

INHOUDSOPGAVE

Woord vooraf / V

Lijst van afkortingen / XIII

Lijst van verkort aangehaalde literatuur / XV

HOOFDSTUK 1

Inleiding / 1

Prof. mr. F.T. Oldenhuis & prof. mr. J.G. Brouwer

- 1.1 Inleiding / 1
- 1.2 De inhoud in vogelvlucht / 3
- 1.3 Grip krijgen op de materie / 6

HOOFDSTUK 2

Regulering van de aardgaswinning in Groningen: balanceren tussen eigendom, leveringszekerheid en schadepreventie

Prof. mr. M.M. Roggenkamp

- 2.1 Inleiding / 7
- 2.2 Ontwikkeling van het wettelijk kader ten behoeve van de winning en afzet van aardgas in Nederland / 8
- 2.3 Het reguleringskader voor de gaswinning op land / 9
 - 2.3.1 Concessies en vergunningen / 9
 - 2.3.2 Concessie Groningen / 10
 - 2.3.3 Het plaatsen van bovengrondse installaties / 12
 - 2.3.4 Monitoring van de mijnbouwwerkzaamheden: winningsplannen en meetplannen / 12
 - 2.3.4.1 Inleiding / 12
 - 2.3.4.2 Winningsplan / 14
 - 2.3.4.3 Meetplan / 16
 - 2.3.5 Gasproductieplafond / 16
 - 2.4 Advisering en toezicht / 17
 - 2.4.1 Staatstoezicht op de Mijnen / 18
 - 2.4.2 Technische commissie bodembeweging / 18
 - 2.5 Conclusie / 20

HOOFDSTUK 3

De gaswinning en het recht op veiligheid / 23

Mr. M.M.E. Hesselman & prof. mr. J.G. Brouwer

- 3.1 Inleiding / 23
- 3.2 Het begrip 'veiligheid' in de gewijzigde Mijnbouwwet / 25
 - 3.2.1 Nieuwe Mijnbouwwet / 25
 - 3.2.2 Nieuwe besluitvorming in de praktijk en rechterlijk oordeel / 28
 - 3.2.3 Wetsvoorstel Wijziging van de Gaswet en van de Mijnbouwwet betreffende het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld / 31
 - 3.2.4 Vooruitblik op Operationele Strategie voor Groningenveld: ABRvS 3 juli 2019 / 33
- 3.3 Mensenrechten en de Groninger gaswinning / 35
 - 3.3.1 Art. 2 EVRM – het recht op leven / 35
 - 3.3.2 Art. 8 EVRM – het recht op privé- en gezinsleven / 40
- 3.4 Toepassing op de Groningse situatie / 44

HOOFDSTUK 4

Causaliteit en preventie / 51

Prof. mr. F.T. Oldenhuis & mr. P. Koerts

- 4.1 Inleiding / 51
- 4.2 Grondslag en normschending / 53
- 4.3 Causaliteit / 55
 - 4.3.1 Dubbel causaal verband / 55
 - 4.3.2 Causaliteit in twee stappen: vestigingsfase en schadeomvang / 55
 - 4.3.3 Juridisch causaal verband: 'multi-factorale' benadering / 57
 - 4.3.4 Omvang / 59
 - 4.3.5 Causaal verband en bewijs / 60
- 4.4 Preventieve maatregelen, wie betaalt dat? / 62
 - 4.4.1 De wetsgeschiedenis / 62
 - 4.4.2 Rechtspraak toegespitst op gaswinning / 63
- 4.5 Privaatrechtelijke normen in een bestuursrechtelijke mal: dat wringt / 65
- 4.6 Slot / 69

HOOFDSTUK 5

Wet bewijsvermoeden (art. 6:177a BW): hoe het bewijsvermoeden tot stand kwam en (geografisch) werd afgebakend

Mr. N.J. Vermaak

- 5.1 Inleiding / 71
- 5.2 Totstandkoming / 71
 - 5.2.1 Amendement / 71
 - 5.2.2 Advies Raad van State / 73
 - 5.2.3 Novelle Wet bewijsvermoeden gaswinning Groningen / 74
 - 5.2.4 Over afstanden / 75
- 5.3 Het bewijsvermoeden in de praktijk / 76

- 5.3.1 Schadeafhandeling in de praktijk / 76
- 5.3.2 Commissie Hammerstein / 77
- 5.3.3 Rechtbank Noord-Nederland / 78
- 5.3.4 Besluit mijnbouwschade Groningen / 79
- 5.3.5 TCMG / 80
- 5.3.6 Panel van deskundigen / 80
- 5.4 Conclusie / 81

HOOFDSTUK 6

Aansprakelijkheid van de mijnbouwexploitant voor waardedaling van onroerende zaken door gaswinning

Mr. M.C. Gozoglu

- 6.1 Inleiding / 83
 - 6.1.1 Gaswinning en waardedaling / 83
 - 6.1.2 Fysieke schade en (toekomstig) risico / 84
 - 6.1.3 Opzet / 85
- 6.2 Aansprakelijkheid van de mijnbouwexploitant voor schade / 86
- 6.3 Schade en schadebegroting / 87
 - 6.3.1 Schade / 87
 - 6.3.2 Omvang en waardering / 89
 - 6.3.3 Abstracte schadebegroting en abstractie als schadebegrip / 90
- 6.4 Jurisprudentie met betrekking tot waardedaling in Groningen / 92
 - 6.4.1 Inleiding / 92
 - 6.4.2 Hof Arnhem-Leeuwarden 23 januari 2018 / 92
 - 6.4.3 Productieverlaging aardgaswinning / 94
 - 6.4.4 Hoge Raad 19 juli 2019 / 96
- 6.5 Gederfd woongenot en immateriële schade / 97
- 6.6 Waardedaling in Groningen en (buiten)gerechtelijke schadeafhandeling / 98
 - 6.6.1 Protocol Schadeafhandeling en de Regeling Waardedaling / 98
 - 6.6.2 Wijzigingen in schadeafhandeling / 100
 - 6.6.3 TCMG / 101
 - 6.6.4 Wetsvoorstel Tijdelijke wet Groningen / 102
- 6.7 Conclusie / 105

HOOFDSTUK 7

Aansprakelijkheid voor aardbevingsschade: een rechtseconomische analyse / 107

Prof. dr. O. Couwenberg & prof. dr. E. Woerdman

- 7.1 Inleiding / 107
- 7.2 Externe kosten en verzonken kosten / 108
- 7.3 Vormen van schadecompensatie / 111
 - 7.3.1 De minimale variant / 111
 - 7.3.2 De maximale variant / 112
 - 7.3.3 De optimale variant / 112
- 7.4 Een terecht calculerende burger / 116

7.5 Conclusie / 116

HOOFDSTUK 8

Overzicht van instanties: context, functie en ontwikkeling / 119

Prof. mr. H.E. Bröring

8.1 Inleiding / 119

8.1.1 Van Huizinge (2012) naar Zeerijp (2018) / 119

8.1.2 Enkele kerncijfers / 123

8.1.3 Opzet / 125

8.2 Actoren uit het Gasgebouw / 126

8.2.1 Publiek-private samenwerking / 126

8.2.2 NAM, EBN, Maatschap Groningen / 127

8.2.3 Tcbb, SodM, Mijnraad, Waarborgfonds / 129

8.3 Instanties speciaal voor de schadeafhandeling en versterkingsopgave / 130

8.3.1 Dialoogtafel / 130

8.3.2 NCG / 132

8.3.3 CVW / 133

8.3.4 CBS / 134

8.3.5 Arbitrator Bodembeweging / 134

8.3.6 Onafhankelijk Raadsman / 135

8.3.7 Maatschappelijke organisaties / 136

8.4 Publieke actoren / 136

8.4.1 Kabinet en ministers / 136

8.4.2 Regiobestuur / 139

8.4.3 Bestuursrechter en civiele rechter / 139

8.5 Van 'governance' naar 'government'? / 141

HOOFDSTUK 9

Publiekrechtelijke benaderingen / 145

Prof. mr. H.E. Bröring

9.1 Inleiding / 145

9.1.1 De schadeafhandeling door de NAM en het CVW (2012-2017) / 145

9.1.2 Oude en nieuwe zaken; aantallen / 147

9.1.3 Opzet / 148

9.2 De TCMG; Besluit mijnbouwschade Groningen / 149

9.2.1 Aard regeling, organisatie en bevoegdheid / 149

9.2.2 Aanvraag / 153

9.2.3 Primaire besluitvorming / 155

9.2.4 Bezwaarschriftprocedure / 158

9.2.5 Beroep bij de rechter / 160

9.3 Het IMG; Tijdelijke wet Groningen / 163

9.3.1 Organisatie en bevoegdheid / 163

9.3.2 Aanvraag / 166

9.3.3 Primaire besluitvorming / 166

- 9.3.4 Bezwaarschriftprocedure / 167
- 9.3.5 Beroep bij de rechter / 168
- 9.4 Versterkingsproblematiek en regioperspectief / 170
 - 9.4.1 Vooraf / 170
 - 9.4.2 Versterkingsproblematiek / 171
 - 9.4.3 Regioperspectief / 176
- 9.5 Balans / 177

HOOFDSTUK 10

Uitleiding / 181

Prof. mr. M.H. Wissink

- 10.1 Een crisis in slow motion / 181
- 10.2 Een foto van de juridische situatie / 182
- 10.3 Het mensenrechtenperspectief / 183
- 10.4 Schade, causaal verband en bewijs / 183
- 10.5 Schadeafhandeling: privaatrecht en/of bestuursrecht / 184
- 10.6 Ruimhartig en rechtvaardig / 187

Wetsartikelenregister / 189

Jurisprudentieregister / 197

Trefwoordenregister / 201

Over de auteurs / 211

HOOFDSTUK 9

Publiekrechtelijke benaderingen

Prof. mr. H.E. Bröring

9.1 Inleiding

9.1.1 De schadeafhandeling door de NAM en het CVW (2012-2017)

Door de beving te Huizinge (16 augustus 2012) was op ruime schaal schade ontstaan. Tot dusverre werd schade in verband met de gaswinning door de NAM afgehandeld. Na deze beving was dat aanvankelijk niet anders. De behoefte aan schadeafhandeling door een ander dan de schadeveroorzaker zelf leidde tot de totstandkoming van het CVW. Ook deze in januari 2015 aangetreden instantie kon, gezien de contractuele relatie met de NAM als opdrachtgever – en de bijbehorende instructies – moeilijk als een neutrale claimbehandelaar worden beschouwd. Bemoeienis van de NCG met het schadeprotocol maakte dat niet wezenlijk anders. Zie voor dit alles het vorige hoofdstuk. De kritiek op de NAM (het CVW) als ‘slager die zijn eigen vlees keurt’ was niet zonder grond. Illustratief zijn voorbeelden van ongelijke behandeling, zwijgcontracten in geval van schikkingen en het door de NAM (het CVW) terugkomen van eerdere afspraken (zie ook Bröring, *JBplus* 2017/3).

De belangrijkste kritiek betrof de wijze waarop de NAM (het CVW) omging met het causaal verband tussen gaswinning, aardbeving en schade. Aan de basis daarvan lag een vooral technische, en niet zozeer juridische benadering (zie ook hoofdstuk 4 van dit boek). Maar die technische benadering, waarvan rapporten van het bureau Witteveen+Bos een exponent waren en die leidde tot het werken met contouren waarbuiten causaliteit uitgesloten werd geacht (Salet & Bruurs, *Schadeonderzoek Groningen Buitengebied* 2017), was ook uit natuurwetenschappelijk oogpunt niet onomstreden (Bröring, *JBplus* 2017/3, p. 113-114). In elk geval was er de breed aanvaarde kritiek dat de technische benadering door de NAM (het CVW) tot te stellige conclusies voerde. Getuige de door de NAM gefinancierde (en noodzakelijk bevonden) versterking van gebouwen in het zogenoemde buitengebied, waar volgens de NAM van causaal verband geen sprake meer kon zijn, zag ook de NAM zelf dat in.

Onderscheid werd gemaakt tussen zogeheten A- (door gaswinning veroorzaakt), B- (gedeeltelijk door gaswinning veroorzaakt; verergering bestaande schade) en C-schade (niet door gaswinning veroorzaakt). Een exacte vaststelling van welke schade (in hoeverre) wel of niet door gaswinning is veroorzaakt of verergerd, is een schier onmogelijke opgave. Deze constatering leidt al snel tot probleemreductie. Te denken valt aan het, met gebruikmaking van een uitgebreid meetnetwerk, per beving en bijbehorende grondversnelling bepalen van welke schade op welke plaats redelijkerwijs nog mogelijk is. Maar zelfs wanneer daarbij conservatieve aannames worden gehanteerd, is een causale relatie niet uit te sluiten. Er zal immers niet alleen rekening moeten worden gehouden met omstandigheden zoals de

grondgesteldheid, maar ook met eventuele opeenstapeling van effecten (accumulatie). Als gevolg van voorafgaande bevingen kan zich in een bouwwerk een spanning hebben opgebouwd die zich bij een laatste (lichte) beving vertaalt in schade ('het laatste tikje'). In het hier geschetste model placht deze accumulatie echter niet als een causale relatie te worden aangemerkt. Zie ook Rb. Noord-Nederland 15 november 2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:4350 (Zwarberg/NAM en Staat der Nederlanden).

Eenzijds stelde de NAM zich welwillend op (ze betaalde de kosten van experts en contra-experts) en hield zij rekening met de gegeven onzekerheden (ze hanteerde in eigen modellen conservatieve aannames); anderzijds wilde zij uiteraard niet teveel aan vergoedingen uitkeren. Juridisch en praktisch gesproken was (en is) het kernprobleem bewijsrechtelijk van aard. De wetgever heeft aan een oplossing willen bijdragen door de invoering van een wettelijk bewijsvermoeden, per 1 januari 2017 neergelegd in (een nieuw) art. 6:177a BW. Zie over deze bepaling, naast de Conclusie van A-G Wattel van 10 mei 2019, ECLI:NL:PHR:2019:496 (vraag 5, punten 1.3.5 en 4.5), HR 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1278 (*prejudiciële beslissing*), waarin wordt geoordeeld dat de exploitant het bewijsvermoeden "alleen dan met succes weerlegt als hij erin slaagt te bewijzen – waaronder is begrepen voldoende aannemelijk te maken – dat de schade niet is veroorzaakt door de aanleg of de exploitatie van het mijnbouwwerk" r.o. 2.9.7). Hierover hoofdstuk 5 van dit boek. Voorts Lubach, *MvV* 2016/2.4; Van Dunné, *NJB* 2016/2062 en Snijders, *NJB* 2015/1902 die van mening is dat met art. 6:177a BW 'het bestaande verfijnde stelsel van stel- en bewijslastverdeling onnodig uit balans [wordt] gebracht'.

Het vermoeden was waarschijnlijk ook op jurisprudentie te baseren, zodat wetgeving niet per se noodzakelijk was. Zie in dit verband de uitspraak van de Arbitrer Bodembeweging van 26 maart 2019, 18/0880 (Klazienaveen): "Het wettelijk bewijsvermoeden als bedoeld in artikel 6:177a beperkt zich tot schade ten gevolge van gaswinning uit het Groningenveld en is om die reden op de in geschil zijnde schade [ten gevolge van gaswinning uit het Emmenveld] niet van toepassing. De arbitrer ziet echter wel aanleiding voor de toepassing van een arbitraal bewijsvermoeden." Toch was de invoering van art. 6:177a BW een opvallende stap omdat toenmalig minister Kamp er aanvankelijk niets van moest weten. Zo antwoordde hij, op een op 28 januari 2013 te Loppersum gehouden bewonersbijeenkomst (op de dag waarop Koningin Beatrix haar abdicatie aankondigde, zodat bij aanvang zowel het Wilhelmus als het Grunnens Laid staande werd gezongen), op een vraag van een bewoner of het niet wenselijk zou zijn te werken met een omkering van de bewijslast geïrriteerd dat men het praktisch moest houden en de problematiek daarom niet moet worden gejuridificeerd. Alsof juridische vragen geen juridisch antwoord verdienen; weinig is trouwens zo praktisch als een bruikbare regel van bewijsrecht.

Ondanks diverse getroffen maatregelen (instelling CVW, bemoeienis NCG, bemoeienis Onafhankelijk Raadsman, evaluaties, invoering art. 6:177a BW enz.) bleef de kritiek op de schadeafhandeling groot. Heel veel ging goed (het CVW scoorde regelmatig zeer behoorlijk in klanttevredenheidsonderzoeken), maar de omvang van de problematiek was van dien aard, er bleef zoveel misgaan en het vertrouwen was zodanig uitgehold, dat besloten werd de schadeafhandeling door het CVW te beëindigen: per 31 maart 2017 om 12:00 uur ging de schadeprocedure op slot. De schadeafhandeling zou worden overgenomen door de overheid.

Volgens minister Kamp kon dan ook meteen een einde komen aan de contra-expertise en de procedure bij de Arbitrer Bodembeweging. Op beide voorstellen kwam zoveel kritiek

dat de minister (of iemand namens hem?) bijna per kerende post op zijn schreden moest terugkeren (zie Bröring, *JBplus* 2017/3, p. 114).

Het was de bedoeling dat de nieuwe procedure, die geheel onder overheidsregie zou zijn, per 1 juli 2017 van start zou gaan. Zoals in het vorige hoofdstuk is beschreven, duurde het echter tot 19 maart 2018 dat de nieuwe, publiekrechtelijke regeling, het (op 1 februari 2018 verschenen) Besluit mijnbouwschade Groningen, in werking trad. Vanaf die datum konden gedupeerden een claim indienen bij de Tijdelijke commissie mijnbouwschade Groningen (TCMG).

9.1.2 Oude en nieuwe zaken; aantallen

De TCMG oordeelt vanzelfsprekend over schadeclaims die bij haar zijn ingediend na de inwerkingtreding van het Besluit mijnbouwschade Groningen. Ingevolge het overgangsrecht beslist zij voorts over schademeldingen “die in de periode 31 maart 2017, 12:00 uur tot de datum van inwerkingtreding van dit besluit zijn voorgelegd aan het Centrum Veilig Wonen en het bij het Centrum in behandeling zijn” (art. 11 lid 1 Besluit). “De Commissie neemt de zaken bedoeld in het eerste lid over in de staat waarin deze zich bevinden” (art. 11 lid 2 Besluit).

Voor de schademelding van vóór 31 maart 2017, 12:00 uur – de zogenoemde oude gevallen – is de keuze gemaakt dat deze door de NAM worden afgewikkeld. Dat deze zaken buiten de bevoegdheid van de TCMG zijn gelaten is geen logische keuze. Het zou te maken kunnen hebben met de wens om overbelasting van deze nieuwe commissie meteen aan het begin van haar functioneren binnen de perken te houden, maar misschien hebben andere motieven bij het Ministerie van EZK een rol gespeeld (een aandachtspunt voor de parlementaire enquête). Behandeling van de betrokken zaken door een onafhankelijker organisatie dan de NAM zelf lag immers voor de hand. Bovendien is er het risico van ongelijke behandeling (zoals dat meer in het algemeen geldt waar verschillende schaderegelingen elkaar in korte tijd opvolgen). Het gaat om 6199 oude gevallen (zie de Kamerbrief van de Minister van EZK van 5 juli 2018, DGBl-DR/18149070, ‘Afhandeling van oude schademeldingen in Groningen’ en het onderzoek *Redenen waarom eigenaren aanbod schade-afhandeling niet hebben geaccepteerd* 2018, p. 3). De schademelders is door de NAM een aanbod gedaan. Volgens genoemd onderzoek was de stand van zaken op 9 juli 2018 dat 77% van de woningeigenaren het aanbod van de NAM hebben geaccepteerd (p. 3). Verreweg de belangrijkste reden om het aanbod *niet* te accepteren is dat het bedrag ontoereikend is voor het herstellen van de schade (p. 4). De schademelders die het aanbod van de NAM niet hebben aanvaard, konden tot 1 september 2018 hun melding aan de Arbitrer Bodembeweging voorleggen. Ongeveer 90% van deze groep heeft dat gedaan (p. 5). De afhandeling van de oude gevallen heeft, door de keuze voor de NAM in plaats van de TCMG en de lange duur van procedures, veel kritiek ondervonden (een aandachtspunt voor de parlementaire enquête).

Het aantal zaken dat de TCMG bij haar aantreden op 19 maart 2018 van het CVW heeft overgenomen, bedraagt 13.472 zaken. Bovenop deze groep kwamen in 2018 nog 6611 nieuwe zaken. Van het totaal aantal van 20.083 zaken werden er dat jaar 2478 door de TCMG afgehandeld. Verwezen wordt verder naar de website van de TCMG (www.schadedoormijnbouw.nl)

waarop voor elke week het aantal schademeldingen, schadeopnames en schadebesluiten wordt vermeld.

Zo werd op 31 januari 2019 gemeld: deze week 292 besluiten, 154 schademeldingen en 449 schadeopnames, en op 7 februari 2019: deze week 70 besluiten, 142 schademeldingen en 388 schadeopnames. Op die dag wordt voorts gemeld: "Het totaal aantal afgehandelde schademeldingen bedraagt nu 4.479 en het totaal niet-afgehandelde schademeldingen daalde naar een totaal van 16.297. Er werd 11,4 miljoen euro aan schadevergoeding toegekend. [...] Het aantal schade-opnames deze week (449) zorgde dat er in totaal nu 7.565 schade-opnames zijn uitgevoerd. Na ontvangst van een eventuele zienswijze en verwerking daarvan leidde dat tot in totaal 3.198 besluiten." Op 5 maart 2019 wordt, onder het kopje 'Hoeveel wachtenden zijn er nog voor u?', vermeld dat er van de ruim 21.000 schademelders die bij de TCMG bekend zijn er nog ongeveer 8190 mensen op een schadeopname wachten. Ongeveer 80% van de meldingen betreft overigens een claim van minder dan € 10.000.

Dat de TCMG een jaar nodig heeft om op stoom te komen en meer zaken weg te werken dan er binnenkomen heeft met een aantal factoren te maken. In de eerste plaats had de TCMG torenhoge ambities waar het gaat om de inschakeling van onafhankelijke deskundigen. Gezocht werd naar deskundigen die niet verbonden waren geweest aan de NAM of het CVW. Maar zulke deskundigen bleken nauwelijks te vinden. Voor zover alternatieven beschikbaar leken die zoden aan de dijk zouden zetten, zoals inschakeling via grote (verzekerings)organisaties, bleek een tijdrovende (aanbestedings)procedure nodig. In de loop van 2018 heeft de TCMG op het punt van de onafhankelijkheid – misschien beter: onbevangenheid – van de experts dan ook concessies moeten doen. In de tweede plaats waren veel van de van het CVW overgenomen dossiers incompleet: er moest eerst tijd worden gestoken in het verzamelen van de benodigde gegevens alvorens een besluit te kunnen nemen. Verder zijn er factoren die bij elke nieuwe organisatie een rol spelen, zoals het vinden en inrichten van huisvesting, het werven en instrueren van nieuw personeel en het opzetten van een ICT-systeem. Tegen deze achtergrond zou het mooi zijn als de TCMG erin slaagt dat eind 2019 de achterstand is weggewerkt (de aantallen nieuwe claims die begin 2019 wekelijks werden ingediend stellen niet gerust maar langzamerhand, zo lijkt het, worden er wel degelijk meer claims afgewerkt dan dat er binnenkomen (mits zwaardere bevingen zoals die te Huizinge (2012), Zeerijp (2018) of Westerwijtwerd (2019) voor langere tijd uitblijven).

9.1.3 Opzet

Dit hoofdstuk gaat over de publiekrechtelijke, meer in het bijzonder bestuursrechtelijke schadeafhandeling. Het gaat om twee instanties en clusters van regelingen: de huidige TCMG, werkzaam op basis van het huidige Besluit mijnbouwschade Groningen c.a., en het toekomstige Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG), werkzaam op basis van de toekomstige Tijdelijke wet Groningen c.a. Gekozen is niet voor een integrale maar voor een, weliswaar met regelmatige verwijzingen, gescheiden behandeling van beide instanties en regelingen. De belangrijkste reden daarvoor is het verschil in juridische status van de twee regelingen (beleidsregels versus wetgeving).

Ongeveer een jaar lang was van de toekomstige wettelijke regeling alleen de – op 13 juli 2018 verschenen – internetconsultatieversie van de Wet Instituut Mijnbouwschade bekend.

(www.internetconsultatie.nl/instituutmijnbouwschadegroningen). Het wetsvoorstel werd al vrij snel aan de Raad van State ter advisering voorgelegd (zo valt op te maken uit *Kamerstukken I* 2018/19, 34957, N, p. 10). Dit wetsvoorstel verscheen pas begin juli 2019, en wel onder een nieuwe naam: het voorstel voor een Wet houdende tijdelijke maatregelen inzake een publiekrechtelijke aanpak van de gevolgen van bodembeweging door gaswinning uit het Groningenveld en de gasopslag bij Norg (Tijdelijke wet Groningen, TwG; *Kamerstukken II* 2018/19, 35250, nr. 2). Met dit wetsvoorstel staat wel vast dat er na het tijdelijke Besluit mijnbouwschade Groningen een definitieve, wettelijke regeling komt en dat niet van de gedachte wordt afgestapt dat er tevens een publiekrechtelijke weg voor de schadeafhandeling dient te zijn. Met het wetsvoorstel is teruggekomen op een gevoelig punt in de internetconsultatieversie, namelijk de exclusiviteit van de bestuursrechtelijke schadeafhandeling. Omdat het om een wetsvoorstel gaat, is het uit de aard der zaak nog onzeker hoe de regeling er definitief uit komt te zien. In zoverre is het deel over de toekomstige wettelijke regeling onder voorbehoud.

De delen over de TCMG (par. 9.2) en het IMG (par. 9.3) hebben dezelfde structuur. Begonnen wordt met de aard van de regeling, organisatierechtelijke aspecten en de bevoegdheid van het betrokken bestuursorgaan. Daarna wordt in de chronologie van de totale procedure, mede aan de hand van de Algemene wet bestuursrecht, aandacht besteed aan achtereenvolgens de aanvraag, de primaire besluitvorming, de bezwaarschriftprocedure en de beroepsprocedure bij de rechter (zie over deze onderwerpen ook Bröring, *NTE* 2018, p. 119-129). In par. 9.4 komt de versterkingsproblematiek ter sprake alsmede wat kan worden genoemd het 'regioperspectief', met name de economische toekomstmogelijkheden voor de regio.

9.2 De TCMG; Besluit mijnbouwschade Groningen

9.2.1 Aard regeling, organisatie en bevoegdheid

De onvrede over de schadeafhandeling had geleid tot stopzetting van de schadeprocedure per 31 maart 2017, 12:00 uur. Maar eind 2017 was er nog steeds geen nieuwe procedure opengesteld. Gedoe over het nieuwe schadeprotocol, niet in de laatste plaats de beving die op 8 januari 2018 te Zeerijp plaatsvond en van een nieuwe golf van schadegevallen vergezeld ging, en het een week na 'Zeerijp' uit het overleg over het nieuwe schadeprotocol stappen van maatschappelijke organisaties bracht de Minister van EZK tot de belofte dat op zeer korte termijn een nieuwe, publiekrechtelijke procedure wordt opengesteld. Die belofte werd waargemaakt: op 31 januari 2018 werd het Besluit mijnbouwschade Groningen (hierna: Besluit) vastgesteld dat op 19 maart 2018 in werking is getreden. De zeer korte termijn waarop de nieuwe regeling tot stand moest komen, maakte het onmogelijk een wettelijke regeling tot stand te brengen. De nieuwe regeling heeft dan ook de status van beleidsregels als gedefinieerd in art. 1:3 lid 4 Awb en geregeld in titel 4.3 (art. 4:81-4:84) Awb.

Tussen wettelijke voorschriften en met name wetgeving in formele zin enerzijds en beleidsregels anderzijds bestaat een aantal essentiële verschillen. In de eerste plaats kunnen met beleidsregels, in tegenstelling tot wettelijke voorschriften, geen bevoegdheden worden gecreëerd. Dit wil zeggen dat het Besluit op een bestaande bevoegdheid betrekking moet hebben en in casu ook heeft. In dit geval gaat het om de (buitenwettelijke) bevoegdheid

van de minister om een vergoeding toe te kennen aan gedupeerden van de gaswinning te Groningen. Waar publiekrechtelijke bevoegdheden ingevolge het legaliteitsbeginsel in het algemeen een grondslag in de wet behoeven, is dat waar het gaat om het aan burgers bieden van een schadevergoedingsmogelijkheid niet strikt noodzakelijk, met name niet waar het bovendien gaat om een tijdelijke (nood)maatregel. Hierbij is van bijzondere betekenis dat de bevoegdheid naast de bestaande civielrechtelijke mogelijkheden staat: sprake is van een *extra* mogelijkheid voor burgers om een vergoeding te krijgen. Immers, beleidsregels kunnen als regels van een lagere orde geen afbreuk doen aan rechten die burgers toekomen volgens de wet, in casu het Burgerlijk Wetboek (BW) en het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv).

Omdat het Besluit aan burgers een extra mogelijkheid tot schadevergoeding verschafft, is niet van groot praktisch belang wat precies de aard van de door de TCMG toegekende vergoedingen is. Duidelijk is dat het niet gaat om een subsidie. Het gaat immers niet om een "aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager" (art. 4:21 lid 1 Awb). Er worden geen activiteiten gestimuleerd. Het gaat evenmin om nadeelcompensatie, waarbij sprake is van een vergoeding "die uitgaat boven het normale maatschappelijke risico en die een benadeelde in vergelijking met anderen onevenredig zwaar treft" (vgl. het komende art. 4:126 lid 1 Awb). Een andere opvatting zou impliceren dat gedupeerden niet in aanmerking komen voor volledige schadevergoeding.

Gaat het dan om eigen aansprakelijkheid van de Staat uit onrechtmatige daad? Dat is in elk geval niet de bedoeling, in aanmerking genomen dat de Staat steeds heeft ontkend onrechtmatig te hebben gehandeld. Zie ook Rechtbank Noord-Nederland van 5 oktober 2016, ECLI:NL:RBNNE:2016:4402, *M & R* 2017/21, m.nt. F.C.S. Warendorf (*Nijhoff/Maatschap Groningen c.s.*) alsmede het Regeerakkoord 2017-2021, *Vertrouwen in de toekomst*, waar meermalen wordt benadrukt dat de NAM – en dus niet de Staat – verantwoordelijk en dus aansprakelijk is (p. 42-43). Het is vanuit het gezichtspunt van de Rijksoverheid evenmin de bedoeling dat de Staat – voor wat betreft de fysieke schade – de aansprakelijkheid van de NAM heeft overgenomen. De facto is blijkens art. 1 Besluit die aansprakelijkheid echter wel degelijk overgenomen; de iure eigenlijk ook (vgl. nog art. 6:30 BW). Blijkens HR 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1278 (*prejudiciële beslissing*) acht de Hoge Raad het "in ieder geval vanaf 1 januari 2005" mogelijk dat ook de Staat zelf ex art. 6:162 BW aansprakelijk is (r.o. 2.7.13).

Vergelijking met andere regelingen leert dat de Groningse uniek in haar soort is. Zo geldt voor de verordening Nadeelcompensatie Noord/Zuidlijn dat de schadeveroorzaker dezelfde is als de schadevergoeder (de gemeente Amsterdam; bovendien gaat het om een verordening en wordt – is dat niet ten onrechte? – gesproken van nadeelcompensatie). De regeling voor de Stichting Fonds Slachtoffers Legionella-epidemie verschafft de mogelijkheid van een aanvullende vergoeding, naast die uit de civielrechtelijke aansprakelijkheid van de veroorzaker (diens verzekeraar). Iets dergelijks doet zich ook voor bij vergoedingen vanwege Q-koorts (in de kinderschoenen). De regeling voor Groningen doet inhoudelijk nog het meest denken aan de verordening Schadeschap Luchthaven Schiphol (waarbij de Staat betaalt en op de luchtvaartsector verhaalt).

Zie voor een algemene bespreking van het Besluit en bijbehorend schadeprotocol Van de Bunt & Tjepkema, *NJB* 2018/587 die onder meer ingaat op de beoogde (niet alleen procedurele, maar ook materiële) ruimhartigheid bij de schadeafhandeling (p. 797-798).

Met het voorgaande hangt samen dat met beleidsregels geen nieuw bestuursorgaan kan worden gecreëerd. Men moet het doen met een bestaand bestuursorgaan en in het mijnbouwschadedossier komt men dan uit bij de *minister* van EZK. Waar men het in het

spraakgebruik over de TCMG heeft, gaat het wat betreft het bevoegde bestuursorgaan dus formeel over deze minister. Het is vervolgens deze minister die zijn bevoegdheden om primaire schadebesluiten en besluiten op bezwaar te nemen heeft gemandateerd aan respectievelijk de deelcommissie mijnbouwschade en de deelcommissie bezwaar (art. 3 Besluit). Beide soorten besluiten worden dus namens de minister genomen (art. 10:1 Awb) en gelden als diens besluit (art. 10:2 Awb). Dit moet ook uit de schadebesluiten blijken (art. 10:10 Awb).

In het kader van de totstandkoming van het Besluit zal men overwogen hebben dat een politiek bestuursorgaan als de (politiek verantwoordelijke) minister niet het meest aangewezen is om over (door het recht gedomineerde) schadevergoeding te beslissen. In elk geval komt uit het Besluit en de Toelichting niet duidelijk naar voren dat het om een mandaatverhouding gaat (waarbij de minister gelet op art. 10:6 Awb bevoegd is om de deelcommissies van de TCMG instructies te geven). Voor zover bekend is er geen afzonderlijk mandaatbesluit genomen. Gezien de aanhef van het Besluit, waarin wordt verwezen naar afdeling 10.1.1 Awb (over mandaat), ligt de mandaatverlening besloten in dit Besluit.

Het had ook zonder deze door de combinatie van mandaatverlening en beleidsregels veroorzaakte 'camouflage' gekund. Men had gewoon het bevoegde bestuursorgaan, de Minister van EZK, kunnen noemen en kunnen aangeven dat het diens beleid is om geen instructies te geven die van invloed zijn op inhoudelijke aspecten van de schadevergoeding. Hoe dan ook: de minister is en blijft ten volle verantwoordelijk, ook tegenover het parlement (dat eveneens zal begrijpen dat politieke bemoeienis in het bijzonder met individuele gevallen ongepast is).

Gezien de aard van de materie, schadevergoeding, is onafhankelijke (semi-rechterlijke) oordeelsvorming van essentieel belang. Het Besluit bevat meerdere voorzieningen om die onafhankelijkheid te borgen. Zo stelt de TCMG zelf, en niet de minister, haar werkwijze vast (art. 6 lid 1 Besluit), en is bepaald dat de "leden van de Commissie, het aan haar ter beschikking gestelde personeel en de door de Commissie ingeschakelde deskundigen [...] geen instructies van derden die op een individuele zaak betrekking hebben [verlangen of ontvangen]" (art. 6 lid 1 Besluit). Uiteraard mag voorts niet worden opgetreden "als vertegenwoordiger van een specifieke belangengroep" (art. 6 lid 2 Besluit). Zie verder het verbod van vooringenomenheid van art. 2:4 Awb, dat eveneens van toepassing is. Opgemerkt wordt dat "het aan haar ter beschikking gestelde personeel" niet bij de TCMG zelf in dienst is, maar bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO, een onderdeel van het Ministerie van EZK).

Het Besluit introduceert de TCMG (art. 1 Besluit), de genoemde deelcommissies mijnbouwschade en bezwaar (art. 3 Besluit) en de Tijdelijke commissie advisering bezwaarschriften (art. 1 Besluit). Art. 3-8 Besluit gaan over o.a. de benoeming, de schorsing en het ontslag van de voorzitter en leden van de deelcommissies mijnbouwschade en bezwaar, over de werkwijze van beide commissies en over het verstrekken van inlichtingen aan de minister. Wat betreft de werkwijze kan de TCMG "verschillende procedures voor verschillende gevallen" vaststellen, waarbij wordt gestreefd "naar een korte doorlooptijd, naar beheersbare proceskosten, naar de benodigde inhoudelijke zorgvuldigheid en uitkomsten die redelijk en billijk zijn" (art. 6 lid 2 Besluit). "De werkwijze omvat een prioritering van de te behandelen zaken met als uitgangspunt dat zaken zo snel mogelijk afgehandeld kunnen worden" (art. 6

lid 4 Besluit). “De werkwijze omvat voorts de wijze waarop onderzoek wordt verricht, de kwaliteitseisen die gesteld worden aan de door de Commissie ingeschakelde deskundigen, de werkwijze van de deskundigen en de vergoeding van hun kosten” (art. 6 lid 5 Besluit). Art. 9 en 10 Besluit gaan over de Commissie advisering bezwaarschriften mijnbouwschade Groningen (een commissie als bedoeld in art. 7:13 Awb).

Van groot belang is de bepaling in art. 1 Besluit over de schade waarover de TCMG mag oordelen: “a. *fysieke* schade aan gebouwen en werken die is ontstaan 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, en b. *materiële* schade die het gevolg is van deze fysieke schade” (curs. toeg.). Hiermee is gezegd dat niet alle schade onder de bevoegdheid van de TCMG valt. Zo zullen gedupeerden voor de waardevermindering van hun huis of voor immateriële schade de NAM – mogelijk ook EBN of de Staat – moeten benaderen en eventueel naar de civiele rechter moeten stappen. Zoals opgemerkt blijft dit ook voor fysieke schade mogelijk.

Voor de afwikkeling van de waardevermindering van woningen is voorjaar 2019 advies uitgebracht (Adviescommissie, *Advies waardedaling woningen aardbevingsgebied Groningen 2019*). Deze commissie heeft getracht binnen het complexe raamwerk van de abstracte schadeberekening een praktisch hanteerbare oplossing te vinden (zoals het werken met postcodegebieden). Het advies is overgenomen door de minister. Zie zijn Kamerbrief van 23 april 2019, DGBI/19085737, ‘Advies waardedaling woningen in aardbevingsgebied Groningen’.

Tegen de praktische hanteerbaarheid van het advies is ingebracht dat onvoldoende ruimte is voor maatwerk en dat ten onrechte is uitgegaan van de WOZ-waarde met 1 januari 2019 als peildatum (dit laatste ten onrechte omdat in deze WOZ-waarde reeds waardedaling is ingecalculeerd en het advies dat onvoldoende zou meenemen). In elk geval zolang het advies niet in een wettelijke regeling is omgezet, kunnen bewoners er niet aan worden gebonden.

Complicerend is dat de Hoge Raad, in aansluiting op A-G Wattel in zijn Conclusie van 10 mei 2019, ECLI:NL:PHR:2019:496 (vraag 7, punten 1.3.7a-1.3.7c en 4.7), in zijn prejudiciële beslissing van 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1278 de kwestie niet geschikt acht voor abstracte schadeberekening, omdat de omvang van de schade volgens hem “pas begroot [kan] worden op het moment dat sprake is van een geofysisch voldoende stabiele toestand. Dit laat onverlet dat de rechter de mogelijkheid heeft om in zaken als de onderhavige aan de benadeelde een voorschot toe te kennen, indien dit gelet op de omstandigheden van het geval in de rede ligt, waarvan sprake is als voldoende aannemelijk is dat door de benadeelde uiteindelijk schade zal worden geleden” (r.o. 2.11.7). Daarbij kan worden geprobeerd met betrokkenen een (algemene) regeling overeen te komen (idem). Bovendien kan gederfd woongenot (een vorm van vermogensschade) eventueel voor vergoeding in aanmerking komen (r.o. 2.12.5; zie ook de Conclusie, vraag 8, punten 1.3.8 en 4.8). Zie tevens hoofdstuk 6 van dit boek alsmede Rijnhout & Ter Hoek, *TBR 2018/101*, p. 682-687.

Ook immateriële schade komt eventueel voor vergoeding in aanmerking. Zie, in aansluiting op genoemde Conclusie (vraag 9a-9c, punten 1.3.9a-1.3.9c en 4.9), de prejudiciële beslissing van de Hoge Raad van 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1278 met betrekking tot art. 6:106 onderdeel b BW. Onvoldoende voor de aanneming van immateriële schade is dat betrokkene in het aardbevingsgebied woont en persoonlijk verklaart welke impact de bevingen voor hem hebben. Er is een concrete, objectieve onderbouwing nodig. Desalniettemin is ook in dit verband het werken met (algemene) regels niet uitgesloten. Zie verder r.o. 2.13.7. Zie voor de (vrij zware) bewijslast nog twee uitspraken van de Rb. Noord-Nederland van 19

juni 2019, ECLI:NL:RBNNE:2019:2612 en ECLI:NL:RBNNE:2019:2616. Voor de immateriële schade is het sociaal-psychologisch onderzoek van o.a. T. Postmes en K. Stroebe van bijzonder belang. Zie bijvoorbeeld Stroebe e.a., *Sociale impact gaswinning Groningen* 2018. Zie voorts een aantal publicaties van de Kinderombudsman (zie bijvoorbeeld De Jong & Verheul, *Vaste grond gezocht* 2017).

De aangehaalde bepaling leert dat het Besluit niet alleen van toepassing is op fysieke schade in verband met de gaswinning uit het Groningenveld, maar ook op zulke schade in verband met de gasopslag te Norg. Voordien viel 'Norg' buiten de regelingen voor 'Groningen'. Dat 'Norg' is toegevoegd komt doordat deze gasopslag met het Groningenveld in verbinding staat. De koppeling aan gaswinning betekent dat in geval van schade bij gestapelde mijnbouw, waarbij in het bijzonder valt te denken aan de combinatie van gaswinning en zoutwinning (multi-causaliteit, zoals met name in de omgeving van Veendam voorstelbaar is), geen gecombineerde procedure bij de TCMG mogelijk is. Verder brengt de formulering "fysieke schade [...] die is ontstaan" mee dat de TCMG niet over versterkingsmaatregelen beslist (al gaat haar oordeelsvorming over gevallen van constructieve schade wel degelijk in andere richting).

Bijzondere vermelding verdient voorts art. 2 Besluit dat luidt: "Er is een Protocol mijnbouwschade Groningen voor de afwikkeling van aanvragen tot vergoeding van schade." Dit Protocol (opgenomen in bijlage 1 bij het Besluit) gaat hoofdzakelijk over de procedure, van de aanvraag tot en met het bezwaar. Dat het Besluit – naast een besluit tot mandaatverlening – samen met dit Protocol de status van beleidsregels heeft, impliceert dat er niet kan worden afgeweken van de Algemene wet bestuursrecht. De in deze wet genoemde bepalingen over bijvoorbeeld de aanvraag en de termijn waarbinnen bezwaar moet worden gemaakt of beroep moet worden ingesteld, zijn dus onverkort van toepassing. Hierbij zij aangetekend dat de minister onder omstandigheden met buitenwettelijk begunstigend ('ruimhartig') beleid van de wet mag afwijken (zie over – procedurele – ruimhartigheid par. 2.3 en 2.4; zie voorts par. 5).

9.2.2 Aanvraag

Een aanvraag is "een verzoek van een belanghebbende, een besluit te nemen" (art. 1:3 lid 3 Awb). Volgens art. 2 lid 1 Protocol moet de belanghebbende – hier: iemand die meent schade te hebben geleden als gevolg van bodembeweging door gaswinning – zijn verzoek om een besluit – hier: tot schadevergoeding – indienen bij de TCMG "via een door de Commissie vastgesteld formulier". Dat gebruikmaking van een aanvraagformulier kan zijn voorgeschreven, volgt uit art. 4:4 Awb. De aanvraag kan ook digitaal worden gedaan (met DigiD of eHerkenning). Zie daarvoor art. 2:13-2:17 Awb en de website van de TCMG (www.schadedoormijnbouw.nl/schade-melden). De aanvrager krijgt een ontvangstbevestiging, vergezeld van uitleg over de procedure en vermelding van de contactpersoon ('zaaksbegeleider'); zie art. 4 lid 1 Protocol.

Voor de termijn waarbinnen de aanvraag moet worden gedaan, kan worden aangesloten bij het privaatrecht, meer in het bijzonder de bepalingen over verjaring. Dit betekent gezien art. 3:310 lid 1 BW dat een gedupeerde binnen "vijf jaren na de aanvang van de dag, volgende op die waarop de benadeelde zowel met de schade of de opeisbaarheid van

de boete als met de daarvoor aansprakelijke persoon bekend is geworden” een aanvraag moet indienen (subjectieve bekendheid). De verjaring kan worden gestuit door een stuitingshandeling. In ieder geval verjaart de mogelijkheid van een aanvraag (objectieve begrenzing) “door verloop van dertig jaren na de gebeurtenis waardoor de schade is veroorzaakt” (art. 3:310 lid 2 BW).

De toepasselijkheid van het leerstuk van de verjaring is niet zonder complicaties. Allereerst kan men zich afvragen of het civielrechtelijke leerstuk wel van toepassing is, nu de rechtsgrond en de aard van de aansprakelijkheid van de minister onduidelijk zijn, terwijl niet bedoeld is dat de Staat zelf ex art. 6:162 of 6:177 BW aansprakelijk is dan wel de aansprakelijkheid van de NAM ex art. 6:177 BW heeft overgenomen (intussen is de Staat zelf, volgens de Hoge Raad zijn prejudiciële beslissing, in ruimere mate aansprakelijk dan veelal werd betoogd). Omdat uitdrukkelijk is verklaard dat het civielrechtelijke aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht van overeenkomstige toepassing is, is verdedigbaar dat dit ook geldt voor de verjaring.

Vervolgens trekt aandacht dat ook de Awb, namelijk in afdeling 4.4.3, een verjaringsregeling kent. Deze heeft echter betrekking op de “rechtsvordering tot betaling van een geldsom”, waarbij sprake is van verjaring “vijf jaren nadat de voorgeschreven betalingstermijn is verstreken” (art. 4:104 lid 1 Awb). De Awb-verjaringsregeling ziet dus niet op het doen van een aanvraag, maar op het kunnen afdwingen van betaling: er moet als hoofdregel worden betaald “binnen zes weken nadat de beschikking [het door de TCMG genomen schadebesluit] op de voorgeschreven wijze is bekendgemaakt” (art. 4:87 lid 1). Na ommekomst van deze betalingstermijn kan gedurende vijf jaren de betaling rechtens worden afgedwongen. Daarna is de rechtsvordering verjaard en resteert een natuurlijke verbintenis. Het voorgaande betreft betaling van een geldsom; bijzondere vragen rijzen waar het gaat om betaling in natura.

Een andere complicatie heeft te maken met de overgang van de schadeafhandeling van de NAM naar de minister. Waar aanvankelijk de NAM de aansprakelijke partij was en pas sinds 19 maart 2018 de minister, is aannemelijk dat voor de bestuursrechtelijke procedure de verjaringsstermijn eerst op deze datum is gaan lopen. Bovendien moet er ook voor de minister betekenis aan worden gehecht dat de NAM heeft verklaard voor wat betreft fysieke schade geen beroep te zullen doen op verjaring (‘Geen beroep op verjaring bij fysieke schade gebouwen’, NAM 9 augustus 2017, www.nam.nl).

Praktisch belangrijk is voorts de complicatie dat oude schade door een nieuwe beving kan zijn verergerd. Aangenomen moet worden dat verergering nieuwe schade impliceert, waarvoor een nieuwe termijn gaat lopen. In dit geval – maar het gaat ook meer in het algemeen op – kunnen gemakkelijk bewijsrechtelijke vragen rijzen met betrekking tot de subjectieve bekendheid met de schade en de veroorzaker (laat staan waar sprake is van opeenvolgende verergering). Per saldo valt te hopen – en mag van haar als behoorlijk handelende overheid worden verlangd! – dat de overheid de verjaringsleer niet aangrijpt om belanghebbenden buiten de deur te houden, althans niet waar het gaat om de termijn voor het indienen van een aanvraag. Bij dit alles is, omdat de TCMG niet over deze schadevormen gaat, voorbijgegaan aan specifieke complicaties bij immateriële schade en waardevermindering.

Zowel art. 4:2 Awb als art. 2 lid 2 Protocol gaat over welke informatie in de aanvraag moet staan. De Awb-bepaling zegt in het eerste lid dat de aanvraag moet worden ondertekend en “ten minste” bevat: “a. de naam en het adres van de aanvrager; b. de dagtekening; c. een aanduiding van de beschikking die wordt gevraagd.” Het tweede lid luidt: “De aanvrager verschaft voorts de gegevens en bescheiden die voor de beslissing op de aanvraag nodig zijn en waarover hij redelijkerwijs de beschikking kan krijgen.” Dit laatste kan worden aangemerkt als een regel van bewijsrecht.

De Protocol-bepaling eist eveneens “a. de naam en het adres van de aanvrager” en “b. de datum” (aangenomen mag worden dat de dagtekening is bedoeld). Verder eist deze bepaling vermelding van “c. de aard en het adres van het gebouw waarop de aanvraag betrekking heeft; d. indien mogelijk, de datum of een inschatting van de datum waarop de schade is ontstaan; e. een aanduiding van de oorzaak van de schade; f. een beschrijving naar eigen inzicht van de aard en de omvang van de schade; g. de schatting van de aanvrager of sprake zou kunnen zijn van een acuut onveilige situatie; h. indien van toepassing de melding dat de schade bij een ander orgaan aanhangig is gemaakt.” Deze punten kunnen grotendeels worden beschouwd als een invulling van art. 4:2 lid 2 Awb.

Verzuimt de aanvrager om de hem gevraagde gegevens te verstrekken, dan mag de aanvraag niet zonder meer buiten behandeling worden gelaten, maar moet eerst een hersteltermijn worden geboden (art. 4:5 lid 1 Awb). Overschrijding van deze termijn kan ertoe leiden dat de aanvraag buiten behandeling wordt gelaten of, wanneer er voldoende informatie is om een inhoudelijke beslissing te nemen, wordt afgewezen of (gedeeltelijk) toegewezen. Het onderscheid tussen buiten behandeling laten en afwijzen is relevant met het oog op hoe – in het kader van art. 4:6 Awb – dient te worden omgegaan met een herhaalde aanvraag.

De schatting van de eventuele aanwezigheid van een acuut onveilige situatie is van belang voor een zo nodig snel optreden. In art. 3 Protocol staat dat de TCMG naar aanleiding van zulk een schatting “onmiddellijk maar in elk geval binnen 24 uur na indiening van de aanvraag, de situatie [laat] inspecteren en [...] in overleg met de aanvrager de benodigde maatregelen” treft en de burgemeester informeert.

De aanvrager kan om redenen van “de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, met inbegrip van de bescherming van medische en psychologische onderzoeksresultaten [...] of de bescherming van bedrijfs- of fabricagegegevens” informatie achterhouden; dit moet worden afgewogen tegen het belang van het bestuursorgaan om over die informatie te beschikken (art. 4:3 lid 1 Awb; omdat de schadeprocedure geen wettelijke regeling is, is het tweede lid zonder betekenis). Nu het gaat over fysieke schade zal de weigeringsgrond in het algemeen geen relevantie hebben.

9.2.3 Primaire besluitvorming

De primaire besluitvorming wordt naast de aan de aanvraag gestelde eisen ook en vooral beheerst door het formele zorgvuldigheidsbeginsel (art. 3:2 Awb): het is de minister die verantwoordelijk is voor de juistheid van de schadebesluiten. Dit wil zeggen dat de bewijslast, voor zover deze niet volgens art. 4:2 Awb en art. 2 Protocol op de aanvrager rust, bij de minister (zijn gemandateerde de TCMG) ligt. Het formele zorgvuldigheidsbeginsel impliceert bovendien dat het bestuursorgaan ervoor moet zorgen dat de aanvrager weet wat van hem wordt verlangd. Dat kan meebrengen dat de aanvrager een termijn krijgt “voor aanvulling van de gegevens en stukken als deze nodig zijn voor de beslissing op de aanvraag en de aanvrager hierover redelijkerwijs de beschikking kan krijgen” (art. 4 lid 2 Protocol; zie ook de vorige paragraaf).

Volgens art. 4:7 lid 1 Awb hoeft de aanvrager niet in alle gevallen te worden gehoord, maar alleen wanneer “a. de afwijzing [van de aanvraag] zou steunen op gegevens over

feiten en belangen die de aanvrager betreffen, en b. die gegevens afwijken van gegevens die de aanvrager zelf heeft versterkt”. Daar komt bij dat voor de vaststelling van financiële aanspraken in de fase van de primaire besluitvorming een uitzondering op de hoorplicht bestaat (art. 4:12 Awb). Met voorbijgaan aan deze uitzonderingsmogelijkheid is in art. 4 lid 3 Protocol bepaald dat de TCMG “de aanvrager desgewenst in de gelegenheid [stelt] tot het geven van een mondelinge toelichting op zijn aanvraag”. Zie in verband met de vraag of ook de NAM, als derde-belanghebbende, moet worden gehoord (art. 4:8 Awb) de volgende paragraaf.

De procedure is nader geregeld in art. 6 Protocol. Een belangrijke rol is weggelegd voor de in art. 5 Protocol geregelde deskundige, die belast is met het opnemen van de schade en het “rapporteren over de aard van de schade in het licht van de door de Commissie te maken beoordeling” (art. 5 lid 1 Protocol); het opnemen van de schade beperkt zich niet tot de schade die door de aanvrager onder de aandacht is gebracht, maar strekt zich ambtshalve, gelet op art. 3:2 Awb, uit over alle schades. De deskundige werkt volgens de door de TCMG vastgestelde werkwijze (art. 5 lid 2 Protocol). De aanvrager wordt op de hoogte gebracht van het voornemen om één of meer deskundigen in te schakelen (art. 5 lid 3 Protocol). Hij heeft de gelegenheid om binnen twee weken na deze kennisgeving op dit voornemen te reageren (art. 5 lid 4 Protocol). Eventueel leidt dat, gelet op eisen van kwaliteit en onafhankelijkheid, tot aanwijzing van een andere deskundige (art. 5 lid 5 Protocol). De nauwe betrokkenheid van aanvragers bij de aanwijzing van deskundigen kan worden gezien als een uiting van procedurele ruimhartigheid (want royaler dan de Awb vergt en gangbaar is). Omdat het Besluit geen wettelijke voorschriften bevat, zijn de (onafhankelijke) deskundigen als bedoeld in het Protocol geen adviseur in de zin van art. 3:5 Awb, zodat afdeling 3.3 Awb niet van toepassing is. Praktisch gesproken, maakt dit amper uit. Zo impliceert art. 3:2 Awb dat de vergewisplicht van art. 3:9 Awb van overeenkomstige toepassing is. Zie ook par. 9.3.3.

Onderscheid moet worden gemaakt tussen schadeopnemers en schadebeoordelaars. De eersten gaan ‘het veld in’. De laatsten beoordelen op basis van de daarop opgemaakte schaderapporten of en, zo ja, welke schade door beweging van de bodem als gevolg van gaswinning is veroorzaakt. In de zogenoemde aannemersvariant kunnen ook (geselecteerde) aannemers optreden als schadeopnemer; dit overigens zonder dat de bewoner later gehouden is voor de herstelwerkzaamheden zelf de aannemer in te schakelen die eerder als schadeopnemer optrad. De achterstand in de schadeafhandeling heeft – stand van zaken begin 2019 – in belangrijke mate te maken met een tekort aan schadebeoordelaars. De minister (TCMG) mag het oordeel van de deskundige niet klakkeloos overnemen (vgl. het formele zorgvuldigheidsbeginsel en art. 3:9 Awb).

Aanvraag en onderzoek resulteren in een beschikking: het schadebesluit. “De Commissie past daarbij de regels van het civielrechtelijke aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht overeenkomstig toe, waaronder begrepen de regel dat fysieke schade aan gebouwen en werken, die naar haar aard redelijkerwijs schade door beweging van de bodem als gevolg van de exploitatie van het Groningenveld zou kunnen zijn, vermoed wordt schade te zijn die veroorzaakt is door de exploitatie van het Groningenveld.” (art. 7 lid 1 Protocol). Hiermee is gezegd dat de TCMG het wettelijke vermoeden van art. 6:177a BW dient toe te passen.

Met het oog daarop is een panel van deskundigen verzocht enkele vragen te beantwoorden over in het bijzonder aspecten van de causaliteit (zie Van Mierlo e.a., *Rapport Beantwoording vragen TCMG 2019*). Net als de NAM placht te doen (contouren-beleid), komt ook het Panel uit op – onder meer – het werken met een grens: “het gebouw of het werk met de fysieke schade ligt op een afstand van minder dan 6 km buiten de begrenzing van het Groningenveld” (p. 18). Zie voorts de Kamerbrief van de Minister van EZK van 9 april 2019, WJZ/19091868, ‘Beoordeling causaliteitsvraag bij de afhandeling van schade door bodembeweging als gevolg van gaswinning uit het Groningenveld’.

De aanvraag en het formele zorgvuldigheidsbeginsel zoals dat is ingevuld door met name de hoorplicht en de inschakeling van deskundigen vormen, samen met het wettelijke vermoeden van art. 6:177a BW, de kern het bestuursrechtelijke bewijsrecht in mijnbouwschadezaken. Een groot verschil betreft de positie van de wederpartij van de rechtszoekende burger. Waar in civiele procedures de NAM mag opkomen voor haar eigen rechtspositie en zich, weliswaar binnen zekere grenzen, weinig gelegen hoeft te laten liggen aan die van haar tegenpartij, geldt voor de minister (TCMG) dat het een neutrale, objectieve houding ten aanzien van het geschil dient aan te nemen. De minister moet anders gezegd uit zijn op het vinden van de materiële waarheid en in dat kader zo nodig de burger tegemoet treden.

Dit impliceert dat, waar bepaalde informatie buiten het bewijsdomein van de aanvrager ligt, de minister zelf nadere gegevens dient te verzamelen (eventueel door het inwinnen van een extra deskundigenbericht). In zoverre is er voor de aanvrager in het algemeen minder behoefte aan contra-expertise dan in een civiele rechtsbetrekking met de NAM. In dit kader is ook een verschil dat de minister anders dan de NAM is onderworpen aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (waaronder het gelijkheidsbeginsel), de behoorlijkheidseisen van de Nationale ombudsman en de openbaarheidseisen van de Wet openbaarheid van bestuur.

Wanneer dat voor het nemen van het schadebesluit noodzakelijk is, kan de TCMG deskundigen een nader advies vragen (art. 7 lid 2 Protocol). Dit kan zowel het bestaan van oorzakelijk verband als de hoogte van de schade betreffen. De TCMG beslist niet alleen over het oorzakelijk verband maar stelt, “bij een positief besluit”, ook de hoogte van de vergoeding vast, “als betaling van de in opdracht van aanvrager herstelde schade of als geldbedrag” (art. 7 lid 3 Protocol). Bijkomende kosten “komen op basis van door de Commissie vast te stellen richtlijnen en bijlage 2” voor vergoeding in aanmerking (art. 7 lid 4 Protocol). Bijlage 2 geeft bedragen voor verlet (€ 95 per dagdeel), schoonmaak (€ 150 per schademelding), overnachting (€ 100 voor één of twee personen, het dubbele voor meer dan twee personen), advies (€ 96 per uur, voor maximaal twintig uren), verhuizing (daadwerkelijk gemaakte kosten), opslag van goederen (€ 40 per week) en reizen (€ 0,26 per km). Ook andere kosten kunnen worden vergoed (tegen de werkelijke kosten), waaronder inkomstenderving en tuinschade. Verder is er een overlastvergoeding (€ 250–€ 1000). Anders dan indertijd bij het CVW (en anders dan het Burgerlijk Wetboek mogelijk maakt), is bij de TCMG alleen sprake van vergoeding in geld: betaling in natura is niet aan de orde.

De schadebesluiten moeten worden genomen binnen de geldende beslistermijnen. Omdat Besluit en Protocol de status van beleidsregel hebben, is regeling bij afzonderlijk wettelijk voorschrift niet aan de orde, zodat de redelijke termijn als bedoeld in art. 4:13 lid 1 Awb geldt. Deze termijn is in elk geval verstreken acht weken na ontvangst van de aanvraag (art. 4:13 lid 2 Awb). Opschorting is mogelijk. Dit is met name mogelijk wanneer de aanvrager bij het leveren van de benodigde informatie in gebreke is of wanneer de aanvrager met het uitstel instemt. Zie over deze en aanverwante aspecten art. 4:14 en 4:15 Awb. Termijnoverschrijding

brengt toepasselijkheid van de regeling van de dwangsom bij niet-tijdig beslissen mee (ingebrekestelling, wachttijd, vergoeding voor maximaal 42 dagen; zie verder art. 4:17-4:18 Awb, met een regeling op het punt van de rechtsbescherming in art. 4:19 Awb). Ofschoon inmiddels veelvuldig sprake is van niet-tijdig beslissen, lijkt van de dwangsomregeling niet of nauwelijks gebruik te worden gemaakt. Mogelijk komt dat door onbekendheid met de regeling. Het kan ook zijn dat gedupeerden gewoon hun schade afgehandeld willen zien en niet geïnteresseerd zijn in complicerende (extra) procedures. Overigens lijkt er – voorjaar 2019 – op dit vlak beweging te zijn (zie Dagblad van het Noorden 16 maart 2019; als tegenbeweging wordt voor de ‘wachttijd’ een vast compensatiebedrag betaald: een extra overlastvergoeding). Niet tijdig of weigeren te beslissen op de aanvraag is vatbaar voor bezwaar (art. 6:2 Awb). Om achterstanden weg te werken en procedures over niet tijdig beslissen te voorkomen, is in de zomer van 2019 een zogenoemde stuwmeerregeling getroffen. Deze houdt in dat bewoners met een schade – van vóór 13 juni 2019, waarmee schades na de beving van 22 mei 2019 te Westerwijtwerd konden worden meegenomen – in plaats van voor de reguliere procedure kunnen kiezen voor een vergoeding van € 5000 (€ 4000 schadevergoeding, € 1000 onkostenvergoeding) of, in geval van een vermoede schade tussen € 4000-€ 10.000, voor reparatie door een zelf te kiezen aannemer (voorts is er weer een onkostenvergoeding van € 1000).

In beginsel moet het schadebesluit van een kenbare, feitelijk correcte en draagkrachtige motivering worden voorzien (art. 3:46 Awb). Besluit en motivering moeten aan de aanvrager worden bekendgemaakt door toezending of uitreiking (art. 3:41 Awb). Onder omstandigheden kan voor de motivering worden volstaan met een verwijzing naar het deskundigenadvies (art. 3:49 Awb; dit artikel geldt ook waar geen sprake is van een adviseur in de zin van art. 3:5 lid 1 Awb). Ingevolge art. 3:45 Awb moet bij het besluit worden vermeld dat binnen zes weken na de bekendmaking bezwaar kan worden gemaakt bij de minister (TCMG).

Omdat de bevoegdheid van de minister niet op het Burgerlijk Wetboek berust maar op een buitenwettelijke bevoegdheid (sui generis) is, zoals toegespitst op verjaring in par. 9.2.2 is aangegeven, op de betaling titel 4.4 Awb, ‘Bestuursrechtelijke geldschulden’, van toepassing. Ofschoon de overheid niet op alle gebieden bekend staat als een vlotte betaler, wordt hier aangenomen dat de minister (de Staat) tijdig betaalt waartoe hij volgens een schadebesluit is gehouden. Gebeurt dat niet, dan gelden o.a. de bepalingen over de betalingstermijn (art. 4:87 Awb), de wijze van betaling (art. 4:89 Awb), verzuim (art. 4:97 Awb) en wettelijke rente (art. 4:98 Awb). In het onverhoopte geval dat de overheid volhardend in gebreke blijft, zal op civielrechtelijke wijze een executoriale titel moeten worden gehaald, omdat betaling een uitvoeringshandeling behelst, en geen voor bezwaar of beroep vatbaar besluit.

9.2.4 Bezwaarschriftprocedure

Binnen zes weken na de bekendmaking van het primaire schadebesluit kan bezwaar tegen dit besluit worden gemaakt (art. 6:7 en 6:8 lid 1 Awb), hetgeen inmiddels ook al meermalen is gedaan; pro forma-bezwaar, waardoor de termijn feitelijk wordt verlengd, is mogelijk. Het is verplicht om voorafgaand aan beroep bij de rechter bezwaar te maken (art. 6:13 Awb);

onder voorwaarden – in de praktijk gaat het om hoge uitzonderingen – is rechtstreeks beroep mogelijk (art. 7:1a Awb). Er is geen griffierecht verschuldigd (art. 7:15 lid 1 Awb).

Het bezwaarschrift dient onder meer de gronden van het bezwaar te bevatten (art. 6:5 lid 1 onder c Awb). Omdat de bezwaarschriftprocedure het karakter van verlengde besluitvorming heeft, is niet uitgesloten dat het bezwaarschrift de aanvraag aanvult. Bezwaar moet worden gemaakt bij het bestuursorgaan (hier: de Minister van EZK) dat het bestreden besluit heeft genomen (art. 1:5 lid 1 en art. 6:4 lid 1 Awb). Onjuist is daarom de bepaling van art. 9 lid 1 Protocol dat “tegen het besluit van de deelcommissie mijnbouwschade [...] bezwaar [open] staat bij de deelcommissie bezwaar”. Bedoeld is dat niet alleen de primaire besluiten maar ook de besluiten op bezwaar in mandaat (namens de minister) worden genomen door een deelcommissie, zij het een andere deelcommissie dan die in mandaat het primaire besluit heeft genomen (conform het verbod van dubbelmandaat van art. 10:3 lid 3 Awb).

“De deelcommissie bezwaar schakelt de Commissie advisering bezwaarschriften in als onafhankelijke commissie in de zin van artikel 7:13 van de Algemene wet bestuursrecht” (art. 9 lid 2 Protocol). Naast de deelcommissie bezwaar lijkt deze Commissie advisering bezwaarschriften teveel van het goede. Intussen heeft de toepasselijkheid van art. 7:13 Awb onder meer gevolgen voor de samenstelling van de commissie en de beslistermijn. “De Commissie advisering bezwaarschriften wijst ambtshalve of op verzoek een deskundige aan die de aanvrager kan bijstaan, tenzij de zaak waarop het betrekking heeft hier evident geen aanleiding voor geeft. Artikel 5 is van overeenkomstige toepassing” (art. 9 lid 3 Protocol). De mogelijke aanwijzing van “een deskundige aan die de aanvrager kan bijstaan” kan worden gezien als een uiting van procedurele ruimhartigheid.

Als hoofdregel wordt de bezwaarmaker gehoord (art. 7:2-7:3 Awb). De bezwaarmaker kan nadere stukken indienen (volgens art. 7:4 Awb tot tien dagen voor het horen). Het horen geschiedt gelet op art. 7:13 lid 3 Awb door de Commissie advisering bezwaarschriften, diens voorzitter “of een lid dat geen deel uitmaakt van en niet werkzaam is onder verantwoordelijkheid van” de minister. “Van het horen wordt een verslag opgemaakt” (art. 7:7 Awb). “Op verzoek van de belanghebbende kunnen door hem meegebrachte getuigen en deskundigen worden gehoord” (art. 7:8 Awb). Verergering van schade na het horen kan leiden tot een extra hoorgelegenheid (art. 7:9 Awb).

Naar aanleiding van een ingediend bezwaarschrift wordt het bestreden besluit in beginsel volledig heroverwogen (art. 7:11 lid 1 Awb). Net als in de fase van de primaire besluitvorming is in de bezwaarfase het civielrechtelijke aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht, inclusief het bewijsvermoeden van art. 6:177a BW, van overeenkomstige toepassing. De beoordeling ex nunc en de mogelijkheid om een primair besluit in een besluit op bezwaar te incorporeren, betekenen dat sinds de aanvraag ontstane nieuwe schade onder omstandigheden kan worden meegenomen in het besluit op bezwaar (als dit aansluit bij de door de TCMG voorgestane praktische, doelmatige werkwijze). Hierbij moet in het bijzonder worden gedacht aan verergering van bestaande schade (de schade waarover het bezwaarschrift gaat). Bepaalde door de bezwaarmaker gemaakte kosten kunnen onder voorwaarden voor vergoeding in aanmerking komen (art. 7:15 lid 2-5 Awb).

De bezwaarschriftprocedure kan worden beschouwd als het publiekrechtelijke zusje van de procedure bij de Arbiter Bodembeweging. Een verschil is dat – anders dan in het advies van de Arbiter vaak het geval was – in het besluit op bezwaar, “bij een positief besluit”, tevens de hoogte van de vergoeding wordt vastgesteld (“als betaling van de in opdracht van aanvrager herstelde schade of als geldbedrag” (art. 7 lid 3 Protocol). Het komt voor dat de NAM na een advies van de Arbiter ‘achterover gaat leunen’ (met name bij grote bedragen of complexe zaken), dat wil zeggen alleen in beweging is te krijgen wanneer zij voor de civiele rechter wordt gedagvaard (in de context van de afhandeling van de oude gevallen een aandachtspunt voor de parlementaire enquête). Iets dergelijks is in het publiekrechtelijke stelsel minder goed voorstelbaar.

Men kan zich afvragen of naast of in plaats van de aanvrager van schadevergoeding c.q. de geadresseerde van het primaire schadebesluit ook de NAM, als derde-belanghebbende, de bevoegdheid heeft tot het maken van bezwaar. Bij gebreke van een wettelijke regeling die de NAM op een ander moment een bestuursrechtelijk rechtsmiddel biedt en van inzicht in achterliggende afspraken in het kader van het terugtreden van de NAM uit de schadevergoedingsprocedure (een aandachtspunt voor de parlementaire enquête), waarbij de NAM afstand van de bezwaarbevoegdheid zou kunnen hebben gedaan, is belanghebbendheid van de NAM niet uit te sluiten. Met name zou de NAM als belanghebbende kunnen worden aangemerkt wanneer een in een concrete casus genomen schadebesluit zich één-op-één in een betalingsverplichting van de NAM vertaalt.

Hierbij moet in het bijzonder worden gedacht aan situaties waarin de vordering van de aanvrager op de NAM aan de Staat wordt overgedragen (art. 7 lid 5 Protocol; volgens de Toelichting, p. 15 gaat het om uitzonderlijke gevallen waarbij sprake is van een uitzonderlijk hoog schadebedrag of een complex geval). Voor zover bekend, heeft de NAM zich tot dusverre niet als bezwaarmaker gepresenteerd (in lijn met het terugtreden uit de schadevergoedingsprocedure).

Voor wat betreft de motivering, bekendmaking, rechtsmiddelverwijzing en betaling gelden voor het besluit op bezwaar dezelfde eisen als bij het primaire besluit, zij het gedeeltelijk op grond van andere voorschriften (zie art. 6:13, 7:12 lid 1 en art. 7:13 lid 7 Awb). Niet hangende de fase van de primaire besluitvorming maar wel hangende bezwaar kan bij de voorzieningenrechter van de rechtbank (afdeling bestuursrecht) een voorlopige voorziening worden gevraagd (“bestuursrechtelijk kort geding”; art. 8:81 lid 1 Awb). Waar het zoals bij schadevergoeding (achteraf) alleen om geldbedragen gaat, plegen verzoeken tot het treffen van een voorlopige voorziening echter te worden afgewezen omdat geen sprake is van onomkeerbare gevolgen (in geval van een – preventieve – versterkingsmaatregel zou vaker een uitzondering op haar plaats kunnen zijn).

9.2.5 *Beroep bij de rechter*

In het publiekrechtelijke stelsel kan tegen het besluit op bezwaar beroep worden ingesteld bij de Rechtbank Noord-Nederland (bij de rechtbank zijn inmiddels de eerste beroepschriften binnengekomen). Net als bij het maken van bezwaar, moet dit gebeuren binnen zes weken na de bekendmaking van het besluit op bezwaar (art. 6:7 en 6:8 lid 1 Awb); ook pro forma-beroep is mogelijk. Beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit is niet aan een termijn gebonden, maar mag niet onredelijk laat zijn (art. 6:12 lid 1 Awb; een

ingebrekestelling is vereist, zie art. 6:12 lid 2 Awb). Er is griffierecht verschuldigd (art. 8:41 lid 1 Awb); voor een natuurlijk persoon gaat het om € 170, voor een ander persoon om € 338 (lid 2 onderdeel b en c). De minister (TCMG) dient de op de zaak betrekking hebbende stukken en eventueel een verweerschrift in te zenden (art. 8:42 Awb).

Het beroepschrift moet onder meer de gronden van het beroep bevatten (art. 6:5 lid 1 onderdeel c Awb). Ten opzichte van het bezwaarschrift zijn nieuwe gronden niet uitgesloten; zeker niet waar het besluit op bezwaar andere aspecten betreft dan het primaire besluit, maar doorgaans evenmin waar het gaat om gronden die eiser al in het bezwaarschrift had kunnen vermelden (behoudens eisen van de goede procesorde). Nader bewijs ter onderbouwing van in de bezwaarfase ingebrachte gronden is in elk geval toegestaan. Hierbij is van betekenis dat de minister (TCMG) in bezwaar besluiten volledig dient te heroverwegen en zowel in de primaire fase als in de fase van bezwaar verantwoordelijk is voor een juiste feitenvaststelling. Wel is van belang dat in hoger beroep in beginsel geen nieuwe gronden kunnen worden ingebracht (grondenfuik) en de zaak dus niet volledig opnieuw wordt overgedaan. Het is daarom noodzakelijk om bij de rechtbank meteen alle beschikbare gronden aan te voeren en niets in de mouw te houden. Daargelaten eisen van de goede procesorde kan eiser tot tien dagen voor de zitting nadere stukken indienen (art. 8:58 lid 1 Awb).

Op de zitting en daaraan voorafgaand beschikt de rechtbank over diverse onderzoeksbevoegdheden, zoals het oproepen van partijen, het vragen van inlichtingen, het oproepen van getuigen en het benoemen van deskundigen (art. 8:44, 8:45, 8:46 en 8:47 Awb en art. 8:59 en 8:60 lid 1 Awb). Mede uit kostenoverwegingen pleegt de bestuursrechter – maar hij niet alleen – slechts bij hoge uitzondering een deskundige te benoemen. Het staat eiser vrij om voor eigen rekening en risico zelf een deskundige in te schakelen (het risico is dat eiser door de rechter in het ongelijk wordt gesteld: alleen bij gegrondheid van het beroep kan het bestuursorgaan tot vergoeding van de gemaakte deskundigenkosten worden veroordeeld (art. 8:75 lid 1 Awb)).

Ook de rechtbank dient in overeenkomstige zin toepassing te geven aan het civielrechtelijke aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht, inclusief het bewijsvermoeden van art. 6:177a BW. Hiermee is gezegd dat marginale toetsing van schadebesluiten niet aan de orde is: het gaat om rechtstoepassing, niet om beleidstoetsing.

De 'Groningse' schadezaken waarin de rechtbank recht moet spreken, doen qua rechterlijke beoordeling denken aan die in de verzoekschriftprocedure als bedoeld in art. 8:88-8:95 Awb, met dien verstande dat in de 'Groningse' zaken een schadebesluit voorligt. In hoeverre dit feitelijk een zekere mate van terughoudendheid impliceert (zogenaamde 'padafhankelijkheid', vergelijkbaar met de opstelling van de bestuursrechter tegenover een boetebesluit of de strafrechter tegenover een strafreis van het Openbaar Ministerie), is onduidelijk. Duidelijk is wel, gezien de jurisprudentie over bestuursrechtelijke schadevergoeding – en grotendeels ook die over nadeelcompensatie – dat de beoordeling door de bestuursrechter veel indringender is dan een marginale toetsing. Enige terughoudendheid zal zich vooral kunnen voordoen op het punt van de feitenvaststelling voor zover op dit punt specifieke kennis nodig is. Immers, een rechter moet zich in beginsel verlaten op deskundigenberichten (anders had hij ook geen deskundige hoeven in te schakelen). Dit geldt overigens niet alleen voor de bestuursrechter, maar ook voor de strafrechter en de civiele rechter.

“De bestuursrechter beslist het hem voorgelegde geschil zoveel mogelijk definitief” (art. 8:41a Awb). Dit geldt a fortiori voor schadevergoedingszaken. Vormfouten kunnen daarom worden gepasseerd (art. 6:22 Awb, dat trouwens ook in de bezwaarfase geldt) en er kan daarom worden gewerkt met een tussenuitspraak (art. 8:80a Awb) en de zogenoemde bestuurlijke lus (art. 8:51a Awb). Ook en vooral zal de rechtbank daarom in geval van gegrondverklaring van het beroep zelf in de zaak voorzien (art. 8:72 lid 3 onderdeel b Awb; zie ook art. 8:80 Awb). Dit komt erop neer dat de rechtbank doet wat de minister (TCMG) had moeten doen, namelijk een bepaald schadebedrag vaststellen. Omdat de rechtbank hier in de plaats treedt van het bestuursorgaan, is op de betaling van de schadevergoeding de Awb-titel over de bestuursrechtelijke geldschulden van toepassing.

Ook bij het beroep bij de rechter rijst de vraag of de NAM als (derde-)belanghebbende de bevoegdheid tot het instellen van beroep toekomt. Wat hierover in het kader van de bezwaarschriftprocedure is opgemerkt, geldt ook voor de procedure bij de rechter.

Zie voor andere aspecten van de uitspraak o.a. art. 6:23 Awb (rechtsmiddelverwijzing), art. 8:77 Awb (de inhoud van de schriftelijke uitspraak), art. 8:74 Awb (vergoeding griffierecht) en art. 8:76 Awb (executie). Zie tevens art. 6:19 Awb, voor de situatie dat hangende het beroep een nieuw schadebesluit wordt genomen. Verder kan worden geconstateerd dat art. 8:71 Awb, over de eventuele verwijzing naar de burgerlijke rechter, in de context van de ‘Groningse’ schadezaken, ten minste onder de vigeur van het Besluit, buiten beschouwing kan blijven, omdat niet “uitsluitend een vordering bij de burgerlijke rechter kan worden ingesteld”. Immers, onder de vigeur van het Besluit zijn een dergelijke vordering (tegen NAM) en de bestuursrechtelijke procedure (bij de minister c.q. de TCMG) beide mogelijk, zij het, kort gezegd, niet gelijktijdig of volgtijdig over dezelfde schade.

Met het oog op het Besluit (zie Van Dunné, *NJB* 2018/821) en later naar aanleiding van het concept-wetsvoorstel voor de Wet Instituut Mijnbouwschade is er kritiek gekomen op de keuze voor (het bestuursrecht en) de bestuursrechter. Zie vooral De Bock, *NJB* 2019/3. Haar conclusie dat de civiele rechter weinig toegankelijk is, moet worden onderschreven (en werd ook al een aantal jaren geleden verwoord). Maar op haar betoog over de nadelen van een rechtsgang bij de bestuursrechter is veel af te dingen. De kritiek op haar betoog betreft in het bijzonder opvattingen over de aanvraag, het bewijsrecht en de marginale toetsing: op deze punten is het met het bestuursrecht beter gesteld dan De Bock doet voorkomen. Zie hiervoor alsmede Marseille, Bröring & De Graaf, *NJB* 2019/690 en Van de Bunt, *NJB* 2019/689 die opmerkt dat het civielrechtelijke aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht “ook weer geen ‘rocket-science’ voor een jurist is”. De reactie van De Bock op deze commentaren op haar eerdere bijdrage is getiteld ‘Aardbevingsschade hoort thuis bij de civiele rechter’ (De Bock, *NJB* 2019/691).

Dit laatste is juist, maar de reactie komt jaren te laat. Zie nader par. 9.3.5 en voorts Bröring, *Gaswinning, aardbevingen en wat nu?* 2019. Bij dit alles blijft van groot belang dat bestuursrechtelijke procedures in het algemeen laagdrempeliger en sneller zijn dan civiele procedure (idem Kuipers & Tjepkema, *NJB* 2017/1576). Daarnaast hebben de bestuursrechtelijke procedures van bezwaar, beroep in eerste aanleg en hoger beroep het voordeel dat de bewoners er nooit op achteruit gaan: er valt wat betreft de hoofdzaak van de schadevergoeding niets te verliezen (verbod van reformatio in peius).

Het bovenstaande betreft het beroep bij de rechtbank, dus het beroep in eerste aanleg. Hetgeen daar is opgemerkt, geldt in beginsel ook voor de procedure van hoger beroep

bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Belangrijke overeenkomsten zijn de overeenkomstige toepasselijkheid van het civielrechtelijke aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht. Verder zal – gezien art. 8:41a Awb, dat ook in hoger beroep van toepassing is, en gezien voorts de aard van de zaken (schadevergoeding, rechtstoepassing) – ook de Afdeling bestuursrechtspraak zoveel mogelijk zelf in de zaak voorzien.

Een paar verschillen verdienen vermelding. In de eerste plaats is het griffierecht wat hoger dan in eerste aanleg, namelijk € 253 voor een natuurlijk persoon en € 508 voor een ander persoon (art. 8:109 lid 1 onderdeel b en c Awb; voor de minister geldt de regeling van lid 2). In de tweede plaats verdient aandacht dat in hoger beroep in beginsel geen nieuwe gronden kunnen worden ingebracht (wel is in beginsel nadere bewijsvoering toegestaan). Ook is een verschil dat de rechtbank wel, maar de Afdeling bestuursrechtspraak niet tot de rechterlijke macht behoort. Dat lijkt onder de vigeur van het Besluit geen probleem, omdat de weg naar de civiele rechter blijft openstaan. In (het concept-voorstel voor) de Wet Instituut Mijnbouwschade is een andere keuze gemaakt. Zie hierna.

9.3 Het IMG; Tijdelijke wet Groningen

9.3.1 Organisatie en bevoegdheid

Het Besluit mijnbouwschade Groningen en de daarop gebaseerde TCMG zijn nadrukkelijk bedoeld als tijdelijke oplossingen. Die tijdelijkheid is niet gebleven bij woorden: op 13 juli 2018 verscheen de consultatieversie van de Wet Instituut Mijnbouwschade Groningen (concept-wetsvoorstel, opgevolgd door het begin juli 2019 verschenen wetsvoorstel Tijdelijke wet Groningen (TwG), *Kamerstukken II 2018/19*, 35250, nr. 2. Met de nieuw gekozen benaming van de wet wordt overigens benadrukt dat ook de wettelijke regeling een tijdelijk karakter heeft (in verband met bepaalde uitzonderingen die voor ‘Groningen’ worden gemaakt). Vervanging van het Besluit, dat de status heeft van beleidsregels, door wetgeving betekent onder meer dat een nieuw bestuursorgaan in het leven kan worden geroepen met een eigen, geattribueerde bevoegdheid om schadebesluiten te nemen. De creatie van een nieuwe instantie (het IMG) en een nieuwe bevoegdheid vindt plaats in art. 2 wetsvoorstel TwG. Het IMG krijgt in verband met zijn semi-rechterlijke taak de positie van zelfstandig bestuursorgaan (zbo; zie ook de MvT, *Kamerstukken II 2018/19*, 35250, nr. 3, p. 16, waar wordt verwezen naar “de behoefte aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid. Dit is één van de instellingsmotieven genoemd in artikel 3, eerste lid, onderdeel a, van de Kaderwet zbo’s”). In dit geval gaat het om een zbo zonder rechtspersoonlijkheid en zonder eigen personeel: het IMG zal onder de rechtspersoon “de Staat” vallen en het Ministerie van EZK zal het personeel beschikbaar stellen (MvT, p. 25).

Op een zbo is de genoemde Kaderwet zbo’s van toepassing. De positie van zbo houdt in dat het IMG niet ondergeschikt is aan de minister en dat de minister daarom geen instructies mag geven, maar alleen beleidsregels (art. 21 Kaderwet zbo’s; zie ook de MvT, p. 20). Om de onafhankelijkheid van het IMG te borgen, komt de minister, in afwijking van art. 21 en 22 Kaderwet zbo’s, niet de bevoegdheid toe om voor het IMG beleidsregels vast te stellen en door het IMG genomen schadebesluiten te vernietigen (art. 8 lid 1 wetsvoorstel TwG): ministeriële beleidsregels geven in geval van semi-rechterlijke beslissingen geen pas en

vernietiging is voorbehouden aan de rechter (MvT, p. 22). Om dezelfde reden worden de leden van het IMG, in afwijking van art. 12 Kaderwet zbo's, niet benoemd door de Minister (van EZK), maar bij koninklijk besluit (art. 4 lid 2 wetsvoorstel TwG). De Minister van EZK dient aan het IMG "voldoende financiële middelen" ter uitoefening van de taken van dit instituut ter beschikking te stellen (art. 14 lid 1 wetsvoorstel TwG). Hij dient in zijn begroting een afzonderlijke begrotingspost voor het IMG op te nemen (art. 14 lid 2 wetsvoorstel TwG).

Is hiermee de onafhankelijkheid van het IMG voldoende gewaarborgd? Wie bekend is met de praktijk van de betrekkingen tussen ministers en zbo's zal daarover zijn twijfels hebben: achter de schermen gebeuren nu eenmaal dingen die afwijken van het juridische kader. Ervaringen tot dusverre in het dossier van de mijnbouwschade te Groningen stellen op dit punt niet gerust. In dit licht was koppeling van het IMG aan een ander ministerie dan EZK – te denken valt aan het Ministerie van Justitie en Veiligheid – beter geweest.

In tegenstelling tot het Besluit, bevat het wetsvoorstel TwG geen regeling voor bezwaar (deelcommissie, bezwaaradviescommissie). Op grond van art. 6 lid 1 wetsvoorstel TwG kan het IMG echter commissies instellen, en daarbij kan ook worden gedacht aan een (onafhankelijke) bewaarschriftencommissie (MvT, p. 19).

Veel belangrijker is dat, terwijl de minister (TCMG) alleen bevoegd is om besluiten inzake fysieke schade te nemen, het IMG tevens bevoegd zal zijn om te beslissen over andere schadevormen, zoals waardevermindering en immateriële schade. In art. 1 wetsvoorstel TwG is de schade waarover het IMG gaat namelijk gedefinieerd als "schade die is ontstaan 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". Ten opzichte van art. 1 Besluit zijn dus de woorden "fysieke" (schade) "aan gebouwen en werken" geschrapt. De van het Besluit en het Protocol bekende overlastvergoeding (bijlage 2 bij art. 7 lid 4 Protocol) wordt in het wetsvoorstel TwG geschaard onder de categorie immateriële schade (MvT, p. 47).

Opvallend is art. 2 lid 3 wetsvoorstel TwG, dat luidt: "Het Instituut: a. heeft tot taak en is bevoegd schade af te handelen en daartoe: i) aanvragen in behandeling te nemen, voor zover de aanvrager zijn vordering tot vergoeding van schade op de exploitant ter zake van de schade waarvoor vergoeding wordt aangevraagd aan de Staat heeft overgedragen; ii) de aanspraak op een vergoeding van schade vast te stellen, en iii) de omvang van de vergoeding van schade of de te treffen maatregelen in natura vast te stellen, en b. heeft tot taak om schade te vergoeden en daartoe aan de aanvrager de vastgestelde vergoeding uit te keren of de vastgestelde maatregelen in natura uit te voeren." Het concept-wetsvoorstel kende, afgaande op de letterlijke tekst, alleen de mogelijkheid van een uitkering aan de aanvrager. Op dit punt sluit het wetsvoorstel TwG aan bij het Protocol (art. 7 lid 3), dat mede voorziet in de mogelijkheid van "betaling van de in opdracht van aanvrager herstelde schade". Kortom, schadevergoeding in natura blijft mogelijk, met name in de vorm van het in opdracht van de overheid door een aannemer laten herstellen van de schade (zie voor deze aannemersvariant de MvT, p. 13-14).

Het meest in het oog springend van het concept-wetsvoorstel was dat dit, in tegenstelling tot het Besluit en het Protocol voor de TCMG, aangaf dat het IMG "bij uitsluiting bevoegd" is. Dit

impliceert dat procedures tegen de NAM – en trouwens ook tegen EBN en de Staat – bij de civiele rechter zouden zijn uitgesloten (tenminste als het gaat om vorderingen op grondslag van art. 6:177 BW). Met het wetsvoorstel TwG behouden gedupeerden een keuzevrijheid: net als onder het Besluit het geval is, kunnen zij kiezen tussen de bestuursrechtelijke en de civielrechtelijke weg. De MvT, p. 10: “De aldus ontstane «keuzevrijheid» wordt, zoals ook blijkt uit verschillende consultatiereacties, voor verschillende partijen gezien als positief, omdat dit de gedupeerde gelegenheid biedt om zijn schade te verhalen langs de route die hij als de meest gunstige ervaart. In het voorstel wordt deze keuzevrijheid gehandhaafd.” Zie nader par. 9.3.5. “Beide routes voorzien in een gelijkwaardige rechtsbescherming”, aldus de MvT, p. 10. Hierbij is van bijzondere betekenis dat bij beide routes het civielrechtelijke aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht van (overeenkomstige) toepassing is.

In deze zin expliciet art. 2 lid 5 wetsvoorstel TwG, met dien verstande dat dit niet geldt voor art. 6:178 aanhef en onderdeel c BW. Deze bepaling houdt in dat geen aansprakelijkheid krachtens, o.a., art. 6:177 BW bestaat indien “c. de schade is veroorzaakt uitsluitend door voldoening aan een bevel of dwingend voorschrift van de overheid”. Het uitsluiten van de (overeenkomstige) toepasselijkheid van deze bepaling heeft te maken met de in het kader van de Wet minimalisering gaswinning Groningenveld aan de Minister van EZK toegekende bevoegdheid tot vaststelling van de operationele strategie en de daarmee verbonden gaswinningsplicht van de NAM (zie hierover par. 8.4.1). Deze verplichting kan worden beschouwd als “een bevel of dwingend voorschrift van de overheid”. De uitzondering van art. 6:178, aanhef en onderdeel c BW is goed verdedigbaar omdat verreweg de meeste schade (geheel of gedeeltelijk) is veroorzaakt in de periode van vóór de inwerkingtreding van de Wet minimalisering Groningenveld. Daar komt bij dat het uitsplitsen van schade ontstaan vóór en na dit moment – behoudens tegen zeer hoge kosten – ondoenlijk is. Verder is van belang dat de financiële consequenties in het kader van schadeveroorzaking en gaswinningsplicht in afspraken tussen de Staat en de NAM zijn verdisconteerd: in het Akkoord op Hoofdlijnen met Shell en ExxonMobil en nadere afspraken (een aandachtspunt voor de parlementaire enquête); zie par. 8.1.1 van het vorige hoofdstuk, alsmede de MvT p. 48.

Versterkingszaken vallen buiten de bevoegdheid van het IMG (MvT, p. 14; art. 2 lid 5 concept-wetsvoorstel: “Het Instituut is niet bevoegd om te besluiten op aanvragen tot het treffen van versterkingsmaatregelen”). Deze keuze is praktisch zeer onhandig omdat schadeherstel en versterking vaak samenlopen. In dit licht herbergt de organisatorische scheiding het risico van dubbel werk (extra inspecties; eerst herstellen en daarna versterken kan betekenen dat moet worden afgebroken wat onlangs is hersteld). De scheiding lijkt ook principieel onjuist, in aanmerking genomen dat ook de rechtsgrond voor versterking in het Burgerlijk Wetboek zou kunnen worden gevonden (onrechtmatige daad); zie par. 9.4.2.

Anderzijds kunnen bij algemene maatregel van bestuur andere taken dan het nemen van schadebesluiten aan het IMG worden opgedragen (art. 2 lid 7 wetsvoorstel TwG). “Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de uitvoering van de waardevermeerdering” (MvT p. 17). Dit is merkwaardig, omdat deze regeling niet op schadevergoeding betrekking heeft maar op subsidieverstrekking.

Volgens de MvT, p. 5 is de afhandeling van de schade niet alleen een taak voor de exploitant maar ook voor de overheid, gezien de uitzonderlijke “omstandigheid dat zich een groot aantal relatief gelijksoortige gevallen van schade voordoet in korte tijd, in combinatie met het feit dat deze zich in één regio van Nederland bevinden en er één schadeoorzaak is”. Deze uitzonderlijke omstandigheid verklaart de geografische beperking van de bevoegdheid

van het IMG tot schade in verband met het Groningenveld: er is bewust niet gekozen voor een bevoegdheid voor heel Nederland (zie Bröring, *NTB* 2018/58, p. 357-358). Overigens is sprake van vernieuwing van de schadeafhandeling elders in het land (o.a. met het oog op de kleine gasvelden in Drenthe).

Zie in dit verband het advies van de Technische commissie bodembeweging (*Verkenning uniforme onafhankelijke afhandeling mijnbouwschade* 2018) en een vervolgadvis van maart 2019 aan de Minister van EZK waarin een landelijke uniforme schaderegeling wordt aanbevolen, met een versterking van de bewijspositie van mogelijke gedupeerden (eind maart 2019 nog ongepubliceerd).

Tot slot moet worden vastgesteld dat het wetsvoorstel TwG, evenmin als het Besluit en Protocol (zie par. 9.2.1), niet voorziet in een oplossing – vooral bestaande in een eenduidige bevoegdheid – waar sprake is van complicaties die het gevolg zijn van gestapelde mijnbouw.

9.3.2 *Aanvraag*

Het IMG dient “een procedure en werkwijze vast [te stellen] voor de behandeling van aanvragen” en deze op zijn website te publiceren, aldus art. 10 wetsvoorstel TwG. Art. 11 lid 1 wetsvoorstel TwG schrijft het gebruik van een door het IMG vastgesteld formulier voor, waarop ingevolge het tweede lid de gangbare gegevens moeten worden vermeld (vgl. art. 2 Protocol en art. 4:2 Awb). Art. 11 lid 2 onderdeel g wetsvoorstel TwG vraagt naar ‘de inschatting van de aanvrager of sprake zou kunnen zijn van een acuut onveilige situatie’ (vgl. art. 2 lid 2 onderdeel g Protocol). Op grond van art. 4:3 lid 1 Awb kunnen bepaalde gegevens worden achtergehouden (o.a. ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer). Hetgeen in par. 9.2.2 is gezegd over de termijn waarbinnen de aanvraag moet worden gedaan (verjaring) en over de ongenoegzame aanvraag, de herstelgelegenheid en het eventueel buiten behandeling laten (art. 4:5 Awb), geldt ook voor de aanvraag in het bestek van het wetsvoorstel TwG.

9.3.3 *Primaire besluitvorming*

Dat de primaire besluitvorming naast de aanvraag ook en vooral wordt beheerst door het formele zorgvuldigheidsbeginsel (art. 3:2 Awb), geldt niet alleen onder het regime van het Besluit (vgl. par. 9.2.3), maar ook onder dat van het wetsvoorstel TwG. Evenzo is er tussen beide regimes geen verschil op het punt van de hoorplicht (art. 4:7 Awb), behalve waar het gaat om de mogelijkheid voor de aanvrager om zijn zienswijze te geven over het voornemen tot aanwijzing van één of meer deskundigen: anders dan het Protocol (art. 5 lid 4) kent het wetsvoorstel TwG deze mogelijkheid niet. Zie in verband met de vraag of ook NAM, als derde-belanghebbende, moet worden gehoord (art. 4:8 Awb) naast par. 9.2.4 de volgende paragraaf.

Het wetsvoorstel TwG kent eigen voorschriften over de inschakeling van deskundigen en de beslistermijn. Met het oog op de deskundigeninbreng bepaalt art. 12 lid 1 wetsvoorstel TwG dat het IMG één of meer deskundigen kan aanwijzen “om schade op te nemen en te rapporteren over de aard van de schade in het licht van de door het Instituut te maken beoordeling.” Het tweede lid bepaalt dat de deskundige zijn advies uitbrengt “binnen

een door het Instituut gestelde termijn die ten hoogste zes maanden na de aanwijzing na de aanwijzing van de deskundige bedraagt". Wanneer deze termijn voor de deskundige onhaalbaar is, moet hij dit "onder opgaaf van redenen" voor het einde van de adviestermijn aan het IMG melden, dat de adviestermijn vervolgens 'met ten hoogste zes maanden' kan verlengen, met schriftelijke kennisgeving aan de aanvrager (art. 12 lid 3 wetsvoorstel TwG).

Omdat zij "bij of krachtens wettelijk voorschrift", namelijk art. 12 wetsvoorstel TwG, met advisering ten behoeve van het nemen van besluiten zijn belast, kunnen de door het IMG in te schakelen deskundigen worden aangemerkt als adviseur in de zin van art. 3:5 lid 1 Awb. Hierbij is van belang of de ingeschakelde deskundigen niet onder verantwoordelijkheid van het IMG werkzaam zijn, dat wil zeggen geen (inhoudelijke) instructies van het IMG ontvangen. Uit het wetsvoorstel TwG zelf volgt niet dat de door het IMG in te schakelen deskundigen zulke onafhankelijke adviseurs zijn: dit wetsvoorstel bevat op het punt van de onafhankelijkheid namelijk geen voorschriften.

Gezien de regeling van art. 12 lid 2 en 3 wetsvoorstel TwG mist art. 3:6 lid 1 Awb relevantie. Wel van betekenis blijft art. 3:6 lid 2 Awb dat zegt dat, wanneer het advies niet tijdig is uitgebracht, het enkele ontbreken van het advies "niet in de weg staat aan het nemen van het besluit". Zie verder art. 3:7 Awb over het verstrekken van gegevens aan de adviseur, art. 3:8 Awb over het in of bij het besluit vermelden van de deskundige die het advies heeft uitgebracht en art. 3:9 Awb over de verplichting om dit advies te toetsen (vergewisplicht).

Art. 13 wetsvoorstel TwG gaat over de termijn voor de bekendmaking van het schadebesluit (en daarmee eveneens over de beslistermijn). Deze termijn bedraagt acht weken na ontvangst van de aanvraag als er geen deskundige is ingeschakeld (art. 12 aanhef en onderdeel a wetsvoorstel TwG) en twaalf weken na ontvangst van het deskundigenadvies wanneer een dergelijk advies is uitgebracht (art. 13 aanhef en onderdeel b wetsvoorstel TwG). De termijn kan eenmaal worden verlengd met ten hoogste twaalf weken. In art. 12 lid 2 concept-wetsvoorstel stond nog: "Voor een complexe aanvraag kan het Instituut onder opgaaf van redenen een termijn stellen, die afwijkt van het eerste lid [...]. Het Instituut kan de termijn eenmaal verlengen met ten hoogste dezelfde periode."

9.3.4 *Bezwaarschriftprocedure*

In tegenstelling tot het concept-wetsvoorstel kent het wetsvoorstel TwG geen eigen termijn voor het maken van bezwaar (of het instellen van beroep. Dit betekent dat de gangbare termijn van zes weken (art. 6:7 Awb) van toepassing is. Art. 15 concept-wetsvoorstel luidde: "In afwijking van artikel 6:7 van de Algemene wet bestuursrecht bedraagt de termijn voor [het maken van bezwaar of het instellen van beroep] tegen een besluit op grond van deze wet 13 weken." De termijn van dertien weken stemt overeen met de civielrechtelijke appeltermijn (art. 339 lid 1 en art. 358 lid 2 Rv). Hetgeen in par. 9.2.4 is opgemerkt over pro forma-bezwaar (om feitelijk de bezwaartermijn te verlengen), het verplichte karakter van bezwaar (hoofddregel) tenzij rechtstreeks beroep mogelijk is (hoge uitzondering), griffierecht (niet verschuldigd) en de gronden van bezwaar, geldt eveneens voor de bezwaarschriftprocedure bij het IMG. Idem waar het gaat om het horen van de bezwaarmaker, de getuigeninbreng, het verslag van de hoorzitting, de aard en omvang

van de heroverweging (inclusief gebruikmaking van het civiele aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht met inbegrip van art. 6:177a BW) en de inhoud van het besluit op bezwaar (zo nodig ook een beslissing over de hoogte van de schade).

Het komt erop neer dat steeds de Awb-bepalingen van afdeling 7.2 Awb ('Bijzondere bepalingen over bezwaar') van toepassing zijn. Of een onafhankelijke adviescommissie als bedoeld in art. 7:13 Awb wordt ingeschakeld, moet nog worden afgewacht; het is als opgemerkt wel mogelijk.

In par. 9.2.4 werd de vraag besproken of de NAM kan worden aangemerkt als derde-belanghebbende die de bevoegdheid toekomt tot het maken van bezwaar tegen het primaire schadebesluit. Onder het Besluit en het Protocol is een ontkennend antwoord verdedigbaar, maar niet honderd procent zeker. Het concept-wetsvoorstel geeft een extra argument voor het standpunt dat de NAM geen belanghebbende is. Gedoeld wordt op art. 15 wetsvoorstel TwG, waarin de Minister van EZK de bevoegdheid krijgt tot het opleggen van een heffing aan de "exploitant" – lees: NAM, want aan EBN zal niet zijn gedacht – ter dekking van, kort gezegd, betaalde schadevergoedingen en annexe overhead. In verband met deze heffing staat voor de NAM een bijzondere rechtsgang open (geregeld in het fiscale recht). Daarom zou kunnen worden geredeneerd dat de NAM pas door deze heffing rechtstreeks in haar belang is getroffen en niet reeds bij (individuele) schadebesluiten. Verder hangt het af van de tussen de rijksoverheid en de NAM gemaakte afspraken (het Akkoord op Hoofdpijnen met Shell en ExxonMobil en nadere afspraken). Uiteindelijk geldt uiteraard: "Het oordeel over de vraag of de exploitant kan worden aangemerkt als belanghebbende bij het besluit van het Instituut is evenwel voorbehouden aan de bestuursrechter" (MvT, p. 9).

9.3.5 *Beroep bij de rechter*

Voor diverse aspecten van het (hoger) beroep bij de rechter, met inbegrip van het griffierecht, de procesrisico's, de toetsing en uitspraakbevoegdheden, kan worden verwezen naar par. 9.2.5. De beroepstermijn bedraagt, net als onder het Besluit, zes weken (art. 6:7 Awb); dit in afwijking van het concept-wetsvoorstel, dat een termijn van dertien weken kende (art. 15).

Onder het Besluit staat de publiekrechtelijke weg naast de civielrechtelijke weg open (dagvaarding van de NAM blijft mogelijk), terwijl onder het concept-wetsvoorstel de publiekrechtelijke weg *exclusief* was, en wel voor alle schadesoorten. Art. 16 concept-wetsvoorstel bepaalde namelijk: "De burgerlijke rechter verklaart een vordering tot vergoeding van schade niet-ontvankelijk zolang: a. op grond van artikel 2, derde lid, een aanvraag om vergoeding van schade kan worden gedaan of in behandeling is, of b. tegen een besluit op grond van artikel 2, derde lid, een met voldoende waarborgen omklede bestuursrechtelijke rechtsgang openstaat." Deze bepaling – die onverlet laat dat gedupeerden een vorderingsrecht op de NAM hielden: zij missen alleen hun rechtsvordering bij de civiele rechter – getuigt van een systeembreuk (Bröring, *NTB* 2018/58, p. 355). Op haar formulering en de bijbehorende Toelichting (p. 6-7) valt veel aan te merken (wat is bijvoorbeeld rechtens wanneer "een met voldoende waarborgen omklede bestuursrechtelijke rechtsgang" niet meer "openstaat"). Zie Bröring, *NTB* 2018/58, p. 354-355 en 357. Hoe dan ook, met het wetsvoorstel TwG is de exclusiviteit van de bestuursrechtelijke weg verlaten (zie par. 9.3.1).

Het concept-wetsvoorstel was onduidelijk waar het gaat om de vraag of de bestuursrechtelijke weg ook exclusief is ten opzichte van procedures ex art. 6:162 BW. Idem de bijlage van de Conclusie van A-G Wattel van 10 mei 2019, ECLI:NL:PHR:2019:497 (pt. 5.5.71): “Een wettelijke grondslag voor verderstrekkende ontzegging van toegang tot de burgerlijke rechter dan ex art. 6:177 BW lijkt in de consultatievorm van het voorstel te ontbreken.”

Een hamvraag was of de exclusiviteit van de publiekrechtelijke weg aanvaardbaar is. Is deze exclusiviteit niet in strijd met art. 17 Grondwet (het ius de non evocando)? Met art. 6 lid 1 EVRM (*‘the right to access to court’*)? Of met art. 1 Eerste Protocol EVRM? Drie keer nee, kortweg omdat de toegang tot de rechter blijft bestaan en de publiekrechtelijke rechtsgang qua waarborgen niet onderdoet voor de civiele rechtsgang. Ook de bestuursrechter is onafhankelijk en onpartijdig en bij wet ingesteld, en het bestuursrechtelijke procesrecht komt tegemoet aan eisen van equality of arms (meer dan het burgerlijk procesrecht). Aangezien de bestuursrechter het civiele aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht dient toe te passen, is er qua inhoudelijke bescherming van de rechtspositie van gedupeerden geen verschil (tenzij te zijner tijd anders mocht blijken; er is echter geen goede grond om tevooren van een verschil uit te gaan). Zie verder Bröring, *NTB* 2018/58, p. 355-356 en Van de Bunt, *MvV* 2019/2.2, p. 50-51 en Hermans, *NJB* 2019/688 die evenmin onoverkomelijke bezwaren zien. Minder gemakkelijk te weerleggen lijkt de kritiek dat het hoger beroep wordt behandeld door de Afdeling bestuursrechtspraak, dat wil zeggen bij een gerecht dat niet tot de rechterlijke macht behoort (zie art. 2 Wet RO), terwijl naar oorsprong “geschillen over burgerlijke rechten en over schuldvorderingen” in het geding zijn en de berechting van zulke geschillen blijkens art. 112 lid 1 Grondwet exclusief aan “de rechterlijke macht is opgedragen”. Men kan echter evengoed of beter beweren dat de geschillen gaan over schadebesluiten, genomen op grond van de wet en in het kader van de uitoefening van openbaar gezag, en dus in een publiekrechtelijke rechtsbetrekking in plaats van ‘uit burgerlijke rechtsbetrekkingen zijn ontstaan’ (art. 112 lid 2 Grondwet). Overigens wreekt zich hier enigszins dat bij de schadebesluiten de rechtsgrond en de aard van de aansprakelijkheid onduidelijk zijn (zie par. 9.2.1). Men kan het echter ook simpel houden door te argumenteren dat het de bijzondere wet is die de rechtsgrondslag vormt en dat daarmee het publiekrechtelijke karakter van geschillen over schadebesluiten is gegeven: de wetgever zegt dat het een publiekrechtelijke zaak is en daarmee is het een publiekrechtelijke zaak.

Bij dit alles doet men er verstandig aan de ratio van art. 112 Grondwet voor ogen te houden en zich daarmee de vraag te stellen of de Afdeling bestuursrechtspraak rechtsbescherming biedt die aan nationale en internationale standaarden voldoet. Wie deze vraag bevestigend beantwoordt (waarbij men ook in overweging zou kunnen nemen dat er voorafgaand beroep bij de rechtbank is), dient zich vervolgens de vraag te stellen of gedupeerden met het bestuursprocesrecht, gezien de laagdrempeligheid ervan, beter af zijn dan met het burgerlijk procesrecht. Een bevestigend antwoord ligt voor de hand.

Natuurlijk: gedupeerden hadden gewoon hun recht moeten kunnen halen bij de civiele rechter en het bestuur en het bestuursrecht zouden hier geen rol moeten toekomen. Men mag echter hopen dat in de parlementaire behandeling de vraag centraal komt te staan – in plaats van principiële beschouwingen – waarmee gedupeerden praktisch het best zijn geholpen.

Zie over misverstanden over de verhouding tussen civiele en bestuursrechtspraak nog Bröring, *Gaswinning, aardbevingen en wat nu?* 2019. Als belangrijkste argument ten gunste van civiele procedures tegen de NAM resteert het aspect van genoegdoening: voor een aantal mensen zal het beter ‘voelen’ om de eigenlijke veroorzaker in plaats van de overheid te kunnen aanspreken (al had die overheid veel invloed en het meeste profijt).

De exclusiviteit van de bestuursrechtelijke weg was ingegeven door de wens van eenheid en eenvoud en van het voorkomen van tegenstrijdigheden tussen civiele en bestuursrechtspraak.

Waarschijnlijk speelt voorts een rol dat de NAM geheel uit 'het bovengrondse gedoe' wil terugtreden (de exclusiviteit zal mede op het Akkoord op Hoofdlijnen met Shell en ExxonMobil en nadere afspraken hebben berust). Men kan met andere woorden vermoeden dat met name de NAM het schrappen van de exclusiviteit van de bestuursrechtelijke weg niet zal hebben toegejuicht.

Per saldo is het schrappen van de exclusiviteit het beste. Daarbij mag worden aangenomen dat in verreweg de meeste gevallen voor de bestuursrechtelijke weg wordt gekozen (de vrijheid voor gedupeerden om te kiezen tussen de civielrechtelijke en bestuursrechtelijke route, welke keuze bij wijze van spreken per scheur kan verschillen, betekent een – ook in wetenschappelijk opzicht – aardig experiment). De prejudiciële beslissing van de Hoge Raad van 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1278 brengt mee dat ook EBN als exploitant is aan te merken en ook de Staat aansprakelijk kan zijn. Onder de vigeur van de TwG zullen gedupeerden, mede in aanmerking genomen dat de exclusiviteit van de bestuursrechtelijke weg is geschrapt, niet alleen de NAM maar ook EBN en de Staat in een civiele procedure kunnen betrekken. Wat betreft een civiele procedure tegen de Staat hoeft de rechtszoekende burger niet bevreesd te zijn dat hem formele rechtskracht van een door de Minister van EZK genomen instemmingsbesluit wordt tegengeworpen omdat die burger niet of niet tijdig tegen dit besluit is opgekomen (zie de prejudiciële beslissing, r.o. 2.8.8). Dat gedupeerden keuzevrijheid hebben en dat naast de NAM ook EBN (exploitant) en de Staat aansprakelijk zijn, zal de afrekening 'aan de achterkant' aanzienlijk kunnen compliceren (men kan vermoeden dat de NAM de prejudiciële beslissing waar het gaat om de aansprakelijkheid van EBN en de Staat zal hebben toegejuicht).

Tot slot kent het wetsvoorstel TwG als noviteit de mogelijkheid van een prejudiciële procedure (art. 16-19; vgl. art. 392-395 Rv en art. 27ga-27ge Awr): onder voorwaarden kan de rechtbank een prejudiciële vraag aan de Afdeling bestuursrechtspraak voorleggen (eventueel met betrokkenheid van de grote kamer als bedoeld in art. 8:10a Awb). Om een aantal redenen kan het nut van deze mogelijkheid worden betwijfeld (maar twee instanties, en geen drie zoals in het burgerlijk recht; relatief snelle bestuursrechtelijke procedures; maar één bevoegde rechtbank). Bovendien zijn de belangrijkste vragen reeds beantwoord in de prejudiciële beslissing van de Hoge Raad van 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1278.

9.4 Versterkingsproblematiek en regioperspectief

9.4.1 Vooraf

In par. 8.1.3 zijn in het kader van de mijnbouwschadeproblematiek te Groningen vijf dossiers onderscheiden: 1) de omvang van de gaswinning, 2) de schadevergoeding, 3) de versterking van gebouwen, 4) het toekomstperspectief van de regio en 5) de 'governance' van een en ander. De 'governance' stond in het vorige hoofdstuk centraal. Vervolgens is aandacht besteed aan de schadeafhandeling; eerst die door de huidige TCMG (par. 9.2), daarna die door het toekomstige IMG (par. 9.3). Aansluitend worden hierna een paar korte opmerkingen gemaakt over de versterkingsproblematiek die nauw samenhangt met de vergoeding van schade, en over het toekomstperspectief van de regio. Zijdellings is er in dat verband tevens aandacht voor de omvang van de gaswinning en de 'governance'.

9.4.2 Versterkingsproblematiek

De kwestie van de schadevergoeding is lastig vanwege vragen rond de causaliteit en de omvang van de schade, en voorts vanwege de grote schadeaantallen. In essentie gaat het echter om een hanteerbare problematiek, tenminste uit juridisch oogpunt en in het licht van het bewijsvermoeden van art. 6:177a BW. De versterkingsproblematiek is weerbarstiger. Anders dan bij schadevergoeding gaat het niet om het *achteraf* vaststellen van *gebleken* nadeel, maar om het *vooraf* inschatten van risico's die zich in de toekomst *zouden kunnen* realiseren (risico's van letsel en overlijden; het gaat niet om het voorkomen van schade). Bij dit laatste spelen verschillende variabelen een rol. In de eerste plaats is dat de omvang van de gaswinning. Het staat wel vast dat vermindering van deze omvang tot een afname van aardbevingen en dus van schade leidt, al is onduidelijk hoe deze relatie er precies uitziet. Om redenen van voorzorg wordt daarom gewerkt met een stapeling van conservatieve aannames. Maar niet alle risico's kunnen worden uitgesloten. In de tweede plaats zijn de aan te houden veiligheidsnormen van invloed en hoe deze worden vertaald in bouwnormen. Dit betreft onder meer de norm van de Commissie Meijdam (jaarlijkse individuele overlijdenskans in en nabij het gebouw van 10^{-5}) en de NPR-richtlijn (9998:2018).

Bij de versterking gaat het rechtens om de vraag of de gaswinning een situatie bewerkstelligt waarin de geldende veiligheids- en bouwnormen niet meer worden gehaald (ook hier zijn vragen van causaliteit aan de orde). Aan de rechtsgrond van de versterking is tot dusverre amper aandacht besteed. Aannemelijk is dat deze rechtsgrond is aan te treffen in art. 6:184 BW en eventueel ook in art. 6:162 BW. Zou deze stellingname juist zijn, dan heeft degene die een aanspraak (vorderingsrecht) op versterking heeft de mogelijkheid tot het instellen van een vordering tegen de NAM – en eventueel EBN en de Staat – bij de civiele rechter. Omdat de TCMG en straks het IMG bevoegd zijn over schadevergoeding te beslissen maar onbevoegd zijn waar het gaat om de versterking, zou daarin pas verandering kunnen komen door de in het vooruitzicht gestelde versterkingswet (gesproken werd over een Wet publieke aansturing en uitvoering versterkingsoperatie). Over de inhoud van deze wet is nog vrijwel niets bekend. Onduidelijk is of, en zo ja, in welk opzicht te zijner tijd versterkingszaken bij het IMG zullen worden ondergebracht.

In par. 9.3.1 is gezegd dat een scherpe scheiding tussen schadeafhandeling en versterking praktisch zeer onhandig is en principieel onjuist. Het eerste omdat versterking en schadeherstel veelal één bouwklus vormen, het tweede in het licht van de stellingname dat niet alleen de rechtsgrond voor schadevergoeding, maar ook die voor versterking mede in het Burgerlijk Wetboek is gelegen. De gedachte aan een aparte instantie kan stoelen op een onvoldoende besef van betrokkenheid van individuele rechtsaanspraken van gedupeerden jegens de NAM respectievelijk de Staat. Het kan ook zijn dat dit besef wel aanwezig is, maar dat men van mening is dat de noodzaak van publiekrechtelijke bevoegdheden deze rechtsaanspraken domineert. Inmiddels wordt van verschillende kanten aangedrongen op een gezamenlijke organisatie voor schadeafhandeling en versterking. Zie bijvoorbeeld het naar aanleiding van de beving te Westerwijtwerd van 22 mei 2019 uitgebrachte advies van het SodM (Brief van de Inspecteur-generaal der Mijnen van 28 mei 2019, 19133351).

Waar het aantal civiele schadevergoedingsprocedures tegen de NAM op de vingers van enkele handen is te tellen, is het aantal civiele versterkingsprocedures tegen de NAM nog veel geringer. Voor zover bekend is in een paar zaken sprake geweest van zowel een

schadevergoedings- als een versterkingsclaim. In deze zaken is het echter niet tot een vonnis gekomen, maar tot een schikking. Het geringe aantal civiele versterkingszaken zal te maken hebben met de (vergeleken met schadevergoeding) extra onzekerheden omtrent de normen, risico's en causaal verband en met de vraag wat een redelijke preventieve maatregel is. Het kan ook zijn dat men de civielrechtelijke weg in geval van versterking, tenzij het gaat om art. 6:184 BW, voor onmogelijk houdt. Jammer is dat een rechterlijke uitspraak op dit punt ontbreekt.

Art. 6:184 lid 1 BW luidt: "Onder de schade waarvoor op grond van de artikelen 173-182 aansprakelijkheid bestaat, vallen ook: a. de kosten van iedere *redelijke maatregel ter voorkoming of beperking* van schade door wie dan ook genomen, nadat een *ernstige en onmiddellijke dreiging* is ontstaan dat schade zal worden veroorzaakt die krachtens die artikelen voor vergoeding in aanmerking komt; b. schade en verlies veroorzaakt door zulke maatregelen." (curs. toeg.). De vraag of sprake is van een ernstige en onmiddellijke dreiging is soms moeilijk te beantwoorden. Blijkens het vonnis van de Rechtbank Noord-Nederland van 21 december 2016, ECLI:NL:RBNNE:2016:5609, waarbij eiser zijn vordering had gebaseerd op art. 6:184 BW, kan men zich voorts vergissen in de redelijkheid van de te treffen maatregel. In casu oordeelde de rechtbank dat eiser onvoldoende had gemotiveerd waarom de ter versterking aangebrachte betonplaat 'een redelijke maatregel als bedoeld in artikel 6:184 BW is'. Zie voorts Rb. Noord-Nederland 18 juli 2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:2654 waarin geen "ernstige en onmiddellijke dreiging" wordt aangenomen. Zie in dit verband Linstra, *NTE* 2018, p. 73-79.

Art. 6:184 BW kent een aantal restricties. Met name moet sprake zijn van "een ernstige en onmiddellijke" dreiging van schade. Moet een eigenaar, wanneer een onmiddellijke dreiging niet aan de orde is, dulden dat zijn woning als gevolg van de gaswinning niet meer aan gangbare bouw- en veiligheidsnormen voldoet? Kan hij in dat geval alleen aanspraak maken op schadevergoeding wegens waardedaling? Of kan hij, op basis van art. 6:162 BW, ook aanspraak maken op vergoeding van de kosten voor versterking dan wel vergoeding in natura? Voer voor civilisten, met bijzondere importantie voor de versterkingswet; zie hierna.

Voorjaar 2019 geldt voor de schadevergoeding dat deze nog goed op stoom moet komen, maar dat de organisatie en procedure goed in de stijgers lijken te staan. Wat betreft de versterking heerst grote onduidelijkheid. Aanvankelijk werd vermoed dat de versterkingsopgave de afhandeling van schade in aantallen zaken en in complexiteit zou overtreffen (met de aantekening dat er zeer uiteenlopende aantallen te versterken gebouwen werden genoemd, grofweg variërend van tienduizenden tot hooguit duizend; in het *Mijnraadadvies veiligheidsrisico's en versterkingsopgave Groningen 2018* wordt opgemerkt dat lange tijd werd uitgegaan van een aantal van ruim 20.000 te versterken gebouwen). "Dit was gebaseerd op eerdere veronderstellingen over het toekomstige niveau van gaswinning, de toenmalige kennis op het gebied van de ondergrond en van de aardbevingsbestendigheid van gebouwen." (p. 5). Kort na de Wet minimalisering gaswinning Groningenveld, gericht op de stopzetting van de gaswinning uiterlijk in 2030, is door de Minister van EZK geconcludeerd dat de versterkingsopgave veel kleiner is dan aanvankelijk werd verkondigd.

Hierbij zij aangetekend dat de Wet minimalisering gaswinning Groningenveld en de reductie van de versterkingsopgave direct met elkaar zijn verbonden, naar valt aan te nemen ook als twee kolommen van hetzelfde rekenplaatje (een aandachtspunt voor de parlementaire enquête). Zie ook Van den Beukel & Van Geuns, *Groningen gas* 2019.

Ongetwijfeld heeft de minister in technisch opzicht gelijk dat de reductie van de gaswinning het terugschroeven van de versterkingsoperatie rechtvaardigt. Hij weet zich bovendien gesteund door onder meer de NAM, het SodM en de Mijnraad. Dit met de aantekening dat deze instanties vrij kortgeleden nog verschillend over de omvang van de categorie van in de periode 2018-2020 'waarschijnlijk onveilige gebouwen' dachten: de in de loop van 2018 genoemde aantallen variëren van 1500 (NAM en Mijnraad in juni 2018), via 1000 (NAM en SodM in oktober 2018) tot 2200 (NCG in november 2018). Zie vooral het genoemde *Mijnraadadvies veiligheidsrisico's en versterkingsopgave Groningen 2018* dat mede op andere adviezen is gebaseerd (van het SodM, het KNMI, TNO, NEN en een hoogleraren-panel): "Naar de nieuwe inzichten zijn er ca. 1.500 te versterken gebouwen – inclusief gebouwen in de onzekerheidsmarge zijn dat er zo'n 7.200. Van die 1.500 gebouwen zijn er ca. 1.000 nog geen onderdeel van de batches 1467 [versterking grotendeels in uitvoering], 1588 en 1581 [grotendeels wel geïnspecteerd maar nog geen uitvoering versterkingsmaatregelen]; bijna 500 zijn wél onderdeel van een batch." (p. 5).

Gedane beloften kwamen opeens in de lucht te hangen (reden waarom NCG Alders er eind mei 2018 de brui aan gaf). Er is inderdaad niet alleen een technische, maar ook een psychologische dimensie die te maken heeft met 'verwachtingenmanagement'. Veel mensen waren in afwachting van berichten over versterking van hun woning of hadden reeds een versterkingsbericht ontvangen. Dit laatste betreft de groep 1588: een cluster van 1588 woningen waarvan de bewoners al hadden gehoord dat hun huis onveilig is (zie voor de 'batches' ook 'Kaart overzicht 1467, 1588 en 1581 dd. 18 juni 2018', te downloaden op www.nationaalcoördinatorgroningen.nl alsmede Onafhankelijke Raadsman, *Jaarrapportage 2018*, p. 23-27 met bijzondere aandacht voor de onduidelijkheid en onzekerheid en het onbegrip onder bewoners). Besloten werd dat de versterking van deze groep doorgaat (maar hoe en wanneer bleef vervolgens onduidelijk; en later kwam men weer van de belofte terug, en toen kwam men daarvan weer terug).

Voor de liefhebbers wordt verwezen naar een beleidsnota voor de versterkingsoperatie van de NCG, *PVA Mijnraadadvies 2018*. In dit Plan van Aanpak, p. 56 wordt aangegeven dat de groepen 1467 en 1588 zijn gericht op de uitvoering volgens de versterkingsadviezen, omdat "verwachtingen zijn gewekt en vergevorderde afspraken zijn gemaakt"; bewoners uit deze laatste groep kunnen een herbeoordeling aanvragen. Voor groep 1581 geldt dat huiseigenaren niet kunnen kiezen voor uitvoering van het versterkingsadvies. Wel kunnen zij een herbeoordeling vragen conform de meest recente versie van het NPR 9998. Het is hier niet de plaats om uitvoeriger in te gaan op de onderscheiden categorieën en de vraag welke gebouwen uiteindelijk versterkt moeten worden.

De basis van de uiteindelijke versterkingsbeslissingen wordt gevormd door het Hazard and Risk Assessment (HRA-)model. Dit model – dat niet openbaar is en daarom door de Groninger Bodembeweging wordt 'geWobd' – is een rekenkundig model afkomstig van de NAM. Het berekent op basis van kenmerken van een gebouw welk risico een gebouw bij een aardbeving loopt. Het maakt onderscheid tussen gebouwen met een verhoogd risico (als eerste te versterken), een licht verhoogd risico (later te versterken) en zonder risico (niet te versterken). Het model wordt jaarlijks herbeoordeeld. Na het HRA2018 is daarom het HRA2019 verschenen. Zie *Review HRA2019 2019*. Uit dit document: "Concluderend heeft SodM geconstateerd dat de daling van de gaswinning tot een daling van het risico heeft geleid en dat de verbeteringen in de informatie omtrent individuele gebouwen in de regio heeft geleid tot verschuivingen in de risicoprofielen. Het gecombineerde gevolg is dat op basis van de HRA2019 er bijna drie duizend gebouwen een (licht) verhoogd risicoprofiel hebben die dat in de HRA2018 dat nog niet hadden."

Voorjaar 2019 is dus geconcludeerd dat 3000 panden voor de versterkingsopgave moeten worden toegevoegd aan het totaal van ongeveer 12.000 panden (in die zin dat 3000 extra opnames en beoordelingen moeten plaatsvinden; dit conform de afspraak dat naast panden met een verhoogd risico ook panden met een licht verhoogd risico worden opgenomen en beoordeeld). De bijstelling behelst met name het alsnog meenemen van bepaalde gewone boerderijen met schuren. Zij is van zodanige aard dat nog niet kan worden gezegd dat sprake is van een stabiel inzicht in de omvang van de versterkingsopgave.

Een grote opgave blijft de communicatie met bewoners, voor wie de getallen, categorisering en gang van zaken nauwelijks te begrijpen zijn. Dit klemt te meer gezien eerdere informatie en daaruit voorkomende verwachtingen en verschillen in behandeling tussen mensen die ogenschijnlijk in dezelfde situatie verkeren. Hiermee is de technische benadering in verhouding tot het burgerperspectief in het geding. Vanuit dit laatste perspectief verdienen niet alleen gewekte verwachtingen een rol (ook al gaat veelal niet om rechtens te honoreren verwachtingen), maar ook de gelijke behandeling van bewoners (evenmin strikt juridisch op te vatten). Dit laatste betreft het verdeeld raken van straten, wijken en dorpen waar op basis van het HRA-model het ene huis wel voor versterking en vernieuwing in aanmerking komt, maar één of meer soortgelijke, naastgelegen huizen niet. De maatregelen waartoe mede in het kader van het Plan van Aanpak besloten is, komen wel voor een groot deel tegemoet aan het bewonersperspectief, maar lang niet helemaal.

Als opgemerkt, zal de versterkingsopgave een wettelijke regeling krijgen. Ook – en vooral – bij de versterking dus publieke regie. Net als bij de schadevergoeding wordt de wet voorafgegaan door beleidsregels, het Besluit van de Minister van EZK van 20 mei 2019 inzake de versterking van gebouwen in Groningen en tot instelling van de Tijdelijke commissie versterking Groningen (Besluit versterking gebouwen Groningen, hierna ook: Besluit versterking). De eveneens in dit Besluit versterking geïntroduceerde Uitvoeringsorganisatie (UO) en deze Tijdelijke commissie versterking (TcV) vormen het versterkingszusje van de TCMG. Dit roept diverse vragen op.

Omdat beleidsregels noch een publiekrechtelijke bevoegdheid noch een bestuursorgaan kunnen creëren, rijst de vraag of zij regels geven voor het nemen van besluiten en, zo ja, op welke bestaande bevoegdheid van welk bestaand bestuursorgaan ze dan betrekking hebben. Wat betreft het bestuursorgaan is, net als bij de schadevergoeding, gedacht aan de Minister van EZK. Wat betreft de – in mandaat door de TcV uit te oefenen – bevoegdheid is het minder duidelijk. Als enige mogelijkheid lijkt art. 52g lid 3 Mijnbouwwet in aanmerking te komen; in de aanhef van de beleidsregels wordt ook naar deze bepaling verwezen. Zij luidt: “Onze Minister neemt alle maatregelen die redelijkerwijs van hem geveerd kunnen worden om te voorkomen dat als gevolg van de gaswinning uit het Groningenveld de veiligheid wordt geschaad.” Betwijfeld zou kunnen worden of dit een toereikende grondslag is. Immers, de bepaling lijkt niet zozeer een bevoegdheid als wel, ruimer, een taak aan te duiden, waarbij bovendien, gezien het begrip ‘maatregelen’, mede lijkt te worden bedoeld op het verrichten van feitelijke handelingen. Desalniettemin kan art. 52g lid 3 Mijnbouwwet als een voldoende grondslag worden aangemerkt.

De betrokkenheid van twee grondslagen voor de versterking, namelijk art. 6:162 BW en eventueel art. 6:184 BW enerzijds en art. 52g lid 3 Mijnbouwwet anderzijds, roept de vraag op hoe deze zich tot elkaar verhouden, mede in het licht van het mogelijke voornemen om ook wat betreft de versterking de publiekrechtelijke weg exclusief te maken.

Het Besluit versterking “is van toepassing op gebouwen die mogelijk niet voldoen aan de veiligheidsnorm als gevolg van 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 en waarvoor op het moment van inwerkingtreding van dit besluit nog geen versterkingsadvies is vastgesteld” (art. 2 lid 1). Het Besluit is niet van toepassing waar bepaald ander versterkingsbeleid van toepassing is (art. 2 lid 2). Het is evenmin van toepassing op een aanvraag om schadevergoeding als bedoeld in artikel 2 van bijlage 1 van het Besluit mijnbouwschade Groningen (art. 2 lid 4). Aangesloten wordt bij de normen van Commissie Meijdam (individuele overlijdenskans van 10^{-5}) en de NPR-richtlijn (9998:2018); zie voor dit laatste art. 3. Gewerkt wordt met risicoprofielen, waarbij actualisatie mogelijk is en de eigenaar of bewoner van een gebouw controlemogelijkheden heeft (art. 4). De NCG is als UO van de TcV (zie art. 5 en art. 1) belast met de opname en beoordeling (art. 7). De TcV neemt het zgn. normbesluit (in mandaat), dat wil zeggen het besluit “of een gebouw voldoet aan de veiligheidsnorm.” (art. 8 lid 1). Als het gebouw niet aan de norm voldoet, bevat het besluit de te treffen maatregelen teneinde aan de veiligheidsnorm te voldoen, een indicatie van het daarvoor benodigde budget en een termijn waarbinnen het gebouw aan deze norm zal voldoen (art. 8 lid 2). Daarna is het aan de UO (NCG) om te komen tot een zgn. versterkingsbesluit (in mandaat), dat wil zeggen het besluit dat “uitsluitend de maatregelen [bevat] die worden getroffen zodat het gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet. Daarbij wordt rekening gehouden met de beoordelingsmethode die werd toegepast voor het normbesluit” (art. 9 lid 2).

Er vindt afstemming met het gemeentelijke Plan van Aanpak plaats (art. 6). Onduidelijk is de praktische verhouding tot schadeherstel, waardevermeerdering en maatregelen in het kader van het regioperspectief (met name de economische ontwikkeling van de regio, waarover hierna). Met welke bestuursorganen moet zoal worden afgestemd?

Dient men een aanvraag tot een versterkingsbesluit in te dienen? Waaraan dient deze te voldoen? Of is in plaats van een opt-in-systeem (aanvraag) sprake van een opt-out-systeem (ambtshalve voornemen tot het nemen van een besluit, waarna betrokkene van versterking kan afzien)? Uitgegaan wordt van een ambtshalve aanpak, met de mogelijkheid om, op verzoek van de aanvrager, van versterking af te zien (art. 11). Voorts is een regeling getroffen voor de situatie dat iemand afziet van (verdere) medewerking.

Het CVW zal uit de processen rond de versterking treden. Met de NAM zal zijn afgesproken dat de kosten voor de versterking op haar worden verhaald. Onduidelijk is als gezegd of men in plaats van een schadebesluit te accepteren de NAM civielrechtelijk voor de versterkingskosten kan aanspreken. Zo ja, dan kan deze weg niet door middel van beleidsregels worden afgesloten. Zo ja, dan zou nog de vraag kunnen opkomen of de versterkingswet de publiekrechtelijke weg exclusief maakt (vergelijkbaar met hetgeen voor de schadeafhandeling was voorgesteld). Gezien de omslag die ten opzichte van het consultatie-voorstel in het wetsvoorstel TwG is gemaakt, ligt een ontkennend antwoord voor de hand, mits oog wordt gehouden voor de privaatrechtelijke grondslag voor de versterking.

Zoals de TCMG is opgevolgd door het IMG, zo zou de TcV kunnen worden opgevolgd door zoiets als het Instituut Versterkingsopgave (IVO), net als het IMG een zbo. De vraag is hoe het IMG en het IVO zich dan tot elkaar zouden verhouden. Zouden ze inderdaad aparte organisaties worden? Of gaan het UO en de TcV op in het IMG, maar blijft binnen één

organisatie sprake van gescheiden afdelingen? Gaan ze werken met een gezamenlijke casemanager per bewoner? Aangenomen mag worden dat tenminste sprake zal zijn van nauwe samenwerking. Volledige integratie lijkt het beste. Immers, bij een weerbarstige materie als de onderhavige moet fragmentatie zoveel mogelijk worden voorkomen.

Verder zal, net als tegen schadebesluiten, bezwaar en beroep bij de bestuursrechter openstaan tegen norm- en versterkingsbesluiten (waarbij op de normbesluiten art. 6:3 Awb van toepassing kan zijn). Met name de bestuursrechter kan, gezien de toepasselijkheid van diverse normen, plannen en afstemmingslijnen, een hele kluit krijgen aan de beoordeling van versterkingsbesluiten.

Afgewacht moet worden, na de beleidsregels over versterking, wat de versterkingswet precies zal brengen. Een aantal jaren geleden is meermalen opgemerkt dat de NCG juist met betrekking tot de versterking over openbaar gezag (publiekrechtelijke bevoegdheden) zou moeten beschikken. Die noodzaak daartoe lijkt nog steeds te bestaan, maar er is niets meer van vernomen (een desbetreffend voorstel voor een wet is in rook opgegaan; een aandachtspunt voor de parlementaire enquête).

Verder kan worden geconcludeerd dat ook bij de versterking sprake is van een beweging 'van governance naar government'. In het kader van deze beweging is echter (vooralsnog) geen sprake van vereenvoudiging.

Nog vier opmerkingen. In de eerste plaats: de organisatie en het proces van versterking lijkt buitengewoon ingewikkeld te worden ingericht. In samenhang daarmee is in de tweede plaats onduidelijk wie in het kader van de versterkingsopgave de regie voert: de provincie, de betrokken gemeenten, de NCG (die zich niet meer met de schadeafhandeling bemoeit maar zich op de versterking heeft toegelegd) of toch de rijksoverheid? Of eigenlijk niemand (een aandachtspunt voor de parlementaire enquête)? In de derde plaats is er een verschil van inzicht op het punt van de focus van de versterking (objectgericht of gebiedsgericht). In de vierde plaats blijkt de versterking te worden benaderd op basis van een publiekrechtelijke taak (en niet vanuit het civielrechtelijke aansprakelijkheidsrecht) waarbij tevens subsidiëring als grondslag wordt gebruikt (bijvoorbeeld aan woningbouwcorporaties). Met dit alles verkeert de versterking nog steeds in het eerste (chaotische) stadium van crisismanagement.

9.4.3 Regioperspectief

Naast de schadevergoeding en versterking, waarin individuele rechten centraal staan die ook wat betreft de versterking hun fundament in het Burgerlijk Wetboek vinden, is er het dossier van het toekomstperspectief voor de regio. Dan gaat het om de wens om de regio, na alle psychische, sociale en economische problemen en daaruit voortkomend imagoverlies, nieuwe – vooral economische – impulsen te geven.

Van meet af aan kreeg deze materie aandacht. Zo reeds in de in par. 8.1.1 genoemde documenten *Vertrouwen in een duurzame toekomst* en *Vertrouwen op Herstel en Herstel op Vertrouwen*. Het gaat om een van de daarop gebaseerde 'programmatische' van de

commissie Meijer: het bevorderen van een duurzaam economisch perspectief voor de regio (zie par. 8.3.1). Ook het zogenaamde Miljard van Max (2013) was hoofdzakelijk bedoeld voor de versterking van de leefbaarheid van de regio in het algemeen door middel van het investeren in de economie (Max van den Berg was indertijd de Commissaris van de Koning(in), die zich voor het extra fonds bijzonder heeft ingespannen). Voor veel financiële middelen voor 'Groningen' geldt dat niet helemaal – of helemaal niet – duidelijk is waar ze precies aan zijn besteed en wat ze hebben opgeleverd (in hoeverre zijn de middelen opgegaan aan overhead?; zie 'Waar is 2,2 miljard euro gebleven?', *Dagblad van het Noorden* 15 maart 2019). Dit geldt in het bijzonder voor de middelen voor verbetering van het regioperspectief (een aandachtspunt voor de parlementaire enquête).

De laatste ontwikkeling op het vlak van het regioperspectief is het verschijnen van het Nationaal Programma Groningen (NPG), *Een programma dat groeit* 2019. Hiermee wordt beoogd het 'Toekomstig maken van voorzieningen in zorg, onderwijs, winkels en werk', 'Energienutraal maken van de gebouwde omgeving', 'Werken aan een toekomstbestendige en natuurinclusieve kringlooplandbouw' enz. Voor het NPG heeft de rijksoverheid € 1,15 miljard ter beschikking gesteld ('startkapitaal'); hierin zit een bijdrage van de NAM. Het NPG gaat van start onder de voorwaarde dat de versterking op gang is gekomen. Desalniettemin is aan de betrokken gemeenten inmiddels een bedrag van € 1,5 miljoen ter beschikking gesteld (dat besteed zal worden aan bijvoorbeeld nieuwe straten, verlichting of een nieuwe sporthal).

Als gezegd, gaat het bij het regioperspectief niet om juridische aanspraken van gedupeerden, maar om subsidieverstrekking. Wie in dit verband het bevoegde orgaan is, wat de toekenningscriteria zijn en welke procedure moet worden gevolgd om voor het geld in aanmerking te komen, is nog grotendeels onduidelijk. Daarmee is ook onduidelijk wat de inbreng van bewoners is ('participatie').

9.5 Balans

De ontwikkeling 'van privaat naar publiek' en 'van governance naar government' is begrijpelijk en bijkans onvermijdelijk: de aard en omvang van de problematiek zijn zodanig dat de overheid dient op te treden. Uit het voorgaande komt een beeld van *fragmentatie* van de publiekrechtelijke taakopvatting naar voren. Er is een apart traject met een eigen organisatie voor schadeafhandeling (met een fundament in het Burgerlijk Wetboek), de versterking van gebouwen (idem), waardevermeerdering rechtstreeks voor bewoners (bijvoorbeeld subsidies voor verduurzaming van hun huizen) en versterking van het perspectief van de regio als zodanig (rijksbijdragen, subsidies). Aan deze opsplitsing in taken liggen vragen van zeggenschap ten grondslag: wie mag waarover beslissen? Alle publiekrechtelijke actoren zullen hun rol hebben opgeëist of willen opeisen. Een opsplitsing van de problematiek kan de indruk geven dat de problematiek bestuurlijk hanteerbaar is. Er dient echter zoveel te worden overlegd en afgestemd, dat de praktijk van het tegendeel getuigt.

Verder valt de grote mate van *detaillering* van de publiekrechtelijke benaderingen op. Er wordt gewerkt aan de hand van diverse criteria, typologieën, 'batches', indelingen in risicogroepen, rekenmethodes en procedures, die bovendien als gevolg van nieuwe

ontwikkelingen en inzichten aan verandering onderhevig (kunnen) zijn. Een dergelijke verfijning in aanpak – en een hoge mate van dynamiek binnen dat raamwerk – vergt een enorme capaciteit aan opnemers, beoordelaars en eindbeslissers. Men zou daarom graag willen weten hoe de uitvoeringstoets voor de publiekrechtelijke taakvervulling op de diverse fronten eruitziet en in welke bevindingen deze toets heeft geresulteerd.

Vandaag de dag is het, naast de voor de bestuurlijke organisatie relevante uitvoeringstoets, voorts aangewezen om te onderzoeken wat de gevolgen voor de burger zijn ('responsief bestuur'; burger- of gebruikersperspectief). Bewoners lijken meer gebaat met een integrale aanpak (exclusief de investeringen voor het regioperspectief), zodat schadevergoeding en -herstel, versterking en verduurzaming op elkaar worden afgestemd en dubbel werk door experts en dubbele bouwwerkzaamheden zoveel mogelijk worden vermeden. Deze integrale aanpak kan planmatig – op basis van lokale plannen – gebiedsgericht plaatsvinden, zodat weliswaar niet iedereen tegelijk aan de beurt komt maar men wel de zekerheid heeft dat men aan de beurt komt en ongeveer weet wanneer.

De grote mate van detaillering en precisie van de publiekrechtelijke benaderingen kan stoelen op de gedachte dat grofmazige keuzes, waarbij in geval van twijfel altijd in het voordeel van de bewoner wordt beslist, de algehele operatie te duur maken. Anderzijds kan worden vermoed dat een integrale aanpak met dergelijke keuzes met minder overhead gepaard gaat dan een gefragmenteerde en verfijnde aanpak. Men kan niet uitsluiten dat de keuze voor de grote mate van detaillering en precisie is ingegeven door de wens om te voorkomen dat (calculerende) mensen meer krijgen dan waar zij recht op hebben: de overheid wantrouwt haar burgers die wel eens misbruik van de situatie zouden willen maken. Het kan ook zijn dat de overheid haar burgers zoveel als mogelijk recht wil doen en daarom maximaal maatwerk nastreeft. Gegeven de enorme complexiteit is het echter zeer de vraag of zulk maatwerk haalbaar is. In zoverre geldt zeker voor de problematiek van de mijnbouwschade: *summum ius summa iniuria*.

Zie in dit kader ook de in par. 9.2.3 genoemde Kamerbrief van 9 april 2019, WJZ/19091868, 'Beoordeling causaliteitsvraag bij de afhandeling van schade door bodembeweging als gevolg van gaswinning uit het Groningenveld' waarin de minister te kennen geeft vast te willen houden aan de civielrechtelijke eis van causaal verband. In zijn visie zou ruimhartige schadevergoeding waarbij het causaal verband wordt losgelaten 'tot gevolg [hebben] dat de [aan ondernemingen] uitgekeerde vergoedingen kunnen worden aangemerkt als ongeoorloofde staatssteun. Het loslaten van de beoordeling van de causaliteitsvraag heeft ook verstrekende gevolgen voor de mogelijkheid voor de Staat om de kosten van uitgekeerde vergoedingen te verhalen op de NAM' (p. 2).

Het onderkennen van eventuele problemen van ongeoorloofde staatssteun is terecht, maar alleen voor ondernemingen en dan ook nog onder voorwaarden; voor de duizenden gedupeerde bewoners speelt het niet. De kwestie van de onmogelijkheid om bepaalde kosten niet op de NAM te kunnen verhalen, is relatief en afhankelijk van politieke keuzes en afspraken met de NAM. Ze bevestigt het vermoeden dat, ondanks andere beweringen van regeringszijde, geld een grote rol speelt (en dat men van de zijde van de overheid (EBN en de Staat) de eigen verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid te sterk heeft gerelativeerd). Onder het privaatrecht zou fragmentatie onvermijdelijk kunnen zijn, omdat

de NAM rechtens alleen hoeft te betalen voor de op het Burgerlijk Wetboek gebaseerde kosten (in ieder geval die voor schadevergoeding en eventueel ook die voor versterking). Onder het privaatrecht zou voorts, afhankelijk van de opstelling van de NAM, een grote mate van detaillering, verfijning en precisie, met strikte toepassing van causaliteitscriteria, onvermijdelijk kunnen zijn.

Het bestuursrecht leent zich meer dan het privaatrecht voor een integrale aanpak. Immers, na de verschuiving 'van privaat naar publiek' zijn uiteindelijk *alle* te treffen maatregelen, van schadevergoeding en -herstel tot versterking en verduurzaming, bestuursrechtelijk van aard. Dit wil zeggen dat men zich minder druk hoeft te maken over het onderscheid tussen de verschillende maatregelen. Een grote mate van detaillering, verfijning en precisie per soort maatregel is bestuursrechtelijk niet noodzakelijk: schade- en versterkingsbesluiten hoeven niet op de millimeter nauwkeurig volgens het civielrechtelijke aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht te worden genomen – gesteld al dat die exactheid geen illusie is – maar kunnen ook, ten minste wat de bewoners aangaat, mede berusten op coulancebeleid tegen geringe proceskosten; zo nodig in combinatie met subsidieverlening.

Dit voordeel van het bestuursrecht boven het privaatrecht is tot dusverre onvoldoende benut. Vanuit het burgerperspectief had de keuze kunnen worden gemaakt om schadevergoeding, met inbegrip van de vergoeding voor waardevermindering, versterking en waardevermeerdering zoveel mogelijk hand in hand te laten gaan. De coulance (ruimhartigheid) had kunnen worden gevonden in een ruime opvatting van de versterking (waarbij het civielrechtelijke aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht de absolute ondergrens vormt).

Wat betreft de versterking is er echter een andere keuze gemaakt, namelijk een beperkt opgevatte versterking (individugericht), resulterend in besluiten die in exactheid het menselijk vermogen te boven gaan, strikt afgebakend ten opzichte van schadevergoeding (met besluiten van eenzelfde exactheid) en van waardevermeerdering, en daarnaast investeringen in het algemeen belang (collectiviteitsgericht). Wat betreft de schadeafhandeling leidde de beving van 22 mei 2019 te Westerwijtwerd tot een vraag naar 'onorthodoxe' maatregelen waar in het verleden, met name van de kant van de maatschappelijke organisaties, al meermalen om was verzocht. Te denken valt aan een toepassing op ruime schaal van de in par. 9.2.3 genoemde aannemersvariant. Ook zou gewerkt kunnen worden met het in de verzekeringswereld bekende model waarbij tot een bepaald bedrag meteen op basis van (veelal digitale) informatie van de claimant tot uitbetaling wordt overgegaan, met steekproefsgewijze controles achteraf.

Na de beving te Westerwijtwerd herhaalde de Nationale ombudsman dat het 'juridisch geneuzel' afgelopen moet zijn en verzocht de TCMG om met minder regels te mogen werken (zie voor beide 'Stop juridisch geneuzel over enkele scheur', *Dagblad van het Noorden* 24 mei 2019). Het is, geheel tot slot, van belang op te merken dat het bestuursrecht niet tot 'juridisch geneuzel' verplicht en evenmin tot het werken met een overvloed aan regels. Wat een bestuursorgaan waar het gaat om schadevergoeding en versterking vermag, hangt gegeven de ondergrens van het recht – materieel het privaatrecht – af van politieke en bestuurlijke keuzes. Alle eenvoudige en vlotte oplossingen zijn rechtens toegestaan, mits eenieder krijgt waar hij volgens het (privaat)recht minimaal recht op heeft. Dit leidt bij

categoriale en eenvoudige maatregelen tot 'afronden naar boven', maar zulke maatregelen plegen aanzienlijk in kosten voor overhead te schelen.

Wie dus werkelijk wil, kan zonder 'juridisch geneuzel' en een overdaad aan regels. Dat wil zeggen: 'aan de voorkant', in de verhouding tussen overheid en gedupeerden. In de verhouding tussen EZK (de Staat) en de NAM (Shell), 'aan de achterkant', kan het zeer wel zijn dat gecompliceerde juridische en financiële discussies worden gevoerd (zeker na de prejudiciële beslissing van de Hoge Raad van 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1278, waarin ook EBN als exploitant wordt aangemerkt en de Staat mogelijk ruimer aansprakelijk wordt geacht dan voordien werd aangenomen). Het lijkt erop dat deze in de vorm van 'juridisch geneuzel' en een overdaad aan regels hun schaduw werpen op hetgeen zich 'aan de voorkant' afspeelt (een aandachtspunt voor de parlementaire enquête). Het is, nogmaals, niet het bestuursrecht dat daartoe dwingt: het is de regering (EZK en mogelijk ook Financiën) die de keuzes maakt en, ruimer, de politiek die het laat gebeuren.