



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## **‘Publieke regie’ in Groningen: Publiekrechtelijke schadeafhandeling en het vertrouwen in de overheid**

Kuipers, G.M.; Tjepkema, M.K.G.

### **Citation**

Kuipers, G. M., & Tjepkema, M. K. G. (2017). ‘Publieke regie’ in Groningen: Publiekrechtelijke schadeafhandeling en het vertrouwen in de overheid. *Nederlands Juristenblad*, 92(29), 2058-2067. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/58025>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/58025>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

# ‘Publieke regie’ in Groningen

## Publiekrechtelijke schadeafhandeling en het vertrouwen in de overheid

Georgina Kuipers & Michiel Tjepkema<sup>1</sup>

De aanpak van de NAM en de overheid met betrekking tot de schadeafhandeling is vooral gebaseerd op het aansprakelijkheidsrecht en draagt mede daardoor niet bij aan het herstel van het vertrouwen. Inmiddels pleiten steeds meer auteurs en instanties voor ruimhartigheid in de compensatie van de Groninger bevolking. Van de NAM lijkt een dergelijke ruimhartigheid niet te hoeven worden verwacht. Wat voor rol kan de centrale overheid in de schadeafhandeling spelen om het vertrouwen van Groningen terug te winnen en hoe kan van staatswege betrachte ruimhartigheid bijdragen aan het herstel van vertrouwen? In dit artikel wordt gepleit voor een bestuursrechtelijke aanpak die niet alleen over herstel van vertrouwen spreekt, maar zich daadwerkelijk rekenschap geeft van inzichten uit de sociaalpsychologische literatuur over dit onderwerp.

### 1. Het Groningse aardbevingsdossier en de roep om publieke regie

Er gaat bijna geen dag voorbij zonder dat het dossier van de Groninger gaswinning en de aardbevingen ten gevolge hiervan in het nieuws komen. Eind maart signaleerde de Onderzoeksraad voor Veiligheid dat de aanbevelingen uit haar kritische rapport *Aardbevingsrisico's in Groningen* uit 2015 niet of althans onvoldoende zijn opgevolgd.<sup>2</sup> Hierop maakte de Nationaal Coördinator Groningen (NCG) bekend dat de exploitant van de gaswinning, de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM), niet langer verantwoordelijk zal zijn voor de schadeafhandeling.<sup>3</sup> Deze zal in handen komen van de overheid, maar hoe deze er precies uit zal gaan zien is onduidelijk: dat moet het resultaat zijn van een ‘open dialoog’.<sup>4</sup>

Vele rapporten en onderzoeken dragen suggesties aan voor verbeteringen in de wijze van afhandeling van de schadeclaims van inwoners in het Groninger aardbevingsgebied. Uit deze stroom aan rapporten en inmiddels ook rechterlijke uitspraken komt stevast het beeld naar voren van falend beleid en wantrouwen van burgers richting de NAM in het bijzonder en de overheid in het algemeen. Steeds vaker wordt in de richting van de centrale overheid gekeken om structurele verbetering in de situatie aan te brengen, ook wel het versterken van de ‘publieke regie’<sup>5</sup> genoemd. Naast de schadeafhandeling gaat het hierbij om versterking van gebouwen, het formuleren van kaders voor risico- en crisisbeheersing en het komen tot flankerend beleid om de economie, arbeidsmarkt en leefbaarheid van de regio Groningen op peil te houden. In

deze bijdrage beperken wij ons tot de vraag hoe de ‘publieke regie’ het beste kan worden vormgegeven in het schadeafhandelingsproces, bekeken vanuit juridisch en sociaalpsychologisch perspectief.

Met het versterken van de publieke regie beoogt de NCG het sterk geschonden vertrouwen van de Groninger burgers in de overheid en de NAM te herstellen. Men werkt aan een nieuw schadeprotocol, maar over de inhoud en het moment van inwerkingtreding daarvan is ten tijde van dit schrijven nog onvoldoende bekend. Het zal vermoedelijk weinig veranderen aan de vergaande complexiteit van het huidige ‘schadegebouw’, dat we in par. 2 zullen schetsen. Ook zonder dat de precieze plannen van de NCG bekend zijn, kunnen we vaststellen aan welke randvoorwaarden een meer ‘publiek(rechtelijk)e’ inrichting van het schadegebouw zou moeten voldoen om daadwerkelijk vertrouwen van de burgers te (her)winnen. Wij ontleen die randvoorwaarden aan de sociale psychologie (par. 3) en aan eerdere bestuursrechtelijke schadevergoedingsregelingen (par. 4), die naar ons idee procedurele en materiële voordelen bieden boven de huidige, vooral op het civiele recht geënte inrichting en normering van het proces van schadeafhandeling.

### 2. Het complexe en intransparante proces van schadeafhandeling

Op papier is het eenvoudig om te bepalen wie de aansprakelijke partij is voor mijnbouwschade. De exploitant van een mijnbouwwerk is op grond van artikel 6:177 BW aansprakelijk voor schade die ontstaat door de uitstro-

ming van delfstoffen als bedoeld in artikel 1 sub a Mijnbouwwet. Deze exploitant is in Groningen de NAM, die in 1963 een eeuwigdurende concessie heeft verkregen.<sup>6</sup> De NAM vormt samen met (onder meer) 100%-staatsdeelneming Energie Beheer Nederland (EBN) het 'gasgebouw', de juridische constructie waarin de rijksoverheid samenwerkt met private partijen om aardgas te winnen en te verkopen aan de markt.<sup>7</sup> De partijen in dit gasgebouw zagen lange tijd geen noodzaak om buiten de civielrechtelijke aansprakelijkheid iets te regelen. Dat veranderde toen op steeds grotere schaal aardbevingen voorkwamen, en raakte in een stroomversnelling na de tot nu toe zwaarste beving in Huizinge op 16 augustus 2012. Voortbouwend op de complexiteit van het gasgebouw ontstond een wirwar aan instanties die verantwoordelijk zijn voor de schadeafhandeling.

Deze versnippering is grotendeels historisch verklaarbaar. Zonder centrale regie en voortbouwend op de complexiteit van het gasgebouw ging de minister over tot oprichting van instanties die (deel)verantwoordelijk waren voor de afhandeling van schade ten gevolge van aardbevingen en bodemdalingen. Omwille van de ruimte noemen wij enkel die instanties die voor de huidige praktijk met name relevant zijn. Het in 2014 door rijksoverheid, provincie en negen gemeentes gesloten bestuurlijk akkoord *Vertrouwen op herstel en herstel van vertrouwen* leidde, met instemming van de NAM, tot de oprichting van het Centrum Veilig Wonen (CVW) dat – in de woorden van minister Kamp – op enige afstand doch onder aansturing en verantwoordelijkheid van NAM<sup>8</sup> staat. Naast het CVW werd in het bestuurlijk akkoord voor 'schrijnende' schadegevallen de Commissie Bijzondere Situaties (CBS) ingesteld, een fonds met geld van de NAM maar beheerd door een onafhankelijke commissie.<sup>9</sup> Toch bleek de instelling van nóg een instantie nodig om aan de toenemende roep om meer regie op het aardbevingsdossier tegemoet te komen. Zo kwam het in 2015 tot een aanvullend akkoord, waarbij minister Kamp van EZ de Nationaal Coördinator Groningen (NCG) instelde. Deze heeft als onderdeel van zijn opdracht 'versterking van het publieke spoor',<sup>10</sup> maar hij heeft enkel adviserende bevoegdheden gekregen, waarover later meer. De NCG is als onderdeel van zijn Meerjarenplan vervolgens ook instanties op gaan richten, zoals de Arbitrer Bodembeweging en een nog in te stellen woonbedrijf voor vastgoedoperaties.

Typisch voor het huidige stelsel van schadevergoeding is dat verschillende soorten *shades* gepaard gaan met verschillende instanties die voor de afhandeling daarvoor verantwoordelijk zijn. Het Centrum Veilig Wonen is er voor 'reguliere' schade, de Commissie Bijzondere Situaties voor 'schrijnende' gevallen, en de Nationaal Coördinator

Groningen voor 'complexe' gevallen. Deze verkaveling van het schadeproces hoeft geen probleem te zijn als op voorhand helder is wanneer een situatie 'regulier', 'schrijnend' of 'complex' is, maar dat is niet het geval. Zo kunnen complexe zaken volgens het protocol betrekking hebben op 'schrijnende situaties',<sup>11</sup> waarin sprake is van sociale en psychische problematiek, terwijl de CBS juist voor schrijnende gevallen was opgericht. Van een voor eenieder inzichtelijke heldere afbakening van bevoegdheden is dus geen sprake.

De meest recente loot aan de stam van met de schadeafhandeling gemoeide instanties is het Instituut Mijnbouwschade (IM). Binnen het nieuwe protocol, waarvan de inhoud en datum van inwerkingtreding onbekend is,<sup>12</sup> wordt dit de instantie die de NAM bindend adviseert over verzoeken om schadevergoeding, die nog steeds door de NAM zullen worden betaald.<sup>13</sup> De schadeafhandeling staat daarmee niet meer onder de regie van de NAM maar van de Nationaal Coördinator Groningen. Het IM krijgt dus belangrijke bevoegdheden, maar diens relatie tot eerder opgerichte schadeafhandelingsinstanties – voor zover die blijven bestaan – is onduidelijk. Wel is duidelijk dat ook in het nieuwe stelsel de NAM de rekening betaalt. Het nieu-

## De complexiteit van het schadeafhandelingsproces werkt ook door in de toepasselijke regelgeving, die al even onduidelijk en intransparant is

we schadeafhandelingsproces zal bovendien enkel gelden voor 'nieuwe' meldingen vanaf 31 maart 2017. Zeker is dat de oprichting van deze nieuwe instantie het beeld van complexiteit van het huidige schadeafhandelingsproces niet zal kunnen wegnemen, zie ter illustratie daarvan het schema op de volgende bladzijde.

De complexiteit van het schadeafhandelingsproces werkt ook door in de toepasselijke regelgeving, die al even onduidelijk en intransparant is. Bij het naast elkaar bestaan van zoveel instanties hoeft immers niet te worden verwacht dat de burger kan terugvallen op één vergoedingsregeling met daarin een uitwerking van de toepasselijke voorwaarden en procedures. Voor particuliere

### Auteurs

1. G.M. Kuipers MSc en mr. dr. M.K.G. Tjepkema zijn als promovenda respectievelijk universitair hoofddocent verbonden aan de afdeling Staats- en bestuursrecht van de Universiteit Leiden. Zij zijn student Sarah Deaney erkentelijk voor haar bijdrage aan dit project. Ook danken zij Janet van de Bunt en Willemien den Ouden voor hun opmerkingen.

### Noten

2. *Aardbevingsrisico's in Groningen*, Den Haag: Onderzoeksraad voor de Veiligheid 2017. Zie ook *Aardbevingsrisico's in Groningen*, Den Haag: OvV 2015.  
3. *Kamerstukken II 2016/17*, 33529, 330.  
4. *Handelingen II 2016/17*, 71, item 5.  
5. *Kamerstukken II 2016/17*, 33529, 321.  
6. KB van 30 mei 1963, 39, *Stcr.* 1963, 129.

7. Zie over het complexe gasgebouw *Aardbevingsrisico's in Groningen*, 2015.

8. *Kamerstukken II 2013/14*, 33529, 59.

9. *Kamerstukken II 2013/14*, 33529, 39, p. 2.

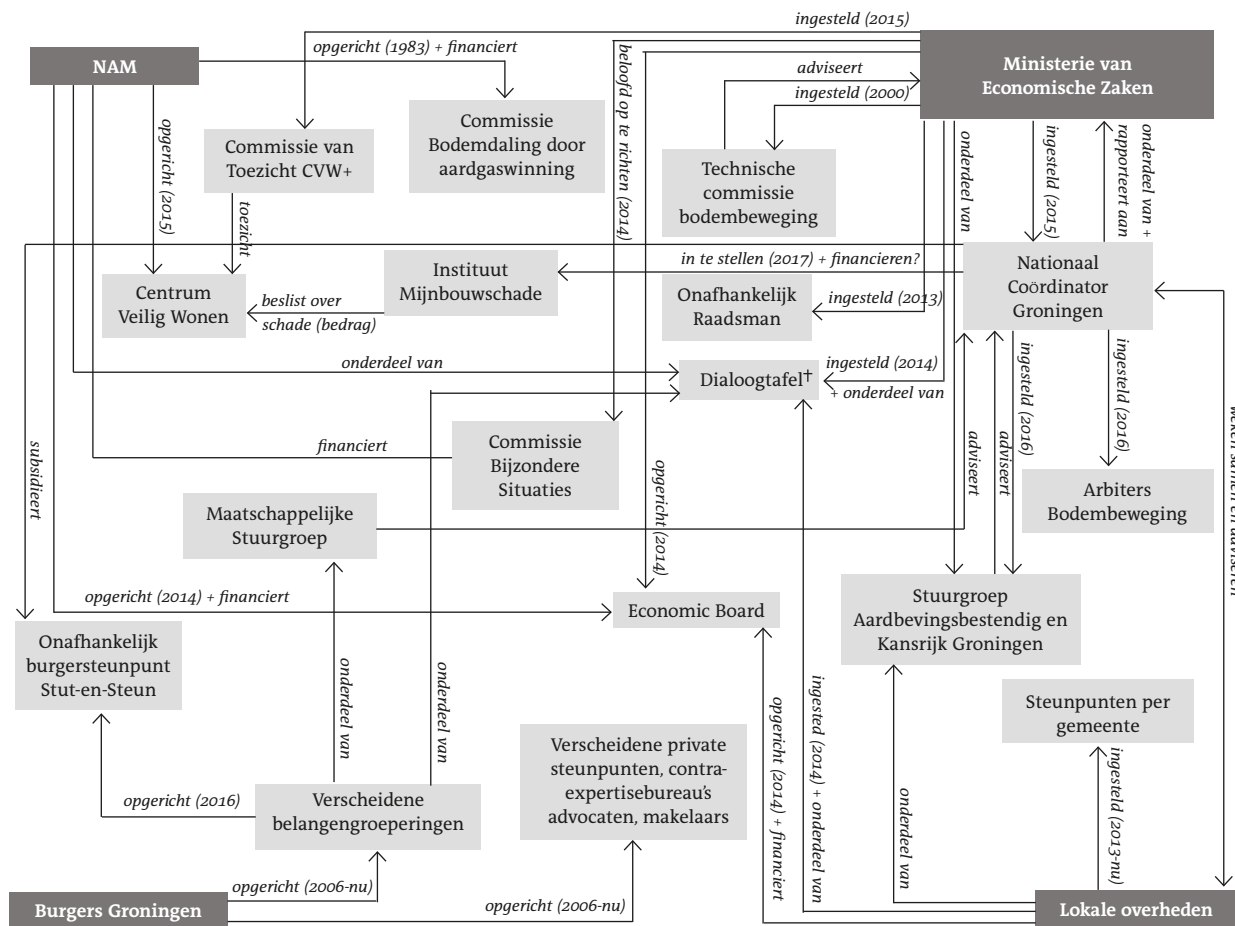
10. *Kamerstukken II 2014/15*, 33529, 96.

11. *Protocol Schadeafhandeling*, Groningen: NAM 2016, p. 17.

12. Men streefde naar 1 juli 2017 maar deze deadline is niet gehaald, en het hele

Groningse dossier lijkt inmiddels onderdeel te zijn van de formatieonderhandelingen.

13. *Kamerstukken II 2016/17*, 33529, 330; brief van de NCG van 21 juli 2017, NCG/17119030.



'reguliere aardbevings schade' werd tot op heden gewerkt met het door de NAM opgestelde schadeprotocol. Dit protocol is een warrige mengvorm van procedurele en materiële normen, waarin criteria en toelichting in elkaar overlopen en waarin burgers op voorhand worden ontmoedigd om bepaalde schades te claimen.<sup>14</sup> Het voorziet bovendien niet in de vergoeding van alle mogelijke schades. Schade aan bedrijfspanden dient apart te worden gemeld bij het NAM Bedrijvenloket, waar de claim op basis van ons onbekende criteria zal worden beoordeeld. Gaat het om schade in de vorm van waardevermindering van woningen, dan geldt weer een andere regeling: de door de NAM opgestelde Regeling Waardedaling. Zal deze regeling ook onder het regime van de het Instituut Mijnbouwschade blijven bestaan en zo nee, wat komt ervoor in de plaats? De criteria die de Commissie Bijzondere Situaties hanteert zijn voorts rijkelijk vaag: enige informatie over de vergoedbare schade, de hoogte van eventuele vergoedingen (al dan niet in natura) en de te volgen procedure is niet in een regeling opgenomen. Overigens is deze commissie er alleen voor particulieren; hebben ondernemers schade (die vaak vervlochten zijn met privéomstandigheden), dan vangen zij bij de CBS bot. De NCG is onlangs een adviespunt gestart om iets voor deze groep te betekenen – het zoveelste bewijs van versplinterde rechtsbescherming in het aardbevingsdossier. Tot slot is ten aanzien van bij de Onafhankelijke Raadsman aanhangige klachten ook geen regeling (bijvoorbeeld over beslistermijnen) voorhanden.

Het bovenstaande doet er niet aan af dat de schadeafhandeling voor een aanzienlijk aantal claims succesvol is: de NAM heeft tot op heden voor ruim 53 000 van de 80 000 aardbevingschades langs deze weg een akkoord met de schademelder bereikt.<sup>15</sup> Ook de CBS heeft sommige, zij het zeker niet alle, schademelders verder geholpen.<sup>16</sup> Toch beklijft het beeld dat met substantiële aantallen melders geen overeenstemming is bereikt; ook rapportages van de Onafhankelijke Raadsman (OR) en opinieonderzoeken geven reden om tevens te twijfelen aan de tevredenheid over het schadeproces. De Onafhankelijke Raadsman signaleert dat het al snel kan misgaan als de situatie ook maar enigszins afwijkt van het normale proces (een noodzaak om nader onderzoek te laten plaatsvinden, een niet in het eerste rapport gerapporteerde scheur, enz.). De behandeling van risicovolle gebouwelementen als schoorstenen duurt 'onacceptabel lang', aldus de OR, en afhandelingstermijnen worden niet zelden fors overschreden, waarbij het soms gaat om heel kleine schades.<sup>17</sup> In een recent onderzoek geven sommige Groningers aan niet eens meer schade te claimen bij het CVW omdat het 'gedoe' niet opweegt tegen de mogelijke uitkomst.<sup>18</sup>

### 3. Een sociaalpsychologisch perspectief op schadeafhandeling

#### 3.1. 'Publieke regie' nader geduid

Het verbaast niet dat er in het licht van het voorgaande aanhoudende klachten klinken over de complexiteit, stro-

perigheid en het ervaren gebrek aan onafhankelijkheid in de Groningse schadeafhandeling. Daarop is ook een van de doelstellingen van de onder de NCG ressorterende Overheidsdienst Groningen gericht. Deze heeft onder meer als taak om een 'heldere procedure [te] ontwikkelen voor het oplossen van conflicten over bijvoorbeeld de afhandeling van schade'.<sup>19</sup> Als gezegd zoekt de NCG een oplossing voor de aanhoudende klachten over het schadeproces mede in de versterking van de 'publieke regie'. Blijkens een notitie van de Overheidsdienst Groningen moet hieronder worden verstaan een 'verbreding van betrokkenheid en belangenafweging op Rijksniveau, het gezamenlijk en zoveel mogelijk vanuit gelijkwaardigheid optrekken van betrokken overheden, doorzettingsmacht en beslissingsbevoegdheid binnen de door bestuurlijke/verantwoordelijke partijen vastgestelde kaders en verbindend en coördinerend vermogen om uitvoering te bespoedigen en vertrouwen in de overheid terug te winnen'.<sup>20</sup>

Daarmee is een woord gevallen dat in de gaswinningscasus ver te zoeken is: vertrouwen. In Groningen is sprake van zowel verlies van vertrouwen door het veiligheidsrisico dat burgers beleven naar aanleiding van het niveau van de gaswinning, als door de wijze van schadeafhandeling. Respondenten in een lopend Gronings onderzoek gaven aan dat zij de hoeveelheid gas die gewonnen wordt, onrechtvaardig vinden (67%), maar nog slechter beoordeeld worden de besluitvorming (76% vindt deze onrechtvaardig), de hoogte van de vergoedingen (77%), en de regelingen rond de schadeafhandeling (78%). Bovendien vinden directe omwonenden de situatie net zo onrechtvaardig als respondenten die verder verwijderd worden.<sup>21</sup>

Hoe kan meer 'publieke regie' op het schadeafhandelingsproces in de visie van de NCG nu bijdragen aan het herstel van vertrouwen in de burger? Dat wordt enigszins duidelijk uit een brief die de NCG op 18 april 2017 heeft gestuurd aan de voorzitter van de Groninger Bodem Beweging, die actievoert voor een ruimhartiger vergoedingsbeleid.<sup>22</sup> De NCG stelt dat een onafhankelijke commissie schadeafhandeling, 'geworteld (...) in publieke regelgeving', hierbij zal helpen. De NCG ziet heil in schadeafhandelingsinstanties die niet op basis van privaatrecht maar op basis van publiekrecht zijn opgericht. De veronderstelling is dat daarmee voldoende afstand tot de NAM zal worden gecreëerd en dat de NAM nog uitsluitend een 'betalende' maar niet langer een 'bepalende' instantie zal zijn. Inmiddels lijkt de rijksoverheid zelfs te willen werken aan een schadefonds,<sup>23</sup> hoewel de precieze inrichting daarvan nog wordt onderzocht. Het is echter de vraag of onder het regime van het Instituut Mijnbouwschade, respectievelijk een schadefonds, er in *materieel* opzicht veel zal wijzigen. Uitgangspunt van de NCG lijkt tot nu toe dat men zal oordelen aan de hand van al eerder

door de NAM gehanteerde aansprakelijkheidscriteria.<sup>24</sup> Een einde aan de complexiteit van het 'schadegebouw' is vooralsnog niet in zicht.

### 3.2. Enkele sociaalpsychologische inzichten in vertrouwensherstel toegepast op Groningen

De wens om te komen tot meer 'publieke regie' in het Groninger aardbevingsdossier juichen wij op zichzelf toe. Immers, het is de Minister van EZ die op grond van art. 6 lid 1 sub b Mijnbouwwet, alvorens gaswinning kan plaatsvinden, dient in te stemmen met het door de NAM opgestelde winningsplan en die dus bepaalt in welke mate de Nederlandse bodemschatten dienen te worden benut. Bovendien speelt de Staat binnen het gasgebouw ook een rol in de bedrijven EBN en GasTerra. Ook de gigantische aardgasbaten – € 265 miljard sinds de ontdekking van het gasveld<sup>25</sup> – vragen een rol van de Staat die verder gaat dan het faciliteren van door privaatrechtelijke partijen uitgevoerde gaswinning. Er is een publieke taak en daarbij hoort publieke regie.

Wij verwachten echter niet dat de onrust in het Groningse aardbevingsdossier structureel zal veranderen als de Staat, eventueel in samenwerking met de NCG, bij de invulling van het begrip 'publieke regie' enkel de over schadevergoeding beslissende instantie op basis van publiekrecht instelt. Deze formeel-juridische handeling zal weinig tot geen effect hebben wanneer zij niet gepaard gaat met een andere benadering van het schadedossier die beter aansluit bij waar het de Groningers echt om te doen is. Er is, kortom, een breder perspectief op 'publieke regie' gewenst. Wij bepleiten dat de Staat als integraal onderdeel van haar 'publieke regie' gebruik maakt van de kennis die de sociale psychologie biedt over vertrouwensherstel, waarbij wij ons vooral richten op de factoren 'procedurele rechtvaardigheid' en 'erkenning'. Een invulling van 'publieke regie' die deze factoren een zichtbare en duidelijke plaats geeft zou, zo vermoeden wij, zeer dienstbaar kunnen zijn aan het herstel van vertrouwen van de Groninger burgers in de overheid.

#### 3.2.1. Procedurele rechtvaardigheid

Juristen zien burgers vaak als volledig rationele wezens, die altijd op de hoogte zijn van al hun rechten en plichten. Sociaalwetenschappelijk onderzoek heeft uitgewezen dat dit een onvolledige blik op de mens is. Mensen zijn voortdurend 'sense-maker', bewust en onbewust op zoek naar verklaringen waarom de wereld werkt zoals deze doet. Contact met de overheid is te vergelijken met contact met ieder ander: een burger probeert voortdurend deze relatie en haar rol hierin te begrijpen. Of de overheid een vertrouwenswaardige partner is, wordt dus medebepaald door interacties die de burger met de overheid heeft.<sup>26</sup> Het is van

14. Zie bijv. *Protocol Schadeafhandeling* 2016, p. 21.

15. *Kwartalrapportage Q2 2017*, Den Haag: NCG, p. 4-5.

16. Zie *Jaarverslag 2016*, Groningen: Commissie Bijzondere Situaties 2016; en *Bestuurlijke Spaghetti?*, Den Haag: Nationale ombudsman 2016/035.

17. *Jaarrapportage 2016*, Groningen: Onafhankelijke Raadsman 2017.

18. *Wetenschappelijk Rapport 3*, Groningen: Gronings Perspectief 3 juli 2017.

19. 'Overheidsdienst Groningen per 1 juni 2015 van start', 1 mei 2015, [www.nationaalcoordinatorgroningen.nl](http://www.nationaalcoordinatorgroningen.nl).

20. *Wetenschappelijk Rapport 3*, Gronin-

gen: Dialoogtafel 2015.

21. *Tussenrapport 2*, Groningen: Gronings Perspectief 5 oktober 2016.

22. Brief van de NCG van 18 april 2017, NCG/17059107.

23. *Handelingen II 2016/17*, 95, item 29.

24. *Kamerstukken II 2016/17*, 33529, 330.

25. Op basis van onderzoek van de Alge-

mene Rekenkamer uit 2014; inmiddels dus hoger.

26. Zie voor deze theorie K. van den Bos, *Vertrouwen in de overheid*, Den Haag: MinBZK 2011.

groot belang of de burger ervaart dat zij rechtvaardig wordt behandeld. Dit bepaalt grotendeels hoe legitiem een overheid op haar burgers overkomt.<sup>27</sup>

Hoewel het ervaren van 'procedurele rechtvaardigheid' uiteindelijk neerkomt op een algemene indruk bij de burger, kan de overheid concrete stappen nemen om de wijze van handelen richting de burger te verbeteren. Volgens de literatuur draagt procedurele rechtvaardigheid bij aan het daadwerkelijk oplossen van conflicten en aan het sterker worden van de band met de tegenpartij (in dit geval de Staat). Men is minder geneigd zich oncoöperatief op te stellen, te klagen of over te gaan tot juridische procedures. Bovendien heeft ervaren procedurele rechtvaardigheid een sterker effect als de uitkomst voor de burger negatief is: de burger is dan alsnog relatief tevreden.<sup>28</sup> De rijksoverheid onderschrijft het belang van procedurele rechtvaardigheid ook zelf, bijvoorbeeld in het project *Prettig contact met de overheid*: 'Ervaren procedurele rechtvaardigheid [leidt] ertoe dat burgers tevredener zijn over de uitkomst die wordt bereikt, dat zij er vertrouwen in hebben dat de uitkomst door de overheid wordt nageleefd, en dat zij meer vertrouwen in de overheid krijgen.'<sup>29</sup>

Het brede begrip 'procedurele rechtvaardigheid' is in de literatuur in enkele onderdelen nader uitgewerkt: inspraak (*voice*), uitleg (*explanations*), respect (*respect & dignity*), en onpartijdigheid (*bias avoidance*).<sup>30</sup> Deze facto-

## Het is van groot belang of de burger ervaart dat zij rechtvaardig wordt behandeld

ren sluiten aan bij de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (het zorgvuldigheidsbeginsel, het motiveringsbeginsel en het fair-play-beginsel), en passen bij ideeën van de Nationale Ombudsman over behoorlijk omgaan met schadeclaims door de overheid.<sup>31</sup>

### *Procedurele rechtvaardigheid in Groningen*

In het Groningse dossier zijn diverse pogingen gedaan om Groningers *inspraak* te geven in de wijze van schadeafhandeling, maar of die effectief zijn geweest, is de vraag. Een van de door het bestuurlijk akkoord ingestelde instanties, de Dialoogtafel, is gestrand omdat de rijksoverheid eigenlijk niet in *gesprek* wilde, maar eenrichtingsverkeer prefereerde, aldus medevoorzitter Wallage achteraf.<sup>32</sup> Hierna werden twee losse gespreksinstanties opgericht, een Maatschappelijke en Bestuurlijke Stuurgroep, waardoor burgerinbreng juist gescheiden wordt van de gesprekken die de NCG met het CVW, de NAM en lokale bestuurders voert. Ook het organiseren van inspraak rond het schadeprotocol verloopt moeizaam. Dit protocol werd lange tijd eenzijdig door de NAM vastgesteld. Nu de NAM uit de schadeafhandeling is gestapt heeft de NCG meer te zeggen over een nieuw protocol, en het doet dit in overleg met o.a. de burgerorganisatie Groninger Bodem Beweging (GBB). Dit overleg is echter meermaals gestrand, volgens

de GBB omdat de NCG ook in het nieuwe protocol te zeer vasthoudt aan de aansprakelijkheidsmaatstaven.<sup>33</sup> De GBB is in overleg met provincie en gemeenten tot een alternatief voorstel gekomen, maar de onderhandelingen gaan moeizaam en duren voort: de oorspronkelijke deadline van 1 juli is niet behaald, en het is op dit moment niet duidelijk wanneer een nieuw protocol gereed zal zijn. Daarmee lijken we nog ver verwijderd van de realisatie van de door de Tweede Kamer unaniem aangenomen motie waarin wordt gepleit voor een breed maatschappelijk draagvlak jegens het nieuwe protocol.<sup>34</sup> Het lijkt er dus op dat burgerinspraak vooral door lokale overheden wordt geboden, en niet door de rijksoverheid.

Het 'schadegebouw' is hoogst ingewikkeld, zoals hiervoor is gebleken. Gezien de vorige paragraaf zou de overheid *uitleg* van het schadeproces als kerntaak moeten hebben, om duidelijkheid over procedures te creëren en de mist rond compensatie weg te nemen. De NCG doet hier pogingen toe, maar streeft tot nu toe niet naar een éénloketgedachte. Met ingang van 1 januari 2017 is een Landelijk Loket Mijnbouwschade onder de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland ingesteld, dat voor alle mijnbouwschade *behalve* Groningen kan worden geraadpleegd.<sup>35</sup> Schijnbaar wil de rijksoverheid het oerwoud aan schadeafhandelende instanties hoe dan ook intact laten. Het is onzes inziens ook in dit stadium mogelijk om voor de burger daadwerkelijk één loket te creëren en, indien gewenst, 'achter de schermen' de meerdere wegen te laten bestaan. Deze welingelichte (overheids-)instantie zou vervolgens alle verzoeken naar de juiste plek kunnen verwijzen en het proces en de wijze van besluitvorming over ieder verzoek voor de burger kunnen verhelderen.

Wat betreft het derde onderdeel van procedurele rechtvaardigheid, respect, hebben wij geen signalen opgevangen dat burgers disrespectvol of onbeleefd worden behandeld door de overheid en de NAM. Het lijkt hier vooral belangrijk om de wijze waarop burgers inspraak en verduidelijking kunnen krijgen op een behoorlijke en respectvolle manier te laten verlopen.

Een essentieel onderdeel van procedurele rechtvaardigheid dat in Groningen wél een probleem is, is de schijnbare *partijdigheid* van de overheid. Dit beeld is moeilijk te kantelen vanwege de grote economische belangen die het Ministerie van EZ bij de gaswinning heeft, en de gedeelde belangen van EZ met de NAM. Het ministerie speelt niet alleen een rol in de schadeafhandeling, maar is ook verantwoordelijk voor alle besluiten die tot de schade hebben geleid én ontkende jarenlang enige relatie tussen gaswinning en aardbevingen. Daarom is het een gemiste kans dat de aanbeveling van de OvV om andere ministeries te betrekken bij de gaswinning, niet opgevolgd is. Een probleem is verder dat medewerkers van EZ, NCG, NAM en CVW eerdere werkervaring in 'verbonden' organisaties hebben gehad. Zo bleken casemanagers die bij de NCG aangesteld waren NAM-medewerkers.<sup>36</sup> Ook de vorige functie van Nationaal Coördinator Groningen Hans Alders – als directeur van Energie-Nederland, belangenvertegenwoordiger van de energiesector – leidt niet tot vertrouwen bij schadelijdende burgers en hun belangenorganisaties. De relatie tussen de NAM en het 'op afstand geplaatste' CVW is niet transparant, aangezien hun overeenkomst niet openbaar is. Tot slot bepaalt de NAM weliswaar vanaf juli

# Het lijkt er op dat burgerinspraak vooral door lokale overheden wordt geboden, en niet door de rijksoverheid

niet meer haar eigen schadeprotocol, maar is het afwachten of het nieuwe protocol fundamenteel van het vorige zal verschillen. Hoewel provincie, gemeenten, en burgerorganisaties pleitten voor de opname van de vier pijlers 'verantwoordelijke staat, rechtvaardige schadebepaling, menselijke maat en onafhankelijkheid', wilde minister Kamp zich hier in de Tweede Kamer niet op vastleggen.<sup>37</sup>

### 3.2.2. Erkenning

Erkenning van het aangedane leed, zo blijkt uit allerlei onderzoek over schadeafhandeling, is een essentieel onderdeel van de verwerking én van het begin van herstel van relaties (waarna vertrouwen kan volgen).<sup>38</sup> Het belang van erkenning van leed is binnen het burgerlijk recht aangaande door de Hoge Raad<sup>39</sup> en in het wetsvoorstel affectieschade.<sup>40</sup> Nauw verband met het begrip 'erkenning' houdt het begrip 'bevestiging' (*affirmation*). Slachtoffers krijgen deze bevestiging als schadeveroorzakers hun gedrag verklaren en verantwoordelijkheid nemen voor het door hen aangedane leed. Hierbij is belangrijk dat daders in hun erkenning en bevestiging duidelijk gericht zijn op de ander en niet enkel op de nadelige gevolgen die de schade voor de dader zelf heeft.<sup>41</sup> Recent onderzoek stelt dat publieke excuses bijdragen aan relatieherstel, aangezien de dader gedwongen wordt fouten te erkennen, de hierbij komende vernedering ervaart, en hiermee de kans op toekomstige fouten verkleint.<sup>42</sup>

In een evaluatie van het Schadefonds Geweldsmisdrijven bleek dat slachtoffers het ontvangen van een financiële bijdrage ervoeren als erkenning van het hen gedane leed, en als bevestiging van hun onschuld.<sup>43</sup> Deze

observatie zien we ook terug in ander onderzoek.<sup>44</sup> Men is na gedane schade echter vaak niet primair op zoek naar financiële compensatie,<sup>45</sup> al kan geld wel helpen.<sup>46</sup> Veroorzaakte schade moet volgens het BW worden hersteld, en hier kan geld voor nodig zijn in het geval van materiële schade. Maar ook erkenning van immateriële, emotionele of geestelijke pijn zou volgens literatuur leiden tot herstel van relaties.<sup>47</sup> De verhouding burger-overheid is niet alleen rationeel maar juist emotioneel, waardoor in veel situaties meer nodig is dan enkel een geldelijke schadevergoeding: 'reacties tegenover de overtreder waren significant positiever wanneer deze naast een compensatie ook relationele bezorgdheid uitte'.<sup>48</sup> In schadeafhandeling zou erkenning dus een vooraanstaande rol moeten spelen.

### Erkenning in Groningen

Een gebrek aan erkenning blijkt bijvoorbeeld uit de bestuurlijke houding in reactie op het ervaren gebrek aan veiligheid door de Groninger burgers. De Onderzoeksraad voor Veiligheid stelde in 2014: '[H]et vertrouwen van de burgers in Groningen in NAM en rijksoverheid is na de beving in Huizinge verder afgenomen. Aangekondigde maatregelen en intensievere communicatie verbeteren dit vertrouwen niet of gooien zelfs olie op het vuur. NAM en rijksoverheid onderkennen onvoldoende de boosheid en het wantrouwen bij de bevolking'.<sup>49</sup> Deze boodschap is in 2017 nog steeds van toepassing. De erkenning voor het gebrek aan toewijding aan veiligheid van de Groningers, die werd gevraagd in het OvV rapport<sup>50</sup> – en die als basis zou dienen van herstel van vertrouwen – is niet gekomen. In de reactie van de NAM stelt zij dat de beschikbare wetenschappelijke kennis niet verlangde dat men veiligheid als een risico zag;<sup>51</sup> in de kabinetsreactie wordt onderstreept dat '[h]et veiligheidsrisico wel [werd] onderkend en gewogen, maar in de context waarbinnen partijen beslissingen moesten nemen gering [werd] bevonden'.<sup>52</sup>

Hiernaast wordt veel schade door het CVW aangewezen als niet-aardbevingsgerelateerde schade en hiermee niet erkend: de NAM ontwijkt hiermee in de ogen van Groningers haar verantwoordelijkheid. De wetswijziging die leidde tot de introductie van het bewijsvermoeden (artikel 6:177a BW) zou dit moeten veranderen.<sup>53</sup> Hoewel deze wet kan worden gezien als enige mate van erkenning

27. T.R. Tyler, *Why do people obey the law?*, New Haven: Yale University Press 1990.

28. K. van den Bos & L. van der Velden, *Prettig Contact met de Overheid 4*, Den Haag: MinBZK 2013, p. 79-83.

29. Van den Bos & Van der Velden 2013, p. 7.

30. E.A. Lind & C. Arndt, 'Perceived Fairness and Regulatory Policy: A Behavioural Science Perspective on Government-Citizen Interactions', *OECD Regulatory Policy Working Papers 6*, Parijs: OECD Publishing 2016.

31. *Behoorlijk omgaan met schadeclaims*, Den Haag: Nationale ombudsman 2009/135.

32. E. Ellenbroek, 'Jacques Wallage: het

gasoverleg mislukt', *Trouw* 10 september 2015.

33. *Kamerstukken II 2016/17*, 33529, 330.

34. *Kamerstukken II 2016/17*, 33529, 339.

35. Zie *Kamerstukken II 2015/16*, 32849, 79.

36. *Aanhangsel Handelingen II 2015/16*, 2497.

37. *Handelingen II 2016/17*, 95, item 29.

38. R.M.E. Huver e.a., *Slachtoffers en aansprakelijkheid*, Den Haag: WODC 2007.

39. HR 22 februari 2002, ECLI:NL:HR:2002:AD5356.

40. *Kamerstukken 2014/15*, 34257, nr. 3, p. 3.

41. A. Allan, 'Functional Apologies in Law', *Psychiatry, Psychology and Law* 2008, vol.

15, afl. 3, p. 369-381.

42. G. van Dijk, 'The Ordered Apology', *Oxford Journal of Legal Studies* 2017, p. 1-26.

43. J.D.W.E. Mulder, *Compensatie na geweld*, Tilburg: INTERVICT 2009.

44. V.C. Ammerlaan, *Na de ramp* (diss. Tilburg), UvT, 2009; J. van de Bunt, *Het Rampenfonds* (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2016.

45. Bijv. T. Relis, "'It's Not About the Money!'", *University of Pittsburgh Law Review* 2007, vol. 68, afl. 3, p. 701-746.

46. T. Haesevoets, e.a., 'Money Isn't All That Matters', *Journal of Economic Psychology* 2013, afl. 35, p. 95-107.

47. Huver e.a. 2007.

48. P.T.M. Desmet, 'De psychologie van financiële compensaties: maakt geld alles goed?' in: T. Barkhuysen, W. den Ouden & M.K.G. Tjepkema (red.), *Coulant Compenseren?*, Deventer: Kluwer 2012.

49. *Aardbevingsrisico's in Groningen*, 2015, p. 86.

50. *Aardbevingsrisico's in Groningen*, 2015, p. 9.

51. G. Schotman, 'Reactie NAM op OvV-rapport', 21 april 2015, p. 3.

52. *Kamerstukken II 2014/15*, 33529, 143, p. 2.

53. Wet bewijsvermoeden gaswinning Groningen, *Stb.* 2016, 553.



Rottum, 27 februari 2017. Honderden mensen uit het hele land hebben meegebreid aan een warme deken voor het kleinste huisje van Groningen. De 'warme deken' is symbool voor steun voor Groningers in het aardbevingsgebied © Corné Sparidaens/HH

vanuit de politiek, hangt haar succes af van de vraag hoe stevig de NAM gaat inzetten op het 'ontzenuwen' van het vermoeden dat de aanleg of de exploitatie van het mijnbouwwerk niet de oorzaak is van de schade, en hoe de civiele rechter daar vervolgens mee omgaat. Een garantie dat deze wet zal leiden tot meer schadevergoedingen is geenszins gegeven.<sup>54</sup>

Hoewel er wel overheidsgeld naar de regio gaat, gebeurt dit onder noemers als 'verduurzaming' en 'regievoering': 'schadeafhandeling' doet alleen de NAM. De relatie tussen overheid en private organisaties veroorzaakt complicaties in de besluitvorming en aansprakelijkheid. De rijksoverheid lijkt terughoudend om zich als verantwoordelijke partij op te stellen vanwege de vrees dat dit erkenning van aansprakelijkheid zou kunnen impliceren. Een (directe) financiële bijdrage vanuit het rijk, vanuit de gedachte van *coulance* (zie ook par. 4.3), zou de Groningers juist erkenning bieden voor het aangedane leed.

Als laatste moet worden vastgesteld dat Groningers ook immaterieel lijden door de aardbevingen: de geestelijke gezondheid verslechtert na (meervoudige) schade.<sup>55</sup> De NAM heeft aangegeven in beroep te gaan tegen de uitspraak die de deur openzette voor vergoeding voor immaterieel leed in Groningen.<sup>56</sup> Dergelijke juridische procedures zorgen voor verdere polarisatie in de relatie tussen de Groningers en de overheid en de NAM. Erkenning van de emotionele en geestelijke pijn van getroffen personen lijkt dus nog ver weg.

#### 4. De rol van het bestuursrecht in de zaak-Groningen

##### 4.1. *Schadeafhandeling op basis van het bestuursrecht*

Gezien de roep om meer 'publieke regie' is het de vraag welke rol publiekrecht kan spelen bij de afhandeling van aardbevings schade. Dit proces van afhandeling is nu overwegend op privaatrechtelijke leest geschoeid. De instanties die verantwoordelijk zijn voor de beoordeling van schadeclaims zijn privaatrechtelijk van aard, en hetzelfde geldt voor de grondslag van de aansprakelijkheid (artikel 6:177 BW). Publiekrechtelijk zijn (vanzelfsprekend) wel de besluiten op grond waarvan de gaswinning mogelijk wordt gemaakt, en die deels ook succesvol bij de bestuursrechter zijn aangevochten. In deze paragraaf willen wij bepleiten dat ook een op publiekrechtelijke leest gebaseerd schadeafhandelingsproces voor het Groninger dossier goede diensten kan bewijzen.

Een steviger in het publiekrecht geworteld schadeafhandelingsproces is beslist geen vreemde gedachte. Hiervoor is al gesteld dat zonder het handelen van de Staat – de verlening van vergunningen en de instemming met winningsplannen – de schade van de Groningers niet zou zijn ontstaan, maar ook dat het profijt dat de Staat heeft getrokken en nog steeds trekt van de gaswinning enorm is. De gasbaten bieden een krachtig argument om de Staat op te roepen om in te grijpen in het schadeafhandelingsproces door de schadeafhandeling niet langer te baseren op een civielrechtelijk protocol. Daarbij zou zij zich kun-

# Een steviger in het publiekrecht geworteld schadeafhandelingsproces is beslist geen vreemde gedachte

nen baseren op talloze bestuursrechtelijke schade-/compensatieregelingen, waarbij over vergoedingsverzoeken in de vorm van besluiten in de zin van de Awb wordt besloten. De grondslag van die besluiten varieert: soms berusten zij op een formele wet (Wet Schadefonds geweldsmisdrijven) soms wordt op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen een Schadeschap opgericht (Schiphol, HSL-Zuid), soms wordt volstaan met een ministeriële regeling (Regeling Nadeelcompensatie Betuweroute) of een beleidsregel (Beleidsregel Nadeelcompensatie Infrastructuur en Milieu 2014).

Welke vorm ook gekozen wordt, feit is dat een algemene regeling vele voordelen biedt boven een civielrechtelijke afdoening van de schade. Vanzelfsprekend gelden de algemene voordelen van het bestuurs(proces)recht: laagdrempeligheid, lage proceskosten, ongelijkheidscompensatie en snellere doorlooptijden. Een van overheidswege opgestelde algemene regeling geeft echter ook de mogelijkheid tot erkenning en tot het neerleggen van procedurele en materiële waarborgen, inclusief een op artikel 6:177a BW gelijkende bepaling. Een bestuursrechtelijke schaderegeling stuurt – net als de huidige situatie – in beginsel aan op buitengerechtelijke schadeafdoening, maar houdt de weg naar de rechter open. Dat is in beginsel de bestuursrechter, die immers oordeelt over besluiten op grond van publiekrechtelijke schaderegelingen. Dat betekent niet dat de weg naar de civiele rechter geheel kan worden afgesloten: op grond van artikel 6:177 BW heeft de burger immers nog steeds de bevoegdheid om de civiele rechter te benaderen, bijvoorbeeld wanneer hij meent dat bepaalde schade ten onrechte onvergoed is gebleven. Een beroep op de civiele rechter zou kunnen worden voorkomen door ruimhartigheid van een publiekrechtelijke regeling (waarover meer in par. 4.3). Een eventuele bestuursrechtelijke regeling betekent overigens niet dat er iets verandert in de partij die uiteindelijk de rekening betaalt. Dat blijft, uit hoofde van artikel 6:177 BW, de NAM, op wie de Staat een verhaalsrecht zou kunnen uitoefenen.<sup>57</sup>

## 4.2. Bijzondere aandachtspunten in Groningen

Bij een publiekrechtelijke vormgeving van het afhandelingsproces speelt een aantal bijzondere aandachtspunten, die sterk verband houden met procedurele rechtvaardigheid. Uit een recente enquête onder Groningers is gebleken dat zo'n 90% van de ondervraagden aangaf één vast aanspreekpunt van belang te vinden, en dat zij hiernaast ver-

korting van de afhandelingstermijn en onafhankelijkheid in het nieuwe schadeprotocol wilden zien.<sup>58</sup> Dit soort belangen kunnen via het bestuursrecht worden gewaarborgd.

Ten eerste de éénloketedachte, die we thans reeds in veel bestuursrechtelijke compensatieregelingen aantreffen. Ook als de claim niet op dezelfde aansprakelijkheidsgrondslag wordt vergoed, bepalen veel regelingen dat het aan de *overheid* is om uit te zoeken op welke grondslag de schade het beste kan worden beoordeeld. Zo kan bij de aanleg van de Amsterdamse Noord/Zuidlijn zowel sprake zijn van bouwschade (scheuren in gevels, verzakkingen) als van schade door rechtmatige schadeoorzaken (feitelijke werkzaamheden, wegafsluitingen). Voor beide vormen van schade kunnen verzoeken om vergoeding worden gericht aan het Schadebureau Noord/Zuidlijn, die op die schades het toepasselijke regime toepast (artikel 6:162 BW versus het nadeelcompensatierecht).<sup>59</sup> Om dezelfde reden heeft men bij de schade ten gevolge van het functioneren van onze nationale luchthaven ervoor gekozen om één Schadeschap in te richten.<sup>60</sup>

Een tweede aandachtspunt betreft de waarborging van de *onafhankelijkheid* van de besluitvorming over schade. Ook op dit punt scoren bestuursrechtelijke compensatieregelingen hoog. Weliswaar beslist in veel gevallen een bestuursorgaan dat behoort tot de rechtspersoon die de rekening zal moeten betalen (zodat bij de aanleg van de Noord/Zuidlijn het college van B&W als onderdeel van de rechtspersoon Gemeente Amsterdam beslist), maar dat gebeurt op basis van adviezen die door onafhankelijke adviseurs zijn verstrekt. De schaderegeling rond Schiphol voorziet eveneens in een zogenaamde Besliscommissie bestaande uit drie onafhankelijke deskundigen.<sup>61</sup> Ook is veelal gewaarborgd dat de aanvrager kan reageren op het (concept)advies op basis waarvan het bestuursorgaan zal moeten beslissen – tevens bijdragend aan de factor *inspraak*. Aan het nieuwe Instituut Mijnbouwschade zou derhalve een dergelijke status van bestuursorgaan moeten worden toegekend.

Een derde punt van aandacht is dat in het bestuursrecht sneller tot rechtsvaststelling (zowel voor burger als voor bestuursorgaan) kan worden gekomen. Besluiten van bestuursorganen stellen immers juridisch vast wat rechtens is. De binding aan het recht door middel van een besluit is tevens van belang omdat de NCG het als een probleem ervaart dat hij niet over 'doorzettingsmacht' beschikt: hij kan in het proces van schadeafhandeling geen 'knopen doorhakken' richting de NAM.<sup>62</sup> Zo heeft de NCG bij onenig-

54. Zo ook R.D. Lubach, 'Aardbevingschade en het aansprakelijkheidsrecht: over vergoeding van waardevermindering en omkering van de bewijslast', *MvV* 2016, p. 67.

55. T. Postmes e.a., *Veiligheidsbeleving, gezondheid en toekomstperspectief van Groningers*, Groningen: Rijksuniversiteit

Groningen 2017.

56. 'NAM in hoger beroep in zaak Dijk c.s.', 5 mei 2017, [www.nam.nl](http://www.nam.nl).

57. Dat kan via een volmacht, cessie, privatieve last of wettelijk verhaalsrecht. Zie Van de Bunt 2016, p. 211-212.

58. F.L. de Haan, J. Kruijer & R. Ringersma,

*Groninger Panel over het nieuwe schade-protocol*, Sociaal Planbureau Groningen 2017.

59. Zie uitgebreider D. van Manen, 'Aanleg Noord/Zuidlijn en schademanagement', *Bouwrecht* 2003, afl. 10, p. 865.

60. Zie de toelichting bij de Verordening

Schadeschap Luchthaven Schiphol, blad 3.

61. Art. 19 Gemeenschappelijke regeling Schadeschap Luchthaven Schiphol.

62. Zie de brief van de Dialoogtafel Gaswinning aan de Provincie Groningen inzake de Evaluatie Dialoogtafel Gaswinning d.d. 2 juli 2015.

heid over complexe schades slechts een bemiddelende rol. Bij het uitblijven van resultaat volgt een beroep op de Geschillenregeling en eventueel een civiele rechtsgang.<sup>63</sup> Ook het CVW en de CBS nemen geen (schade)besluiten in de zin van de Awb. Binding en derhalve 'doorzettingsmacht' wordt in het aardbevingsdossier gecreëerd door oprichting van instanties als de genoemde Arbitrer Bodembeweging, die de NAM kan binden, maar de burger niet. Gedupeerden willen soms juridische helderheid over hun zaak en zitten lang niet altijd te wachten op een informele aanpak.<sup>64</sup> Een regeling die uitgaat van het (Awb-)besluitmodel kan daarin voorzien. De toepasselijkheid van de Awb betekent voorts dat ook tijdigheid van besluitvorming is gewaarborgd, met de Wet dwangsom als stok achter de deur.

Ook op andere vlakken kan een bestuursrechtelijke regeling voordelen bieden. Zo valt bij een vergelijking tussen de gemiddelde bestuursrechtelijke schaderegeling en het Groningse schadeprotocol op hoe karig en onuitgewerkt laatstgenoemd protocol is, en over hoeveel – ook voor het Groninger dossier relevante – onderwerpen de gemiddelde schaderegeling bepalingen bevat, terwijl het schadeprotocol op deze punten zwijgt. Te denken valt aan bepalingen over bevoorschotting, vergoedbare schades, weigeringsgronden, beslistermijnen, enzovoort. Bovendien kan binnen het bestuursrecht altijd worden teruggevallen op de kaders van de Awb en zouden de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de klachtenregeling uit de Awb van toepassing zijn, daar waar thans voor de procedure bij de als klachtinstantie fungerende Onafhankelijke Raadsman geen regeling voorhanden is.

Een regeling zou er voorts voor moeten zorgen dat een wettelijke basis ontstaat voor het opvragen van privégegevens, een punt dat vooral speelt bij de Commissie Bijzondere Situaties die gedupeerden om diepgaand inzicht in hun medisch dossier vraagt. Wanneer de schade zo evident een publieke achtergrond heeft als in het Groninger dossier, is het vanuit staatsrechtelijk oogpunt gewenst dat burgers alleen om inzicht in hun medische dossiers kan worden gevraagd wanneer daar een wettelijke grondslag voor is.<sup>65</sup> Dat de CBS stelt zich te houden aan de Wet bescherming persoonsgegevens neemt dit bezwaar niet weg. Ook uit de jaarverslagen van de CBS blijkt dat burgers zich verbazen over de gegevens die zij ten overstaan van de CBS moeten presenteren.<sup>66</sup>

De bestuursrechter beschikt, tot slot, over ruime ervaring als schadevergoedingsrechter. Er staat reeds bestuursrechtelijke rechtsbescherming open tegen toekenning van schadevergoedingen uit het Waarborgfonds mijnbouwschade (die onder meer hulp biedt in gevallen waarin de exploitant van een mijnbouwwerk niet meer bestaat).<sup>67</sup> Verder heeft de bestuursrechter veel ervaring ten aanzien van de vergoeding van waardevermindering, die ook in het Groninger dossier relevant is.

#### 4.3. *Coulance als bron van vertrouwen*

Over de grenzen van aansprakelijkheid (in het bijzonder over de vergoeding van immateriële schade en waardevermindering) lopen reeds rechterlijke procedures tegen de NAM en EBN. We maakten al de kanttekening dat deze procedures eerder tot polarisatie dan tot vertrouwen in de overheid en de NAM leiden. Dat besef is ook tot 'de politiek' doorgedrongen, waar steeds vaker wordt gepleit voor

## Gedupeerden willen soms juridische helderheid over hun zaak en zitten lang niet altijd te wachten op een informele aanpak

ruimhartigheid in de vergoeding van schade aan de burgers. Pleidooien voor ruimhartigheid bij de vergoeding van schade van de Groningers klinken bijvoorbeeld bij de Nationale Ombudsman en de Kinderombudsman, die verzoeken om een 'gemakkelijke, coulante en onafhankelijke procedure' om schade van inwoners te vergoeden of herstellen.<sup>68</sup> Een recente Tweede Kamermotie met als strekking dat een nieuw schadeprotocol niet alleen een 'technisch-juridische benadering moet zijn, maar dat daarin ook ruimhartigheid en de persoonlijke omstandigheden van mensen als uitgangspunt worden genomen' werd aangenomen, al stemden VVD, CDA en D66 tegen.<sup>69</sup>

Een geldelijke bijdrage van staatswege zou een koerswijziging ten aanzien van het huidige regeringsbeleid betekenen. Het huidige beleid gaat uit van een strikte scheiding tussen de schadelijke gevolgen van de gaswinning, die voor rekening van de NAM zijn, en de (mede financiële) verantwoordelijkheid voor 'flankerend beleid', waarin de Staat wel een rol speelt. Tot op heden is de financiële bijdrage van de Staat aan Groningen beperkt tot kosten voor de verduurzaming van de provincie, het leefbaarder maken van de provincie, het versterken van de economie, en het oprichten van diverse instanties. *Indirecte* investeringen dus, geen *directe* vergoedingen aan burgers.

Barkhuysen heeft in dit blad bepleit dat weloverwogen inzet van coulance een toonbeeld kan zijn van behoorlijk omgaan met schadeclaims.<sup>70</sup> Ook hier geldt dat een publiekrechtelijke regeling uitstekende mogelijkheden biedt om die coulance weloverwogen in te zetten. Dat neemt niet weg dat coulance een bijzondere rechtvaardiging vraagt. Elke euro aan belastinggeld kan immers maar één keer worden uitgegeven. Bovendien is het kabinetsbeleid dat eenieder in het Nederlandse rechtssysteem zijn eigen schade draagt. Een harde wet is dit echter niet. Waar de minister in de Q-koortszaak aanvankelijk stelde dat er in beginsel geen ruimte bestaat voor vergoedingen van overheidswege buiten het aansprakelijkheidsrecht om,<sup>71</sup> is het demissionaire kabinet daar recentelijk op teruggekomen.<sup>72</sup> Wij willen enige argumenten noemen die pleiten voor coulance in aanvulling op de door de NAM op basis van het aansprakelijkheidsrecht betaalde vergoedingen.

Ten eerste zou dit bij uitstek een manier zijn om het geschonden vertrouwen terug te winnen. Hoewel, zoals eerder gesteld, vertrouwensherstel niet alleen over financiële compensatie gaat, kan het daaraan wel een bijdrage leveren.<sup>73</sup> Dit argument sluit aan bij het profijtbeingsel: er is veel staatsgeld verdiend aan Groningen, en dit kan dus worden aangewend om de ontstane situatie recht te zetten.

Een tweede reden kan worden gevonden in de bijzondere voorgeschiedenis van het Groningse schadedossier, waarin het zeer lang heeft geduurd voordat de overheid beseftte dat haar activiteiten het aardbevingsgevaar in de regio Groningen vergroten. Dat was geen 'onbekend gevaar' maar veeleer een gevaar dat de overheid, ondanks tal van waarschuwingen, weigerde te onderkennen, aldus de OvV. De vervolgens gebleken terughoudendheid ten aanzien van de vergoeding van (onder meer) waardevermindering en immateriële schade heeft partijen ertoe bewogen hierover het oordeel van de rechter te vragen. We staan pas aan het begin van een jurisprudentiële ontwikkeling, waarbij in de rechtbankprocedure duidelijk is geworden dat naast de NAM ook EBN en de Staat (hoofdelijk) kunnen worden aangesproken en er zelfs een begin is gemaakt van een strafrechtelijke procedure tegen de Staat. De vraag is of de overheid haar mogelijke aansprakelijkheid tot aan de Hoge Raad wil uitprocederen of dat zij – gelet op de bijzondere voorgeschiedenis en de lange duur van een procedure – besluit om gemotiveerd van haar mogelijkheden gebruik te maken om coulanace te betrachten.

Een derde reden is gelegen in de causaliteitsonzekerheid: voor wiens rekening moet de onzekerheid omtrent het causale verband tussen bodembeweging en schade aan woningen komen? Ten aanzien van de NAM maakt artikel 6:177a BW duidelijk dat de burger niet met deze onzekerheid mag worden belast, hoewel nog onduidelijk is wat deze wijziging in de praktijk zal betekenen. Het causaal verband tussen het handelen van de Staat en de aardbevingen is lastig te bepalen. Ook over deze vraag kan tot in cassatie worden geprocedureerd, maar denkbaar is evenzeer dat de Staat het zo ver niet laat komen en – om te beginnen – artikel 6:177a BW ook in relatie tot de Staat laat gelden. Bij de interpretatie van dat artikel zou welwillendheid voorop moeten staan, en zou de Staat spaarzaam gebruik moeten maken van haar bevoegdheid om het vermoeden dat de aanleg of de exploitatie van het mijnbouwwerk niet de oorzaak is van de schade te ontzenuwen.

Tot slot zij erop gewezen dat de Staat in het kader van de vergoeding van mijnbouwschade al eerder onverplichte tegemoetkomingsregelingen heeft getroffen. Het strikte uitgangspunt dat geen ruimte bestaat voor coulanace is dus al verlaten.<sup>74</sup> Ook de door minister Kamp opgestelde *Regeling waardevermeerdering woningen gaswinning Groningenveld*<sup>75</sup> is een voorbeeld van coulanace ter tegemoetkoming in schade, zij het dat deze is 'vermomd' als subsidie voor energiebesparende maatregelen.

De uiteindelijke keuze om in meer situaties coulant te zijn is vanzelfsprekend politiek van aard, maar er kan in elk geval gedacht worden aan vergoeding van waardevermindering, schade in de zogenaamde buitengebieden en immateriële schade. Ook zou de Staat kunnen besluiten om geen beroep te zullen doen op enig recht van verjaring van de schade, mocht zij in (hoger) beroep aansprakelijk worden gesteld. In combinatie met de door ons bepleite procedurele inrichting van het schadegebouw kan een coulante benadering van schadegevallen een substantieel groter vertrouwen van burgers in de overheid en de NAM opleveren.

## 5. Slot

De aardbevingen in Groningen zorgen al jaren voor onrust onder de bevolking. De aanpak van de NAM en de overheid is vooral gebaseerd op het aansprakelijkheidsrecht en draagt mede daardoor niet bij aan het herstel van het vertrouwen. Inmiddels pleiten steeds meer auteurs en instanties voor ruimhartigheid in de compensatie van de Groninger bevolking. Van de NAM lijkt een dergelijke ruimhartigheid niet te hoeven worden verwacht. In onze bijdrage hebben wij gekeken naar de invulling van de groeiende roep om 'publieke regie'. Wat voor rol kan de centrale overheid in de schadeafhandeling spelen om het vertrouwen van Groningen terug te winnen en hoe kan van staatswege betrachte ruimhartigheid bijdragen aan het herstel van vertrouwen?

Wij pleiten voor een aanpak die niet alleen over herstel van vertrouwen *spreekt*, maar zich daadwerkelijk rekenschap geeft van inzichten uit de sociaalpsychologische literatuur over dit onderwerp. Uit de randvoorwaarden die deze literatuur ons rond procedurele rechtvaardigheid en erkenning biedt, maken wij op dat een publiekrechtelijke insteek van het schadeproces een aantal verbeteringen met zich meebrengt. Een algemene (coulanace)regeling of een (op basis daarvan opgericht) fonds, waarbij wordt uitgegaan van de éénloketedachte, onpartijdigheid is gewaarborgd en rekening wordt gehouden met inspraak is in dat verband een aantrekkelijk idee. Het biedt Groningse burgers erkenning en laagdrempelige rechtsbescherming, die in eerste instantie buitengerechtelijk is maar de weg naar de (bestuurs) rechter niet afsluit. Een schadeafhandelingsproces dat is ingebed in het publiekrecht, liefst vanuit coulanace uitgedacht, biedt al met al duidelijke voordelen boven de huidige zeer complexe en weinig rechtszekerheid biedende situatie. ●

63. Zie *Meerjarenprogramma Aardbevingsbestendig en Kansrijk Groningen 2017-2021*, Den Haag: NCG 2016, p. 29-30.

64. *Bestuurlijke Spaghetti?*, 2016.

65. Vgl. M.K.G. Tjepkema, 'Tegemoetkomingen van overheidswege: ongeregeld en ondoorzichtig bestuur anno 2014', *NTB* 2014/3, afl. 1, p. 27.

66. *Jaarverslag 2016*, Groningen: Commissie Bijzondere Situaties 2016.

67. Zie art. 137 van de *Mijnbouwwet* en bijv. ABRvS 24 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2324.

68. 'Een fundament met scheuren', 6 april 2017, [www.nationaleombudsman.nl](http://www.nationaleombudsman.nl).

69. *Kamerstukken II 2016/17*, 33529, 346.

70. T. Barkhuysen, 'Behoorlijke omgang met schadeclaims door de overheid', *NJB* 2016/823, afl. 17, p. 1173.

71. Zie bijv. *Kamerstukken II 2012/13*, 28286, 610, p. 3.

72. *Kamerstukken II 2016/17*, 25295, nr. 42, p. 1.

73. Desmet 2012.

74. Zie E. Bauw e.a. (red.), *Rechtsvergelijkend onderzoek naar de vergoeding van schade als gevolg van (voormalige) steenkoolwinning in Nederland, België en Duitsland*, Utrecht: Ucall 2016, die wijzen op de Stichting Calamiteitenfonds Mij(water) schade Limburg.

75. *Strct.* 2017, 15110.