellen.’ Die aanname is onjuist. De gedupeerde kan in zijn aanvraag volstaan met een aanduiding van de vermoedelijke oorzaak, aard en omvang van de schade.³ Het bestuursorgaan is vervolgens verantwoordelijk voor een juiste vaststelling van de feiten. Wil de aanvrager gegevens overleggen ter ondersteuning van zijn claim (of gegevens waar het bestuursorgaan hem in de aanvraagfase tevergeefs om heeft gevraagd), dan kan dat ook



De bestuursrechter moet vaststellen of, en zo ja, hoeveel schadevergoeding moet worden toegekend. Net als de civiele rechter

wordt vastgelegd wat in strijd is met de wettelijke regeling waarop die zijn gebaseerd, zal de bestuursrechter de besluiten waarin die beleidsregel wordt toegepast, vernietigen.

Al met al: de argumenten van De Bock ten faveure van de bestuursrechter (toegankelijkheid, kosten, snelheid) snijden hout,⁷ haar tegenargumenten niet. De bestuursrechtelijke procedure is uiteraard niet perfect. Er kan van alles beter.⁸ Maar zoals de zaken er nu voorstaan, is er geen twijfel over mogelijk dat personen met mijnbouwschade in Groningen beter af zijn in de procedure bij en voorafgaand aan de bestuursrechter dan in die bij de civiele rechter. •

nog in bezwaar, beroep en hoger beroep.⁴ De situatie is derhalve precies omgekeerd aan hoe De Bock haar voorstelt. De gedupeerde kan vele steken laten vallen en heeft legio mogelijkheden voor herstel.

'Het bestuursrechtelijke bewijsrecht staat nog in de kinderschoenen.'

Mocht dat al waar zijn, dan is dat geen groot probleem, omdat zowel bij de beoordeling van de aanvraag als bij de bestuursrechter bewijsregels gelden die aan het civiele recht zijn ontleend, zoals artikel 6:177a BW. Die bewijsregel laat zich moeiteloos incorporeren in de in artikel 3:2 Awb neergelegde norm dat het bestuursorgaan verantwoordelijk is voor de vaststelling van de relevante feiten.⁵

'Het risico bestaat dat de bestuursrechter de schadebesluiten marginaal zal toetsen.'

Dat risico bestaat niet.⁶ Marginale toetsing is alleen aan de orde bij besluiten waarin een discretionaire bevoegdheid wordt uitgeoefend. De door Hirsch Ballin aangezwengelde discussie waar De Bock aan refereert, gaat over die laatste categorie besluiten. Voor de besluiten over mijnbouwschade is die discussie irrele-

vant, omdat de bestuursrechter moet vaststellen of, en zo ja hoeveel, schadevergoeding moet worden toegekend. Net als de civiele rechter. Wat De Bock over beleidsregels zegt, klopt evenmin. Als in beleidsregels iets

Auteurs

1. Prof. mr. dr. A.T. Marseille, prof. mr. dr. H.E. Bröring en prof. mr. dr. K.J. de Graaf zijn werkzaam bij de vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen. Ter informatie zij vermeld dat zij in opdracht van de Raad voor de rechtspraak onderzoek hebben verricht naar de mogelijkheid van een laagdrempelige geschilbeslechtingsprocedure in mijnbouwschadezaken (A.T. Marseille, H.E. Bröring & K.J. de Graaf, *Laagdrempelige procedure aardbevingszaken Groningen* (Research Memoranda; Vol. 13, No. 2), Den Haag: Raad voor de Rechtspraak 2018) en dat Herman Bröring heeft deelgenomen aan een expert-sessie in het kader van de totstandkoming van het Besluit mijnbouwschade Groningen.

Noten

2. Zie onder meer titel 4.1, art. 4:17 e.v., 6:2, 6:12, 8:55b e.v. en hoofdstuk 9 Awb. Zie voorts: H.E. Bröring, 'Het concept-wetsvoorstel Wet Instituut Mijnbouwschade Groningen', *NTB* 2018/58, p. 353-362, en: A.T. Marseille, H.E. Bröring & K.J. de Graaf, 'Een gebruikersperspectief op aardbevingschadevergoedingsprocedures', *NJB* 2018/1948.
3. Art. 10 van het conceptwetsvoorstel Wet Instituut mijnbouwschade Groningen, zie www.internetconsultatie.nl/instituutmijnbouwschadegroningen.

4. Alleen in hoger beroep zijn de mogelijkheden niet onbeperkt. Zie: M. Schreuder-Vlasblom, *Rechtsbescherming en bestuurlijke voorprocedure*, Deventer: Wolters Kluwer 2017, par. 6.2.1. Zie voorts: J.E.M. Polak, 'Rechtseenheid en rechtsontwikkeling in het algemeen bestuursrecht, in bestuursrechtspraak en wetgeving', in: T. Barkhuysen e.a. (red.), *25 jaar Awb. In eenheid en verscheidenheid*, Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 57-67 (zie m.n. p. 60).

5. Zie het advies over de toepassing van het bewijsvermoe-den door de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen: www.schadedoormijnbouw.nl/sites/default/files/TCMG%20-%20Panel%20van%20Deskundigen%20-%20Advies%2022%20januari%202019.pdf. Overigens zijn aan de HR prejudiciële vragen gesteld over de betekenis van art. 6:177a BW (Rb. Noord Nederland 10 oktober 2018, ECLI:NL:RBNE:2018:4009); de antwoorden zullen ook voor de afdoening van de geschillen in het bestuursrecht doorslaggevend zijn.

6. Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male, *Hoofdstukken van bestuursrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2014, p. 739.

7. Marseille, Bröring & de Graaf, *NJB* 2018/1948.

8. Zie bijv. B. Marseille, W. Swinkels & H-M. de Jong, 'Professionele standaarden en de praktijk van de zitting bij de bestuursrechter', *NTB* 2018/73.

Aardbevingschade hoort thuis bij de civiele rechter

Ruth de Bock¹

De kern van mijn pleidooi om de beoordeling van aardbevingschade *niet weg te halen* bij de civiele rechter, is dat schadevergoedingsrecht bij uitstek een onderwerp is waarin de civiele rechter het meeste thuis is. Aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht is immers burgerlijk recht. De civiele rechter oordeelt dagelijks over een breed palet aan vorderingen tot schadevergoeding. Daarom moet zowel vanuit een oogpunt van specialisatie als vanwege het belang van rechtseenheid en rechtsontwikkeling, aardbevingschade bij de civiele rechter blijven. Specialisatie, rechtseenheid en rechtsontwikkeling zijn alle drie essentiële aspecten van de juridische kwaliteit van rechterlijke beslissingen.² Het spreekt vanzelf dat de rechtzoekende gebaat is bij een goede kwaliteit van de rechterlijke beslissing. Juridische kwaliteit is geen hobby van de rechter, maar een harde eis die aan rechterlijke beslissingen moet worden gesteld. Daarmee ontstaat deze discussie ook het niveau van 'jouw rechter of mijn rechter'.

Voor gedupeerden van aardbevingschade betekent juridische kwaliteit dat zij de schadevergoeding krijgen waarop zij *volgens het recht* aanspraak kunnen maken. Vanuit een oogpunt van kwaliteit ligt het dan ook bepaald *niet* voor de hand om bij wet te bepalen dat de civiele rechter niet langer bevoegd is te oordelen over aardbevingschade. Het is opvallend dat Marseille c.s. helemaal niet ingaan op dit kernargument van mijn betoog. Van de Bunt stelt voor dat we 'de bestuursrechter het voordeel van de twijfel geven', maar het is mij niet duidelijk geworden waarom wij dat zouden moeten doen. 'Het voordeel van de twijfel geven' zou aan de orde kunnen zijn als er een noodzaak is om de civiele rechter niet langer bevoegd te achten te oor-

delen over aardbevingschade. Maar die noodzaak is er helemaal niet. Overheveling naar de bestuursrechter zou ook betekenen dat er *twee* hoogste rechters zijn op het gebied van het schadevergoedingsrecht. Dat is een ongelukkige situatie, die weer gladgestreken zal moeten worden met invalbeurten of (weinig transparante) interne overleggen. Daarom zou hoe dan ook de Hoge Raad bevoegd moeten blijven om te oordelen over prejudiciële vragen over aardbevingschade. Zal de Afdeling bestuursrecht zich trouwens gebonden achten aan de antwoorden die de Hoge Raad binnenkort zal geven op een aantal belangrijke vragen in het aardbevingsdossier?³ Maar, de fundamentele vraag, waarom wordt de aardbevingschade niet gewoon bij de civiele rechter gelaten? Ook mét een Instituut mijnbouwschade, dat naar te hopen is een groot deel van de schadezaken zonder nadere rechterlijke interventie zal kunnen afdoen, is er geen reden waarom gedupeerden – als zij het niet eens zijn met de beslissing van het Instituut – de rechtsgang naar de civiele rechter zou moeten worden onthouden.

Een tweede argument om aardbevingschade *niet weg te halen* bij de civiele rechter is dat het voorstel om de beoordeling van aardbevingschade in de mal van het bestuurs-

rechtelijke besluit te gieten, behoorlijk complicerend zal werken. Dat leidt immers hoe dan ook tot de consequentie dat bij de rechter niet de vraag zal voorliggen met welk bedrag aan schadevergoeding een gedupeerde volledig wordt gecompenseerd voor de door de aardbevingen geleden schade, maar *of het besluit daarover rechtmatig* is. Deze vragen zijn bepaald niet dezelfde. De rechtmatigheid van een besluit wordt beoordeeld aan de hand van de regels uit de Algemene wet bestuursrecht en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Er zal veel betekenis toekomen aan de vraag of het Instituut mijnbouwschade de besluiten zorgvuldig heeft voorbereid en goed heeft gemotiveerd. De manier waarop besluiten in de praktijk door de bestuursrechter worden getoetst, is in het algemeen niet als 'burgervriendelijk' te typeren. De rechtspraak is toegesneden op de 'Triple A-burger', zoals Damen het omschrijft: de Alerte, Argwanende en Assertieve burger.⁴ Daar zijn er niet heel veel van.

Dat het besluit over aardbevingschade moet worden genomen met inachtneming van de civiele regels over schadevergoeding (artikel 2 lid 3 van het concept-wetsvoorstel Instituut mijnbouwschade Groningen), maakt het principiële punt dat bij een bestuursrechtelijke afdoening

Bij de rechter zal niet de vraag voorliggen met welk bedrag aan schadevergoeding een gedupeerde volledig wordt gecompenseerd voor de door de aardbevingen geleden schade, maar de vraag of het besluit daarover rechtmatig is



beoordeeld zal moeten worden *of het besluit rechtmatig is*, niet anders. Te verwachten is dat het Instituut mijnbouwschade aan de hand van het civiele aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht *richtlijnen* gaat opstellen voor de beoordeling van schadeclaims. Marseille c.s. merken terecht op dat de bestuursrechter zal ingrijpen als die richtlijnen in strijd zijn met de regels van het civiele recht. Maar zal de bestuursrechter dat ook doen als de richtlijnen de beoordeling van schadeclaims inkaderen en begrenzen? Zal de bestuursrechter dan treden in de door het Instituut gemaakte beleidskeuzes? Ik zou die vraag niet met 'ja' durven te beantwoorden, ook niet na lezing van het commentaar van Van de Bunt en Marseille c.s. En dat geldt voor meer vragen. Ik noem er enkele. Het moge zo zijn dat het bestuursorgaan zich actief opstelt bij het feitenonderzoek. Maar het gaat er natuurlijk om of de *bestuursrechter* zich actief opstelt, of de bestuursrechter zich medeverantwoordelijk

zal achten voor een zo volledig en correct mogelijke vaststelling van de feiten. Gaat de bestuursrechter de feitenvaststelling van het bestuursorgaan corrigeren en aanvullen, als dat nodig is? Kan een gedupeerde ook in hoger beroep nog nieuwe bewijsmiddelen aandragen en zal de bestuursrechter deze bij de beoordeling betrekken? Zal de bestuursrechter

Auteur

1. Prof. mr. dr. R.H. de Bock is advocaat-generaal bij de Hoge Raad en bijzonder hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam op de Bregstein-leerstoel. Zij was voorzitter van de begeleidingscommissie van het onderzoek dat in opdracht van de Raad voor de rechtspraak door Marseille, Bröring en De Graaf is uitgevoerd naar een laagdrempelige voorziening voor aardbevingsschade.

Noten

- 2. Zie daarover R.H. de Bock, 'Grip op kwaliteit: een model voor inhoudelijke kwaliteit van rechterlijke beslissingen', in: *Kwaliteit als keuze* (preadvies Nederlandse juristenvereniging), Deventer: Wolters Kluwer 2015, p. 27-139, p. 72 e.v.
- 3. Rb. Noord-Nederland 10 oktober 2018, ECLI:NL:RBNNE:2018:4009.

een bewijsaanbod honoreren, overeenkomstig de regels die de civiele rechter hanteert? Zal de bestuursrechter een deskundige benoemen, als de bevindingen van de door het Instituut ingeschakelde deskundige gemotiveerd worden betwist? En kan een gedupeerde bij de bestuursrechter een nieuwe schadepost opvoeren? Deze laatste vraag is van groot belang, nu het bij het overgrote deel van de schadeclaims gaat om nieuwe schademeldingen van 'bestaande gevallen' (*nieuwe scheuren, grotere scheuren, verdere verzakkingen*). Op dit moment stelt de NAM zich steeds op het standpunt dat dergelijke nieuwe schades niet in het proces van schadeafhandeling kunnen worden meegenomen, omdat eerst een nieuwe schademelding moet worden gedaan bij de TCMG ('weer achter in de rij'). Dat is een van de oorzaken waardoor gedupeerden zich gemanmeld voelen in een kafkaësk systeem. Als hier niet anders mee wordt omgegaan, zie ik weinig perspectief voor een verbetering van de schadeafhandeling. En, ook geen onbelangrijk detail, zal het Instituut mijnbouwschade inderdaad *alle* schadesoorten beoordelen, dus ook bedrijfsschade, inkomensschade, verlies van arbeidsvermogen, vertragingsschade?⁵ Gaat dat ook plaatsvinden aan de hand van richtlijnen en protocollen?

Inmiddels zijn Kamervragen gesteld over de voorgestelde overheveling van aardbevingsschade naar de bestuursrechter.⁶ Uit de reactie van de minister leid ik af dat het wetsvoorstel nog op enkele punten is aangepast.⁷ Ik ga er vanuit dat een van de aanpassingen zal zijn dat *niet*

4. L.J.A. Damen, 'Is de burger triple A: alert, argwanend, assertief, of raakt hij *lost in translation*?', in: *Vertrouwen in de overheid* (VAR-reeks 160), Den Haag: Boom Juridisch 2018, p. 7-103.

5. Vergelijk hierover J.E. van der Bunt, 'Het concept-Wetsvoorstel Instituut mijnbouwschade Groningen nader bekeken', in: *Maandblad voor Vermogensrecht* 2019/2, p. 45.

6. Vragen van de Kamerleden Van Nispen en Beckerman aan de Ministers voor Rechtsbescherming en van Economische Zaken en Klimaat over de positie van de civiele rechter bij de mijnbouwschade in Groningen en de toegang tot het recht. Ingezonden 26 februari 2019, nr. 2019Z03822.

7. Antwoorden van minister Wiebes, mede namens de Minister voor Rechtsbescherming, van 20 maart 2019, kenmerk DGBI-DR/19064498.

Alles wat er in de afgelopen jaren van overheidswege is opgetuigd om schadeclaims af te handelen (het CVW, de NCG en later de TCMG), heeft er blijkbaar niet toe kunnen leiden dat deze gedupeerden een aanvaardbare oplossing is geboden

in het wetsvoorstel zal worden opgenomen dat het Instituut *bij uitsluiting* bevoegd is te oordelen over aansprakelijkheid voor mijnbouwschade en de NAM nooit meer bij de civiele rechter aansprakelijk zou kunnen worden gesteld.⁸ Een dergelijke 'civielrechtelijke immuniteit' van de NAM lijkt mij juridisch moeilijk houdbaar. Het antwoord van de minister op vraag 11, dat de gedupeerde bij de civiele rechter voor wat betreft het bewijsvermoeden van artikel 6:177a BW in een slechtere positie zou verkeren dan bij de bestuursrechter, berust trouwens op een misverstand. Als een gedupeerde in het effectgebied schade claimt die mogelijk het gevolg kan zijn van aardbevingen, zal de civiele rechter het wettelijke bewijsvermoeden toepassen. De civiele rechter zal *niet* eisen dat de gedupeerde 'aantoont' dat het bewijsvermoeden van toepassing is, zoals de minister stelt. Dit bewijsvermoeden is wettelijk vastgelegd en de civiele rechter is verplicht om ambtshalve de rechtsgronden aan te vullen (artikel 25 Rv). Bovendien zal de civiele rechter gedupeerden zo nodig ongelijkheidscompensatie bieden in een procedure tegen NAM en/of het Instituut mijnbouwschade. Overigens zijn er in het civiele recht tal van voorbeelden van

(al dan niet ambtshalve) aanpassing van de bewijslastverdeling ten gunste van de partij die zich in een moeilijke bewijspositie bevindt, zodat dit bepaald niet een nieuwe of verrassende werkwijze voor de civiele rechter is.⁹

Over één punt zijn Van de Bunt, Marseille c.s. en ik het in ieder geval eens: in het debat over de schadeafhandeling moet het belang van de gedupeerden voorop staan. Maar dat zal – op zijn minst op papier – door iedereen wel worden onderschreven. De realiteit is echter weerbarstig. Het Dagblad van het Noorden begon in februari van dit jaar een serie 'Ik wacht'. Daarin werd gedurende vijftig dagen iedere dag een gedupeerde uit het aardbevingsgebied aan het woord gelaten. Na al die jaren wachten deze gedupeerden nog steeds op een oplossing voor hun schade.¹⁰ Alles wat er in de afgelopen jaren van overheidswege is opgetuigd om schadeclaims af te handelen (het CVW, de NCG en later de TCMG), heeft er blijkbaar niet toe kunnen leiden dat deze gedupeerden een aanvaardbare oplossing is geboden. Dat zal er vast mee te maken hebben dat het in alle gepresenteerde gevallen gaat om complexe schades (monumentale panden, schade aan bedrijfsgebouwen en mestkelders, aangetaste fun-

dering, huizen die rijp zijn voor de sloop). Juist deze complexe schadegevallen blijken steeds op de plank te blijven liggen.

Wat zou het goed zijn als de civiele rechter zich erop bezint wat zij *nu* kan doen om het de geportretteerde 'vijftig' gedupeerden zo gemakkelijk mogelijk te maken om hun schadeclaim aan de civiele rechter voor te leggen.¹¹ Zodat het wachten eindelijk voorbij is. Rechterlijke instituties zijn er niet alleen om het recht toe te passen, maar moeten zich de vraag stellen hoe zij een bijdrage kunnen leveren aan een rechtvaardige samenleving.¹² •

⁸. Zoals het geval is in het concept-wetsvoorstel Instituut mijnbouwschade Groningen (zie art. 2 lid 3 en art. 16). Zie ook de concept-memorandum van toelichting (p. 4): 'Dit betekent dat niet langer de exploitant maar de Staat door gedupeerden kan worden aangesproken voor een vergoeding van schade.' Zie idem p. 6.

⁹. Zie voor een overzicht Asser Procesrecht/Asser Bewijs 3 2017/290-302.

¹⁰. Te lezen via www.dvhn.nl/dossier/aardbevingen.

¹¹. Een paar suggesties: informatie op de website plaatsen, op locatie een zitting houden, aardbevingszaken bij voorrang afdoen, een laagdrempelige procedure inrichten.

¹². P. Selznick, *The Moral Commonwealth. Social Theory and the Promise of Community*, Berkeley, 1992, p. 472-473.