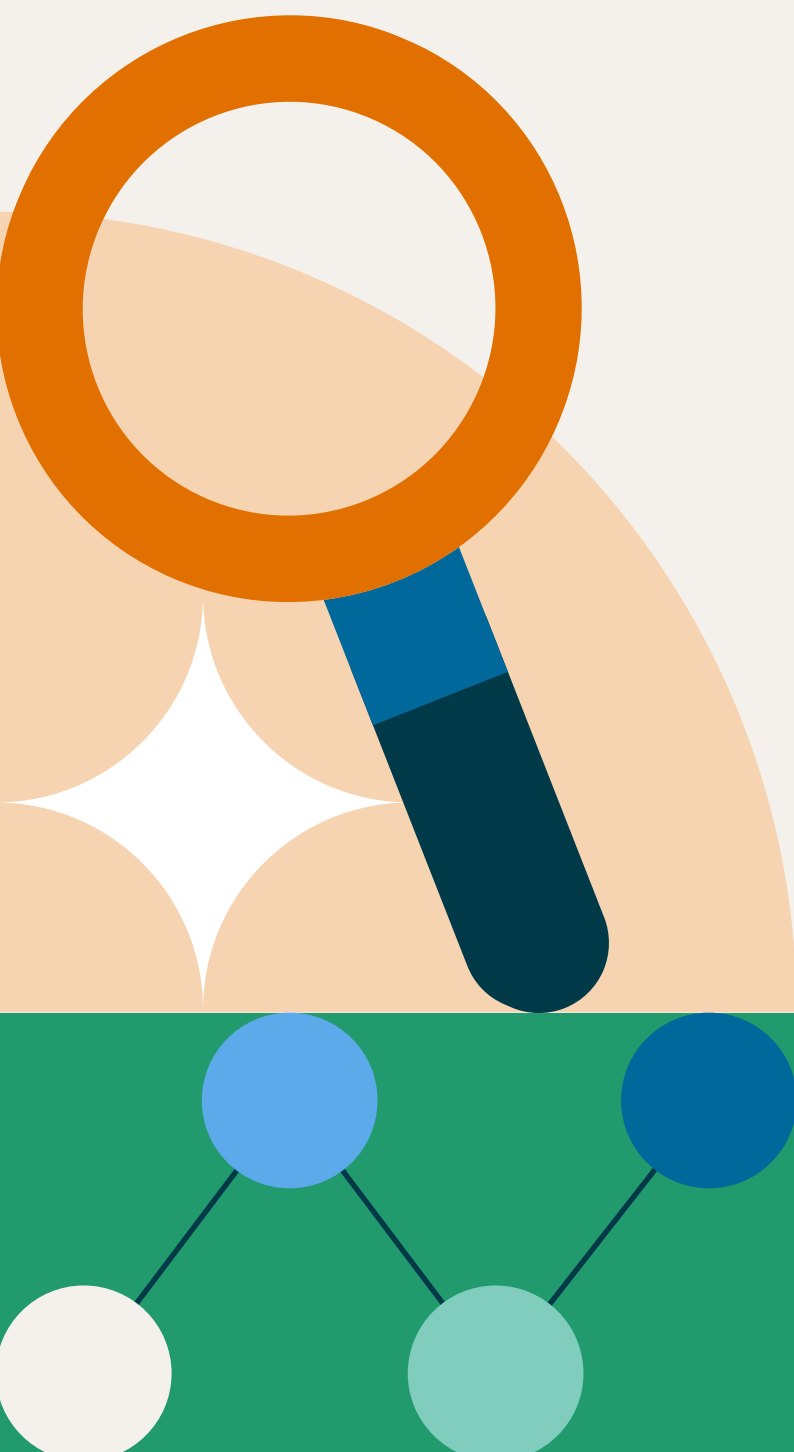


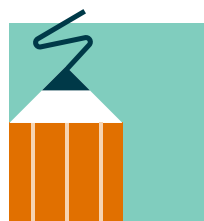
Van euforie tot misère: wat valt er te leren uit 'affaires'?

Een onderzoek naar het overheidsbeleid rond de afhandeling van schade als gevolg van de aardbevingen in Groningen in vergelijkend perspectief.



Augustus 2024

Mr.dr. G.S.A. Dijkstra
Prof.dr. F.M. van der Meer



**Staat
van de
Uitvoering**

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	1
Inleiding en aanleiding	3
1. Van euforie tot misère. Beschrijving en analyse uitvoering aardbevingsschade Groningerveld ...	6
1.1 Korte schets problematiek 'Groningerveld'	6
1.2 Het onderscheid privaat – publiek	8
1.3 Het gasgebouw	9
1.4 De uitvoeringsorganisatie van de afhandeling van de aardbevingsschade	11
1.5 Ontwikkelingen in de inhoudelijke normen ten aanzien van claims aardbevingsproblematiek	13
1.6 Ontwikkelingen in de rechtsbescherming van de benadeelden	14
1.7 Enkele specifieke uitvoeringsaspecten nader bekeken	15
1.7.1 Ongelijkheid in behandeling van gedupeerden	16
1.7.2 Inschakeling van externe deskundigen	17
1.7.3 Afhandeling van schadeclaims en uitvoeringskosten	18
1.7.4 Verschillende vormen van schades en ontwikkelingen daarin	19
1.8 Conclusies naar aanleiding van de Groninger case	20
2. Vergelijking en analyse van verschillende uitvoeringsproblemen ten aanzien van toekenning schadevergoeding	23
2.1 Inleiding en verantwoording	23
2.2 De selectie van Nederlandse cases	23
2.3 De Toeslagenaffaire	24
2.4 Overstromingsschade Zuid-Limburg	26
2.5 Winning van delfstoffen in andere Nederlandse gebieden dan Groningen	28
2.6 Het kanaal Almelo - De Haandrik in Overijssel	30
2.7 De vuurwerkramp Enschede	31
2.8 Buitenlandse cases ter vergelijking	32
2.8.1 Inleiding	32
2.8.2 De Duitse mijnbouw schadeafhandeling	33
2.8.3 De Robodebt affaire in Australië	33
2.8.4 Britse Post Office-schandaal of het Horizon IT schandaal	35
2.9 Een analyse van oorzaken en wijze van de schadeafhandeling van de gaswinning in Groningen met de besproken vergelijking cases	36
3. Wat kunnen wij leren? Conclusies en lessen	42
Bijlage 1: Overzicht van toepasselijke regelgeving	48

Bijlage 2: overzicht van respondenten	49
Bijlage 3: overzicht belangrijkste geraadpleegde literatuur, rapporten en overige bronnen	50
Colofon	51

Inleiding en aanleiding

Er doen zich veelvuldig ‘affaires’ voor die te maken hebben met ernstige problemen in de uitvoering van overheidsbeleid, met als gevolg een groot aantal gedupeerden. Grote affaires die in sterke mate de politiek-bestuurlijke en media-aandacht hebben getrokken en die deels nog steeds volop in de belangstelling staan (en nog niet volledig afgerond zijn). Te denken valt onder andere aan de Toeslagenaffaire en aan de afhandeling van de aardbevingsschade Groningen.

In beide cases gaan de oorzaken vele jaren terug in de tijd. In de problematiek van de aardbevingsschades Groningen dateren de oorzaken al uit de beginjaren ’60, na de vondst van het Groningerveld (1959) in Slochteren. Maar ook nadat de problematiek op de politiek-bestuurlijke agenda is verschenen, duurt de afhandeling zeer lang. Vaak is de afhandeling bovendien zeer kostbaar en zijn vele jaren na dato de gedupeerden nog steeds niet volledig gecompenseerd. Illustratief in dit verband is dat de laatste kolenmijnen in Limburg al beginjaren ’70 gesloten zijn. Er doen zich als gevolg van de mijnbouw tot op de dag van vandaag nog schades voor. Sterker nog. In de loop van 2024 zal de Commissie Mijnbouwschade hiervoor een apart loket openen, genaamd het instituut voor Mens, Milieu en Mijnbouw in Limburg (I3ML). Op het moment van het schrijven van dit rapport (zomer 2024) is het loket overigens nog niet geopend. Zo valt ook te verwachten dat de afhandeling van de aardbevingsschades Groningen nog vele jaren zal duren en er nieuwe schades kunnen ontstaan.

In dit rapport wordt een aantal van deze affaires geanalyseerd, met een nadruk op de aardbevingsproblematiek Groningen. Het eerste deel van dit rapport gaat daarop in. Daarnaast worden er ook andere affaires onderzocht, zowel nationaal als internationaal in het tweede deel. Nationaal betreft dit met name de Toeslagenaffaire, de vuurwerkramp Enschede, mijnbouw in andere gebieden dan Groningen, de overstromingsschade in Zuid-Limburg en de schades als gevolg van werkzaamheden aan het Twentekanaal. Internationaal komen het Post Office schandaal in het Verenigd Koninkrijk en de Australische Robodebt-affaire (vergelijkbaar met de Kindertoeslagaffaire in Nederland) aan de orde. De conclusies en lessen die uit deze verschillende affaires kunnen worden getrokken staan in het derde deel van dit rapport. Elk van de drie delen is ook afzonderlijk te lezen.

Dit rapport is geschreven in het kader van het interdepartementale onderzoek naar de ‘Staat van de Uitvoering’. Centraal in dit rapport staat de vraag wat geleerd kan worden uit ‘affaires’ die voortgevloeid zijn uit ernstige problemen in de uitvoering van het overheidsbeleid op het betreffende terrein. Over alle affaires die aan de orde komen, is al veel geschreven. Zo is er ten aanzien van de Groninger aardbevingsproblematiek een uitvoerige parlementaire enquête geweest. Maar de focus in deze parlementaire enquête lag in sterke mate op wat er in algemene zin met betrekking tot de gaswinning is gebeurd vanaf de ontdekking van het aardgasveld in Slochteren in 1959. De aandacht in de enquête was in beperktere mate gericht op de uitvoeringsproblematiek ten aanzien van de afhandeling van opgetreden schades. Er bestond daarom behoefte aan een onderzoek specifiek gericht op deze uitvoeringsproblematiek.

Daarbij paste uitdrukkelijk een dynamisch (oftewel historisch) perspectief. Dit impliceert niet enkel kijken naar de huidige situatie, maar vooral ook terugkijken naar de ontwikkelingen in die schadeafhandeling over de tijd heen, om zo de dynamiek in die schadeafhandeling te kunnen begrijpen. Welke oplossingen zijn op een bepaald moment gevonden en waarom zijn deze in de tijd opgevolgd door andere? Het startpunt daarbij is de aardbeving Huizinge (16 augustus 2012). Een

aardbeving van 3,6 op de schaal van Richter. Voor Nederlandse begrippen een aardbeving van grote omvang. Langzamerhand ontstond vanaf dat moment het besef dat deze aardbeving wel eens iets te maken kon hebben met de winning van aardgas in het Groningerveld. Bij de getroffen en inwoners van Groningen was dit besef er al eerder, maar sinds 'Huizinge' begon dit besef ook langzaam (met een grote nadruk op langzaam) door te dringen tot het algemene politieke en bestuurlijke discours. Sinds dat moment ontstond ook de vraag naar hoe de afhandeling van de schades uitgevoerd en geïmplementeerd moest worden. Er was behoefte dit uitgebreid in kaart te brengen en analyseren. In dit rapport wordt getracht daaraan vorm te geven.

Tevens bestond bij de opdrachtgevers ook een wens na te laten gaan wat er verkeerd is gegaan en hoe dit (met de kennis van nu) eventueel anders had gekund. Met daarbij als einddoel hieruit lessen te trekken. Niet enkel voor de uitvoeringsproblematiek Groningen, maar vooral ook in een veel breder opzicht; hoe als overheid om te gaan met schadevergoedingsproblemen waar de overheid op een of andere manier bij betrokken is. Hetzij zelf in sterke mate betrokken, hetzij op enige afstand als systeemverantwoordelijke voor de belangen van de Nederlandse samenleving. Daarbij was er ook de gedachte om naast een historische analyse wat betreft de gaswinning in het Groningse ook een internationaal en sectoraal vergelijkende component toe te voegen. Dit laatste heeft zich gemanifesteerd in een analyse van (enigszins) vergelijkbare cases wat betreft uitvoeringsproblemen in binnen- en buitenland.

Uiteraard zijn de verschillende zaken (affaires) moeilijk op alle punten met elkaar te vergelijken, maar er kunnen wel parallellen wat betreft de aanpak en de afhandeling van de affaires worden ontdekt. En deze overeenkomsten en verschillen kunnen dan ook leiden tot lessen om in het geval van toekomstige soortgelijke cases op een adequate wijze te kunnen opereren.

1. Van euforie tot misère. Beschrijving en analyse uitvoering aardbevingsschade Groningerveld

1.1 Korte schets problematiek 'Groningerveld'

Na de vondst van het enorme aardgasveld in de provincie Groningen in 1959 was de euforie groot en lag de nadruk vooral op de exploitatie en de institutionele vormgeving daarvan. Ook in de provincie Groningen was de euforie groot. Men verwachtte dat de aardgaswinning veel werkgelegenheid met zich mee zou brengen en mede daardoor veel financiële baten voor de provincie. In statistieken van de Europese Unie werd de provincie Groningen vaak aangeduid als de rijkste regio van de gehele Europese Unie. Daarbij werd de waarde van het aardgasveld toegeschreven aan de inwoners van de provincie. Duidelijk is nu dat de Groningers er niet of nauwelijks van profiteerden en dat de werkgelegenheid die gepaard ging met de aardgaswinning zeer beperkt was.¹ De aanvankelijke euforie sloeg om tot een gevoel van misère toen duidelijk werd dat er door de gaswinning aardbevingen plaatsvonden die voor veel bewoners schades opleverden. Dat gevoel van misère werd nog versterkt door de aanvankelijke ontkenning van de gaswinning als oorzaak van de aardbevingen en de schades. De afhandeling van de schades was vervolgens zeer schoorvoetend, traag en met vele barrières voor de gedupeerden. Tot op de dag van vandaag zijn er aardbevingen en is de afhandeling van de schades nog steeds niet goed geregeld. Het verloopt traag. Het gevoel van misère heeft zelfs geleid tot een diep wantrouwen. Wat zijn nu de oorzaken hiervan? Wat is er misgegaan in de institutionele structuur en bij de afhandeling van de schades? En vooral, wat kunnen wij hieruit leren voor andere, toekomstige situaties? Dat zijn de vragen die in hier centraal staan.

Het is een understatement te stellen dat de institutionele structuur van de gaswinning complex was en nog steeds is. Een ingewikkelde structuur met vele private (waaronder de oliemaatschappijen) en publieke participanten (waaronder de Nederlandse staat). Deze structuur omvat vele verschillende privaat-publieke arrangementen die door de parlementaire enquêtecommissie treffend in algemene zin wordt aangeduid als 'het gasgebouw'. Zoals in de inleiding op de verschillende rapporten gesteld, ligt de nadruk in dit onderzoek vooral op de uitvoering van de schadevergoedingsproblematiek en niet zozeer op de exploitatie van het Groningerveld. Maar wij zijn in ons onderzoek tot de conclusie gekomen dat een deel van de verklaring van de uitvoeringsproblematiek gelegen is in de complexiteit van dit gasgebouw. Vandaar dat wij in paragraaf 1.3 een schets geven van de structuur en het functioneren van het gasgebouw. Daaraan voorafgaand willen wij in paragraaf 1.2 een meer algemene beschouwing geven over de verschillende dimensies van het onderscheid privaat – publiek. De complexiteit van exploitatie en uitvoering hangt in het Groninger dossier in belangrijke mate samen met deze verschillende dimensies.

¹ Ironisch genoeg is er tegenwoordig wel de nodige werkgelegenheid die hiermee te maken heeft, maar het gaat daarbij vooral om het personeelsbestand van de instanties belast met schadeafhandeling en schadeherstel.

Wij willen een belangrijke kanttekening plaatsen bij de terminologie ‘Groninger problematiek’. Het aardgasveld bevindt zich in de provincie Groningen.² Maar de effecten van de aardgaswinning zijn ook (zij het in beperktere mate) te merken buiten de provincie Groningen, zoals in Drenthe en Fryslân. Het causale verband tussen de gaswinning van het Groningerveld en de schades die hier in de laatstgenoemde gebieden zijn ontstaan, is niet altijd even duidelijk. Verder was en is er in Drenthe gasopslag (vanuit het Groningerveld) in de plaats Norg en ook daar doen zich schades voor. Ook in delen van de provincie Fryslân, grenzend aan de provincie Groningen, deden zich (beperkte) schades voor. Gemakshalve gaan wij in dit rapport uit van de problematiek in de provincie Groningen, maar beseft moet worden dat de gevolgen van de winning zich ook ten dele buiten de provincie Groningen doen voelen.

In paragraaf 1.4 behandelen wij de kern van de problematiek in dit rapport, namelijk de uitvoering van de afhandeling van de aardbevingsschade Groningen. Daarbij starten wij in 2012, het moment van de aardbeving in Huizinge³. Belangrijk hierbij is dat tot 2019 de afhandeling van de schade primair privaatrechtelijk was (in handen van de oliemaatschappijen; de NAM) en vanaf 2019 publiekrechtelijk (in handen van publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen). In paragraaf 1.5 gaan wij in op de veranderingen in de van toepassing zijnde regelgeving, die steeds meer publiekrechtelijke elementen is gaan omvatten. Ook de uitvoering van de schadeafhandeling, die in paragraaf 4 aan de orde komt, is steeds meer publiekrechtelijk geworden. In paragraaf 1.6 gaan wij in op de ontwikkelingen in de rechtsbescherming (bevoegde rechter) van benadeelden. Ook deze ontwikkelingen kunnen worden beschouwd als ontwikkelingen in de richting van het publiekrecht. In paragraaf 1.7 stellen wij een aantal specifieke aspecten van de uitvoering aan de orde. Wij gaan achtereenvolgens in op de ongelijke behandeling van gedupeerden (1.7.1), de inschakeling van externe deskundigen (1.7.2), de afhandeling van schadeclaims en de uitvoeringskosten (1.7.3). Vervolgens behandelen wij het onderscheid tussen de verschillende typen schades en de afhandeling daarvan (1.7.4). Voor wat betreft de schades door de aardbevingen kunnen er drie typen schades worden onderscheiden:

- Fysieke schades aan woningen en gebouwen;
- Waardedaling van huizen en gebouwen als gevolg van de ligging in het aardbevingsgebied;
- Immateriële schade.

In paragraaf 1.8 trekken wij een aantal conclusies. Deze conclusies op basis van het Groningerdossier vormen samen met de conclusies in het tweede deel belangrijke bouwstenen voor de conclusies en lessen die centraal staan in het derde deel. In het tweede deel gaan we in op de vergelijking met andere binnenlandse en buitenlandse affaires. Daarbij wordt aandacht besteed aan de volgende affaires:

- De Toeslagenaffaire;
- Winning van delfstoffen (waaronder ook zoutwinning), ook in andere gebieden dan Groningen;
- De vuurwerkcramp Enschede;

² In de provincie Groningen wordt door de inwoners van de provincie de stad Groningen vaak aangeduid als ‘de stad’ of eenvoudigweg op zijn Gronings ‘stad’. Het geeft de centrale positie van de stad Groningen aan. De kern van het aardbevingsgebied bevindt zich echter grotendeels boven de stad Groningen, in gebieden die veelal betrekkelijk ruraal van karakter zijn (zeker in vergelijking met de Randstad). De stad Groningen heeft betrekkelijk weinig schade ondervonden van de aardbevingen.

³ Wij nemen in dit rapport de aardbeving in Huizinge als start van de uitvoering van de aardbevingsproblematiek. Wij geven toe dat dit enigszins arbitrair is. Ook daarvoor was er in Groningen onder de inwoners al het besef dat de gaswinning (aardbevings)schade teweeg kon brengen. En na de aardbeving in Huizinge duurde het nog geruime tijd voordat in politiek-bestuurlijke kringen het besef ontstond dat de aardbevingen wel eens iets met de gaswinning te maken kon hebben. Juist deze discrepantie tussen de perceptie en gevoelens van de Groningers en de perceptie in ‘Den Haag’ vormt een belangrijke kern van de problematiek Groninger ontevredenheid/frustratie. Dit laat onverlet dat ‘Huizinge’ een belangrijk moment vormde in het op de politieke agenda zetten van de aardbevingsproblematiek.

- Overstromingsschade in Zuid-Limburg;
- Het kanaaldrama Overijssel met vele schades.
- De Post Office affaire in het Verenigd Koninkrijk.
- De Robodebt affaire in Australië.

Dit rapport kent een drietal bijlagen. Bijlage 1 omvat een overzicht van de verschillende inhoudelijke normen die gelden in het Groningerdossier. Bijlage 2 omvat een overzicht van de respondenten. Bijlage 3 omvat een overzicht van de belangrijkste gehanteerde literatuur. In voetnoten is vervolgens verwezen naar de belangrijkste overige literatuur. Maar wij hebben nog meer rapporten en literatuur geraadpleegd. Omwille van de overzichtelijkheid hebben wij gemeend deze niet allemaal te vermelden in ons rapport.

1.2 Het onderscheid privaat – publiek

Dijkstra en Van der Meer betogen in hun artikel uit 2003 dat het onderscheid privaat – publiek verschillende dimensies, oftewel onderscheidingen kent. Een aantal van deze onderscheidingen benoemen wij hier. We benoemen alle dimensies voor alle volledigheid, alhoewel niet alle van deze dimensies even relevant zijn voor de Groninger casus. In de volgende paragrafen passen wij deze onderscheidingen toe op het Groningerdossier. Enigszins vooruitlopend op de diepere beschrijving en analyse geven wij voorbeelden uit de Groninger casus.

Privaatrechtelijke versus publiekrechtelijke rechtspersonen.

- Publiekrechtelijke rechtspersonen betrokken bij de Groninger casus zijn onder andere uiteraard de Staat der Nederlanden. Maar ook in een later stadium het Instituut Mijnbouwschade Groningen (een zelfstandig bestuursorgaan). Privaatrechtelijke rechtspersonen in de Groninger case zijn onder andere de Nederlandse Aardoliemaatschappij (de NAM; eigendom van oliemaatschappijen). Belangrijk voor wat betreft dit onderscheid zijn twee aspecten. In de eerste plaats de verantwoordingsstructuur. Een privaatrechtelijke organisatie dient verantwoording af te leggen volgens de regels van het Burgerlijk Wetboek. Naamloze en besloten vennootschappen leggen verantwoording af aan de aandeelhouders en verenigingen aan de leden. Publiekrechtelijke rechtspersonen aan de organen die daarvoor wettelijk in het leven zijn geroepen. De Rijksoverheid, dat wil zeggen de regering, dient verantwoording af te leggen aan het parlement. Bij zelfstandige bestuursorganen (zoals het IMG) is de verantwoordingsstructuur vaak complex en diffuus van aard.⁴

Organisaties met puur privaatrechtelijke bevoegdheden versus organisaties met privaatrechtelijke bevoegdheden met daarnaast ook publiekrechtelijke bevoegdheden.

- Alle publiekrechtelijke rechtspersonen hebben privaatrechtelijke bevoegdheden. Maar het omgekeerde is niet het geval. Zo heeft een privaatrechtelijke rechtspersoon als een bijzondere universiteit uiteraard privaatrechtelijke bevoegdheden, maar ook publiekrechtelijke bevoegdheden (waaronder de afgifte van wettelijk erkende diploma's). Voor zover wij in de

⁴ Het voert te ver in het kader van dit rapport hier verder op in te gaan.

Groninger casus na kunnen gaan, zijn er geen privaatrechtelijke rechtspersonen met publiekrechtelijke bevoegdheden.⁵

- Financiering via het marktmechanisme, dan wel financiering via belastingen en heffingen (met allerlei tussenposities). Een voorbeeld hiervan vormt een omroepvereniging in het publieke bestel zoals BNN/VARA. Een privaatrechtelijke rechtspersoon, in belangrijke mate gefinancierd uit publieke middelen. Deze dimensie lijkt in de Groninger casus ook geen rol te spelen. Eerder is het omgekeerde het geval. Via het marktmechanisme vergaren de oliemaatschappijen (NAM) geld dat ten dele (voor de helft van de opbrengsten) in de staatskas vloeit.
- Eigendomsverhoudingen, zo is de NS voor 100% eigendom van de Nederlandse staat. In dit geval gaat het om de staat die als aandeelhouder aandelen heeft in een naamloze of besloten vennootschap. De NS vormt hiervan slechts een enkel voorbeeld, maar de staat (maar ook provincies en gemeenten) is (mede) aandeelhouder van een groot aantal vennootschappen.⁶ Ten aanzien van het Groningerveld speelt eigenaarschap van de staat verschillende rollen. Zo is de staat aandeelhouder van GasTerra en voor 100% van Energiebeheer Nederland (EBN) die belast is met transport en opslag olie en gas. De Gasunie is belast met transport en beheer van olie en gas.
- Maar de Nederlandse staat heeft ook een geheel andere rol. De staat is eigenaar van het Groninger gasveld. In tegenstelling tot andere landen (zoals de Verenigde Staten) kent Nederland een wetgeving⁷ waarbij de private eigenaar van de grond geen eigenaar is van de delfstoffen die zich daaronder bevinden. De staat heeft dan de keuze de winning van de delfstoffen zelf in handen te nemen zoals (grotendeels) in het geval van de winning van kolen in Zuid-Limburg, of de winning in handen te geven van een privaatrechtelijke onderneming. Dat geschiedt dan in de vorm van het verlenen van een concessie, met daarbij uiteraard een groot aantal (financiële) voorwaarden en afspraken. Ten aanzien van het Groningerveld is de NAM de concessie verleend⁸.
- En in combinatie met veel van bovenstaande dimensies, de publieke verantwoording en systeemverantwoordelijkheid (onder andere in de rol van wetgever) berust bij de Rijksoverheid (de staat).

1.3 Het gasgebouw

Met de auto rijdend vanuit de Randstad via de A7 (Afsluitdijk) richting Duitsland komt men in de buurt van Slochteren een acht meter hoog monument tegen. Niet voor iedereen zal direct duidelijk zijn wat het is. Het vormt een weergave van een gasmolecuul. Een monument ter ere van de gaswinning geplaatst in 2009, vijftig jaar na de vondst van het Groningerveld. Het was een geschenk van de NAM, Gas Terra en de Gasunie. Gas Terra en de Gasunie vormen eveneens onderdelen van het gasgebouw waar wij hieronder op ingaan. Het zal niet verbazen dat met name sinds de aardbeving van 2012 dit monument nogal omstreden is en er een discussie wordt gevoerd om het af

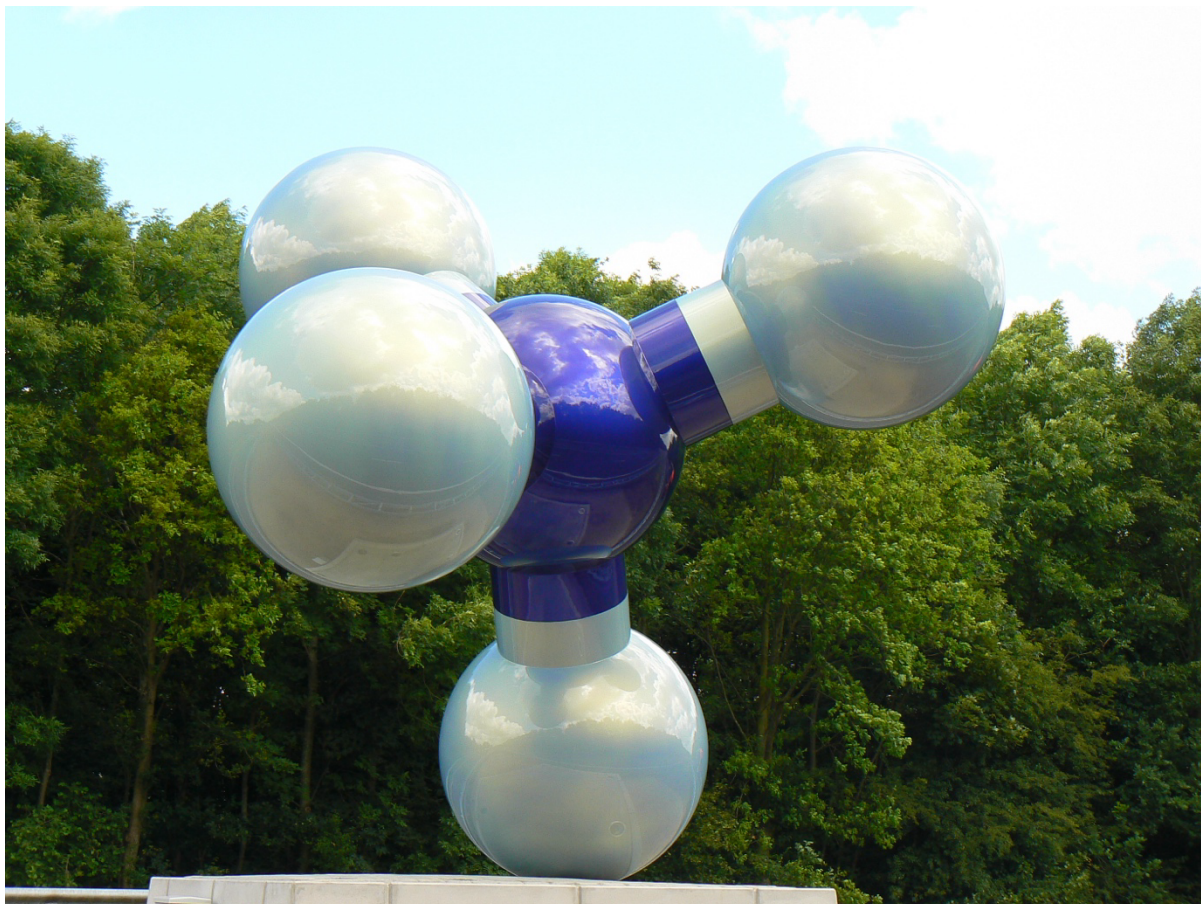
⁵ Onze terughoudendheid is ingegeven door de enorme complexiteit van het gasgebouw. Weinigen kunnen en konden deze constructie volledig doorgronden, mede ook vanwege het feit dat gedurende vele jaren bepaalde constructies geheim waren (de zogenaamde stille maatschap). Ook nu nog is niet alles bekend. Zo loopt er een arbitrageprocedure tussen de staat en de oliemaatschappijen over de verevening van schades en kosten.

⁶ Ook deze procedure volstrekt zich niet in de volle openheid. Dat is bij arbitrageprocedures in het algemeen het geval, maar in het Groningerdossier betreft het zaken van publiek belang.

⁷ Terug te voeren tot de Franse tijd.

⁸ Een eeuwigdurende concessie verleend in 1963. De vrij recente sluiting van het Groningerveld levert dan ook conflicten op tussen de staat en de NAM.

te breken. Vooralsnog staat het gasmolecuul nog steeds langs de A7, maar de betekenis van het monument heeft (zeker in Groningen) een andere lading gekregen.⁹



De exploitatie van het Groningerveld was (en is) in handen van de Maatschap Groningen. De Maatschap Groningen was een stille maatschap. Een (dergelijke) maatschap is geen rechtspersoon. De maatschap (en de overeenkomst die daaraan ten grondslag ligt) is niet openbaar en treedt ook niet als zodanig naar buiten (op verzoek van de betrokken oliemaatschappijen¹⁰). Beleid en verantwoordelijkheid voor de aardgaswinning in Groningen was in handen van de Maatschap Groningen, voor 60% van de NAM en 40% Energie Beheer Nederland (EBN). De samenwerkingsovereenkomst uit 1963 is pas in 2018 openbaar geworden nadat een toenmalige Groningse gedeputeerde de overeenkomst (vrij toevallig) vond in het Nationaal Archief.

Een centrale rol in het aardgasdossier speelt de Nederlandse Aardoliemaatschappij (NAM). De NAM is een BV opgericht in 1947.¹¹ De aandelen zijn 50% in handen van (het overkoepelende) Shell en voor 50% in handen van Exxon Mobil (moederbedrijf van Esso). Vanaf beginjaren '60 werd de exploitatie van het Groningerveld uitbesteed (concessie) aan de NAM. Dit betekent ook dat de NAM privaatrechtelijk aansprakelijk is voor mogelijke schades van de aardgaswinning.

⁹ Het monument krijgt een andere bestemming (bron: RTV Noord). Rijkswaterstaat (de eigenaar) heeft besloten dat het monument een andere plaats krijgt in verband met werkzaamheden aan de middenberm. Volgens Rijkswaterstaat heeft dat niets te maken met de discussie. Deze verklaring wordt niet door iedereen direct als geloofwaardig geacht.

¹⁰ De oliemaatschappijen waren bang voor hun onderhandelingspositie in andere delen van de wereld als deze constructie, met een grote deelname van de overheid, bekend zou worden.

¹¹ De aanleiding vormde de ontdekking van het olieveld bij Schoonebeek.

De verkoop van het Groninger gas is in handen van GasTerra¹². GasTerra is de grootste afnemer van het Groninger gas, een BV. Deze BV is voor 25% in handen van Esso Nederland, voor 25% van Shell Nederland, voor 40% van Energie Beheer Nederland BV (EBN: de Nederlandse staat is voor 100% aandeelhouder) en voor 10% rechtstreeks van de Nederlandse staat. Zorg voor het transport van het Nederlandse aardgas is de Gasunie, een NV voor 100% in handen van de Nederlandse staat.

Dat de constructie van het zogenoemde gasgebouw zeer complex is, moge uit het bovenstaande blijken. In de volgende paragraaf gaan wij in op de uitvoering in relatie tot het gasgebouw van de schadeclaims.

1.4 De uitvoeringsorganisatie van de afhandeling van de aardbevingsschade

Vanaf het moment dat de eeuwigdurende concessie werd verleend aan de NAM 1963, was de NAM verantwoordelijk voor eventuele schades als gevolg van de winning. In de eerste decennia van de aardgaswinning was er nog niet of nauwelijks sprake van schades. Later kwamen er wel aardbevingen, maar die werden door de NAM en de staat niet in verband gebracht met de gaswinning (althans dat werd niet openlijk toegegeven). Zoals eerder opgemerkt vormde Huizinge (16 augustus 2012) een omslagpunt. Conform het juridische kader lag schadeafhandeling in handen van de Nederlandse Aardoliemaatschappij (NAM). De uitvoering kwam (sinds 5 januari 2015) in handen van het Centrum Veilig Wonen (CVW). Het CVW handelde in opdracht van de NAM en stond onder toezicht van de Nationaal Coördinator Groningen, waarover hieronder meer. Voor de aardbeving in Huizinge werd ervan uitgegaan dat als gevolg van de gaswinning geen aardbevingen zouden kunnen ontstaan die schade aan het aardoppervlak kon veroorzaken. Het CVW heeft bestaan tussen 2014 en 2019. De grootste aandeelhouder van het CVW was ingenieursbureau Arcadis. Arcadis werkte ook samen met de NAM, reden waarom er kritiek kwam op de positie (maar ook het functioneren) van het CVW. De miljoenenwinsten van het CVW hebben tot kritiek en Kamervragen geleid.¹³

Sinds 2015 bestaat er de Nationale Coördinator Groningen / Tijdelijke commissie versterking (tot 1 juli 2023) / Dienst Nationaal Coördinator Groningen) ingesteld door de minister van Economische Zaken¹⁴. Later viel de Nationale Coördinator onder het ministerie van Binnenlandse Zaken en vervolgens weer onder het ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

De Nationale Coördinator Groningen bestaat nog steeds en heeft een omvangrijk personeelsbestand van 582 intern en 405 extern (717,5 fte)¹⁵. Deze beoordeelt of gebouwen in het gebied voldoen aan de veiligheidsnorm en gaat over de maatregelen die noodzakelijk zijn om aan deze norm te voldoen (in de vorm van subsidies voor bijvoorbeeld nieuwbouw). Besluiten worden genomen in mandaat namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Strikt genomen staat de Nationaal Coördinator buiten de problematiek waar het in dit rapport over gaat, namelijk de afhandeling van schadeclaims. Maar het is evident dat versterkingsoperaties en vergoeding van schades aan particulieren en bedrijven niet altijd los van elkaar kunnen worden gezien. Aanvankelijk

¹² Gas Terra is opgericht op 1 juli 2005 en vormt een afsplitsing van de Gasunie.

¹³ De aandeelhouders van het CVW waren Arcadis en verzekeringsmaatschappij CED. In het eerste jaar maakte het CVW een winst van twee miljoen Euro, waarvan de helft naar de aandeelhouders ging. Bron: RTV Noord (die zich baseerde op het jaarverslag dat is gedeponneerd bij de Kamer van Koophandel).

¹⁴ Oorspronkelijk de minister van Economische Zaken, werd later de minister van Economische Zaken en Klimaat. Of het ministerie met het aantreden van een nieuw kabinet nog een andere naam krijgt, is op het moment van schrijven van dit deelrapport nog niet bekend.

¹⁵ Bron: jaarverslag over 2023.

opereerden de instanties belast met versterking en de instanties belast met schadeafhandeling vrijwel volledig los van elkaar, later kwam er meer samenwerking, ook in de vorm van convenanten. Zie hiervoor de samenwerkingsconvenant Nationaal Coördinator en TCMG (11 september 2019), opgevolgd door het Samenwerkingsconvenant Nationaal Coördinator Groningen en IMG (10 maart 2021).

Alhoewel wij in dit rapport niet verder ingaan op de versterkingsoperaties en de vormgeving daarvan, is het evident dat ook het bestaan van twee redelijk van elkaar losstaande institutionele arrangementen de complexiteit vergroot en daarmee geen goede bijdrage levert aan de oplossing van de problemen. In eerste instantie was de afhandeling van de schades dus in handen van de NAM / CVW, maar dit gold ook de versterkingsoperaties van gebouwen (gericht op preventie). Vanaf 2016 komt de verantwoordelijkheid voor de versterkingsoperaties bij de Nationaal Coördinator Groningen te liggen, terwijl de afhandeling van de schades nog in handen van NAM / CVW bleef.

Op 31 januari 2018 nam minister Wiebes het Besluit mijnbouwschade Groningen. De afhandeling kwam in handen van de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen (TCMG). Een publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandig bestuursorgaan, geheel onafhankelijk van de NAM. Formeel werden de besluiten genomen door de minister, in mandaat door TCMG. Op 1 juli 2020 start het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG), het TCMG houdt op te bestaan. Het IMG neemt zelf formeel de besluiten. Het IMG is ook een publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandig bestuursorgaan. De bestuursleden van het IMG worden benoemd door de minister van Rechtsbescherming. De afhandeling van de mijnbouwschade valt onder de minister van Economische Zaken en Klimaat. Dit valt opmerkelijk te noemen. De reden voor de benoeming door de minister van Rechtsbescherming is gelegen in de onafhankelijkheid van het IMG ten opzichte van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

Wat uit bovenstaande beschrijving opvalt, is dat er op dit moment twee overheidsinstanties verantwoordelijk zijn voor de schadeafhandeling en schadeherstel Groningen. Natuurlijk zijn er samenwerkingsverbanden, maar geheel ideaal valt dit uiteraard niet te noemen. Om het nog complexer te maken, is er ook nog een derde overheidsinstantie, namelijk de Commissie Mijnbouwschade. Deze commissie opereert landelijk (en komt ook in het tweede deel naar voren), maar is ook verantwoordelijk voor mijnbouwschade Groningen, los van de gaswinning (zoals zoutwinning). Ook de overgang van verantwoordelijkheden van het ene ministerie naar het andere valt op. Respondenten hebben ons aangegeven dat dit ook de nodige problemen heeft veroorzaakt, bijvoorbeeld doordat sommige personeelsleden niet de overgang naar een ander ministerie wensten te maken.

Tenslotte willen wij ook wijzen op het personeelsbestand van beide organisaties (IMG en NCG). Het NCG heeft een personeelsbestand van 715,5 fte. Opvallend is de verhouding bij de NCG tussen intern en extern personeel. De NCG heeft een relatief groot aantal externe personeelsleden (405) versus 582 intern. De IMG heeft een personeelsbestand van 858 fte (jaarverslag over 2023), terwijl dit het jaar daarvoor 82 was. Het verschil schrijven zij grotendeels toe aan het feit dat 84 flexmedewerkers nu rechtstreeks door het IMG worden ingehuurd. Wat opvalt is dat beide organisaties behoorlijk omvangrijk zijn. In totaal 1500 medewerkers die zich bezighouden met schadeafwikkeling en schadeherstel. Maar er is nog een ander aspect dat wij naar voren willen brengen. Beide organisaties zijn in principe van tijdelijke aard. Voor beide organisaties levert dit interne problemen op ten aanzien van het vasthouden van deskundig personeel. Het IMG tracht overigens wel de eigen organisatie te behouden door te trachten het werkkerrein te vergroten en landelijk te maken. Uiteraard is het IMG daarbij afhankelijk van de besluiten die op ministerieel niveau worden genomen.

1.5 Ontwikkelingen in de inhoudelijke normen ten aanzien van claims aardbevingsproblematiek

In de loop der tijd is er een verschuiving van de puur privaatrechtelijke normering naar een afdoening met steeds meer publiekrechtelijke elementen waar te nemen. De kern van de inhoudelijke criteria voor beoordeling schadevergoeding blijft echter privaatrechtelijk (de onrechtmatige daad)¹⁶, maar die privaatrechtelijke kern krijgt steeds meer publiekrechtelijke elementen. Twee belangrijke veranderingen vallen hierbij op. Belangrijk hierbij is de Tijdelijke wet Groningen.

De eerste verandering betreft de bewijslastverdeling. Een belangrijk element van de onrechtmatige daad is dat de benadeelde dient te bewijzen dat bepaalde schades het gevolg zijn van acties (of nalaten) van de andere partij, de NAM (causaliteit).¹⁷ De benadeelde dient te bewijzen (aannemelijk te maken) dat schades (scheuren in het huis) veroorzaakt werden door de aardbevingen en dat die aardbevingen het gevolg waren van de gaswinning. Het bewijzen van deze causaliteit is dubbel lastig voor benadeelden. In de eerste plaats dat geruime tijd de causale relatie tussen gaswinning en aardbevingen door de overheid werd ontkend. Dat uitgangspunt is al een aantal jaren geleden verlaten. Maar ook het andere aspect van causaliteit is en blijft nog steeds heel lastig. Simpel gezegd, hoe kun je 'bewijzen' dat scheuren in jouw huis het gevolg zijn van de aardbevingen? Is uiteraard zeer lastig of wellicht onmogelijk. Waren de scheuren er al voor de aardbevingen?

Om deze bewijsproblemen voor benadeelden te verlichten, is de zogenaamde omkering van de aardbevingsschade ingevoerd ten aanzien van het Groninger gasveld. Deze omkering van de bewijslastverdeling is neergelegd in artikel 6:177a BW (2016) en geldt alleen voor het Groningerveld en niet voor andere winningen van delfstoffen in andere delen van ons land (en ook niet voor andere cases ten aanzien van schadevergoeding). Hiermee is voor het Groningerveld het element van causaliteit, als één van de essentiële elementen van de onrechtmatige daad, min of meer losgelaten. Niet meer hoeft de gedupeerde te bewijzen dat bepaalde schade het gevolg is van de aardbevingen door gaswinning. Het is de NAM (en de latere uitvoeringsorganisaties zoals het IMG) die moet bewijzen dat bepaalde schades juist niet veroorzaakt zijn door de gaswinning in het Groningerveld.

Een tweede belangrijke wijziging betreft de overgang naar het deels toekennen van forfaitaire bedragen. Dit houdt in dat voor bepaalde gebieden (op basis van postcodes) vrij standaard een bepaald maximum vaststaand bedrag aan schadevergoeding wordt toegekend. Een gedupeerde (of iemand die beweert gedupeerd te zijn) ontvangt op tamelijk eenvoudige wijze een bepaald bedrag aan schadevergoeding. Veelal is het inschakelen van schadedeskundigen dan niet noodzakelijk. In de loop der tijd zijn de forfaitaire bedragen verhoogd en is de kring van mogelijke gedupeerden ook vergroot. Overigens bestaat los daarvan altijd de mogelijkheid dat een bepaald maximum forfaitair bedrag voor een gedupeerde onvoldoende is. De gedupeerde kan dan aangeven in aanmerking te willen komen voor vergoeding van de werkelijke schade, waarvoor dan uiteraard wel inschakeling van (externe) deskundigen noodzakelijk is.

¹⁶ Artikelen 162 en volgende boek 6 Burgerlijk Wetboek.

¹⁷ Kort gesteld is de regel in het burgerlijk recht 'Wie stelt moet bewijzen'. In het bestuursrecht wordt vrij algemeen gesteld dat er sprake is van vrije bewijslastverdeling die uiteindelijk wordt bepaald door de bestuursrechter. L.M. Koenraad, Bewijzen in het bestuursrecht, Nijmegen 2023 geeft hiervan een meer genuanceerde beschouwing waarbij hij het begrip 'vrije bewijslastverdeling' liever vermijdt.

De achtergrond van beide inhoudelijke wijzigingen is gelegen in de maatschappelijke commotie. Benadeelden hebben grote problemen de (dubbele) causaliteit te bewijzen. De uitvoering verliep (en verloopt) traag, de kosten van de uitvoering zijn enorm hoog en er worden verschillende private deskundigen ingeschakeld die veelvuldig in vergelijkbare gevallen tot verschillende oordelen komen. Hieronder zullen wij deze uitvoeringsproblemen nader bespreken. Al deze inhoudelijke ontwikkelingen betekenen dat de formele inhoudelijke basis voor de schadeafdoening de onrechtmatige daad blijft, maar dat er steeds meer afwijkende elementen in komen, die als publiekrechtelijk gekenschetst kunnen worden (net zoals het geval is bijvoorbeeld bij huurrecht, arbeidsrecht en consumentenrecht).

1.6 Ontwikkelingen in de rechtsbescherming van de benadeelden

Zoals eerder aangegeven is de concessiehouder (de NAM) in juridische zin verantwoordelijk voor de afhandeling van schadeclaims. De juridische basis voor dergelijke schadeclaims wordt gevormd door het vraagstuk van de onrechtmatige daad (artikel 162 boek 6 Burgerlijk Wetboek). Dat betekent dat, als partijen er onderling niet uitkomen, de civiele rechter bevoegd is (rechtbank, hoger beroep Gerechtshof en in cassatie de Hoge Raad). Dat betekent dat een benadeelde direct de NAM aansprakelijk kon stellen en daarna direct naar de civiele rechter kon stappen. In 2015 is besloten tot de instelling van een speciale aardbevingskamer bij de rechtbank Noord-Nederland die als enige bevoegd is voor aardbevingsschades, maar wel uitdrukkelijk als civiele rechter.

Op 1 november 2016 is gekozen voor de instelling van de Arbiter bodembeweging. Als een soort laagdrempelige voorziening voor benadeelden, konden benadeelden naar de arbiter stappen, alvorens de gang naar de civiele rechter te maken. Het was uitdrukkelijk een keuze van de benadeelde. In formele zin was dit trouwens geen arbiter¹⁸, maar op basis van een samenwerkingsovereenkomst tussen de NAM, de Nationaal Coördinator Groningen en de minister is deze arbiter ingevoerd. De arbiter brengt advies uit aan de NAM en de NAM heeft verklaard zich hier *in beginsel* aan te houden.

Met de instelling van de TCMG en later de IMG werd gekozen voor de publiekrechtelijke uitvoering van de afhandeling van aardbevingsschades. Met deze overgang werd ook de bestuursrechter bevoegd (met een zekere overgangstermijn). De rechtbank Noord-Nederland werd als bestuursrechter als enige rechtbank (na de bezwaarschriftprocedure) bevoegd voor schadezaken aardbevingsschade Groningen. De Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State werd daarmee de hogere beroepsinstantie. Daarbij is gekozen voor een duaal stelsel. De betrokkene heeft de keuze tussen de weg via de civiele rechter (met de Hoge Raad als hoogste rechterlijke instantie) en de bestuursrechtelijke weg (met de Afdeling bestuursrechtspraak als hoogste rechterlijke instantie). De bestuursrechtelijke weg kent een lagere drempel dan de weg via de civiele rechter. Maar de slachtoffers van aardbevingsschade staat nog steeds de mogelijkheid open te kiezen voor de route via de civiele rechter (ook bij de rechtbank Noord-Nederland). Dit gebeurt (in beperkte mate) nog.

Belangrijk bij de bestuursrechtelijke weg is dat enkel degene met schade belanghebbende is en niet mede ook de exploitant (de NAM: in afwijking van artikel 1:2 Algemene wet bestuursrecht)¹⁹. Enkel degene die schade claimt kan dus in bezwaar en beroep. In 2023 is ook besloten door het IMG (in

¹⁸ Door partijen in een civielrechtelijk geschil kan worden overeengekomen een arbiter in te schakelen. Een arbiter volgens het Burgerlijk Wetboek. Die civielrechtelijke constructie zou dan worden gekozen door de NAM en de benadeelde zelf (en niet de staat).

¹⁹ De NAM kan zich dan ook niet als belanghebbende voegen in de procedure dan wel zelf in bezwaar of beroep gaan als belanghebbende.

overeenstemming met de staatssecretaris) dat verweerder (IMG) niet meer in hoger beroep gaat tegen voor verweerder negatieve uitspraken van de rechtbank Noord-Nederland.²⁰

Wij willen in deze paragraaf ook nog twee civielrechtelijke uitspraken noemen. De Hoge Raad heeft op 19 juli 2019 bepaald dat EBN (voor 100% in handen van de staat) voor bepaalde schades (mede) verantwoordelijk naast de NAM. De staat is onder bepaalde omstandigheden medeverantwoordelijk, enkel de burgerlijk rechter is daarvoor bevoegd. Het betreft immers geen bestuursrechtelijk conflict tussen overheid en burger.

Verder is van belang een uitspraak van het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden van 17 december 2019 (in cassatie bevestigd door de Hoge Raad) dat gedupeerden ook deels recht hebben op immateriële schadevergoeding. Deze uitspraak heeft ook verdere doorwerking gehad op de bestuursrechtelijke afhandeling van schades.

Tenslotte willen wij in deze paragraaf nog ingaan op de discussie over de bestuursrechtelijke versus de civielrechtelijke rechtsbescherming. Zoals hierboven is aangegeven is de nadruk steeds meer komen te liggen op de bestuursrechtelijke rechtsbescherming van gedupeerden, mede ook gezien de lagere drempel voor gedupeerden. In de literatuur woedt daarbij wel een discussie tussen de bestuursjuristen en de civilisten. Civilisten zoals de gezaghebbende Van Dunné benadrukken ook de voordelen van de civielrechtelijke rechtsgang. Dit laat onverlet dat de publiekrechtelijke weg voor de gedupeerde een veel lagere (financiële) drempel kent en verreweg het merendeel van de gedupeerden de bestuursrechtelijke rechtsgang kiest.

Maar ook de publiekrechtelijke benadering kent wel enkele nadelen (ten opzichte van de privaatrechtelijke). Zo zijn er aparte procedures voor de schadecomponenten (gebouwschade; waardedaling, immateriële schade) en gelden er hogere eisen aan motivering en zorgvuldigheid van genomen besluiten. Per saldo zijn er ook hogere afhandelingskosten door de inschakeling van externe deskundigen. Bovendien maakt de angst voor precedentwerking maatwerk lastig, werkt het vertragend en is het soms een contraproductief resultaat op voor de benadeelde burger. Geheel onomstreden is de ontwikkeling naar de meer publiekrechtelijke afdoening dan ook niet.

Het voert te ver hier verder op in te gaan. Wel valt op dat, gezien het uitgebreide literatuuroverzicht, de parlementaire enquêtecommissie het omvangrijke boek van Van Dunné over de aardbevingsproblematiek Groningen (kennelijk) niet geraadpleegd is.

1.7 Enkele specifieke uitvoeringsaspecten nader bekeken

In voorafgaande paragrafen is ingegaan op de verschillende ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan voor wat betreft de structuur van de uitvoering, de inhoudelijke normen en de rechtsbescherming. Deze ontwikkelingen hebben belangrijke consequenties gehad die wij hieronder willen bespreken. Wij onderscheiden hierbij de ongelijkheid in behandeling van gedupeerden (1.7.1), inschakeling van externe deskundigen (1.7.2), de afhandeling van schadeclaims en uitvoeringskosten (1.7.3) en de onderscheidingen tussen de verschillende vormen van schades en de ontwikkelingen daarin (1.7.4).

²⁰ Hoger beroep bracht voor benadeelde aanmerkelijke kosten met zich mee en bovendien een lange periode van onzekerheid. Van de zijde van het IMG werd in hoger beroep de landsadvocaat ingeschakeld, uiteraard ook met aanmerkelijke kosten.

1.7.1 Ongelijkheid in behandeling van gedupeerden

Aanvankelijk was de schadeafhandeling in handen van de NAM, een privaatrechtelijke organisatie. Inhoudelijke normen (de onrechtmatige daad uit het BW) en de rechtsbescherming (civiele rechter) waren puur privaatrechtelijk. Nadat duidelijk was dat de aardbevingen een gevolg waren van de gaswinning (met name na aardbeving Huizinge, 2012) begon de NAM met het uitkeren van schadevergoedingen aan gedupeerden. Aanvankelijk, zo kwam uit onze interviews naar voren, was de NAM daarbij soepel voor wat betreft de toekenningen. De NAM ging er ook vanuit dat het aantal gedupeerden zeer beperkt was. De eerste gedupeerden die zich meldden, waren met name degenen die het ergst getroffen waren en in het kerngebied van de aardbevingen woonden. Gegeven ook de moeizame erkenning van de relatie aardgaswinning en aardbevingen, was er in deze fase nog niet zoveel politiek-bestuurlijke aandacht. Deze gedupeerden kregen betrekkelijk geringe bedragen aan schadevergoeding van de NAM, de bedragen liepen in de enkele duizenden euro's. De gedupeerden gingen akkoord met de bedragen en tekenden een vaststellingsovereenkomst. Een vaststellingsovereenkomst betekent simpel gezegd dat zij akkoord gingen en op de hoogte van de vastgestelde juridisch niet meer terug konden komen. In de loop der jaren werd de NAM geconfronteerd met een stijging van het aantal verzoeken om schadevergoeding. Dit heeft als consequentie gehad dat de NAM (met later ook inschakeling CVW) terughoudender werd in de toekenning van schadevergoedingen. Zeker nadat de aardbevingsproblematiek steeds duidelijker op de politiek-bestuurlijke agenda kwam, werd de afhandeling van de schadevergoeding steeds meer publiekrechtelijk, werd de toekenning van schadevergoeding steeds soepeler en werden steeds hogere bedragen uitgekeerd. Ook zeker na de invoering van forfaitaire bedragen en het hanteren van postcodes als uitgangspunt. Dit heeft ook in de media wel geleid tot een zekere omslag in het denken. Illustratief zijn de berichten over de eigenaren van huizen in het Zuid-Groningse dorp Haren. Een tamelijk welgesteld dorp met (waarschijnlijk) weinig aardbevingsschades. De kern van het aardbevingsgebied ligt juist boven de stad Groningen. Er werd hen soms op vrij eenvoudige wijze bedragen van 30 tot 35 duizend euro schadevergoeding toegekend. Over de vraag of deze bedragen terecht zijn, willen wij hier niet ingaan. Maar wel valt het enorme contrast op met de schadevergoedingen aan de gedupeerden die zich als eerste meldden bij de NAM. Wonend in het kerngebied van de aardbevingen, die enkele duizenden euro's schadevergoeding kregen. Essentieel hierbij is dat zij de vaststellingsovereenkomst hebben getekend en daar in principe niet meer juridisch op terug kunnen komen. Wel bevat de Tijdelijke wet Groningen voor dit type gevallen een hardheidsclausule (artikel 2 lid 5), maar deze is zeer strikt geformuleerd en kan weinig worden toegepast. Ook ten aanzien van de afhandeling van bezwaarschriften is de IMG soepeler geworden. Maar degenen die in beroep zijn gegaan bij de bestuursrechter kunnen daarvan niet profiteren. Immers hun beslissing op bezwaar staat juridisch vast. Wat in beroep bij de bestuursrechter opvalt, is het hoge percentage ingetrokken beroepen. Dit hoge percentage heeft te maken met het feit dat de IMG veelvuldig tracht met de gedupeerde tot een schikking te komen (indachtig de soepeler koers in bezwaar). Maar de gedupeerde die toch vasthoudt aan een uitspraak van de bestuursrechter, krijgt dan te maken met het feit dat de bestuursrechter uit moet gaan van de situatie en beleid ten tijde van de beslissing op bezwaar.²¹

Een volgende vorm van ongelijke behandeling betreft de voortdurende verandering van inhoudelijke normen, waaronder bouwtechnische normen en milieunormen. Dit kan betekenen dat bijvoorbeeld de ene kant van de straat als eerste gekeurd wordt volgens een bepaalde norm en de andere kant van de straat op een later moment volgens andere normen. Terwijl het om wellicht dezelfde typen

²¹ Dit wordt in het bestuursrecht de *ex tunc* toets genoemd.

huizen gaat, krijgt dan de ene helft van de straat een (soms beperkte) schadevergoeding, terwijl de andere helft van de straat volledige nieuwbouw krijgt volgens de nieuwste bouwnormen en op duurzame energiezuinige wijze gebouwd. Het betreft verschillen in behandeling die inhoudelijk niet te verklaren zijn, maar vooral te maken hebben met de geldende normen ten tijde van de beoordeling. Kortom, de opeenvolging in de tijd van bouwnormen, heeft geleid tot ongelijke behandeling van gedupeerden.

Een laatste vorm van ongelijke behandeling betreft de inschakeling van externe deskundigen die de schade beoordelen. Het IMG en haar voorgangers, maken gebruik van een groot aantal externe deskundigen. In de volgende sub paragraaf gaan we daar verder op in. De ene deskundige hanteert een strengere of soepelere lijn dan de andere, hetgeen eveneens leidt tot ongelijke behandeling van gedupeerden.

De bovenstaande verschillen in behandeling hebben geleid tot grote commotie onder gedupeerden. De commotie was zo groot dat de sociale cohesie in veel (soms kleine) gemeenschappen er in zeer sterke mate onder leed. Dorpsgenoten die als gevolg van verschillen in behandeling, niet meer met elkaar spraken. De sociale gevolgen hiervan zijn door enkele van onze respondenten nadrukkelijk benoemd. Staatssecretaris Vijlbrief heeft hiervoor de Commissie Van Geel ingesteld. De Commissie Van Geel²² heeft deze verschillen uitdrukkelijk naar voren gebracht en onderzocht. Het rapport is door staatssecretaris Vijlbrief overgenomen. De commissie constateert dat er bij het individuele oplossen van verschillen weer nieuwe verschillen ontstaan. De commissie pleit er dan ook voor te trachten te zorgen voor een veilige en duurzame leefomgeving en wonen voor alle gedupeerden. Het IMG heeft sindsdien ook verschillende pogingen ondernomen om verschillen op te lossen door bijvoorbeeld de ergste ongelijke behandelingen binnen dorpen, op te lossen. In haar jaarverslag over 2023 geeft het IMG aan dat er een nieuw beleid komt waarin het daadwerkelijk herstel van woningen centraal staat. Er wordt meer gewerkt met vaste vergoedingen, naast de mogelijkheid te komen tot maatwerk. Er komen ook mogelijkheden tot het doen van aanvragen Aanvullende Vaste Vergoeding. Wel heeft staatssecretaris Vijlbrief aangegeven dat hij alle besluiten van IMG en voorgangers niet kan laten herzien. Eind 2024 zal deze regeling stapsgewijs worden ingevoerd.

1.7.2 Inschakeling van externe deskundigen

Er wordt op grote schaal gebruik gemaakt van de inschakeling van externe deskundigen. Deze sub paragraaf vormt daarmee in zekere zin de overgang tussen de sub paragrafen 1.7.1 (ongelijkheid van behandeling van gedupeerden) en 1.7.3 (afhandeling claims en kosten van de uitvoering). Immers de inschakeling van externe deskundigen kan leiden tot ongelijke behandeling en is in belangrijke mate medeverantwoordelijk voor de hoge uitvoeringskosten.

Eenvoudige zaken worden (tegenwoordig) op vereenvoudigde wijze afgehandeld, maar voor de complexere zaken is het noodzakelijk om deskundigen in te schakelen²³. Het TMCG beschikte niet over voldoende deskundigen (het IMG ook niet). Onafhankelijke deskundigen krijgen daarmee een belangrijke plaats in de procedure. Het TMCG wilde een groot aantal onafhankelijke deskundigen inschakelen. Er blijken ongeveer 20 interesse te hebben. In juli 2018 start een openbare aanbestedingsprocedure voor onafhankelijke deskundigen. Vanaf 18 juli 2018 worden de strenge

²² Rapport Veilig, schadevrij en verduurzaamd, Verschillencommissie onder leiding van Pieter Van Geel, 2023.

²³ Alhoewel ook de rechter de mogelijkheid heeft zelf deskundigen in te schakelen wordt door de rechtbank daar slechts in zeer beperkte mate gebruik van gemaakt.

eisen voor onafhankelijk deskundigen bijgesteld en zijn sindsdien vergelijkbaar met eisen aan onafhankelijk deskundigen van de rechtbank. Vanaf 19 oktober 2018 zijn er vier partijen die onafhankelijke deskundigen zullen inzetten, na afronding van de aanbestedingsprocedure (meer dan 15 deskundigen). Uiteindelijk heeft de openbare aanbestedingsprocedure geen succes. Besloten wordt verschillende private bureaus en individuele deskundigen in te huren. Het levert de inschakeling van een groot aantal deskundigen op. Dat leidt tot hoge kosten voor de gemaakte inhuurkosten. Tevens heeft dit tot gevolg gehad dat er grote verschillen zijn tussen de beoordelingen door verschillende deskundigen. Huizen in dezelfde straat, met vergelijkbare schade, werden vaak verschillend beoordeeld.

Deze taxatie is een complexe zaak. Hoe groot schade aan een woning is, valt nog redelijk goed vast te stellen. Maar de cruciale vraag is, als eerder gesteld, in hoeverre deze schade is toe te rekenen aan aardbevingen die op hun beurt het directe gevolg zijn van de aardgaswinning. Met name ten aanzien van de causale relatie tussen schade en aardgaswinning verschillen de verschillende bureaus nogal eens van mening. Het kan voorkomen dat in dezelfde straat er twee huizen zijn met dezelfde schade. Bij het ene huis wordt het ene bureau ingeschakeld (en vindt op grond van een positief oordeel een vergoeding plaats) en bij het huis aan de overkant vindt op basis van het oordeel van een ander bureau geen vergoeding van schade plaats. De omkering van de bewijslast maakt het uiteraard wel simpeler, maar zeker bij complexe zaken is dat niet altijd het geval.

1.7.3 Afhandeling van schadeclaims en uitvoeringskosten

Het schadeprotocol dat betrekking had op afhandeling door NAM/CVW was op 31 maart 2017 afgelopen. Sinds die tijd was de afhandeling schadeclaims grotendeels stil komen te liggen tot het aantreden TCMG. In de periode dat de NAM / CVW schades behandelde zijn er 95.000 schademeldingen binnengekomen en is voor ongeveer 404 miljoen euro schadevergoeding toegekend door de NAM.

Het TCMG kreeg vanaf de start op 19 maart 2018 direct te maken met 13.376 schademeldingen, waarvan 12.500 schademeldingen niet of nauwelijks waren behandeld. Op 3 mei 2018 zijn er 1.700 extra schademeldingen binnen gekomen. Op 1 juni 2018 zijn er 200 schadeopnames per week en 16.000 openstaande schademeldingen. Op 18 juli 2018 zijn er sinds de start 250 besluiten genomen over schadevergoeding. Bij toegekende schadevergoeding krijgen betrokkenen 250 tot 500 euro overlastvergoeding en wettelijke rente. Op 7 september is er vanaf het ontstaan van het TCMG 1,8 miljoen euro schadevergoeding toegekend. Op 27 december 2018 zijn er iets minder dan 20.000 schademeldingen binnengekomen (inclusief de nog openstaande meldingen van het CVW). Er zijn 5.863 schade-opnames gedaan en er zijn 2.463 besluiten genomen door het TCMG. Uitgekeerd is een bedrag van 8 miljoen Euro. Op 19 maart 2019 wordt er meer afgehandeld aan schademeldingen dan er binnenkomen. Wel staan er nog bijna 16.000 schademeldingen open. Er is sprake van een nieuwe beving in Westerwijtwerd. In een week daarop zijn er 2.800 meldingen binnengekomen (22 mei 2019). Er is daarna sprake van een groei van het aantal schademeldingen. Wekelijks komen er 600 meldingen binnen (17 oktober 2019). Op 17 december 2019 staan er nog ruim 17.000 schademeldingen open. Het grootste gedeelte is het afgelopen half jaar ingediend. De stand van zaken is op 23 maart 2020 dat de toegekende schadevergoeding in een jaar 139,5 miljoen euro bedraagt. Er was sprake is van een grillige ontwikkeling in aantal ingediende schadeclaims.

Aanvankelijk bedroegen de uitvoeringskosten (inclusief opstart) van het TCMG 47 miljoen euro. In maart 2020 bedroegen de uitvoeringskosten 106,5 miljoen euro. Inmiddels zijn de uitvoeringskosten

voor de complexe zaken (waar externe deskundigen bij ingeschakeld worden) ongekeerd hoog gestegen. Onlangs zijn in media (Dagblad van het Noorden 11 april 2023 en officiële rapporten) details bekend geworden over de afhandeling van de vergoeding voor de aardbevingsschade Groningen. Een jaar geleden bedroegen de uitvoeringskosten 0,74 euro per uitgekeerde euro aan schadevergoeding aan de gedupeerden. Dat hoge bedrag is al op zich al absurd. Van iedere 1.74 euro gaat dus 0,74 euro aan de uitvoering en slechts 1 euro aan de gedupeerden. Maar het afgelopen jaar is het van kwaad tot erger gegaan. Van de 2,42 euro ging nu 1,42 naar de uitvoeringskosten (in die gevallen waarin externe schade-experts werden ingeschakeld) en slechts 1 euro naar de gedupeerden. Dit betekent een steeds schevere verhouding tussen uitvoeringskosten en daadwerkelijk uitgekeerde bedragen, alhoewel er nog wel onduidelijkheid is over de opbouw van de werkelijke uitvoeringskosten.²⁴ In het jaarverslag van het IMG wordt gesteld dat in 2023 euro toegekend werd aan gedupeerden. Er werd in 2023 240,3 miljoen aan uitvoeringskosten gemaakt.

Het IMG geeft aan dat dit een enigszins vertekend beeld is. Maar hoe hoog de gemiddelde uitvoeringskosten nu precies zijn, duidelijk is dat de uitvoeringskosten in verhouding tot de uitgekeerde bedragen zeer hoog zijn en dat daarnaast het op zijn zachts gezegd niet goed gaat met de uitvoering. Wat zijn nu die uitvoeringskosten?

De uitvoeringskosten omvatten ruwweg drie elementen. Het betreft de kosten van de uitvoeringsorganisatie, de kosten van de inschakeling van commerciële deskundigen en de kosten van de advocaten die in procedures de uitvoeringsorganisatie (het Instituut Mijnbouwschade Groningen; IMG) bijstaan en vertegenwoordigen. Zoals hierboven al aan de orde kwam is de IMG een tamelijk omvangrijke organisatie. In januari 2023 waren dat er 897 (858 fte). Dat lijkt uiteraard een vrij omvangrijke overheidsdienst met voldoende middelen. Maar het IMG blijkt onvoldoende expertise in huis te hebben om zelfstandig deze taak uit te voeren. Het IMG blijkt daarom in belangrijke mate te leunen op allerlei commerciële bureaus om de schade te taxeren die veroorzaakt is als gevolg van de aardgaswinning. Deze inhuur van externe expertise (ook van advocaten) was mede in sterke mate verantwoordelijk voor de relatief hoge uitvoeringskosten.

1.7.4 Verschillende vormen van schades en ontwikkelingen daarin

Voor wat betreft de schades door de aardbevingen kunnen, zoals aangegeven in de inleiding, drie typen schades worden onderscheiden:

- Fysieke schades aan woningen en gebouwen;
- Waardedaling van huizen en gebouwen als gevolg van de ligging in het aardbevingsgebied;
- Immateriële schade.

Het IMG stelt in het jaarverslag over 2023 het volgende: 'Het IMG heeft in zijn korte bestaan inmiddels 200.000 meldingen voor fysieke schade, bijna 120.000 meldingen voor waardedaling en ruim 70.000 meldingen voor immateriële schade afgehandeld.' De nadruk in dit rapport en in de verschillende berichten in de media (en in het politiek-bestuurlijke discours) lag vooral op de fysieke schades. De beide andere vormen van schades zijn daarbij relatief beperkt voor wat betreft de

²⁴ Zie Dijkstra en van der Meer 2023.

omvang van de schadevergoeding²⁵. Opvallend is trouwens dat ongeveer de helft van de beroepen wordt ingetrokken. Het betreft vooral zaken waarin gedupeerde en IMG onderling tot overeenstemming komen voordat de rechtbank tot een uitspraak komt.

In haar jaarverslag over 2023 meldt het IMG het volgende. In 2023 zijn er 1.172 bezwaren ingediend ten aanzien van fysieke schades (lees: schade aan woningen en gebouwen). Procedures gaan vrijwel alleen over schades aan woningen. Ook onder andere woningbouwcorporaties en overheden (waaronder ook waterschappen) hebben schades. Maar dit leidt vrijwel nooit tot procedures omdat in der minne wordt geschikt. Dat betekent dat in 5,2% van de gevallen tegen een besluit bezwaar werd ingesteld. In 162 gevallen werd beroep ingesteld (waarvan 64 beroepen niet-tijdig beslissen en in 2023 werd in 13 gevallen hoger beroep ingesteld door de gedupeerde.²⁶ Het IMG geeft in haar jaarverslag aan sinds 2020 te zijn begonnen met vergoeden van waardedaling van woningen die in het aardbevingsgebied liggen, met name dan uiteraard in het kerngebied. Tegen dergelijke besluiten zijn in 2023 in totaal 691 bezwaren ingediend en 18 beroepen ingesteld, alsmede 4 hoger beroepen. Sinds 2021 is het IMG gestart met het vergoeden van immateriële schades.²⁷ Tot 2023 zijn in totaal 72.000 aanvragen ingediend. In 2023 was er sprake van 16.000 besluiten van het IMG op dit punt. Er kwamen in 2023 3.223 bezwaarschriften binnen. En vervolgens in dat jaar 29 beroepen.

In deze sub-paragraaf hebben wij aangegeven dat er naast fysieke schades ook twee andere vormen van schade zijn. Wel moet worden benadrukt dat het vooral de fysieke schades zijn die het meest belangrijk zijn in de discussies, zowel qua aantallen schades, als qua hoogte van de vergoedingen. Ook bij de beroepen bij de rechtbanken spelen deze beide andere vormen van schades slechts een geringe rol. Dat de nadruk in de discussies ligt op wat de fysieke schades wordt genoemd, valt dan ook zeker ook voor wat betreft dit rapport goed te beargumenteren.

1.8 Conclusies naar aanleiding van de Groninger case

Met de kennis van nu, om maar een gemeenplaats te hanteren, valt het op dat er sprake was van een grote mate van naïviteit in het Groningerdossier. Achteraf gezien was het naïef te denken dat de gaswinning geen schades op zou leveren. Eveneens was het naïef te denken dat de aardbevingen geen gevolg waren van de gaswinning. Wellicht dat bij de start van de exploitatie, beginjaren '60, betrokkenen dit nog niet hadden kunnen beseffen. Maar in de loop van vele decennia had dit besef wel door kunnen dringen tot beleidsmakers. Pas na de aardbeving in Huizinge drong dit besef door, maar dan ook nog geleidelijk. Bij gedupeerden en hun vertegenwoordigers was dit besef er al veel eerder. Dit zal ook ongetwijfeld te maken hebben gehad met de mogelijke financiële gevolgen voor de exploitant en de overheid. Daarbij was en is er ook sprake van een enorm complexe structuur met private en publieke elementen. Deze complexiteit was er vanaf de concessieverlening in 1963 en tot op de dag van vandaag. In de loop der decennia is de complexiteit, waaronder ook zeker de uitvoering van de afhandeling van schadeclaims, alleen maar in sterke mate toegenomen.

²⁵ In het Nederlandse recht wordt er slechts in beperkte mate immateriële schadevergoeding toegekend. De toegekende bedragen zijn vrij beperkt. In het Groningse aardbevingsdossier wordt aangesloten bij de benadering van het Schadefonds Geweldsmisdrijven. Het IMG geeft overigens aan hier ook wel soepeler mee om te willen gaan.

²⁶ Het IMG stelt geen hoger beroep meer in na een voor gedupeerde gunstige rechterlijke uitspraak (mede naar aanleiding van vragen van Tweede Kamerlid Beckman).

²⁷ Als gevolg van de hierboven genoemde uitspraak uit 2019 van Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (in cassatie bevestigd door de Hoge Raad).

Bovendien was het naïef te denken dat voor eventuele schades van bewoners het privaatrecht een adequaat en rechtvaardig juridisch kader zou bieden. De staat was en is eigenaar van het Groninger gasveld. De exploitatie werd in handen gegeven van de NAM, een private organisatie, eigendom van de grote oliemaatschappijen. De gedachte was, mochten er zich eventuele schades voordoen, dat de NAM daar volledig privaatrechtelijk verantwoordelijk voor is. Vanuit een juridisch perspectief mag dit correct zijn, maar miskend werd de grote maatschappelijke en politiek-bestuurlijke aandacht die er in de loop van de vele jaren (decennia) ontstond. De (Rijks)overheid werd gedwongen zich er wel intensief mee te bemoeien. Het publiekrecht is daardoor in steeds sterkere mate van invloed geweest op de afhandeling van schades. De uitvoering is in handen van publiekrechtelijke lichamen (IMG en NCG), de rechtsbescherming is in belangrijke mate in handen van de bestuursrechter en inhoudelijke normering (onrechtmatige daad) heeft steeds meer publiekrechtelijke elementen gekregen (waaronder de omkering van de bewijslast en de forfaitaire bedragen). Deze ontwikkelingen hebben zich overigens enkel voorgedaan in het Groninger dossier voor wat betreft aardgaswinning. Er is daarvoor een specifieke wet in het leven geroepen, de Tijdelijke wet Groningen. Deze wet geldt (uiteraard) niet voor winning van delfstoffen in andere gebieden dan Groningen en ook niet voor winning van andere delfstoffen dan gas in Groningen (zoals zoutwinning). En ook niet (wederom uiteraard) voor andere schades van gedupeerden, zoals overstromingen in Zuid-Limburg²⁸. In het tweede en derde deel komen wij hierop terug.

Wat vooral opvalt in de Groninger case is dat er voortdurend ad hoc oplossingen zijn gekozen voortbouwend op de bestaande structuren. In bestuurskundige termen kan deze benadering worden getypeerd als incrementalisme waaraan onlosmakelijk de naam van Charles Lindblom verbonden is²⁹. De vooral publiekrechtelijke afhandeling van aardwinningsschades heeft zich zeer geleidelijk, met verschillende tussenstappen, ontwikkeld. Zo globaal in een periode van 10 jaar, vanaf de aardbeving in Huizinge (2012) tot de huidige structuur. Achteraf gezien was het beter geweest de huidige structuur van afhandeling van schades al in 2012 te introduceren, of wellicht nog beter, al in 1963 bij het verstrekken van de (eeuwigdurende) concessie aan de NAM. Het is echter een illusie te denken dat dergelijke oplossingen in 2012, laat staan 1963 politiek-bestuurlijk gezien acceptabel zouden zijn geweest. Wij komen hier in het derde deel uitgebreid op terug.

Te constateren valt dat het juist deze incrementele benadering³⁰ is geweest die geleid heeft tot veel van de problemen die zich tot op de dag van vandaag voordoen en zich ook nog wel een groot aantal jaren zullen blijven voordoen. Een aantal van deze verschillende problemen willen wij hieronder aan de orde stellen.

Als gevolg van de incrementele benadering is er sprake van een groot aantal instituties die betrokken waren bij de afhandeling van schadevergoeding en schadeherstel. Op dit moment het IMG en de NCG. En enigszins op de achtergrond voor andere vormen van schade (bijvoorbeeld zoutwinning) de Commissie Mijnbouwschade. Maar in het verleden waren er (direct) bij betrokken achtereenvolgend de NAM, later de NAM/CVW, vervolgens de TCMG. Organisaties als IMG en NCG hebben vervolgens te maken gehad met achtereenvolgend aansturing en inbedding in en vanuit verschillende ministeries. Dit heeft geleid tot allerlei overgangsregelingen en samenwerkingsconvenanten, die uiteraard (overgangs-)problemen veroorzaken. Hetzelfde geldt voor de overgang van de rechtsgang via de civiele rechter naar het duale systeem met zowel de

²⁸ Zie ook Dagblad van het Noorden, 10 juni 2024, Drenthe wil omgekeerde bij mijnbouwschade.

²⁹ Zie onder andere: Lindblom, Ch.E., *The Science of Muddling Through*, in *Public Administration Review*, 1959.

³⁰ In de bestuurskundige literatuur wordt het incrementalisme vaak tegenover de rationeel- synoptische benadering gesteld.

bestuursrechtelijke als de civielrechtelijke rechtsgang. Waarbij vrijwel alle gedupeerden kiezen voor de bestuursrechtelijke rechtsgang.

De incrementele verandering van de inhoudelijke (wettelijke) normen heeft ook tot een groot aantal complicaties geleid. Deze complicaties betreffen met name de ongelijke behandeling van gedupeerden die zich al vroeg hebben gemeld, versus de gedupeerden die zich later hebben gemeld. Veelal waren degenen die zich het eerst hebben gemeld degenen met de meeste schade en degenen die zich later hebben gemeld degenen met geringere schades (of wellicht zelfs geen schade³¹). Maar ook gedupeerden uit dezelfde straat, waarvan de ene helft van de straat (deels beperkte) schadevergoeding ontvangt en de andere helft (dezelfde soort huizen) een volledig nieuw huis volgens de nieuwste normen voor wat betreft onder andere duurzaamheid. Er zijn legio voorbeelden van ongelijke behandelingen (ook als gevolg van inschakeling van diverse externe deskundigen). Het heeft soms geleid tot grote conflicten binnen dorpen die voorheen een grote sociale cohesie hadden. Er worden wel allerlei pogingen ondernomen door de staatssecretaris, het IMG en de NCG om tegemoet te komen aan deze ongelijkheden. Maar zoals (voormalig) staatssecretaris Vijlbrief het verwoordde, dit kan ook weer leiden tot nieuwe ongelijkheden. De omkering van de bewijslast en de forfaitaire toekenning van schades kan ook misbruik en oneigenlijk gebruik met zich meebrengen (nog los van ongelijke behandeling van gedupeerden). Een dilemma, moeten deze nadelige aspecten geaccepteerd worden om recht te kunnen doen aan de echte gedupeerden? Een van onze respondenten verwoordde het als: het is dan maar zo. Een discussie / dilemma die wij overigens ook tegenkomen bij onder andere de Toeslagenaffaire die in het tweede deel aan de orde komt. Ook voor wat betreft de uitvoering heeft de incrementele benadering grote gevolgen gehad. Hierboven is ingegaan op de hoge kosten van de uitvoering. Traagheid van afhandeling van schadeclaims en omvangrijke uitvoeringsorganisaties (met tevens behoorlijke kosten aan inhuur). Het is niet opwekkend te moeten constateren dat er ook in de toekomst in Groningen aardbevingen plaats zullen gaan vinden, dat er nog nieuwe schade komt en dat de afhandeling van de 'oude' schades nog steeds niet goed afgerond is. De aanvankelijke euforie is volgens en voor vele Groningse betrokkenen omgeslagen in misère.

³¹ Opvallend in dit verband is de berichtgeving van het Dagblad van het Noorden (Groningen en Drenthe). Zo stond in het Dagblad van 5 juni een oproep aan lezers zich te melden als zij schadevergoedingen hadden ontvangen zonder schades te hebben gehad. Een opvallende omslag. Het Dagblad heeft voortdurend de afgelopen jaren aandacht besteed aan de gedupeerden die slecht behandeld werden en in de kou stonden.

2. Vergelijking en analyse van verschillende uitvoeringsproblemen ten aanzien van toekenning schadevergoeding

2.1 Inleiding en verantwoording

In dit tweede deel maken wij op basis van de bevindingen uit het eerste deel over de beschrijving en analyse van de uitvoering van de aardbevingsschade Groningerveld (Van euforie tot misère) een vergelijking met andere Nederlandse en internationale cases waarbij er sprake is geweest van een vergoeding van schades aan benadeelden. Doel van dit deel is om de verschillende cases onderling met elkaar te vergelijken, te analyseren en met als uiteindelijk doel om lessen te trekken voor toekomstige gevallen waarbij de overheid schadevergoeding moet of gaat toekennen (het derde deel gaat daar in belangrijke mate over). Uiteraard hebben al deze gevallen ook unieke kenmerken en dat maakt dat veel vergelijkingen mank zouden kunnen gaan. Maar de cases hebben ook overeenkomsten. En juist de verschillen en overeenkomsten in de afhandeling van schades, bieden de mogelijkheid om lessen te trekken hoe het hier in Nederland anders (en eventueel beter) kan.

In paragraaf 2.2 wordt de selectie van cases verantwoord. In de daaropvolgende paragrafen wordt elk van deze Nederlandse en vervolgens internationale cases beschreven en geanalyseerd. Er worden tot slot een aantal conclusies geformuleerd die weer een opstap vormen naar het derde deel.

2.2 De selectie van Nederlandse cases

De onderzochte Nederlandse cases betreffen:

- De Toeslagenaffaire;
- De overstromingsschade in Zuid-Limburg;
- De winning van delfstoffen (waaronder de zoutwinning) in andere gebieden dan Groningen. Speciale aandacht daarbij gaat uit naar de schades die zijn ontstaan na de kolenwinning in Zuid-Limburg;
- De werkzaamheden in Overijssel aan het kanaal Almelo-Den Haandrik met de daaruit voortvloeiende schades;
- De vuurwerkramp in Enschede.

Bij de selectie van de cases hebben twee beoordelingskenmerken een doorslaggevende rol gespeeld. De eerste betreft een meer principiële en de tweede een criterium van meer pragmatische aard. Het pragmatische criterium betreft de beschikbaarheid van literatuur en documenten. De geselecteerde

cases voldoen daar alle aan. Meer belangrijk en meer principieel van aard is het volgende criterium, namelijk de rol en de mate van betrokkenheid van de overheid. Dit laatste komt tot uitdrukking in de selectie van cases die variëren in de mate waarin overheidslichamen betrokken zijn geweest bij het ontstaan van de schades. Op deze wijze kan nagegaan worden of en in hoeverre deze mate van betrokkenheid van invloed is geweest op de wijze van afdoening. De verschillende cases kunnen wat dit beoordelingskenmerk betreft op een schaal worden geplaatst van enerzijds een sterke mate van betrokkenheid tot een geringe of (vrijwel) geen betrokkenheid. Wat dit criterium betreft zijn de beide uitersten de Toeslagenaffaire en anderzijds de overstromingsschade in Zuid-Limburg. Bij de overstromingsschade in Zuid-Limburg had de overheid geen leidende rol bij het veroorzaken van de schade, althans daar gaan wij vanuit. Duidelijk is dat de invloed daarop, zo al deze aanwezig zou kunnen zijn (beheer van rivierengebied), beperkt is. Het andere uiterste is te vinden in de Toeslagenaffaire, waarbij wetgeving en uitvoering volledig in handen van de (Rijks)overheid was gelegen. Ten aanzien van de kolenwinning in Zuid-Limburg kan gesteld worden dat daar de overheid in de hoedanigheid van de Staatsmijnen, naast de private mijnen, mede de veroorzaker van de opgetreden schade was.³² Bij de winning van andere delfstoffen was de invloed van de overheid veel beperkter gegeven dat deze veelal een concessieverlening betrof.

In het deel over Groningen is gebleken dat de overheid op vele wijzen en in vele gedaanten erbij betrokken was, alhoewel private organisaties (oliemaatschappijen in de hoedanigheid van de NAM) primair (financieel) verantwoordelijk waren. Bij de vuurwerkcramp was het vooral een private organisatie (de vuurwerkproducent) die verantwoordelijk was of verantwoordelijk werd gehouden. Maar daarnaast speelt de overheid in de rol van een (falende) toezichthouder een rol. Bij het kanaaldrama Overijssel was primair een private organisatie verantwoordelijk. Maar de provincie Overijssel was wel de overheidsorganisatie die de opdracht verstrekke en wellicht bij aanvang -wij gaan daar hieronder verder op in- te weinig oog heeft gehad op de risico's voor omwonenden.

2.3 De Toeslagenaffaire

De Toeslagenaffaire, heeft niet alleen geleid tot een parlementaire enquête maar eveneens tot het aftreden van het voltallige kabinet Rutte III. Ook de aardbevingsproblematiek Groningen (zie het eerste deel) heeft geleid tot een parlementaire enquête³³, maar uiteindelijk niet tot het aftreden van dit kabinet. Geen enkele individuele bewindspersoon van het kabinet Rutte IV is naar aanleiding van dit rapport afgetreden. De verantwoordelijke bewindspersoon in Rutte IV in de persoon van staatssecretaris Vrijlbrief viel persoonlijk niets te verwijten en genoot zeer veel vertrouwen onder de gedupeerden. Kern van de Toeslagenaffaire wordt gevormd door de toepassing van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir). De Awir kwam tot stand in een periode waarin vooral de fraude met uitkeringen centraal stond. Een belangrijk element in deze wet was dat ten onrechte toegekende toeslagen volledig teruggevorderd moesten worden, althans in de interpretatie die daar aanvankelijk aan werd gegeven. Anders dan in veel belastingwetten, kende de Awir geen hardheidsclausule.³⁴ Belangrijk daarbij is wat er exact in de Awir stond en hoe dit geïnterpreteerd moest worden. De interpretatie van de Belastingdienst -de alles-of-niets-benadering- was aanvankelijk dat wanneer er fouten waren gemaakt door de aanvrager of door de organisatie die de kinderopvang verzorgde, het volledige bedrag aan verstrekte kindertoeslag teruggevorderd moest

³² Voor wat betreft de private mijnen was een compensatiefonds in het leven geroepen.

³³ <https://rapportaardgaswinning.tweedekamer.nl/conclusies-en-aanbevelingen>

³⁴ De Awir werd en wordt uitgevoerd door de Belastingdienst. Maar de Awir kan niet gekenschetst worden als een belastingwet. Simpel gesteld gaat het bij belastingen om het innen van gelden bij burgers en bij toeslagen om het verstrekken van gelden aan burgers.

worden. De hoogste bestuursrechter op het gebied van de Awir, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State³⁵ heeft dit standpunt zeer lange tijd ondersteund en bevestigd (tot oktober 2019). Opvallend is dat het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid verantwoordelijk is voor de inhoudelijke kant van het toeslagendossier, terwijl de uitvoering in handen is van de Belastingdienst die valt onder het ministerie van Financiën.

In de beginjaren van de toeslagen kwam de fraude in toeslagen, de zogenaamde Bulgarenfraude (2013) naar voren via RTL en KRO media-uitzendingen, waardoor de nadruk ook op verzoek van de Kamer sterk kwam te liggen op de bestrijding van fraude. De gevolgen zijn inmiddels bekend. Er zijn 26.000 gedupeerden in de Toeslagenaffaire die vaak tienduizenden euro's (of nog meer) direct moesten terugbetalen vanwege een kleine fout die door henzelf of anderen was gemaakt. Veel gedupeerden kwamen daardoor in zware financiële en persoonlijke problemen. Wie is hiervoor nu verantwoordelijk? Mark Bovens noemt dit in zijn dissertatie in navolging van Dennis Thompson het probleem van de vele handen.³⁶ De Belastingdienst en de Afdeling bestuursrechtspraak hebben er aanvankelijk steeds op gewezen dat de wetgeving zodanig strikt was dat zij niet anders konden dan een alles-of-niets-benadering te voeren en te ondersteunen. Opvallend hierbij is dat de Afdeling bestuursrechtspraak pas in 2019 tot het inzicht kwam dat deze striktheid niet uit de Awir volgde. Nog opvallender is dat de scheidend voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak Van Ettehoven (30 december 2023) in een afscheidsinterview in NRC aangaf dat de oorzaak toch vooral gelegen was bij de striktheid van de wetgeving (de Awir).³⁷

Een omslagpunt vormt dus de verandering van de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak en de daaraan voorafgaande en daaropvolgende maatschappelijke en bestuurlijke beroering³⁸, met uiteindelijk het aftreden van het kabinet Rutte III na de publicatie van de uitkomsten van een vernietigende parlementaire enquête.³⁹ Maar het was en is een illusie om te denken dat na het omgaan van de Afdeling bestuursrechtspraak in 2019 de problemen (min of meer) opgelost waren. Er is een omvangrijke uitvoeringsorganisatie op gezet, de wetgeving is aangepast. Maar desondanks zijn de problemen van vele gedupeerden nog steeds niet opgelost.

Kern van het huidige beleid is dat gedupeerden een forfaitair bedrag kunnen ontvangen dat gebaseerd is op een aantal parameters. Maar voor gedupeerden die claimen een hoger bedrag aan schade te hebben geleden, bestaat de mogelijkheid in aanmerking te komen voor vergoeding van de werkelijke schade. De afhandeling van deze werkelijke schade verloopt uiterst moeizaam. Volgens vele inschattingen zal het nog een groot aantal jaren duren voordat deze werkelijke schades zijn berekend en volledig afgehandeld. De commissie die hiervoor is ingesteld handelt slechts enkele tientallen aanvragen per week af. Dit aantal is gering, mede gezien de omvangrijke uitvoeringsorganisatie die in het leven is geroepen om de Toeslagenaffaire af te kunnen handelen.

In 2024 is er op initiatief van de Stichting Gelijkwaardig Herstel - waar Prinses Laurentien de voorzitter en het gezicht van was - een proefproject gekomen met een fiat van het ministerie van Financiën om via gesprekken met gedupeerden tot een schadebepaling te komen waarbij het door gedupeerden vertelde verhaal als uitgangspunt werd genomen. Deze zogeheten Methode Laurentien gaat uit van een vertrouwen in wat de gedupeerden stellen in de gesprekken worden

³⁵ Ook hierbij weer een afwijking van het fiscale systeem waarbij de Hoge Raad als belastingrechter de hoogste rechter is.

³⁶ Bovens, M.A.P. Verantwoordelijkheid en organisatie. Beschouwingen over aansprakelijkheid, institutioneel burgerschap en ambtelijke ongehoorzaamheid. Zwolle, 1990; Thompson, D. (1980). The moral responsibility of public officials: the problem of many hands, *American Political Science Review*, 74(4), 905-916.

³⁷ NRC, 2024/01/05 Bestuursrechtspraak niet alleen juridisch broddelwerk maar ook ethisch laakbaar.

³⁸ Zeer waarschijnlijk als gevolg van de aandacht in de media.

³⁹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/mediateksten/2021/01/15/letterlijke-tekst-persconferentie-na-ministerraad-15-januari-2021>

gevoerd door vrijwilligers van de stichting. Over deze methode Laurentien is de nodige ophef bij onder andere het ministerie van Financiën ontstaan. Dit gegeven de opzet, de onnavolgbaarheid en te verwachten vijf miljard euro extra kosten⁴⁰. Als gevolg heeft het kabinet op 31 mei 2024 besloten de opzet van de proef te wijzigen, waarna door een nieuw kabinet een definitieve beslissing wordt genomen.⁴¹ Half juni 2024 is daarover een debat in de Tweede Kamer geweest met staatssecretaris De Vries⁴². De uitkomst van dit debat is niet geheel duidelijk op dit moment. De demissionaire staatssecretaris lijkt een soort compromis te zoeken tussen de strikte benadering van het ministerie en de soepele benadering van de “Methode Laurentien”. De contouren hiervan zijn op dit moment niet duidelijk en bovendien was de staatssecretaris demissionair en zal een nieuw kabinet te maken krijgen met de financiële consequenties van de “Methode Laurentien”.

2.4 Overstromingsschade Zuid-Limburg

In juli 2021 was er in geheel Europa sprake van grote overlast en grootschalige schades die ontstonden doordat rivieren ver buiten hun oevers traden. Dat was in Nederland met name het geval in Zuid-Limburg. Kleine kabbelende beekjes werden kolkende rivieren die onder andere in Valkenburg veel schades opleverden. Wanneer we naar de oorzaken kijken dan valt vooral op dat de overvloedige neerslag het gevolg was van een samenloop van weersomstandigheden. Het lijkt vrij vergezocht hiervoor de Nederlandse (Rijks)overheid volledig de schuld van te geven, anders dan dat met dergelijke omstandigheden weinig rekening was gehouden bij het beheer van de beekjes en rivieren. Toch kwam de problematiek van de ontstane schade in belangrijke mate ook op het bordje van de Rijksoverheid te liggen. Immers er waren veel gedupeerden en verzekeringsmaatschappijen verzekerden lang niet altijd de volledige schade. Immers, veel schades als gevolg van dit type calamiteiten konden (en kunnen nog steeds) niet of in beperkte mate worden verzekerd. Gezien een grote maatschappelijke en bestuurlijke druk, voelde de Rijksoverheid zich genoodzaakt niet alleen om te helpen, maar ook om de schade te vergoeden. Hierbij is, net zoals onder andere in het Groningerdossier en bij de Toeslagenaffaire (en eigenlijk bij alle cases die hier aan de orde komen), sprake van uiterste trage en moeizame afhandeling van schades.

Om deze cases goed te kunnen begrijpen, moeten we eerst dieper ingaan op het wettelijk kader. Dit wettelijk kader wordt gevormd door de Wet tegemoetkoming schade bij rampen en zware ongevallen, die geldt vanaf 1 juli 2021 (de Wts). Daarvoor gold van 1998 tot 2021 de Wet tegemoetkoming schade bij rampen. Deze wet heeft betrekking op de vergoeding van schades door de Rijksoverheid bij specifieke in de wet benoemde rampen. Zo heeft de wet ook betrekking op aardbevingsschades met een magnitude van 4,5 op de schaal van Richter. Een dergelijke magnitude heeft zich overigens nog nooit in Groningen voorgedaan (waar vooral de aansprakelijkheid van de NAM centraal stond). Deze wet geldt eveneens voor schade door overstromingen van rivieren. Echter in de Algemene Maatregel van Bestuur (het Besluit tegemoetkoming schade bij rampen) wordt aangegeven om welke rivieren het gaat. Wel voor de Maas, maar niet voor kleinere rivieren zoals de Geul die door Valkenburg stroomt en daar zeer veel schade heeft veroorzaakt. Bij besluit (Besluit van toepassing verklaring Wet tegemoetkoming schade bij rampen, afstromend water in Limburg regenval juli 2021) is deze wet van toepassing verklaard. Op 15 juli 2021 werden de overstromingen door premier Rutte als een nationale ramp betiteld waarvoor de Rijksoverheid de gedupeerden zou compenseren. De overstromingen stonden volop in de belangstelling van de media

⁴⁰ <https://nos.nl/artikel/2520340-herstel-toeslagenaffaire-dreigt-ongekende-strop-te-worden-nog-5-miljard-extra>

⁴¹ <https://nos.nl/artikel/2522650-kabinet-pas-door-met-methode-laurentien-na-aanpassingen>

⁴² Zie onder andere ook Volkskrant 14 juni 2024 (“Methode-Laurentien krijgt waardering Tweede Kamer, maar geen blanco cheque”)

en de politiek. Maar de Wts bevat wel een cruciale bepaling, die inhoudt dat alleen (materiële) schade wordt vergoed voor schade die niet verzekeraar, vermijdbaar of verhaalbaar is. En veel van de schades in bijvoorbeeld Valkenburg waren in principe wel verzekeraar. Maar een groot aantal inwoners had daar niet aan gedacht, of had opgezien tegen de hoge verzekeringspremies. Er ontstond een spanning tussen enerzijds het wettelijk kader en anderzijds de opgewekte verwachtingen door de politiek.

In ongeveer 800 tot 900 van de gevallen heeft het kabinet besloten een zogenaamde coulanceregeling in te stellen die het mogelijk maakt gedupeerden schade te vergoeden die in principe wel verzekeraar was en die strikt genomen niet onder de Wts viel.⁴³ De coulanceregeling is een beleidsregel van de minister van Justitie en Veiligheid (Beleidsregel coulance wateroverlast in juli 2021). Een groot deel van de gedupeerden van de wateroverlast was verzekerd (ongeveer 25.000 meldingen) en kon in principe de schade vergoed krijgen van de verzekeraar. Maar zoals aangegeven, een ander deel van de gedupeerden (ongeveer 3.000) was niet (adequaat) verzekerd en zou strikt genomen niet in aanmerking komen voor vergoeding van schade door het Rijk. Immers de schade was wel verzekeraar geweest. Vandaar dat deze coulanceregeling mogelijk juridisch discutabel is.

Dan komen we over de uitvoering te spreken. Alom is in de media naar voren gebracht dat de schadevergoeding zeer traag op gang is gekomen en de gedupeerden lang hebben moeten wachten.⁴⁴ Daarbij dient een belangrijk onderscheid gemaakt te worden. Allereerst, en dat betreft de grootste groep gedupeerden, degenen die wel verzekerd waren. Een trage afwikkeling is in principe een zaak tussen deze gedupeerden en hun verzekeraars. De overheid staat hier in principe buiten. De tweede groep betreft gedupeerden die geen verzekering hadden afgesloten of een verzekering die niet volledig kostendekkend was. Door de van toepassing verklaring van de Wts en de coulanceregeling konden zij wel geld claimen van de Rijksoverheid. De regeling werd uitgevoerd door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). De RVO is een agentschap van de Rijksoverheid. In het, onlangs (2024) verschenen, boek “Tot uw dienst, tegenspraak door publieke dienstverleners” van Alexander Pechtold en Bart Snels is een interview opgenomen met Linda van Noord van RVO die belast was met de uitvoering van de coulanceregeling.⁴⁵ Zij geeft aan dat er drie dingen fout gingen. In de eerste plaats dat degenen die door de overstromingen het zwaarst getroffen waren niet onder de regeling vielen. Wij nemen aan dat die regeling de coulanceregeling betreft, die eigenlijk in sterke mate op gespannen voet staat met de Wts. Het tweede is dat lang niet alle kosten vergoed werden. Het belang is vooral het derde punt dat zij noemt, dat er een schril contrast bestaat tussen de hooggespannen verwachtingen vanuit het kabinet (ruimschoots compensatie!) en de traagheid van de afhandeling met daarbij de inschakeling van allerlei verschillende expertisebureaus.⁴⁶ Een problematiek die in het Groninger aardgasdossier duidelijk is te herkennen.

Opvallend (ook) in deze casus is de opeenstapeling van (wettelijke) regelingen. Met name dat het strikte uitgangspunt van de Wts (alleen vergoeding van niet verzekerbare schade) verlaten is in de vorm van de instelling van een coulanceregeling (een beleidsregel). Dit kan verklaard worden door de politieke aandacht en de aandacht in de media voor de overstromingen in met name Zuid-

⁴³ Bron Nieuwsbericht Rijksoverheid 11-3-2022

⁴⁴ <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/rijk-keerde-tot-nu-toe-34-miljoen-euro-uit-aan-gedupeerden-watersnood-limburg~bdd1f170/>

⁴⁵ Alexander Pechtold & Bart Snels (2024), Tot uw dienst. Tegenspraak door publieke dienstverleners, Uitgever Prometheus-Bert Bakker, 2024.

⁴⁶ Zie het rapport van Anderson, Elders, Felix op verzoek WODC over de afhandeling van chades <https://repository.wodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/3253/3346-procesevaluatie-afhandeling-waterschade-volledige-tekst.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Limburg. Dit heeft ertoe geleid dat het kabinet (bij monde van premier Rutte) de toezegging deed dat de Rijksoverheid de gedupeerden snel en adequaat zou compenseren. Hierdoor ontstonden hooggespannen verwachtingen bij de gedupeerden die niet geheel in lijn waren met het bestaande wettelijk kader.

2.5 Winning van delfstoffen in andere Nederlandse gebieden dan Groningen

Zoals in het eerste deel van dit rapport al is aangegeven, is in de Nederlandse wetgeving vastgelegd dat delfstoffen die zich onder de oppervlakte bevinden, eigendom zijn van de Nederlandse staat. Al eind 19^e eeuw was duidelijk dat er zich in Zuid-Limburg grote hoeveelheden kolen diep onder de oppervlakte bevonden. Er waren wel eerder beperkte concessies aan private partijen verleend, maar begin van de 20^e eeuw werd door het Rijk besloten dat de inning van de kolen in Zuid-Limburg grotendeels in handen zou komen van de staat zelf, als eigenaar van de delfstoffen en als concessiehouder. In 1902 werd daartoe Staatsmijnen in Limburg opgericht; de voorganger van het latere DSM (Dutch State Mines). Het verschil met de aardgasexploitatie in Groningen valt direct op. In Limburg is gekozen voor een exploitatie in handen van de staat, in Groningen is gekozen de exploitatie in handen te geven van een private onderneming (de NAM) in een overigens zeer complex privaat-publiek aardgasgebouw. Deze laatste is term ontleend aan de parlementaire enquêtecommissie. Voor 1902 werden concessies aan particulieren verstrekt voor de winning van steenkool. Vanaf 1902 werd het grotendeels een overheidstaak, uitgevoerd door een staatsbedrijf. Er was echter nog wel een Belgische onderneming (Société des Charbonnages Réunis) die al voor 1902 een concessie had ontvangen en die daarmee de mijn Laura en later de mijn Julia exploiteerde.⁴⁷

Voor wat betreft de afhandeling van schades door de mijnbouw gelden de bepalingen uit het Burgerlijk Wetboek (onrechtmatige daad, boek 6 artikel 162 en volgend) en de Mijnbouwwet. De kern van deze bepalingen is dat de exploitant (de zogeheten concessiehouder) verantwoordelijk is voor de afhandeling van opgetreden schades en de betaling van schadevergoedingen. Dit principe was al neergelegd in de Mijnwet van 1810. Deze wet werd ingevoerd in de Franse tijd en werd in 2002 vervangen door de Mijnbouwwet, die in 2003 inging. Een saillant detail daarbij is dat de officiële naam en inhoud van de Mijnwet nog steeds Franstalig was (La Loi Minière). Het was (waarschijnlijk)⁴⁸ de laatste Franstalige wet die wij in Nederland nog hadden. Maar bij de vaststelling van de verantwoordelijkheid uit de onrechtmatige daad, gold uiteraard het uitgangspunt dat de causaliteit van de schade en de exploitatie door de gedupeerde aangetoond moest worden. Net zoals dit lange tijd gold voor schadevergoedingsacties ten aanzien van de Groninger aardgaswinning.

In het geval van mijnbouw Zuid-Limburg ging het vooral om het staatsbedrijf (de Staatsmijnen), maar zoals hierboven aangegeven in gelijke mate om een private concessiehouder. In het geval een concessiehouder bijvoorbeeld failliet zou gaan, was er een Waarborgfonds (een overheidslichaam) waar gedupeerden een beroep op konden doen. In Zuid-Limburg zijn de mijnen al vele jaren geleden gesloten (eind 1974; bijna 50 jaar geleden). Desondanks speelt de afhandeling van de schadeproblematiek nog steeds⁴⁹. Pas in 1994 (20 jaar na het sluiten van de mijnen) is gestopt met

⁴⁷ https://stichtingergoedstein.nl/images/stories/PDF_bestanden/educatie/steenkool/2_Historie_Nederlandse_steenkolenwinning.pdf

⁴⁸ Waarschijnlijk, omdat in een debat met de Tweede Kamer dit zelfs niet met absolute zekerheid wenste te stellen.

⁴⁹ Bron: Rijksoverheid, 27 oktober 2023.

het wegpompen van mijnwater. Dat heeft geleid tot een stijging van de bodem. In 2011 ontstond er hierdoor nog grote schade aan winkelcentrum 't Loon in Heerlen dat daardoor gedeeltelijk moest worden gesloopt.

Er komt een regeling; eerst voor zware schades, daarna voor lichtere schades. De schades, waaronder scheuren in huizen, worden beoordeeld door de Commissie Mijnbouwschade die hiervoor een speciale Limburgse kamer krijgt. Voor de begeleiding is er een speciale organisatie in het leven geroepen (eind 2023), het Instituut voor Mens, Milieu en Mijnbouw in Limburg (L3ML). De Commissie Mijnbouwschade bepaalt de wijze van schadeafhandeling. Tot 5.000 euro wordt de schade vergoed, grotere schades tot 20.000 euro worden hersteld door een aannemer waarmee het L3ML samenwerkt, dan wel door de bewoner zelf. Bij de zwaarste schades wordt altijd een aannemer ingeschakeld door L3ML. De Commissie Mijnbouwschade oordeelt niet op basis van causaliteit, maar op basis van aannemelijkheid. Op dit moment is de Commissie Mijnbouwschade nog niet bevoegd. Naar verwachting zal dat in de loop van 2024 geschieden.

Het feit dat de afhandeling van de schades nog steeds aan de orde is, heeft alles te maken met een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uit 2020.⁵⁰ Kern van deze uitspraak betreft de verjaringstermijn van schadeprocedures van 30 jaar die in de wetgeving is opgenomen. De vraag die zich voordeed is wanneer deze termijn ingaat. De regering stelde zich op het standpunt dat deze termijn inging na de sluiting van de desbetreffende mijn. De Afdeling bestuursrechtspraak bepaalde dat deze termijn ingaat na de schadeveroorzakende gebeurtenis. Deze jurisprudentie betekent dat voor een aantal zaken de verjaringstermijn nog niet is afgelopen. Overigens was de schade door de winning van mijnbouw in Zuid-Limburg, absoluut niet beperkt tot schade aan gebouwen (waaronder bodemveranderingen). Een groot aantal mijnwerkers (meer dan 1.500) is in de mijnen overleden. En een groot aantal mijnwerkers kreeg last van de beruchte ziekte silicose (stoflongen). Op beroepsziektes was van toepassing de Ongevallenwet 1921. Door grote maatschappelijke druk kwam er een regeling tot stand (uitgevoerd door de Stichting silicose mijnwerkers) om gedupeerden een eenmalig bedrag van 20.000 gulden toe te kennen.

De minister van Economische Zaken heeft vooruitlopend op een algehele regeling voor mijnbouwschade, eind 2019, (dus al voor de hierboven genoemde uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak) geld toegezegd voor de meest schrijnende gevallen (samen met bijdragen van de provincie en de betreffende gemeenten). Dit geld is gestort in een calamiteitenfonds dat door een stichting wordt beheerd. Deze stichting ontvangt jaarlijks rond de één tot anderhalf miljoen euro subsidie. Dit bedrag kan in principe uitgekeerd worden aan gedupeerden, maar de stichting heeft uiteraard nog apparaatskosten.

Hierboven kwam de Commissie Mijnbouwschade al aan de orde. Wij willen hier uitgebreider op ingaan. De taak van de Commissie Mijnbouwschade is de hulpverlening aan particulieren en kleine ondernemers bij de afhandeling van schades door mijnbouw. De uitzondering die gemaakt is, betreft de afhandeling van schades veroorzaakt door gaswinning in het Groningerveld. De Commissie geeft daarover adviezen aan gaswinningsbedrijven, gasopslagbedrijven en zoutwinningsbedrijven. De minister van Economische zaken en Klimaat heeft een overeenkomst gesloten met deze bedrijven. Daarin spreken de bedrijven met de minister af dat zij de adviezen van de Commissie zullen volgen. Er zijn enkele duidelijke verschillen met de huidige gang van zaken bij het Groninger dossier. In de eerste plaats neemt de Commissie geen besluiten in bestuursrechtelijke zin (zoal het IMG). Dat betekent ook dat geen bestuursrechtelijk bezwaar en beroep open staat. In de tweede plaats betekent dit tevens dat daarbij uitgegaan wordt van de causaliteit tussen schade en

⁵⁰ (<https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:RVS:2020:1056>)

mijnbouwwinning. De gedupeerde zal deze causaliteit, met hulp van de Commissie, moeten kunnen aantonen. Het IMG gaat op basis van de geldende wetgeving uit van de aannemelijkheid van de schade door de mijnbouwwinning. De causaliteit zal daarbij niet bewezen hoeven te worden. Wanneer het gaat om de mijnbouwwinning, bijvoorbeeld de steenkolen winning in Zuid-Limburg, zal de Commissie die bevoegd zal worden, daarentegen wel weer uitgaan van de causaliteit.

Om het nog ingewikkelder te maken, kan zich de situatie voordoen dat iemand in Groningen schade heeft en voor wat betreft schade door gaswinning in het Groningerveld, bij de IMG moet aankloppen. Maar de schade kan veroorzaakt zijn of worden door zoutwinning in het gebied (bijvoorbeeld in Midden-Groningen). De gedupeerde zou daarvoor moeten aankloppen bij de Commissie. Beide publieke organisaties hebben voor wat betreft deze zogenaamde gestapelde schade onderlinge afspraken gemaakt en die vastgelegd in een convenant. Dat betekent dat iemand die in het gebied van het Groningerveld woont, in theorie te maken kan krijgen met drie overheidsorganisaties. Dit zijn het IMG voor schadevergoedingen gaswinning, de Commissie voor schade veroorzaakt door andere mijnbouwactiviteiten (zoals zoutwinning) en de Nationaal Coördinator Groningen wanneer een woning of bedrijfspand afgebroken moet worden en nieuwbouw plaats moet vinden. Het IMG heeft voor wat betreft de afstemming, zoals gesteld in het eerste deel, een convenant afgesloten met de Nationaal Coördinator.

2.6 Het kanaal Almelo - De Haandrik in Overijssel

Het kanaal Almelo-De Haandrik is in de periode tussen 2011 en 2016 in opdracht van de provincie Overijssel uitgebaggerd. Het doel hiervan was dat het kanaal geschikt werd voor grotere schepen. Deze werkzaamheden hebben ertoe geleid dat zo'n 400 huizen hier schade van ondervonden, variërend van deuren en ramen die moeilijk of niet meer open gingen, tot huizen die zodanige schades ondervonden waardoor ze onbewoonbaar werden. De provincie Overijssel was en is verantwoordelijk voor de afhandeling van de schades. Deze schadeafhandeling verliep langzaam en moeizaam. Bovendien waren er aanmerkelijke uitvoerings- en onderzoekskosten aan verbonden. Het dagblad Tubantia (dat hiervoor veel gepubliceerd heeft) meldde op 28-9-2022 dat het onderzoek en de organisatie op dat moment al 10 miljoen euro had gekost, terwijl er in totaal 5 miljoen euro aan schadevergoeding aan gedupeerden was uitgekeerd. Twee onderzoeken, waaronder een van Deltares en TNO hadden op datzelfde moment al 3,3 miljoen gekost. Dat rapport stelde dat moeilijk een causaliteit tussen het uitbaggeren en de schades was aan te geven. Ook hierbij lijkt het exact bepalen van de causaliteit, net als in Groningen een probleem. In 2021 verscheen er een rapport van de hoogleraar geotechniek Stefan van Baars. Hij analyseert de problematiek in een door op zijn eigen initiatief rapport in januari 2021. Hij stelt dat een kern van het probleem bij de afhandeling is dat de provincie drie petten op had die zich niet met elkaar laten verenigen. De provincie als uitvoerder (opdrachtgever) van het project, de provincie als toezichthouder op de werkzaamheden en de provincie die zelf "onafhankelijk" onderzoek heeft laten doen (en heeft betaald) nadat het misging. Hij noemt dit funest. De provincie heeft dit rapport naast zich neergelegd en zegt niet te twijfelen aan de eerdere onderzoeken in haar opdracht, waarna de publieke en politieke discussie echter niet afnam en uiteindelijk weer leidde tot het onderzoek en rapport van Mona Keijzer.

Vorig jaar (2023) kwam Mona Keijzer met een rapport dat zij in opdracht van de provincie had uitgevoerd. De provincie worstelde met de schaderegeling, uit angst voor precedentwerking. Kern van het rapport van Keijzer was in feite dat ruimhartiger de bestaande (op zich adequate) provinciale regeling uitgevoerd zou moeten worden, dat er bij de taxaties door deskundigen nog wel eens iets

misging (deels arbitrair) en dat zij van mening was dat de begeleiding en ondersteuning van gedupeerden door de provincie veel beter moet⁵¹. Kortom een pleidooi voor meer empathie en begeleiding van gedupeerden.

In een analyse van de NSOB getiteld “Interventies en inferenties” (2024) over de schadeafhandeling in deze casus komt naar voren dat voor goed verloop van het proces naar de oorzaken van de schadeafwikkeling in deze casus, in dit geval de provincie meer duidelijkheid over het afhandelingsproces had kunnen geven en vooral ook aan verwachtingsmanagement had kunnen doen. Kortom wat volgens de provincie wel en niet kon. Dat laatste is vergelijkbaar met de schadeafhandeling in de Limburgse schadeafhandeling. Door dit minder goed te regelen kwam de provincie in een spagaat terecht met als een van de conclusie in het NSOB-rapport alleen maar meer ontevredenheid.⁵²

2.7 De vuurwerkramp Enschede

Op 13 mei 2000 vindt er in Enschede een grote brand en ontploffing plaats bij het bedrijf S.E. Fireworks, met 23 doden, zeer veel gewonden en een woonwijk (Roombeek) die vrijwel geheel werd weggevaagd. S.E. Fireworks importeerde vuurwerk dat op het betreffende terrein werd opgeslagen. Er is al veel over gesproken en veel over geschreven. En er zijn al verschillende uitgebreide rapporten over geschreven, waaronder het rapport Oosting (2001)⁵³ en (vorig jaar) het rapport van Twentse en Nijmeegse onderzoekers (2023) onder leiding van de Twentse hoogleraar René Torenvlied.⁵⁴ Het rapport van Torenvlied heeft, op verzoek van de Tweede Kamer, nog veel nieuwe informatie opgeleverd. Het gaat daarbij vooral om de rol van de Rijksoverheid. We spreken hierbij over een onderzoek en rapport meer dan 20 jaar na dato. Dit geeft het langdurige karakter van het debat over de oorzaak en aard van de vuurwerkramp weer. Dat laatste geeft een indicatie van de diepe wonden van deze ramp bij betrokkenen en het is tevens een bewijs dat bij sommige betrokkenen er nog steeds geen genoegdoening over de respons van de overheid op de ramp. Er is geen “closure”, zoals het mooi in de Engelse taal wordt genoemd, zodat ook mentaal een streep onder de affaire kan worden gezet. Het laatste woord, is er ongetwijfeld nog niet over gesproken. Ook waarschijnlijk niet in juridische zin; hier komen we onder op terug.

Uiteraard betreft de vuurwerkramp vooral de strafrechtelijke en civielrechtelijke verantwoordelijkheid van een private onderneming en haar bestuurders. Maar de (Rijks)overheid is verantwoordelijk voor de regelgeving en een gebrekkige de controle en handhaving. Met name de handhaving (of de fouten daarin) is in dit rapport interessant. Strafrechtelijk kan de Rijksoverheid niet vervolgd worden (de bekende Pikmeer arresten van de Hoge Raad), maar civielrechtelijk wel. Het bedrijf en de eigenaren zijn civielrechtelijk en strafrechtelijk wel vervolgd. Schades zijn vergoed door de verzekeraars. Er is wel een poging gedaan om de schade te verhalen op de Rijksoverheid met als argument een nalatige regelingen en controle van de (Rijks)overheid. Zo heeft uiteindelijk de Hoge Raad (Hoge Raad 9 juni 2010, LJN: BL3262), gegeven eerdere jurisprudentie over wat de gevaarzettingssleutel wordt genoemd, een aansprakelijkheid van de overheid verworpen onder de

⁵¹ Haar rapport draagt dan ook de veelzeggende titel “Wat rechtmatig is niet altijd rechtvaardig”. Mona Keijzer (2023). Een concreet voorstel voor de schadeafhandeling, herstel van vertrouwen en toekomstperspectief.

⁵² Myrthe van Delden, Georgina Kuipers, Mark van Twist, Marise van 't Wout, Robin Hill (2024) Over intenties en interferenties. Een lerende evaluatie van de schadeafhandeling rond Kanaal Almelo-De Haandrik <https://www.nsob.nl/sites/www.nsob.nl/files/2024-05/NSOB%20-%202024%20-%20Over%20Intenties%20en%20Interferenties.pdf>

⁵³ <https://www.enschede.nl/file/eindrapport-commissie-oosting>

⁵⁴ <https://www.utwente.nl/.uc/f5e9fa56a01027a342c02e273c801390ef0d12a6a593000/Lessen-van-twee-vuurwerkrampen-UTwente-20231201.pdf>

argumentatie dat het feit alleen dat zich er een risico heeft verwezenlijkt waarvan de overheid op de hoogte was of behoorde te zijn, niet betekent dat de staat dan aansprakelijk is.⁵⁵

In de case vuurwerkramp heeft de Hoge Raad bepaalt dat de staat niet heeft verzaakt als systeemverantwoordelijke (wetgeving) en toezichthouder. Naar aanleiding van het rapport van René Torenvlied zou er een herzieningsverzoek kunnen komen met een andere uitspraak. Maar de jurisprudentie is duidelijk. Juridisch is er een belangrijk verschil met Groningen. Immers het risico in Enschede was verzekeraar en was in principe de exploitant verantwoordelijk. Eveneens bij de waterschade Zuid-Limburg speelt het punt van de verzekeraar. Waterschade op deze wijze en omvang was deels niet verzekeraar. Maar twee punten spelen in het Groningerdossier. In de eerste plaats ging het om individuele gedupeerden die moesten procederen tegen de machtige NAM (Shell-Exxonmobil). Ten aanzien van Enschede procedeerden de grote verzekeraars tegen de staat. In de tweede plaats heeft de staat een grote formele rol in het Groningerdossier (als eigenaar van de gasbel) en heeft de staat er ongelooflijk veel geld aan verdiend. Wat dit betreft is de vergelijking met de Groningse en Enschedese cases zeer interessant.

2.8 Buitenlandse cases ter vergelijking

2.8.1 Inleiding

Bovenstaande nationale cases zijn qua optreden en de respons vanuit het openbaar bestuur vanuit een internationale optiek gezien niet uniek te noemen. Ook in de Staat van de Uitvoering 2023 is dat al aan de hand van een aantal internationale voorbeelden, waar het uitvoeringsproblemen betreft, betoogd. Dat blijkt niet alleen uit het veelvuldig voorkomen van onderling vergelijkbare politiek-bestuurlijke en maatschappelijke crises maar tevens uit de kritiek op overheden dat ze deze minder adequaat hebben aangepakt of dat zelfs de problemen juist hebben verergerd. En natuurlijk is iedere case in zekere zin uniek gegeven de eigenheid van de betrokken samenlevingen, de tijdsomstandigheden en de inbedding in eigensoortige politiek- bestuurlijke systemen. Maar die eigenheid maakt een vergelijking zinvol. Dat specifieke karakter geldt in dezelfde mate voor de eerder beschreven nationale cases. Vanwege de spiegel die een internationale vergelijking kan voorhouden is het goed toch eens over de grenzen te kijken en te kijken hoe andere landen met dergelijke cases zijn omgegaan, zodat ook van eventueel succesvolle of juist desastreuze aanpakken kan worden geleerd.

Voor wat betreft de buitenlandse cases willen wij vooral een overzicht geven van verschillende buitenlandse affaires die enigszins vergelijkbaar zijn met de Nederlandse aardgasproblematiek en de andere cases. De vragen die zich daarbij voordoen is welke problematiek deed zich voor en voor welke aanpak heeft men gekozen. Wij zullen ons daarbij enkel baseren op literatuuronderzoek. Hierbij besteden wij aandacht aan:

- De afhandeling en wettelijke regeling van mijnbouwschades in Duitsland;
- De Robodebt affaire in Australië;
- Het Post Office schandaal in Groot-Brittannië.

Wat betreft de (vooral wettelijke) regeling van mijnbouwschades in andere Europese landen beperken wij ons tot Duitsland. Opvallend daarbij is de afhandeling van aardbevingsschades door gaswinning in Duitsland, niet ver van de Nederlandse grens. Minder in het fysiek-geografische veld gelegen zijn de afhandeling van een met de Nederlandse kindertoeslagaffaire vergelijkbare

⁵⁵ <https://kvdl.com/artikelen/10-jaar-na-dato-staat-aansprakelijk-voor-schade-vuurwerkramp-enschede>

Robodebt Affaire in Australië waar ook aandacht is besteed in de Staat van de Uitvoering (2023) en het omvangrijke Post Office schandaal in Groot-Brittannië.

Bij de vergelijking van de Robodebt en de Post Office cases zijn de volgende punten van belang:

1. De beschrijving en vaststelling van de tijdslijn waar en wanneer het probleem is ontstaan en
2. voor dit onderzoek van cruciaal belang het moment van de publieke en politieke erkenning dat er een probleem bestaat en
3. wat daaraan te doen is met daaronder de noodzaak van schadevergoeding, compensatie en genoegdoening;
4. de bepaling van het aantal en de reikwijdte van gedupeerden;
5. de betrokkenheid en de verantwoordelijkheden van private actoren bij het ontstaan en de afhandeling van de schades. 6. De fasering van de politiek-bestuurlijke aanpak van te treffen schade, compensatiemaatregelen en genoegdoening;
6. in verband met het laatste ook de uiteindelijke politieke en maatschappelijke verantwoording.

2.8.2 De Duitse mijnbouw schadeafhandeling

Om kort ter vergelijking met de Nederlandse mijnbouwschade afhandeling met de Duitse casus te beginnen, niet ver van de Nederlandse grens (zo'n 85 kilometer van de grens met Drenthe) vond er ook in Duitsland gaswinning plaats.⁵⁶ En ook daar deden zich vergelijkbare aardbevingen als in Groningen voor. Wel waren er aanmerkelijke en duidelijke verschillen. In de eerste plaats betrof het veel kleinere aardgasvelden met veel minder gaswinning. In de tweede plaats waren er aanmerkelijke verschillen gezien de bodemgesteldheid, de diepte van de winning en de sterkte van de huizen. Qua schades totaal niet te vergelijken met de problematiek in Groningen. Maar wat interessant is, is de Duitse aanpak. De winning van de aardgasvelden was in handen van een private oliemaatschappij (een concessie). Bij gedupeerden die schade claimden betaalde de Duitse overheid snel uit. Daarbij is de Duitse wetgeving zodanig dat de Duitse overheid moet bewijzen dat de schade zeer waarschijnlijk niet door de gaswinning is veroorzaakt⁵⁷. Dit schept een duidelijk en transparant kader voor betrokkenen: bedrijven en gedupeerden. Kortom dit is in zeer sterke mate vergelijkbaar met de huidige aanpak van de aardbevingsschade in Groningen.

2.8.3 De Robodebt affaire in Australië ⁵⁸

Deze zaak vertoont sterke overeenkomsten met de Toeslagaffaire waarbij het met name de negatieve bijwerking betreft van een sterk en later overmatig gebleken vertrouwen op technische systemen en de politieke en maatschappelijke neutraliteit van algoritmen.⁵⁹ De Robodebt affaire in Australië betrof een systematiek waarbij op basis van een volledig geautomatiseerde en

⁵⁶ Bron: RTV Noord, 2 oktober 2018.

⁵⁷ Zie hierover ook: Tweede Kamer, 2014-2015, 532849, nummer 37 (2014—2015).

⁵⁸ <https://staatvandeuitvoering.nl/app/uploads/2022/11/International-case-comparison-social-security-scandals.pdf>

⁵⁹ Whiteford, P. (2021). Debt by design: The anatomy of a social policy fiasco - Or was it something worse? Australian Journal of Public Administration, 80(2), 340-360. <https://doi.org/10.1111/1467-8500.12479>

gedigitaliseerde beslissingssysteem belastingaangiften vergeleken werden met tweewekelijkse uitkeringen en toeslagen op basis van overzichten van uitkeringsgerechtigden. Aangetroffen discrepanties werden aan de hand van een algoritme bij een teveel aan uitkeringen en toeslagen bestempeld tot uitkering en welzijnsfraude. Dit geld werd teruggevorderd zonder dat dit door een ambtenaar op de juistheid werd gecontroleerd. Er was een blind vertrouwen in de werking van het (technisch) systeem en de gebruikte algoritmen, waarin overigens de subjectieve basisveronderstellingen van de opstellers van deze algoritmen lagen. Vooral mensen met gedurende het jaar een variabel inkomen werden als fraudeurs bestempeld. In de praktijk zijn veel van de terugvorderingen onterecht gebleken. Deze handelswijze was niet in overeenstemming met de in Australië geldende rechtstatelijke principes zoals in latere juridische procedures is gebleken.

In 2019 verloor de federale overheid een zaak over de juridische houdbaarheid van de basisuitgangspunten van het Robodebt systeem. In september 2019 kondigde het schadeadvocaat bedrijf Gordon Legal namens gedupeerden een zogeheten class action zaak aan met als doel de juridische grondslagen van het Robodebt-systeem aan te vechten. Op de dag voor het begin van de rechtszaak heeft de Australische overheid een akkoord met Gordon Legal gesloten waarbij gedupeerden een compensatie ontvingen. In 2021 keurde de federale rechter een schikking van A\$ 1,872 miljard goed, inclusief de terugbetaling van A\$ 751 miljoen en het kwijtschelden van alle resterende schulden en de juridische kosten die oplopen tot A\$ 8,4 miljoen. De zaak doende rechter Bernard Murphy noemde het een "beschamend hoofdstuk in het bestuur van het Gemenebest" en "een grootschalig falen van het openbaar bestuur" (Murray, Cheong & Patterson 2023).⁶⁰ In de affaire bleek dat ambtelijke topbestuurders van de organisatie voor de uitvoering van het Robodebt en politiek verantwoordelijken niet open hebben gestaan voor interne en externe signalen met betrekking tot problemen in de werking van het systeem.

Daarnaast werd tegenspraak ontmoedigd en negatieve informatie werd niet doorgestuurd naar betrokken ministers door het hoofd van het betreffende onderdeel waar Robodebt onder viel om bewindslieden uit de wind te houden. Na een eerder verzoek in 2020 is door een nieuwe Labor regering een zogeheten Royal Commission into the Robodebt Scheme ingesteld.⁶¹ De Royal Commission publiceerde in 2023 haar eindrapport⁶² waar in een besloten gedeelte is gesteld dat andere topambtenaren in aanmerking komen voor civiel- en strafrechtelijke vervolging. Na de publicatie is de verantwoordelijk topambtenaar op non-actief gesteld. Het rapport van de Royal Commission heeft als kern 57 aanbevelingen geformuleerd die een breder terrein dan alleen Robodebt beslaan, en bedoeld zijn om een herhaling te voorkomen.⁶³ Deze aanbevelingen betreffen onder meer de organisatie van de uitvoering, het verantwoording afleggen van politiek en bestuurlijke verantwoordelijken, de juridische kwaliteit en toegankelijkheid van de beleids- en uitvoeringsinstanties. Een eerste en centrale aanbeveling is: design policies and processes with emphasis on the people they are meant to serve.⁶⁴

⁶⁰ <https://pursuit.unimelb.edu.au/articles/the-flawed-algorithm-at-the-heart-of-robodebt>, <https://www.theguardian.com/australia-news/2021/jun/11/robodebt-court-approves-18bn-settlement-for-victims-of-governments-shameful-failure>.

⁶¹ <https://robodebt.royalcommission.gov.au/>; Royal Commission into the Robodebt Scheme. Australian Government. 2022.

⁶² Karp, Paul (7 July 2023). "Crude and cruel" scheme: Robodebt royal commission report recommends civil and criminal prosecutions". The Guardian. Retrieved 1 September 2023.

⁶³ <https://www.abc.net.au/news/2023-07-07/robodebt-royal-commission-findings-revealed/102531450>

⁶⁴ <https://robodebt.royalcommission.gov.au/publications/report>

2.8.4 Britse Post Office-schandaal of het Horizon IT schandaal

In het Britse Post Office-schandaal, of het Horizon-schandaal, was er sprake van het financieel verantwoordelijk stellen en strafrechtelijk vervolgen van sub postmasters (postagentschaphouders) vanwege veronderstelde financiële discrepanties in hun boekhouding. In de meeste gevallen lagen de discrepanties aan incorrecte informatie afkomstig uit een (naar later bleek ondeugdelijk) boekhoudsoftwareprogramma dat de Post Office betrokken had bij het bedrijf Fujitsu. Dat programma heeft de naam Horizon. Dit programma liet op grond van interne tekortkomingen (glitches) in het programma tekorten zien in de boekhouding van een groot aantal postagentschaphouders. Deze tekorten waren over het algemeen niet terecht, maar ze leidden wel via aanklachten van de Post Office en via daaropvolgende rechterlijke procedures, tot onterechte strafrechtelijke veroordelingen. Tussen 1999 en 2015 werden meer dan 900 postagentschaphouders veroordeeld voor diefstal, fraude en valse boekhouding op basis van ondeugdelijke Horizon-gegevens. Vele van deze vervolgingen werden aangespannen op initiatief van de Post Office. Andere agentschaphouders werden weliswaar niet strafrechtelijk veroordeeld maar moesten wel de Horizon tekorten aanvullen. Er is pas zeer laat erkenning voor de slachtoffers gegeven.

In 2009 bracht het blad de “Computer Weekly” na in 2004 op de hoogte te zijn gesteld door Alan Bates, een getroffen postagentschaphouder, het verhaal, na grondig en langdurig onderzoek, naar buiten. In dit verhaal werden de problemen met het Horizon programma besproken. In hetzelfde jaar richtte Alan Bates de actiegroep Justice for Sub-postmasters Alliance (JFSA) op.⁶⁵

Tijdens de rechtszaken en de informatievervalsing door verantwoordelijke bestuurders van (bij aanvang volledig) publieke postkantoren en bewindspersonen werd ontkend dat de kwaliteit van het Fujitsu systeem tekort schoot. Ook werd, op basis van de gegevens verstrekt door het management van de Post Office, door hun advocaten in de rechtszaken foutieve informatie naar voren gebracht. Dit terwijl men bij de Post Office terdege van de problemen in het systeem op de hoogte was. Loyale tegenspraak binnen de Post Office organisatie werd door de leidinggevendenden tegengegaan en ontmoedigd.

In het jaar 2017 hebben 555 agentschaphouders een zogeheten class action aangespannen bij de High Court of Justice tegen de handelswijze van de Post Office. De rechters van de High Court oordeelden in 2019 dat het optreden van de Post Office onjuist was en het Horizon IT-systeem grote fouten bevatte. Buiten het gerecht om werd een schikking getroffen voor een bedrag van 58 miljoen pond. Elk van de eisers kreeg ongeveer 20.000 pond schadevergoeding. In september 2023 zegde de Britse regering toe dat postagentschaphouders van wie de veroordelingen op grond van Horizon-bewijsmateriaal zijn vernietigd, een schadevergoeding van £ 600.000 zouden worden aangeboden.⁶⁶

Pas met een documentaire reeks *Mr Bates vs the Post Office*, uitgezonden op ITV in Januari 2024, sloeg de aard en omvang van het onrecht in bij Britse burgers, politiek en de samenleving.⁶⁷ De verontwaardiging leidde tot politieke actie die nu ondernomen wordt om onterechte veroordelingen en fraude betalingen terug te draaien. Het schandaal heeft zich verdiept, waar het de kennis van bewindsliden al bij aanvang van dit schandaal betrof en veronderstelde pogingen eerder in de tijdlijn om onderzoeken te staken en aanwijzingen dat er iets mis was om (vanwege de budgettaire implicaties) in de doofpot te stoppen

⁶⁵ <https://www.computerweekly.com/feature/Post-Office-Horizon-scandal-explained-everything-you-need-to-know>

⁶⁶ "Post Office Compensation". UK Parliament. 18 September 2023. Archived from the original on 4 January 2024.

⁶⁷ <https://www.itv.com/watch/mr-bates-vs-the-post-office/10a0469>

Op 24 mei 2024 is uiteindelijk de Post Office (Horizon System) Offences Act aangenomen om veroordeelde agentschaphouders eerherstel te geven en rechterlijke veroordelingen ongedaan te maken omdat herstelprocedures bij de rechtbanken te lang zouden duren. Er is wel gesteld dat deze route het gevaar met zich zou kunnen brengen een precedent te scheppen om gerechtelijke uitspraken via een wet ongedaan te maken. De onrust leidde tot de instelling door de regering van een onafhankelijke statutory inquiry onder leiding van de oud rechter Sir Wyn Williams. Op het moment van schrijven (juni 2024) lopen de verhoren nog en is als gevolg nog geen eindrapport. Alan Bates is inmiddels (2024) geridderd.

2.9 Een analyse van oorzaken en wijze van de schadeafhandeling van de gaswinning in Groningen met de besproken vergelijkings cases

De insteek van dit tweede deel is een vergelijking van de boven besproken cases met de schadeafhandeling van de gaswinning in Groningen waarbij burgers gedupeerd zijn. Wat met name in het aardbevingsdossier en de Toeslagenaffaire en in veel andere vergelijkingscases opvalt, is dat de problematiek vaak verengd wordt tot de afhandeling van financiële schade. Dat financiële aspect is uiteraard een belangrijk onderdeel van de problematiek. De schadevergoeding is echter volgend op een agendering van de crisis. Immers de aard van deze primaire crisissituatie moet eerst worden vastgesteld qua gebeurtenissen en hevigheid. Daarnaast en daarna komt de zoektocht naar oorzaak en verantwoordelijkheden. Vervolgens komt de vraag wanneer dat allemaal kan worden vastgesteld, of er een schade is en indien dat het geval is wie voor de afhandeling van die verantwoordelijk is.

Maar de problematiek heeft naast een schadeaspect een inhoudelijke dimensie. Het gaat om een probleem dat geleidelijk erkend wordt ernstig van aard te zijn. Een probleem waarvoor soms het woord crisis wordt gebruikt. Crisis is een term die momenteel vaker wordt gebruikt en wellicht wat aan inflatie onderhevig is. Gegeven de componenten van het crisisbegrip als urgentie van de zaak, de mate waarin de thematiek indringt op het maatschappelijke en politiek-bestuurlijke gevoel en de ervaren noodzaak om recht te doen aan degenen die slachtoffer en gedupeerd zijn, is er wel voldoende aanleiding om de term crisis te gebruiken ⁶⁸. Echter, het is belangrijk zich te realiseren dat de erkenning van een probleem en de omschrijving daarvan uit de aard van de zaak noodzakelijkerwijs iets vooruitloopt op de schadeafhandeling.

Daarom eerst een korte samenvatting van:

1. het inhoudelijke proces van de vaststelling dat er in de besproken cases iets aan de hand is;
2. hoe die erkenning tot stand komt;
3. op welk termijn dat zich voltrekt;
4. wie daarbij als belangrijke media, politiek en publieke sponsors en actoren het voortouw nemen;
5. wat daarbij de interne dynamiek tussen deze actoren is geweest;

⁶⁸ Ook in termen van de crisis besluitvormingsliteratuur.

6. hoe de bredere publieke opinie geactiveerd wordt om actie ook in politieke zin te ondernemen en
7. hoe actief en reactief politieke, ambtelijke en rechterlijke actoren zijn geweest.

Daarna kunnen we de wederzijdse relatie en de inhoudelijke gebeurtenissen met de schadeafhandeling en het verloop daarvan bespreken. Wat betreft de lengte van de tijdstermijn, zien we dat zowel in de Nederlandse als in de buitenlandse cases in het geval van de Kindertoeslagaffaire, de schade als gevolg van de Groningse gaswinning, maar ook bij het Britse Post Office schandaal er sprake is geweest van een lange incubatietijd waarbij de eerste fase, de erkenning dat er iets aan de hand is, lang heeft geduurd. Aan oorzaken als in de Groningse casus dat gaswinning tot aardbeving(schade) kan leiden en niet alleen tot bodemdaling werden in rapportages en onderzoeken minder waarde aangehecht. Bij de kindertoeslagaffaire en de Britse Post Office schandaal is vooral vertrouwd op de deugdelijkheid van de digitale systemen en zijn de mogelijkheden van een technische bias onderschat.

Kritische interne (loyale tegenspraak) en externe geluiden van betrokkenen, van hun adviseurs en juridische experts werden in eerste instantie in meerdere van de cases genegeerd. Te veel werd vertrouwd op de deugdelijkheid van de besluitvorming en de (technische) systemen of werd teruggeweken uit angst voor mogelijke politiek-bestuurlijke implicaties en schade bij het aanvaarden van de kritiek. Het interessante is dat in het geval van het Britse Post Office schandaal bij de aangifte van de beweerde fraude door postagentschaphouders de rechter moest besluiten op grond van incomplete en onjuiste informatie van de Post Office maar ook van bewindslieden. De rechter kwam tot veroordelingen die de praktijk van aanpak versterkten. Dat laatste, maar niet zozeer op grond van het verstrekken van bewust onjuiste informatie, is ook in Nederland bij de kindertoeslagaffaire het geval geweest. De uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak bevestigden de ambtelijke maar ook de politieke besluitnemers in, wat later bleek, een al te harde lijn te zijn. In de Australische Robodebt affaire heeft de rechterlijke macht juist al bij aanvang toen cases de rechterlijke macht bereikten een corrigerende rol ingenomen. Hier ziet men de belangrijke rol van de rechter ten goede (Australië) maar ook ten “slechte” (Nederland) bij een halt roepen aan een problematische uitvoeringspraktijk. In alle gevallen speelt een overmatig vertrouwen in de correctheid van de gebruikte digitale systemen en met name het gebruik van algoritmen, waarbij geen twijfel bestaat aan de juistheid van de systemen en de gehanteerde wijze van uitvoering. Evenmin blijkt er sprake te zijn van een (zelf)correctie toen bleek dat in de uitvoeringssystemen zich problemen voordeden. Evenmin is er ruimte geweest voor tegenspraak en het plaatsen van rode signalen in die uitvoeringspraktijk.

Concluderend, bij de meeste van de Nederlandse en internationale crises gaat er allereerst een geruime tijd overheen in de eerste (incubatie) fase. Aangekend moet worden dat gevolgen, bijvoorbeeld van de gaswinning, pas op een langere termijn blijken. Hetzelfde gaat op voor bijvoorbeeld de mijnbouwschade en/of de toerekening van die schade aan de delving van andere grondstoffen. Ook dat wordt pas later erkend of toegegeven. Zo wordt er eerst rekening gehouden bij de gaswinning met bodemdaling. Er wordt geen rekening gehouden met mogelijke aardbevingsschade. En als zich daadwerkelijk aardbevingen voordoen, wordt de causale relatie met de aardgaswinning aanvankelijk ontkend. Die erkenningsfase heeft in de cases lang geduurd en heeft zo ook repercussies voor een schadeafhandeling. Waarbij bijvoorbeeld op korte termijn gevolgen openbaren als in het geval van SE Fireworks in Enschede komt er in dit geval pas geleidelijk en na langdurig onderzoek informatie boven water waaruit blijkt dat verantwoordelijkheden van bijvoorbeeld tekortschietend overheidstoezicht ook anders lagen. Dit heeft tot gevolg gehad dat de balans in de toerekening van de schuldvraag en in het verlengde van de schadeverrekening, anders

kan komen te liggen. In deze de gevallen kan verwarring bestaan over de aard van de crisis en kan de verantwoordelijkheidsvraag gecompliceerd worden door onvolledige en niet correcte onderzoeksrapporten. Volstrekt uniek is deze constatering overigens niet gezien de besluitvormingsliteratuur. Nieuwe informatie kan weer een impuls geven aan bestaande discussies.

Van groot belang is de overgang naar een tweede fase. De erkenning van een probleem en het ontstaan van een zogeheten sense of urgency: er moet iets aan gedaan worden. De niet houdbare stand van zaken wordt erkend. Allereerst kan het geval zijn dat gedupeerden op zichzelf zich in een (achterstands-)positie bevinden, dat ze zelf weinig mogelijkheden bezitten om zelf hun zaken op de agenda te zetten. Dat kan veronderstellenderwijs te maken hebben met de regionale attentiewaarde, opleidings- en inkomenspositie en een lagere plaats op de bredere media en politieke agenda. Zoals eerder aangeven is dat (en dat zien we eigenlijk in alle cases) een combinatie van een incident, bijvoorbeeld een hevige aardbeving, informatieonthulling via een klokkenluider, media-onderzoek, politieke partijen, dan wel (aanvankelijk) individuen zoals Alan Bates. Bij de kindertoeslagaffaire hebben volhardende onderzoeksjournalisten van Trouw en RTL4 in nauwe samenwerking met Kamerleden als Leijten en Omtzigt en documentaires op de televisie voor een omslag gezorgd. Soortgelijk zijn ook de Robodebt en de Post Office affaires. Levend wordt gemaakt dat de slachtoffers in de knel komen. De schulden lopen aanzienlijk op, waardoor verdere financiële problemen ontstaan. En van beide partners met een baan, moet één van de partners stoppen met werken om voor de kinderen te zorgen. Een cumulatie van financiële problemen. Men belandt in een vicieuze cirkel. Maar deze financiële problemen, brengen vervolgens tal van psychische en sociale problemen met zich mee. In de documentaire reeks “De aarde beeft” van de NTR wordt dit op indringende wijze in beeld gebracht voor wat betreft de Aardbevingsproblematiek Groningen.⁶⁹ Gemeenschappen waarvan de sociale cohesie volledig uiteenvalt omdat het ene deel van een wijk een ruime vergoeding krijgt (mooi nieuw huis), terwijl ander deel van de wijk slechts een vrij beperkte vergoeding ontvangt.

Die realisatie leidt tot een inzicht bij de bredere Kamer, met name na de Parlementaire onderzoeken en zeker ook bij de rechter, die dan vol zelfkritiek tot een omslag komt. Waar in de Australische Robodebt casus uiteindelijk wel de rechterlijke macht heeft geïntervenieerd op klachten van gedupeerden wanneer schrijnende gevallen rechters werden voorgelegd is dat in de Nederlandse en Britse cases uitgebleven tot op een zeer laat moment. In Nederland gevolgd door een mea culpa. Externe media-onderzoeken, documentaires over de menigmaal desastreuze gevolgen van het overheidshandelen hebben voor een omslag in het publieke en politieke denken gezorgd. De issues kwamen op de publieke agenda. Het leidde, via de publieke commotie tot juridische en politieke aandacht. Die publieke en media-aandacht leidt dan tot een politiek en juridisch omslagpunt.

Hetzelfde is waar te nemen in de Britse politiek in het geval van het Britse Post Office schandaal na een documentaire reeks met schrijnende gevallen. Uiteindelijk heeft dit in de politiek geleid tot een wet die niet alleen compensatie wil introduceren, maar zelfs het ongedaan maken van rechterlijke veroordelingen. Dus een politieke sponsoring, vasthoudende belanghebbenden en klokkenluidersincidenten die een affaire meer en opnieuw zichtbaar maken, hernieuwde media-aandacht en informatie (SE Fireworks) die ervoor zorgen dat de issue op de agenda een hoge prioriteit krijgt. Dan komt de notie naar boven dat er links- of rechtsom wat wordt gedaan. De besluitvorming wordt vloeibaar en de oude afhoudende status quo wordt verlaten.

⁶⁹ <https://ntr.nl/De-aarde-beeft/572#:~:text=De%20aarde%20beeft%20is%20ook,met%20de%20rest%20van%20Nederland.>

Dan komen we vanzelf bij de vraag wie uiteindelijk verantwoordelijk is en derhalve wie die materiële en immateriële schade dient te compenseren, maar een bredere genoegdoening dient te geven. Deze drie punten lopen in elkaar over. Wel is het zo dat met de afhandeling van de materiële schade wordt begonnen en dat daar in het verlengde de immateriële schade aan de orde wordt gesteld en dat de laatste post in de loop van de tijd steeds breder wordt gedefinieerd en opgerekt. Genoege-doening kan deels gevonden worden in de schadeafdoening, maar die vorm van genoegdoening blijkt uit onderzoeken maar voor een (beperkt) deel van betrokkenen voldoende te zijn. Belangrijk voor die genoegdoening is de politieke, justitiële en maatschappelijke erkenning voor gedupeerden dat zij slachtoffer zijn geweest, verkeerd behandeld en gewantrouwd zijn door politiek, bestuur en medeburgers en zo in een kwaad daglicht zijn geplaatst. Dit fenomeen beperkt zich overigens niet alleen tot Nederland.

Er is natuurlijk een grote mate van variatie aanwezig tussen de besproken cases, maar in elk van deze cases zijn er veel actoren betrokken met als praktisch gevolg een (grote) mate van complexiteit in de oplossing van de uitvoeringsproblemen en de schadeafhandeling. Waarbij overigens niet alleen het aantal actoren telt maar ook - zie bijvoorbeeld in Groningen - wisselende onderlinge verhoudingen, verantwoordelijkheden en samenwerkingsrelaties tussen publieke en private actoren. Maar zelfs waar er alleen publieke actoren zijn, is er tussen en zelfs binnen de ministeries sprake van complexe relaties, onderscheiden taken, verantwoordelijkheden en bureaupolitieke spanningen. Zie onder meer de positie van het SODM (Staatstoezicht op de Mijnen), dat reeds vroegtijdig waarschuwde voor de voorzetting van de gaswinning in Groningen, binnen het ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Deze complexiteit maakt de verantwoordelijkheids- en schadeafhandelingsvraag een stuk ingewikkelder zoals we eerder hebben aangegeven. Dat geldt laatste eveneens voor het Post Office schandaal in het Verenigd Koninkrijk en de Robodebt affaire in Australië.

Interessant is dat bij een vastgelopen of complexe situatie in het geval van een schadebepaling en -afhandeling (vooral) de Rijksoverheid in beeld komt. Zelfs wanneer die minder betrokken is bij het ontstaan van de crisis. Dat laatste is bij de kindertoeslagaffaire wel het geval geweest, maar ook hier waren in eerste instantie de luiken van de nationale politieke en ambtelijke instanties vrijwel gesloten voor signalen van betrokken burgers, uitvoerende instanties en lagere rechters (met name rechtbank Rotterdam). Nu is vanuit een systeemverantwoordelijkheid en een voorwaardenscheppende staatsrol op politiek, nationaal bestuurlijk en ambtelijk niveau zeker wel een verantwoordelijkheid te formuleren. Men had eerder zicht kunnen hebben voor een ontstane onacceptabele situatie door met een open oor en oog signalen op te pikken zoals die beschikbaar waren. Om deze redenen en de bijzonder grote omvang van de schade is het niet vreemd dat naar de overheid werd gekeken.

De vaststelling van de exacte omvang van de materiële en immateriële schade blijkt in de praktijk een groot probleem. Met name betreft dit de bepaling en toerekening van de schade op individueel niveau. Het materiële is dan al problematisch, laat staan dan dat het eenvoudig is de immateriële schade te bepalen; mede gegeven de omvang van de kring van gedupeerden (naast ouders bijvoorbeeld ook kinderen). Van de erkenning om de effecten van de crisis en de ontstane schade af te handelen, wordt in Nederland in eerste aanleg gekozen voor een sterk gereguleerde bureaucratische aanpak. Daarbij komt dat er bij delen van de volksvertegenwoordiging een voorliefde bestaat voor maatwerk. Maatwerking is overigens niet hetzelfde als een menselijke maat. Dat laatste betreft dat rekening wordt gehouden dat mensen betrokken zijn en geen "dingen". Maatwerk brengt de noodzaak van extra personele en financiële middelen mee. Middelen die niet altijd in voldoende mate aanwezig zijn. Door maatwerk kan de verdere afhandeling vertraging

oplopen of zelfs spaak lopen. Dat vastlopen wordt nog verergerd door het veelvuldig interveniëren van de volksvertegenwoordiging die op grond van niet alleen een gevoelde betrokkenheid maar ook op basis van profileringsgronden de achterban probeert te plezieren en daardoor steeds ruimhartiger wordt. Dit met een mogelijk toekomstig gevaar van een toestroom van (onterechte) aanvragers met als gevolg dat het uitvoeringssysteem nog meer vastloopt en het draagvlak en steun voor de schade kan eroderen. Dit is een belangrijk moment en een tweesprong. Men kan voor een voortzetting van de bestaande uitvoeringspraktijk kiezen. Maar de druk om tot een oplossing te komen wordt groter. Dan opent zich een tweede route: de schadeafhandeling wordt vloeibaar. Er komen algemene vastgestelde schade-uitkeringen (de forfaitaire benadering). Deze generieke oplossingsrichting zou eerder tot een politieke, media en maatschappelijke verontwaardiging hebben geleid, maar de druk is dan zo groot dat deze opening ontstaat. Als er ten onrechte mensen worden gecompenseerd, wordt dit voor lief genomen. Dat is voor later zorg. Of zoals een respondent verwoordde: *soi, dat is dan maar zo*.

Wat vooral opvalt in de casus aardbevingsschade Groningen en de Toeslagenaffaire is dat er uiteindelijk voor vrij onorthodoxe “oplossingen” is gekozen. Uitdrukkelijk hebben wij oplossingen tussen haakjes gezet omdat op dit moment niet echt duidelijk is of dit oplossingen zijn. Immers in beide cases speelt de problematiek nog steeds en is nog steeds geen zicht op de afronding van de schadeproblematiek. En dit ondanks de instelling van twee omvangrijke uitvoeringsorganisaties, namelijk het IMG (Groningen) en het UHT (herstel Toeslagenaffaire). Eind 2023 had het IMG een personeelsbestand van 717,5 fte voor de afhandeling van aardbevingsschade. Het UHT had een vergelijkbaar personeelsbestand of wellicht een nog omvangrijker personeelsbestand. Gezamenlijk hebben IMG en UHT nu een personeelsbestand van rond de 2.000 ambtenaren, naast het personeelsbestand van de NCG. Maar deze onorthodoxe “oplossingen” zijn alleen mogelijk geweest (nog los van de vraag of het daadwerkelijk oplossingen zijn, daarvoor is het nog te vroeg om te oordelen) wanneer de context in ogenschouw wordt genomen. Deze context omvat twee aspecten. In de eerste plaats dat in beide affaires er zoveel maatschappelijke, bestuurlijke en politieke onrust was en is dat er ruimte voor deze “oplossingen” is gekomen. Een tweede aspect betreft wat vaak wordt aangeduid met “de tijdsgeest”. Na decennia waarin de nadruk vooral heeft gelegen op de private sector en als second best een privaat-publieke samenwerking, is langzamerhand weer meer nadruk komen te liggen op een sturende en uitvoerende rol van de overheid in al haar verschijningsvormen.

Zoals hierboven aangegeven deed zich in Duitsland een enigszins vergelijkbare problematiek voor ten aanzien van schades bij aardgaswinning (aardbevingen). Ook daar werd de winning in concessie uitgegeven aan een private maatschappij. Maar er is daar geen uiterst complexe constructie gebruikt en er is een heldere verdeling van verantwoordelijkheden ten aanzien van eventuele schades. Daarbij is opvallend dat in Duitsland al direct is uitgegaan van een omgekeerde causaliteit. Niet de gedupeerde moet de causaliteit bewijzen, maar de overheid moet aannemelijk maken dat die causaliteit er niet is. Uiteraard speelt de problematiek in Duitsland op veel kleinere schaal en zijn de omstandigheden niet goed vergelijkbaar. Maar het verschil in benadering is opvallend.

Met deze constatering raken wij ook een meer algemene constatering, namelijk de rol van de politiek-institutionele context. In de bestuurskunde wordt dit het (historisch) neo-institutionalisme genoemd. Waarom was de exploitatie van het Groningerveld niet in handen gelegd van een staatsbedrijf, zoals het geval was bij de mijnbouw in Zuid-Limburg? Het kan zeker te maken hebben met de vraag of de overheid daarvoor de expertise in huis had dan wel kon hebben, maar kon zeker te maken hebben met de historische politiek-bestuurlijke context. Voor aanbevelingen en lessen voor de toekomst (volgende deel) levert dit weinig concreets op. Het zijn immers omstandigheden die niet of nauwelijks te beïnvloeden zijn. Maar om te verklaren hoe bepaalde keuzes zijn uit gevallen, is het wel van belang dit te benadrukken.

3. Wat kunnen wij leren?

Conclusies en lessen

Ons onderzoek heeft betrekking op ‘affaires’, oftewel cases waarin met name in de structuur van de uitvoering het nodige mis is gegaan en die grote maatschappelijke en bestuurlijke/politieke aandacht hebben gekregen. Centraal staat in het onderzoek de afhandeling van de aardbevingsschade in het zogenaamde Groningerveld, als gevolg van de decennialange gaswinning. Alhoewel uitdrukkelijk de nadruk ligt op de aardbevingsproblematiek, zijn er ook vergelijkingen gemaakt met andere binnenlandse en buitenlandse cases. Het betreft hier de volgende binnenlandse affaires:

- De Toeslagenaffaire;
- De vuurwerkramp Enschede;
- Mijnbouw in andere gebieden dan in het Groninger gasveld;
- De schades als gevolg van werkzaamheden aan het kanaal in Twente;

Voor wat betreft de buitenlandse affaires hebben wij met name gekeken naar het Post Officeschandaal in het Verenigd Koninkrijk en de Robodebt affaire in Australië. Hoe verschillend al deze affaires ook zijn, naast de verschillen zijn er ook duidelijke overeenkomsten in oorzaken en oplossingen te vinden.

Wij geven hieronder eerst een aantal beschouwingen over wat ons in algemene zin in veel van deze cases is opgevallen. Vervolgens gaan wij over tot het formuleren van een aantal lessen en aandachtspunten.

Een aantal zaken is ons opgevallen. Ten aanzien van de Groninger gaswinning werd aanvankelijk ervan uitgegaan dat de gaswinning wel tot een bodemdaling zou kunnen leiden, maar niet tot aardbevingen. Toen er aardbevingen kwamen, werd door vele politiek-bestuurlijk verantwoordelijken ontkend dat deze het gevolg waren van de gaswinning. Vooral individuele actoren, maatschappelijke organisaties (veelal ad hoc opgericht) en vooral ook media-aandacht hebben ervoor gezorgd dat uiteindelijk het probleem wel op de politiek-bestuurlijke en maatschappelijke agenda terecht is gekomen. Financiële en politieke belangen speelden bij die vertraging een zeer belangrijke rol. Juist deze aanvankelijke ontkenning heeft ertoe geleid dat de problemen steeds omvangrijker werden en de uitvoering van schadeafhandeling steeds complexer en langduriger. En er ontstond ook bij betrokkenen het gevoel van een groot aantal onrechtvaardige verschillen in de afhandeling tussen gedupeerden. Wat ons daarbij in sterke mate opviel, was dat de gedupeerden die in een vroegtijdig stadium hun schade claimden (veelal degenen die het meest getroffen waren) een betrekkelijk gering bedrag aan schadevergoeding kregen. Daar konden zij in een later stadium nauwelijks op terugkomen. Zij hadden een vaststellingsovereenkomst getekend en de Tijdelijke wet Groningen kent een hardheidsclausule die slechts in een zeer beperkt aantal gevallen toepasbaar is. Degenen die later een claim indienden (waaronder ook degenen uit de periferie van het Groningerveld) ontvingen veelal aanmerkelijk hogere bedragen schadevergoeding. Hiermee doemt ook de vraag op of en in hoeverre er mensen schadevergoedingen ontvangen waar zij eigenlijk geen recht op hebben dan wel een veel hoger bedrag dan waarop zij eigenlijk recht hebben. Dit is mede het gevolg van de regelingen die uitgaan van forfaitaire bedragen (Groninger problematiek en problematiek Toeslagenaffaire).

Wat ons verder ook opviel, was de omvang van de ambtelijke organisaties belast met de afhandeling van de schadeclaims. Alleen al de twee organisaties belast met de aardbevingsproblematiek (IMG en NCG) en de organisatie die belast is met de afhandeling van de Toeslagenaffaire hebben rond de 3.000 medewerkers. Zeker voor de gedupeerden staat dit in contrast met de snelheid van afhandeling van de schadeclaims.

Bij de Toeslagenaffaire en met name het Post Office schandaal in het Verenigd Koninkrijk speelde een grote rol het vrijwel blinde vertrouwen van beleidsmakers en uitvoerders in digitale systemen en algoritmes. Voor gedupeerden heeft dit tot grote problemen geleid, materieel, maar ook sociaal, emotioneel en mentaal. Ook bij andere affaires en zeer zeker ook bij de aardbevingsproblematiek Groningen wordt zeer duidelijk dat de schades niet enkel financieel zijn, maar in sterke mate ook in emotioneel en sociaal opzicht. In Groningen zijn er daardoor dorpen waar de sociale structuur ontwricht is geraakt.

Indien de signalen eerder waren onderkend en er daarnaast voldoende ruimte was geweest voor loyale tegenspraak (ook binnen het ambtelijk apparaat) waren de problemen nooit zo groot geweest. Van belang hierbij is ook te moeten constateren dat in een aantal affaires de rechterlijke macht een onvoldoende controlerende en corrigerende rol heeft gespeeld. Bij de Nederlandse affaires komt dit het meest duidelijk naar voren in de Toeslagenaffaire, in het buitenland het Post Office schandaal. Rechterlijke uitspraken hebben aanvankelijk juist het bestuurlijk handelen bevestigd en geaccordeerd. Enkel bij de Australische Robodebt affaire was eerder het omgekeerde het geval. Het is hier van belang tevens op te merken dat in het overgrote deel van de gevallen, en zeker ook in de Groningse casus, er geen sprake is geweest van kwade opzet bij het merendeel van politieke bestuurders en ambtenaren. Wel zijn er bij de politieke en ambtelijke (beleids)ondersteuning lange tijd verschillen in prioriteiten te zien waar het gaat om de afweging van economische en veiligheidsbelangen. Ook daar is in de tijd een verschuiving in de richting van de laatste categorie te zien. Echter bij terugblik is het moeilijk anders te constateren dat de vertraging in de erkenning van de problemen en de wirwar van regelingen, de bestuurlijk organisatorische spaghetti te wijten is aan het ad-hoc bedenken van nieuwe regelingen en arrangementen bij elk nieuw incident en politiek-bestuurlijk crisismoment. Het betreft dan een opeenstapeling daarvan zonder dat naar de zinnigheid van het geheel vanuit de positie van gedupeerden wordt gekeken. Gegeven de urgentie om met directe (systeem)oplossingen te komen, wordt men al doende gevangen in een gepercipieerde noodzaak om te bouwen op de bestaande structuren en instellingen. Het politiek-bestuurlijk denken raakt daarin verstrikt (ook zeker de rechterlijke macht bij de Toeslagenaffaire). Men valt met de beste bedoelingen in de fuik van wat bestuurswetenschappers 'entrapment' noemen. De inhoudelijke problemen en vragen van gedupeerden kunnen dan vervagen.

Veel van deze cases laten een lange incubatietijd zien. Het heeft lang geduurd totdat algemeen werd erkend dat er zich een groot probleem voordeed. Opvallend bij veel cases is dat na eerste signalen steeds (door overheden) ontkend werd dat er problemen en schades (gedupeerden) waren; zie onder andere de aardbevingsproblematiek, de Toeslagenaffaire en het Post Office schandaal in het Verenigd Koninkrijk. Dergelijke signalen waren er wel steeds, maar ze werden aanvankelijk politiek-bestuurlijk genegeerd of stellig ontkend. Dat verandert pas met een sponsoring vanuit politici (in Toeslagenaffaire Leijten en Omtzigt), betrokken belanghebbenden en klokkenluiders, die een zaak meer en ook aanhoudend zichtbaar maken. Het wordt versterkt door een volhardende media-aandacht. Dit zorgt ervoor dat de problematiek op de publieke en politieke agenda komt en een hoge prioriteit krijgt. De realisatie bij besluitvormende actoren dat er een crisis is, zorgt zo voor een

sense of urgency. Met name waar het de schadevergoeding en genoegdoening betreft. Dat gevoel van urgentie zegt nog niets over de afhandeling van de schades.

Maar opvallend is niet alleen de eerdergenoemde lange incubatietijd voordat een probleem op de agenda terecht komt, maar ook de lange nasleep in de afhandeling. Zo vond de vuurwerkramp in Enschede plaats in 2000 en nog steeds worden er onderzoeken verricht naar met name de rol van de overheid daarin. De laatste steenkoolmijnen in Zuid-Limburg zijn beginjaren '70 gesloten, echter dit jaar (2024) wordt weer een overheidsloket geopend voor de afdoening van schades (mede als gevolg van een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak). De afhandeling van de schades van de door de gaswinning gedupeerden in Groningen en de gedupeerden van de Toeslagenaffaire lijkt dezelfde kant op te gaan, ook voor zeer ver na 2024. Hetzelfde geldt voor de Post Office affaire.

Het trage verloop en dito erkenning van de omvang en aard van de problematiek leidden er weliswaar niet toe dat problemen direct en snel opgelost konden worden, maar wel dat er gegeven de maatschappelijke en (regionale) politieke druk, geleidelijk politiek-bestuurlijke ruimte ging ontstaan voor vrij onorthodoxe maatregelen. Maatregelen die in het verleden politiek onacceptabel waren. We denken hierbij onder andere aan de toekenning van forfaitaire schadevergoedingen (aardbevingsproblematiek en Toeslagenaffaire) en de omkering van de bewijslast (aardbevingsproblematiek). In het Verenigd Koninkrijk wil de wetgever zelfs een groot aantal rechterlijke veroordelingen bij wet ongedaan maken.

Een verder aandachtspunt is ook dat met name ten aanzien van mijnbouwschade in Nederland sprake is van een aantal verschillende organisatorische constructies met daarbij passende uitvoeringsarrangementen. Voor aardbevingschade Groningen geldt dat daarvoor op dit moment twee organisaties verantwoordelijk zijn (IMG en NCG). Voor andere vormen van mijnbouw (zoutwinning) in (onder andere) Groningen is de Commissie Mijnbouwschade verantwoordelijk als bemiddelende organisatie. Dit geheel van verschillende regelingen, bestuurlijke regimes en organisaties wordt aangeduid als een bestuurlijke spaghetti (Nationale ombudsman 2016). Respondenten geven aan dat één enkele organisatie achteraf gezien het beste was geweest, maar dat het bestaande institutioneel arrangement nu maar beter onveranderd kan blijven om verdere onzekerheid te vermijden.

Voor mijnbouw elders in het land (waaronder de afhandeling mijnbouw Zuid-Limburg) zijn niet enkel andere (publieke) organisaties verantwoordelijk, maar geldt ook inhoudelijk qua wetgeving een ander systeem. Ten aanzien van de aardbevingsproblematiek Groningen geldt van oorsprong een zeer complexe privaat-publieke structuur. Maar ook bij overige schades (zoals overstromingsschades in algemene zin; overstromingsschade Zuid-Limburg) zijn er verschillende juridische regels van toepassing. Dit zorgt voor een hoge mate van onduidelijkheid en de mogelijkheid van een gevoel van ongelijke behandeling van schades in de onderscheiden gebieden.

Welke lessen zijn te trekken en welke aandachtspunten kunnen worden geformuleerd om toekomstige affaires te voorkomen dan wel beter af te handelen? Wij hebben uitdrukkelijk 'affaires' geselecteerd waarbij de (uitvoerings)problemen al enorm groot waren en al veel maatschappelijke, bestuurlijke en media-aandacht hadden. Beter zou het zijn in een vroegtijdig stadium mogelijke problemen te onderkennen. Mede ook gezien de enorme problemen voor betrokkenen die zich blijven voordoen, ook al is het probleem op de politiek-bestuurlijke agenda. Dit brengt ons tot onze eerste les.

1. Probeer al vooraf te anticiperen op mogelijke uitvoeringsproblemen die zich voor zouden kunnen gaan doen en tracht deze te voorkomen. Op het moment dat een mogelijk uitvoeringsprobleem uitgroeit tot de affaires zoals beschreven in dit onderzoek, is het al vaak veel te laat om daadwerkelijk tot een omvattende en systematische oplossing te komen. Tracht daarom in een zo vroeg mogelijk stadium (mogelijke) uitvoeringsproblemen te traceren en op te lossen. Ontwikkel hiervoor systematieken om dit zo vroeg mogelijk op te lossen.

Meer specifiek in het geval van het verlenen van concessies (aardbevingsproblematiek Groningen) of bij aanbestedingen (Twentekanaal) brengt dit ons tot de volgende les.

2. Zorg ervoor dat in een zeer vroegtijdig stadium (bijvoorbeeld al bij de concessieverlening) in kaart wordt gebracht welke risico's kunnen optreden, hoe eventuele schades kunnen worden afgehandeld en door welke instanties dat zou moeten gebeuren. Verstandig zou zijn dat in het geval van een concessieverlening burgers (gedupeerden) de bestuursrechtelijke rechtsgang te bieden. Dat wil zeggen dat een bestuursorgaan de schades afhandelt en de burger eventueel in bezwaar en beroep kan bij uiteindelijk de bestuursrechter. De overheid kan vervolgens de schade verhalen op de houder van de concessie (de exploitant). Dit dient in wetgeving en / of bij de concessieverlening geregeld te worden.

In veel van de affaires die zijn onderzocht, zijn er wel in een vroegtijdig signalen geweest dat er zich (mogelijk) serieuze problemen voordoen of voor kunnen doen. Zie bijvoorbeeld in de Toeslagenaffaire de nota Palmen en in de problematiek van de aardbevingsschade vroegtijdige signalen van experts en burgers dat aardbevingen veroorzaakt waren door gaswinning. Deze signalen zijn veelal genegeerd of gebagatelliseerd. Dit brengt ons tot onze derde les.

3. Tracht signalen te onderkennen en serieus te nemen. Zowel ten aanzien van deze als de vorige lessen, kunnen inspecties, rechterlijke macht, ombudspersonen en interne ambtelijke en maatschappelijke betrokkenen een belangrijke rol spelen.

Mocht een uitvoeringsprobleem desondanks niet vroegtijdig signaleerd zijn, dan is het van belang op het moment dat het probleem op de agenda staat, een voor betrokkenen adequate en integrale oplossing te vinden. Wat met name in de Groningse casus opvalt, is een voortdurende opeenvolgende reeks van zogenaamde oplossingen. De ene regeling volgt de andere op, normen veranderen en er worden steeds andere institutionele arrangementen gevonden. Het gevolg is een grote mate van complexiteit waar vrijwel niemand meer overzicht heeft. Tevens kan dan een grote mate van ongelijkheid ontstaan tussen degenen die onder de oude en degenen die onder de nieuwere regelingen vallen. Degenen met de meeste schades ontvangen dan vaak de minste vergoedingen. Er ontstaan dan enorm omvangrijke ambtelijke organisaties. En dat terwijl het ook nu (vanuit een optimistisch perspectief) nog vele jaren kan duren voordat alle gedupeerden schades vergoed hebben gekregen. Dit brengt ons tot de volgende les.

4. Indien een uitvoeringsprobleem (affaire) duidelijk wordt, tracht te komen tot een alomvattende oplossing. Hoe lastig dit ook moge zijn in verband met tijdsdruk en politiek-bestuurlijke en media-aandacht. Voortdurend incrementeel handelen levert uiteindelijk een grote mate van complexiteit en onrechtvaardigheid op met de frustratie onder gedupeerden van dien.

Als eerder opgemerkt worden politieke bestuurders en ambtenaren dan gevangen in een door henzelf geconstrueerde noodzakelijkheid om voort te bouwen op bestaande structuren en denkwijzen. Het politiek bestuurlijk denken raakt daarin verstrikt. Men valt dan met de beste bedoelingen in de valkuil van wat in de bestuurswetenschappen 'entrapment' wordt genoemd. De bestaande systemen en denkwijzen staan in het denken en handelen van het bestuur voorop en de vragen van gedupeerden kunnen dan in de bestuurlijke aandacht vervagen.

Een aantal meer algemene lessen willen wij hieronder formuleren.

5. Een kritische houding ten aanzien van beleid en uitvoering is noodzakelijk. Deze kritische houding kan zowel intern ambtelijk zijn, maar ook afkomstig van toezichthouders, rechterlijke macht, ombudsman maar zeker ook van individuele gedupeerden (Post Office schandaal) of belangengroepen.

Bij veel van de affaires die hier aan de orde zijn geweest, ontbrak een dergelijke kritiek of werd deze kritiek wel (intern) geuit, maar niet serieus genomen door beleidsbepalers of uitvoerders. Deze kritische houding zal gestimuleerd en georganiseerd moeten worden. En dan zeker in een vroegtijdig stadium. Wanneer deze kritiek naar aanleiding van crises of incidenten er toch komt, is dat vaak in een te laat stadium wanneer al veel schade aangericht. Op nationaal niveau dient het parlement hierbij een belangrijke rol te spelen en niet pas in een laat stadium (bijvoorbeeld in de vorm van een parlementaire enquête). En van groot belang is dat dergelijke kritiek op een uitvoeringspraktijk ook serieus genomen worden en tot resultaten leidt.

6. Hiernaast is het essentieel niet alleen rekening te houden met de compensatie van materiële en immateriële schade, maar ook een bredere genoegdoening te geven om zo betrokkenen het gevoel te geven dat er recht is gedaan. Belangrijk is het gevoel van onrecht en een maatschappelijk gevoel van ongenoegen jegens overheid en politiek, die centrale verantwoordelijkheid voor de schadeafhandeling als systeemverantwoordelijkheid voor de publieke zaak heeft gekregen, te verminderen of wellicht plastischer uitgedrukt, af te pellen.
7. Vermijd een overmatig vertrouwen in technische, fysiek en digitaal georiënteerde uitvoeringssystemen, waarbij onvoldoende twijfel bestaat over de feilbaarheid en kwetsbaarheid van die systemen. Het idee van feilbaarheid en kwetsbaarheid moet ook in de uitvoering en de besturingssystemen centraal staan. Laat veel ruimte van begin af aan voor twijfel en vermijd het ontkennen van onzekerheid vanwege van een intern gesloten houding om mogelijk gezichtsverlies te vermijden.
8. Stimuleer een kritische inbreng en houding van medewerkers, medeoverheden, (lokale) burgers en maatschappelijke organisaties. In het bijzonder: omarm kritische interne (loyale tegenspraak) en externe (van betrokken en hun juridische experts) geluiden.
9. Neem al in een vroeg stadium klachten en suggesties van gedupeerden in de cases serieus. Neem van aanvang mee dat signalen afkomstig van signalen van politieke, ambtelijke en maatschappelijke betrokkenen en media serieus en bouw dat waarnemen van signalen in de praktijk van het opereren in.
10. Recente maatregelen als genomen in de Groningse gasschade affaire als de forfaitaire bedragen en de bewijslastverdeling zijn in een veel eerder stadium politiek onhaalbaar geweest. De uitdrukking 'onder druk wordt alles vloeibaar' gaat hier zeker op. Het is veel te gemakkelijk achteraf te stellen dat deze maatregelen eerder genomen hadden moeten

worden of zelfs kunnen worden. Dat brengt tevens een waarschuwing voor de afhandeling van toekomstige schade affaires mee.

11. Tevens dient beseft te worden dat dergelijke maatregelen ook het risico met zich meebrengen dat mensen schadevergoeding ontvangen die daar eigenlijk geen recht op hebben of een veel te hoge schadevergoeding ontvangen.

Wij willen afsluiten met een les die nauw aansluit bij de eerste lessen die wij hebben geformuleerd. Indicatief hiervoor is de Tijdelijke wet Groningen, die enkel geldt voor de aardbevingsschade Groningen als gevolg van gaswinning. Het zou beter zijn te komen tot meer alomvattende wetgeving.

12. Zorg voor een consistente wetgeving en niet voortdurende wetten voor een specifieke situatie, zoals schades door aardbevingen in het Groningerveld (of de overstromingsschade Zuid-Limburg). Het valt niet uit te leggen waarom aardbevings- of overstromingsschade in het ene gebied onder een ander wettelijk en institutioneel regime valt dan in een ander gebied.

Wat ons tenslotte opviel in de cases is dat in geen van de cases vanaf het begin sprake was van kwaadaardige bedoelingen vanuit de overheid. Dat geldt zelfs voor de Post Office affaire. Maar toen de affaire langzaam aan de oppervlakte kwam, kwamen deze bedoelingen er wel ten einde het falen van het systeem te verbloemen. Bij de Robodebt affaire was dit in geringere mate aan de orde. In de Nederlandse affaires komt dit niet aantoonbaar aan de orde, alhoewel sommige gedupeerden dit wel suggereerden en aangifte hebben gedaan in de case van de Toeslagenaffaire. Maar uitgaande van de goede bedoelingen van veel van de betrokkenen in zeker de Nederlandse cases, blijft de vraag hoe het dan toch zo vreselijk mis kon gaan in al deze cases. Dit brengt ons tot de vrij abstracte conclusie dat de oorzaak gelegen is in de systematiek en in de organisatorische vormgeving. Hierboven hebben wij een 12-tal lessen geformuleerd om juist daarin verbetering aan te brengen. Wij beseffen ons terdege dat (veel van) deze lessen niet uniek zijn. Onder andere de Nationale Ombudsman en vele andere personen en instanties zijn ons daarin voorgegaan.

Bijlage 1: Overzicht van toepasselijke regelgeving

Algemene toepasselijke wetgeving (en vooral het enige wettelijk kader tot 2018):

- De civielrechtelijke regels omtrent de onrechtmatige daad (boek 6 artikel 162 Burgerlijk Wetboek).
- Mijnbouwwet.

Aanvullende regelgeving met betrekking tot afhandeling schades door NAM / CVW

- Schadeprotocol, afgelopen op 31 maart 2017.

Aanvullende regelgeving met betrekking tot TCMG:

- Besluit mijnbouwschade Groningen 31 januari 2018 (instelling TCMG): ingetrokken 30 juni 2020.
- Protocol mijnbouwschade 17 april 2018 (regelt werkwijze TCMG)

Aanvullende regelgeving met betrekking tot IMG:

- Tijdelijke wet Groningen (11 maart 2020 gepubliceerd)
- Besluit Tijdelijke wet Groningen
- Regeling Tijdelijke wet Groningen
- Regeling vaststelling hoogte heffing Tijdelijke wet Groningen 2020
- Regeling vaststelling hoogte heffing Tijdelijke wet Groningen 2021
- Smartengeldregeling (noodzakelijk na gerechtelijke uitspraken over immateriële schadevergoeding)

Samenwerkingsconvenanten:

- Samenwerkingsconvenant Nationaal coördinator en TCMG 11 september 2019.
- Samenwerkingsconvenant Nationaal coördinator Groningen en IMG 10 maart 2021.

Regelgeving ten aanzien van de Nationaal coördinator Groningen:

- Besluit versterking gebouwen Groningen (tot 1 juli 2023)

Bijlage 2: overzicht van respondenten

Mr. drs. J.Y.B. Jansen, rechter in de rechtbank Noord-Nederland en (onder andere) belast met de bestuursrechtelijke rechtspraak aardbevingsschades.

Mr. K.F. Schuiling, burgemeester van de gemeente Groningen en voorzitter van de veiligheidsregio Groningen.

Mr. R.F.B van Zutphen, Nationale ombudsman.

Ir. Th.F. Kockelkoren, Inspecteur-generaal der mijnen.

Mr. H. Korvinus, voorzitter bestuur IMG

Dr. C.M. van Schie, lid bestuur IMG

Dr. H.W.A. van Os, bestuursadviseur Nationaal Coördinator Groningen

Drs. S. Top, gedeputeerde provincie Groningen, voormalig secretaris Groninger Gasberaad.

Bijlage 3: overzicht belangrijkste geraadpleegde literatuur, rapporten en overige bronnen

Belangrijkste geraadpleegde literatuur

Dijkstra, G.S.A., & F.M. van der Meer (2003). *Disentangling blurring boundaries: the public/private dichotomy from an organizational perspective*. In M.R. Rutgers (Ed), *Retracing public administration Research in public administration*, 7. Amsterdam: Elsevier Science/JAI Press.

Dijkstra, G.S.A. en F.M. van der Meer, *Groningers boven het gas, hoge uitvoeringskosten schadeafwikkeling ondermijnen nog meer het gedaalde vertrouwen*, in: De Hofvijver, 24 april 2023.

Dijkstra, G.S.A. en J.Y.B. Jansen, *Privaat-publiek in de aardbevingsproblematiek rondom het Groningenveld*, in: G.S.A. Dijkstra, J.C.N. Raadschelders, C.F. van den Berg (redactie), *Geschriften over overheid en ambtelijk apparaat, als je begrijpt wat ik bedoel* In: Liber Amicorum Frits van der Meer, CAOP Den Haag, 2024.

Dunné, J.M. van, *Schadevergoeding voor mijnbouwdaling en aardbevingen, Het Dossier Groningen*, Zutphen, 2029.

Meer, F.M. van der, *Openbaar bestuur en het ambtelijk apparaat, De gevolgen van een voorwaardenscheppende staat voor de publieke dienst in een multilevel governance systeem*, CAOP 2021.

Rapporten en jaarverslagen

Commissie Verschillen (commissie van Geel), *Veilig, schadevrij, verduurzaamd*, Den Haag, 2023.

Nationale ombudsman, *Bestuurlijke spaghetti?*, Den Haag, 2016.

Parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen, *Groningers boven gas*, Staten-Generaal, Den Haag, 2023.

Jaarverslagen CVW, TCMG, Nationaal coördinator Groningen (laatste over 2023) en IMG (laatste over 2023).

Websites IMG, Nationaal Coördinator Groningen (laatst geraadpleegd juni 2024).

Media

Diverse berichten Dagblad van het Noorden en RTV Groningen / Drenthe.

Colofon

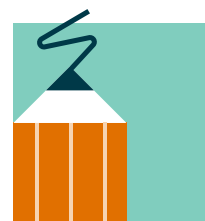
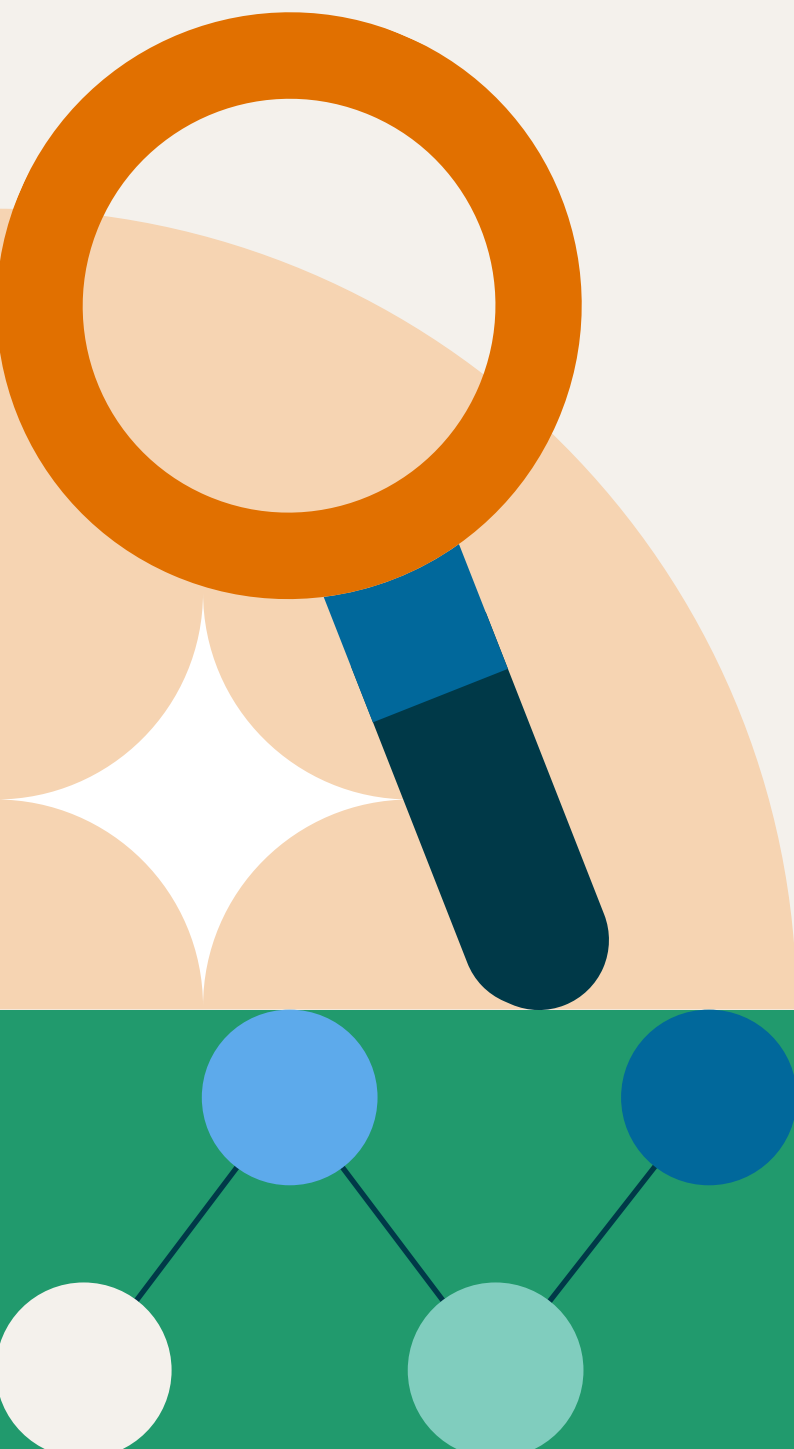
Van euforie tot misère: wat valt er te leren uit 'affaires'?

Augustus 2024

Mr.dr. G.S.A. Dijkstra

Prof.dr. F.M. van der Meer

In opdracht van: Staat van de Uitvoering



**Staat
van de
Uitvoering**