



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Bewijsvermoeden schade gaswinning

Amerongen, N.H. van; Schuurmans, Y.E.

Citation

Amerongen, N. H. van, & Schuurmans, Y. E. (2021). Bewijsvermoeden schade gaswinning. *Overheid & Aansprakelijkheid*, 2021(4), 143-147. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3278691>

Version: Publisher's Version

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3278691>

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

O&A 2021/66

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 24 februari 2021, nr. 202003640/1/A2

(C.H.M. van Altena, J.E.M. Polak en G. Snijders)

m.nt. Mr. N.H. van Amerongen & prof. mr. Y.E. Schuurmans¹

Omgevingsvergunning in de praktijk 2021/8448

AB 2021/121

ECLI:NL:RVS:2021:374

Schadevergoeding gaswinning. Onpartijdigheid en onafhankelijkheid deskundige. Toepassing bewijsvermoeden uit art. 6:177a BW. Bestuurlijke lus. Inschakelen STAB.

In deze tussenuitspraak spreekt de Afdeling zich voor het eerst uit over een besluit waarin het Instituut Mijnbouwschade Groningen het wettelijk bewijsvermoeden uit art. 6:177a BW toepast. De Afdeling gaat niet mee in het betoog van appellant dat de door de bezwaardadviescommissie ingeschakelde deskundige niet onafhankelijk en onpartijdig is. Appellant heeft in hoger beroep een tegenrapport overgelegd waarin de Afdeling aanleiding ziet om het onderzoek te heropenen en de STAB in te zetten.

Inleiding

Deze zaak is een van de vele dossiers van woningeigenaren in Groningen en Drenthe die verzoeken hebben ingediend om vergoeding van schade aan hun woningen. Appellant is sinds 2017 eigenaar van een woning in Meedhuizen, gelegen in het gebied waar zich aardbevingen voordoen als gevolg van de gaswinning in het Groningerveld. Aan de woning mankeert het nodige, zoals lekkende ruiten, uitgevallen voegwerk, funderingsproblemen en scheurvorming. De oorzaak van de mankementen is volgens de woningeigenaar te herleiden tot de aardbevingen. Daarom meldt deze eigenaar in 2018 schade bij het Centrum voor Veilig Wonen (CVW). Gedurende het procesverloop hebben zich verschillende wisselingen van de wacht voorgedaan en is de schadeafhandeling overgeheveld naar het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG). Het IMG is daarmee verantwoordelijk geworden voor “de grootste operatie van individuele schadeafhandeling in de recente Nederlandse geschiedenis.” (Bijlage bij *Kamerstukken II* 2020-21, 33529, nr. 869.)

Het IMG moet bij de behandeling van de schadeverzoeken zich niet alleen houden aan de eisen die het bestuursrecht stelt, maar moet ook juist het civiele aansprakelijkheidsrecht toepassen (art. 2 lid 6 Tijdelijke wet Groningen, zie ook R. Stijnen, ‘De Tijdelijke wet Groningen: schadevergoeding naar burgerlijk recht in een bestuursrechtelijk jasje?’, *Gst.* 2020/2). Het meest belangrijk daarin is de toepassing

van het wettelijk bewijsvermoeden dat speciaal voor deze schadeafhandelingsoperatie in Boek 6 BW is opgenomen. Dit bewijsvermoeden is nog allesbehalve uitgekristalliseerd en levert ook in deze zaak rechtsvragen op. Appellant en het IMG steggelen over de vraag of bepaalde schadeposten voortkomen uit slecht onderhoud van de woning dan wel veroorzaakt zijn door de aardbevingen.

Bij de weerlegging van het bewijsvermoeden is een essentiële rol weggelegd voor deskundigen. Zodra het bewijsvermoeden van toepassing is, schakelt het IMG nagenoeg altijd een deskundige in om per schadepost te bekijken of een andere uitsluitende schadeoorzaak aanwezig is (zie art. 1.5 en 1.6 van de Procedure en werkwijze van het Instituut Mijnbouwschade Groningen). Uiteindelijk is het aantal deskundigenrapporten in deze zaak aanzienlijk; het is met recht een ‘battle of the experts’. In het primaire besluit werd na twee verschillende deskundigenrapporten het verzoek om schadevergoeding geheel afgewezen, maar in de bezwaarfase en op basis van een nieuw deskundigenrapport wordt een vergoeding voor zestien schadeposten toegekend. Vergoeding voor de overige dertien schadeposten is afgewezen. Zowel in bezwaar als in het daaropvolgende beroep laat appellant zich bijstaan door een deskundige (gespecialiseerd in grondmechanica en funderingstechnieken), maar pas in hoger beroep legt appellant een tegenrapport over om per schadepost het standpunt van het IMG te weerleggen. Het IMG schakelt weer een volgende deskundige in om te reageren op het tegenrapport.

In deze tussenuitspraak spreekt de Afdeling zich voor het eerst uit over een besluit waarin het IMG het wettelijk bewijsvermoeden uit art. 6:177a BW toepast en schakelt zij de STAB in om te kunnen beoordelen of het IMG het bewijsvermoeden heeft weerlegd.

Beoordeling van de Afdeling

(...)

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. bepaalt dat het onderzoek wordt heropend;
- II. schorst de behandeling en houdt iedere verdere beslissing aan.

Annotatie

1. Deze zaak staat symbool voor de aardbevingsproblematiek waarmee huiseigenaren binnen het Groningerveld te maken hebben: versnipperde besluitvorming, gebrekkig vertrouwen in de onpartijdigheid van deskundigen en bewijsproblemen. Wij lezen in de gronden van appellant grote ontevredenheid over verschillende aspecten van de schadeafhandeling. Appellant heeft ruim 3,5 jaar geleden een melding van de schade gedaan bij het Centrum Veilig Wonen (CVW). Sinds die tijd zijn instanties gewisseld (na het CVW werd de Tijdelijke commissie Mijnbouwschade

¹ Mr. N.H. (Heleen) van Amerongen en prof. mr. Y.E. (Ymre) Schuurmans zijn werkzaam bij de afdeling Staats- en Bestuursrecht van de Universiteit Leiden als resp. promovenda en hoogleraar. Heleen van Amerongen doet onderzoek naar deskundigenadviesgeving in bestuurlijke besluitvorming.

Groningen verantwoordelijk voor de schadeafhandeling, die sinds juli 2020 is vervangen door het IMG). Het IMG (en diens voorgangers) hebben al verschillende deskundigen ingezet om de schade te beoordelen, die tot uiteenlopende conclusies zijn gekomen. In bezwaar krijgt appellant gedeeltelijk gelijk, maar hij meent dat voor veel meer schadeposten niet uit te sluiten is dat zij door mijnbouwactiviteiten zijn veroorzaakt, waarin hij wordt gesteund door 'eigen' deskundigen. Bovendien zijn de kosten van herstel voor de schades die wel voor vergoeding in aanmerking komen, volgens appellant te laag berekend. Het calculatiemodel dat het IMG hanteert zou alleen leiden tot vergoedingen voor optisch herstel. (Meer fundamenteel herstel moet blijkbaar komen via andere maatregelen, zoals de versterkingsoperatie die sterk vertraagd is en die bovendien niet in handen van het IMG maar bij de nationaal coördinator Groningen ligt). Tel daarbij nog de twijfels op die appellant heeft over de onpartijdigheid van de door het IMG betrokken deskundige en het verloop van de procedure in bezwaar, en er ontstaat een beeld waaruit weinig vertrouwen blijkt. De laatste hoop in deze procedure is nu op de Afdeling.

In deze annotatie lichten wij drie elementen uit. Allereerst is dat de uitleg en toepassing van het wettelijk bewijsvermoeden van art. 6:177a BW (punt 2-5). Vervolgens staan wij stil bij de beoordeling van de deskundigenadviezen en de inschakeling van de STAB (punt 6). We sluiten af met een positieve en een kritische noot over de werkwijze en de proeshouding van het IMG (punt 7-8).

2. De Afdeling heeft zich voor het eerst uit te spreken over het wettelijk bewijsvermoeden van art. 6:177a lid 1 BW. De exploitant van een mijnbouwwerk is op basis van het BW aansprakelijk voor de schade die ontstaat door bodembeweging als gevolg van mijnbouwactiviteiten. De causaliteit tussen gaswinning en de aardbevingen is ondertussen onomstreden, maar lastiger ligt de causaliteit tussen de aardbevingen en losse schadeposten aan woningen. Zoals bekend liepen vele Groningers bij hun schadeverzoek tegen bewijsproblemen aan, waarna art. 6:177a via de Wet bewijsvermoeden gaswinning Groningen aan het BW werd toegevoegd (*Stb.* 2016, 553). Bij fysieke schade aan gebouwen en werken, die *naar haar aard redelijkerwijs* schade door bodembeweging als gevolg van de aanleg of de exploitatie van een mijnbouwwerk ten behoeve van het winnen van gas uit het Groningenveld of gasopslag bij Norg zou kunnen zijn, wordt vermoed dat die schade veroorzaakt is door de aanleg of de exploitatie van dat mijnbouwwerk. Dit betreft een wettelijk bewijsvermoeden, waartegen tegenbewijs openstaat.

Een bewijsvermoeden vormt een instrument om de bewijslast te verlichten. In plaats van dat een partij een lastig probandum dient te bewijzen, kan zij volstaan met het bewijs van hulpfeiten waaruit het probandum (het te bewijzen feit(encomplex)) wordt afgeleid. Een onbekend feit (de causaliteit tussen bodembeweging en schadepost) wordt afgeleid uit een bekend hulpfeit (de aard van de fysieke schade aan een woning in het contourgebied). De wetgever gebruikt dergelijke vermoedens om de meest waarschijnlijke of meest gewenste veronderstellingen in de wet vast

te leggen. In die eerste zin vergemakkelijkt het vermoeden waarheidsvinding; in de tweede zin is het vooral een instrument om het recht te effectueren en rechtsbescherming te geven aan een beschermingswaardige partij (zie o.a. *Asser Procesrecht/Asser 3* 2017/296; *Asser Procesrecht/Asser 3* 2017/300 en 300; Y.E. Schuurmans, *Bewijslastverdeling in het bestuursrecht* (diss. Vu), Deventer: Kluwer 2005, p. 25-27). Het wettelijk bewijsvermoeden bij schade in het Groningse gaswinningsgebied sluit aan bij beide categorieën. De aardbevingen in Groningen veroorzaken veel gelijksoortige schades, zoals scheurvorming. Deze veelvoorkomende schades worden vermoed door bodembeweging te zijn veroorzaakt, omdat dat vermoeden vaak overeenkomstig de waarheid zal zijn. In de wetsgeschiedenis staat echter het tweede, normatieve, element voorop. Particuliere woningeigenaren staan tegenover een machtige partij en moeten in de schadeafhandelingsprocedure worden ontlast (*Kamerstukken II* 2015/16, 34390, nr. 3, p. 2-5). Uit de aard van de fysieke schade (zoals scheuren) volgt direct de causaliteit, behoudens tegenbewijs. Het gaat erom of de schade lijkt op fysieke schade die door gaswinning in het Groningenveld veroorzaakt kan worden (Rb. Noord-Nederland 15 april 2020, ECLI:NL:RBNNE:2020:1890, r.o. 4.4.2). Dat betekent dat een discussie over mogelijke schadeoorzaken niet al vóór de vestiging van het vermoeden moet worden gevoerd.

3. Art. 6:177a lid 1 BW bevat echter een atypisch bewijsvermoeden, omdat het de facto een bewijslastomkering inhoudt (HR 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1278, AB 2019/519, m.nt. Kortmann; *Gst.* 2020/5, m.nt. Stijnen; *NJ* 2020/391, m.nt. Spier, r.o. 2.9.5; zie ook *Asser Procesrecht/Asser 3* 2017/300 en M.C.A. Hermans, S.K. Hooijer & S. Schuite, 'De uitleg en toepassing van het wettelijk bewijsvermoeden door het IMG: een remmende sprong vooruit?', *O&A* 2021/45). De verantwoordelijk minister, Kamerleden en de Afdeling Advisering van de Raad van State spraken in de parlementaire behandeling van art. 6:177a BW ook herhaaldelijk over een 'omkering van de bewijslast', ingegeven vanuit de wens om de rechtspositie van benadeelden te versterken. De Hoge Raad heeft in zijn richtinggevend arrest uit 2019 twijfel op dit punt weggenomen.

"Uit de tekst en de strekking van art. 6:177a lid 1 BW, alsmede uit de hiervoor aangehaalde bedoeling van de wetgever, volgt dat de exploitant het in die bepaling bedoelde vermoeden alleen dan met succes weerlegt, als hij erin slaagt te bewijzen dat de schade niet is veroorzaakt door de aanleg of de exploitatie van het mijnbouwwerk. Daarbij verdient opmerking dat voor bewijs in het burgerlijk procesrecht niet is vereist dat de te bewijzen feiten en omstandigheden onomstotelijk komen vast te staan. Voor bewijs kan volstaan dat de te bewijzen feiten en omstandigheden voldoende aannemelijk worden. Voor weerlegging van het vermoeden van art. 6:177a lid 1 BW is dus niet voldoende dat de exploitant twijfel zaait over de oorzaak van de schade." (HR 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1278, AB 2019/519, m.nt. Kortmann; *Gst.* 2020/5, m.nt. Stijnen; *NJ* 2020/391, m.nt. Spier, r.o. 2.9.5.)

De exploitant moet dus bewijzen dat de schade *niet* door mijnbouwexploitatie is veroorzaakt. Daarmee verlangt de Hoge Raad *tegendeelbewijs*; bij een regulier bewijsvermoeden zou *tegenbewijs* al voldoende zijn, waarbij enkel voldoende twijfel hoeft te worden gezaaid om het bewijsvermoeden te ontkrachten. Een bijzondere bewijsmaatstaf geeft de Hoge Raad overigens niet. Hij legt uit dat de gewone maatstaf van voldoende aannemelijk maken, geldt. Krijgt de rechter onvoldoende grip op de oorzaak van de schade (een zogenaamd *non liquet*), dan volgt de aansprakelijkheid uit de wet en draagt de exploitant het risico.

4. Het IMG is gehouden het bewijsvermoeden uit het BW ook in bestuursrechtelijke procedures toe te passen, zo volgt uit art. 2 lid 6 Tijdelijke wet Groningen. Art. 10 Tijdelijke wet Groningen voegt daaraan toe dat de procedure en werkwijze van het IMG een ruimhartige schadeafhandeling als uitgangspunt kennen (Zie ook A.T. Marseille, 'Geschilbeslechting door de bestuursrechter over mijnbouwschade in Groningen', AA 20201107). Dit bewijsvermoeden roept in de praktijk veel vragen op. De voorganger van het IMG had daarom een 'Panel van deskundigen' om advies gevraagd over de toepassing van het bewijsvermoeden, mede omdat het tevens een kwestie van bewijswaardering betreft waarvoor technische en bouwkundige kennis nodig is (r.o. 66). Dat moeten we relativiseren: dit bewijsvermoeden is een juridische constructie, primair ingegeven door rechtsbeschermingsmotieven; het waarheidsvindingsperspectief (en dus de noodzaak voor technische en bouwkundige kennis) is uiteraard ook van belang, maar staat in dit geval op de tweede plaats. Opvallend is dat het Panel in zijn advies een duiding geeft die afwijkt van de in punt 3 besproken jurisprudentie (het advies kwam al tot stand vóór deze jurisprudentie). Het kwalificeert art. 6:177a BW als een gewoon bewijsvermoeden dat met tegenbewijs kan worden ontkracht. Maar, ook het Panel kiest voor hoge eisen aan het tegenbewijs vanuit de gedachte van een ruimhartige schadeafwikkeling. Het tegenbewijs moet 'evident en aantoonbaar' een andere oorzaak dan bodembeweging als uitsluitende oorzaak van de fysieke schade aanwijzen (advies van 22 januari 2019, p. 6-7, te raadplegen op www.schadedoormijnbouw.nl). Dat is de facto ook 'tegendeelbewijs'. Zowel rechtbank als Afdeling oordelen deze bestuursrechtelijke invulling aanvaardbaar. Dat menen wij ook, maar ons lijkt een volle toets aangewezen. De uitleg van het bewijsvermoeden is primair een vraag van wetsuitleg (wie draagt onder welke omstandigheden het bewijsrisico), die de rechter al dan niet als juist heeft te beoordelen (zie ook R. de Bock, 'Mijnbouwschade in Groningen. Waar is de civiele rechter?', *NJB* 2019/3). De beoordeling of het IMG in het concrete geval aan zijn bewijsvoeringslast heeft voldaan, vormt een kwestie van bewijswaardering, waarvoor ook technische en bouwkundige expertise nodig is, waarbij de toets iets terughoudender zal zijn (vgl. H.E. Bröring in zijn annotatie onder de uitspraak van de rechtbank, Rechtbank Noord-Nederland 18 mei 2020, ECLI:NL:RBNNE:2020:1935, AB 2020/287).

5. Voert het IMG nu een ruimhartiger beleid dan wat het rechtsoordeel van de Hoge Raad impliceert, zoals de Afdeling in r.o. 70 oordeelt? Dat betwijfelen we (anders dan

Hermans, Hooijer & Schuite, *O&A* 2021/45). Beide instanties zeggen dat het vermoeden alleen met tegendeelbewijs kan worden ontzenuwd en dat is de crux van de zaak. Daarna volgt een debat rond bewijsstandaarden, waarbij terminologie niet al te consequent wordt gehanteerd. Theoretisch onderscheiden we doorgaans drie verschillende bewijsstandaarden: aantonen ('beyond reasonable doubt'; ca. 90%), een redelijke mate van zekerheid (ca. 75%) en aannemelijk maken (ca. 65%; vgl. I. Giesen, *Bewijs en aansprakelijkheid* (diss. Tilburg), Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2001, p. 59-60). Geen enkel rechtstelsel durft te beweren dat honderd procent zekerheid of natuurwetenschappelijke zekerheid wordt geambieerd. Zo dat al kentheoretisch mogelijk is, is dat binnen de tijds- en financiële kaders van een proces niet te realiseren. Doorgaans kent het strafrecht 'aantonen' als bewijsmaatstaf, het civiele recht 'redelijke mate van zekerheid of voldoende aannemelijk' en het bestuursrecht 'aannemelijk maken'.

Heeft deze theoretische zuiverheid in bewijsvermoeden, bewijslastomkering en bewijsmaatstaf enige praktische zin? Ja, om precies uit te drukken welke juridische eisen we stellen, wie nu de bewijsvoeringslast draagt en of het bewijsrisico wordt geëffectueerd. Dát het bewijsvermoeden van toepassing is op de verschillende schadeposten wordt niet betwist (r.o. 71). Dat betekent dat het bewijsrisico op het IMG rust en dat als de Afdeling na advisering door de STAB te weinig zekerheid heeft omtrent de invloed van de aardbevingen, de schadeposten moeten worden vergoed. Het criterium van een 'evident andere oorzaak' van schade brengt tot uitdrukking dat alleen tegendeelbewijs het bewijsvermoeden kan ontkrachten. Tsja, en wat het criterium 'aantoonbaar' uitdrukt, blijft lastig. Willen het IMG en de Afdeling aansluiten bij de bewijsmaatstaf van punitieve besluiten (bijv. ABRvS 30 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:4034, *JB* 2016/30, m.nt. Albers)? Nu de onschuldpresumptie van art. 6 EVRM geen parten speelt, lijkt dat een te hoge bewijsmaatstaf. Wij houden het er vooralsnog op dat het Panel wél een van het algemene bestuursrecht afwijkende, hogere, bewijsmaatstaf heeft nagestreefd, omdat 'aantonen' een ongebruikelijke standaard is en dat het in de rede ligt dicht bij de algemene civielrechtelijke maatstaf van ca. 75% zekerheid aan te sluiten. Uiteraard is een concreet dossier lastig op percentage te wegen, verweven als de beoordeling is met de waardering van het concrete bewijsmateriaal, maar meer duiding van de bewijsmaatstaf verdient de voorkeur. Zonder duiding van de (hogere) bewijsmaatstaf, dreigt het gevaar dat een belanghebbende te snel de bewijsvoeringslast krijgt toebedeeld en maar concrete aanknopingspunten voor twijfel moet aandragen, terwijl eerst moet worden bekeken of het IMG aan zijn bewijsvoeringslast heeft voldaan. Bestuursorganen mogen afgaan op het advies van een deskundige als zij zich van de zorgvuldigheid van het onderzoek hebben vergewist, maar daarbij moeten zij dus ook nagaan of het advies de hoge bewijsmaatstaf haalt. Met Hermans, Hooijer & Schuite, *O&A* 2021/45, par. 5 menen wij dat hier een kwetsbaar punt zit in de bestuursrechtelijke afhandeling van civielrechtelijke aansprakelijkheid.

6. Dan ons volgende punt. De Afdeling schakelt uiteindelijk de STAB in omdat appelland met behulp van een tegenrapport twijfel heeft gezaaid over de deugdelijkheid van het deskundigenadvies waarop het besluit is gebaseerd. De Afdeling acht zichzelf niet deskundig om de elkaar tegensprekende deskundigenadviezen te beoordelen, omdat daarvoor specifieke (technische en bouwkundige) deskundigheid nodig is (r.o. 82). Deze redenering is heel gebruikelijk voor de Afdeling en in dat opzicht al voldoende, maar het is niet de enige verantwoording die de Afdeling geeft. Zij merkt ook op dat dit de eerste zaak is waarin de toepassing van het bewijsvermoeden in hoger beroep aan de orde is en dat bij de rechtbank de discussie nog niet is gevoerd over de te onderscheiden concrete schadeplaatsen (bij de rechtbank voerde appelland meer in het algemeen aan dat er onvoldoende zekerheid was verkregen bij de weerlegging van het bewijsvermoeden, zo blijkt uit r.o. 4 en 5.11 van Rb. Noord-Nederland 18 mei 2020, ECLI:NL:RBNNE:2020:1935). Het kan zijn dat de Afdeling deze overwegingen toevoegt, omdat de Afdeling al vele gelijksoortige zaken ziet aankomen en niet de suggestie wil wekken de STAB 'standaard' in te schakelen als twijfel is gezaaid met behulp van een tegenrapport.

Dat de Afdeling besluit om gebruik te maken van de bevoegdheid uit art. 8:47 Awb, doet ons denken aan een andere zaak waarin de bewijswaardering en -maatstaf onduidelijk was en de Afdeling ook een gerechtelijke deskundige inschakelde (ABRvS 24 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1339, AB 2019/488, m.nt. A.C. Hendriks; Gst. 2019/127, m.nt. N.H. van Amerongen). Deze zaak ging over de ongeldigverklaring van een rijbewijs door het CBR, nadat een door het CBR ingeschakelde psychiater had beoordeeld dat sprake was van 'alcoholmisbruik in ruime zin'. Ook hier lagen deskundigenadviezen aan beide kanten. De vraag die ter discussie stond, was welke onderzoeksbevindingen voldoende bewijs leveren om tot deze diagnose te komen. De richtlijn van het CBR ('Richtlijn diagnostiek van stoornissen in het gebruik van alcohol in het kader van CBR-keuringen') gaf hier geen duidelijkheid over en psychiatrische beoordelingen verschilden onderling sterk. De Afdeling benoemde een psychiater als onafhankelijke deskundige, niet alleen voor een beoordeling van de feiten uit deze zaak, maar ook om algemene voorlichting te vragen. Op basis van deze voorlichting formuleerde de Afdeling algemene uitgangspunten en een (hogere) bewijsmaatstaf om ook in volgende zaken te gebruiken bij de beoordeling van deskundigenadviezen. Ondertussen is de richtlijn overigens gewijzigd, waar ook de algemene uitgangspunten uit deze uitspraak in terug zijn te vinden (gewijzigd juli 2020).

De parallel met deze CBR-zaak roept bij ons gedachten op over de vragen die de Afdeling stelt aan de STAB. In tegenstelling tot de CBR-zaak vraagt de Afdeling de STAB hier niet ook om 'algemene voorlichting', maar alleen om bij verschillende concrete schadeplaatsen na te gaan of evident en aantoonbaar een andere uitsluitende oorzaak dan mijnbouwactiviteiten ten grondslag ligt (r.o. 85-93 van de uitspraak vermeldt uitgebreid per schadeplaats de discussie tussen de deskundigen en de vraag aan de STAB). Geven

de per schadeplaats toegespitste antwoorden van de STAB de Afdeling straks voldoende houvast over het technische component en kan de Afdeling naar aanleiding daarvan de bewijsmaatstaf nader concretiseren? De beoordeling van de weerlegging van het bewijsvermoeden kan in ieder geval niet volledig worden uitbesteed aan de STAB. De vraag die voorligt, is namelijk niet enkel een technische maar óók een juridische, want het is de Afdeling die heeft te beoordelen of de mate van zekerheid overeenkomt met de bewijsmaatstaf, waarbij zij de normatieve aard van het bewijsvermoeden moet borgen. Overigens blijft het bijzonder dat de STAB voor antwoorden moet zorgen in het geval over bepaalde onderwerpen geen consensus bestaat onder deskundigen. De STAB is onafhankelijk, maar hoeft niet per se 'meer' of 'beter' deskundig te zijn dan deskundigen aan de kant van partijen.

7. Dan richten wij ons in onze laatste twee punten specifiek op de werkwijze en proceshouding van het IMG. Het valt op hoe in de werkwijze van het IMG elementen zijn te herkennen uit het algemene debat over deskundigenadvisering en -bewijs (aangewakkerd door de "Korosec-jurisprudentie", EHRM 8 oktober 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:1008JUD007721212), die positief zijn te waarderen vanuit het oogpunt van transparantie en zorgvuldigheid. In het oog springt dat het IMG op verzoek van een aanvrager een 'disclosure statement' met relevante informatie over de deskundige toestuurde. Hoewel we niet helemaal begrijpen waarom een 'disclosure statement' niet standaard wordt meegestuurd, is het al heel wat dat aanvragers op deze manier meer inzicht kunnen krijgen in de deskundigheid, ervaring en kwaliteit van de deskundige (zie meer uitgebreid B.J. van Ettehoven, 'De deskundige deskundige. Over registers en de 'disclosure statement'', O&A 2016/53). Daarnaast maakt het IMG gebruik van een toetsingskader om de onpartijdigheid van de deskundigen te beoordelen (zie r.o. 53). Voor een voortvarende afhandeling van de grote hoeveelheid verzoeken heeft het IMG veel deskundigen nodig, maar vaak zijn deskundigen met de geschikte expertise op een of andere manier in verband te brengen met de NAM, het CVW, het ministerie of het IMG en diens voorganger. Gezien deze realiteit en de essentiële rol van deze deskundige (maatwerk)beoordelingen, is het te waarderen dat het IMG al vooraf transparant is over de beoordeling van hun onpartijdigheid (zie ook positief op dit punt S. Schuite in zijn annotatie bij deze uitspraak in AB 2021/121). Tegelijkertijd is de vraag of dit toetsingskader bezwaren over onpartijdigheid, zoals die van appelland (r.o. 40), voldoende wegneemt. Daarin heeft het IMG onder tussen ook wel een lastige en niet te benijden positie, nu het vertrouwen zo sterk is beschadigd (zie uitgebreid over de schadeafhandeling in Groningen, G.M. Kuipers, *Beschadigd vertrouwen. Vertrouwenwekkend schadebeleid na door de overheid gefaciliteerde schade* (diss. Leiden), Deventer: Wolters Kluwer 2021 (nog te verschijnen), p. 179-294).

8. Op een ander punt zijn we minder positief. Vanuit de taak van het IMG om schade ruimhartig te compenseren, verbaast het dat het IMG zich op procedurele punten nogal star opstelt. Appelland draagt in hoger beroep aan dat de

deskundige die door de bezwaaradviescommissie is ingeschakeld, niet onafhankelijk en onpartijdig is. Het IMG heeft de vraag opgeworpen of appellant niet 'te laat' is met deze gronden (r.o. 48). Dat is op zich geen onterechte vraag, want het zou voor een nieuwe grond kunnen doorgaan (zie ook H.E. Bröring die vooruitblijkt in zijn annotatie bij de Rb-uitspraak). Het lijkt ons in het licht van de doelstellingen van de schadeafhandeling alleen niet *verstandig* om dit soort procedurele belemmeringen op te werpen. Zeker niet nu er ook nog sprake was van een fout aan de kant van het IMG dat slordig was omgesprongen met de 'disclosure statements' en per ongeluk het 'disclosure statement' van "de verkeerde Lubbers" had gestuurd. De Afdeling gaat gelukkig dan ook 'voorbij aan deze vraag'.

Ook op een ander procedureel punt steekt de houding van het IMG schril af bij de doelstellingen van de schadeafhandeling. Het IMG draagt aan dat appellant niet pas in hoger beroep een tegenrapport had mogen overleggen en dat het rapport daarom buiten beschouwing moet blijven (r.o. 77). Ook hierin gaat de Afdeling niet mee: het tegenrapport is een nadere onderbouwing van een al in beroep aangevoerde stelling over de onjuiste toepassing van het bewijsvermoeden. Ook is het niet in strijd met de goede procesorde of het verdedigingsbeginsel nu het IMG adequaat heeft kunnen reageren. Dat lijkt ons terecht. Het is immers nog niet uitgekristalliseerd wat precies van benadeelden mag worden gevraagd aan argumentatie en bewijslevering als zij procederen tegen besluiten van het IMG. Bij de rechtbank heeft appellant geprobeerd de achterliggende vraag over de bewijsmaatstaf aan te kaarten, maar de rechtbank oordeelde dat het nodig is om met specifieke aanknopingspunten te komen die twijfel zaaien over de bevindingen in het deskundigenrapport en suggereert ook dat een tegenrapport daarbij van nut kan zijn (r.o. 5.11 Rb-uitspraak). Appellant kiest daarom in hoger beroep een andere processtrategie en komt met een tegenrapport.

Dat de Afdeling op beide procedurele punten tegengas biedt aan het IMG, is wat ons betreft te prijzen. Ter voorlichting van bestuursorganen zou het geen kwaad kunnen de rechtsoverwegingen wat meer principieel te formuleren. Al in 2009 heeft de Afdeling immers afstand genomen van de strenge lijn dat overlegging van contra-expertises in hoger beroep steeds in strijd met de goede procesorde zou zijn (ABRvS 6 mei 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BI2952, AB 2009, 196, m.nt. A.G.A. Nijmeijer), maar dat lijkt niet zonder meer bij bestuursorganen te zijn doorgedrongen. Daarmee (en met de einduitspraak) kan de Afdeling ook de civielrechtelijke zorgen wegnemen dat belanghebbenden in een bestuursrechtelijke procedure tegen een onontwikkeld bewijsrecht of een door fuiken getekend procesrecht aanlopen (vgl. De Bock 2019).

Mr. N.H. van Amerongen & prof. mr. Y.E. Schuurmans