

Evaluatie Tijdelijke wet Groningen

Datum

1 september 2022

Opdrachtgever

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

Onderzoeksteam

mr. Daan Boot, mr. dr. Emanuel van Dongen, prof. mr. Elbert de Jong, David Schelfhout MSc, Chris Vloedveld MA, drs. Robert-Jaap Voorn

Referentie

GE57

Foto's en illustraties

Kees van de Veen/ANP.

bezoekadres	Maliebaan 16	3581 CN Utrecht	telefoon	+31 30 236 30 30
postadres	Postbus 85198	3508 AD Utrecht	website	www.aef.nl

/ Managementsamenvatting

Aanleiding en onderzoeksanpak

Dit rapport is het resultaat van de eerste evaluatie van de Tijdelijke wet Groningen (TwG). De TwG voorziet in een wettelijke regeling van tijdelijke maatregelen ten behoeve van een adequate en onafhankelijke afhandeling van schade als gevolg van bodembeweging door de aanleg of exploitatie van een mijnbouwwerk ten behoeve van gaswinning uit het Groningenveld of de gasopslag bij Norg door de overheid en de financiering daarvan. Dit systeem moet ertoe leiden dat de schade voortvarend, ruimhartig, rechtvaardig en onafhankelijk kan worden afgehandeld, met oog voor de menselijke maat.

Om dat doel te bereiken bevat de TwG een wettelijke grondslag voor de publiekrechtelijke afhandeling van schade als gevolg van de gaswinning in Groningen. De overheid heeft de verantwoordelijkheid voor de afhandeling van de schade waarvoor de exploitant aansprakelijk is op zich genomen. Dit is een uitzonderlijke stap, omdat schade die is veroorzaakt door een private partij in beginsel langs civielrechtelijke weg wordt afgewikkeld. De TwG regelt ook dat de uitvoering van de schadeafhandeling in onafhankelijkheid plaatsvindt door een zelfstandig bestuursorgaan (zbo): het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG). Daarnaast bevat de TwG de wettelijke basis voor een heffing ter financiering van de door het IMG te maken kosten, die wordt opgelegd aan de exploitant van het Groningenveld en de gasopslag Norg.

De TwG werd van kracht per 1 juli 2020. Artikel 20 van de wet bepaalt dat de eerste evaluatie twee jaar na inwerkingtreding van de wet plaats moet vinden. In opdracht van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) heeft Andersson Elffers Felix (AEF) in samenwerking met de Universiteit Utrecht (UU) dit evaluatieonderzoek uitgevoerd. Het onderzoek bestond uit onder meer een analyse van de (totstandkoming van de) TwG, interviews met betrokkenen bij de schadeafhandeling, groepsinterviews met gedupeerden, een online vragenlijst over schadeafhandeling onder de leden van het Groninger Panel, een analyse van juridische literatuur en jurisprudentie, en een analyse van uitvoeringscijfers van het IMG (waaronder gegevens over uitvoeringskosten). De begeleiding van het onderzoek was in handen van een onafhankelijke wetenschappelijke begeleidingscommissie.

Beantwoording onderzoeksvragen

Aan het onderzoek lagen negen door het ministerie van EZK geformuleerde onderzoeksvragen ten grondslag. Deze samenvatting bevat een beknopt antwoord op deze vragen. Een uitgebreidere beantwoording is terug te vinden in hoofdstuk 9 van dit rapport.

Onderzoeksvraag 1:

Biedt de wet de juiste kaders voor een adequate en onafhankelijke afhandeling van alle vormen van schade als gevolg van bodembeweging door de gaswinning uit het Groningenveld of de gasopslag bij Norg?

Op grond van de TwG is de taak van het IMG om de civielrechtelijke aansprakelijkheid van de NAM af te wikkelen

Met de TwG is ervoor gekozen om het IMG als zbo te belasten met het afwikkelen van de civielrechtelijke aansprakelijkheid van de exploitant. De Staat handelt, via het IMG, de aansprakelijkheid van de exploitant jegens gedupeerden af. De afhandeling van de schade vindt plaats volgens het gangbare civiele aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht, binnen een bestuursrechtelijk kader. De toepasselijke materiële normen zijn dus civielrechtelijk; de procedures en procedurele normen zijn bestuursrechtelijk.

De inhoud van het civiele aansprakelijkheidsrecht is daarmee van groot belang voor de mate waarin de schade voortvarend, ruimhartig, rechtvaardig en onafhankelijk kan worden afgehandeld, met oog voor de menselijke maat. Uit het civiele aansprakelijkheidsrecht volgt dat een belangrijke voorwaarde voor het IMG om schadevergoeding uit te kunnen keren is dat een oorzakelijk verband tussen de schade en de gaswinningsactiviteiten wordt vastgesteld. Door de introductie van het wettelijk bewijsvermoeden (art. 6:177a Burgerlijk Wetboek (BW)) hoeven veel gedupeerden echter niet langer te bewijzen dat fysieke schade aan een gebouw of werk is veroorzaakt door bodembeweging die het gevolg is van gaswinning, maar is het aan het IMG om bewijs te leveren dat er géén oorzakelijk verband is.

De doelen van de TwG krijgen invulling binnen deze algemene opdracht aan het IMG

We constateren dat in de uitvoeringspraktijk van het IMG de doelen van de TwG, met name de doelen van ruimhartigheid, menselijke maat, rechtvaardigheid en voortvarendheid, worden ingevuld *binnen het kader* van de hierboven beschreven opdracht aan het IMG. De ruimhartigheid van schadevergoeding, bijvoorbeeld, krijgt vorm als onderdeel van het uitgangspunt dat het IMG op grond van het civiele recht vaststelt of er aanspraak is op een schadevergoeding en wat de omvang van die vergoeding dan is.

In algemene zin zien we dat het in publiekrechtelijke handen beleggen van de schadeafhandeling heeft geleid tot een bestuursorgaan met een taakopvatting die sterk is gericht op rechtmatigheid, rechtsgelijkheid en een consistente toepassing van kaders. Het IMG heeft, om een betrouwbaar en voorspelbaar overheidsorgaan te zijn, dat transparante procedures volgt en zijn beslissingen goed motiveert, heldere criteria en richtlijnen omschreven en geeft die ook mee aan deskundigen die schadeopnames uitvoeren. Deze waarborgen dragen bij aan de rechtmatige uitvoering van zijn opdracht.

Dit heeft een keerzijde: in de gestandaardiseerde en geprotocolleerde werkwijze is, zo blijkt uit de vragenlijst en gesprekken met gedupeerden, niet altijd oog voor de daadwerkelijke problemen en behoeften van burgers. Voor het IMG lijkt de correcte toepassing van de wet voorop te staan. Dat doet het met name vanuit het oogpunt van (rechts)gelijkheid – een belang waaraan door de wetgever, het IMG maar ook door inwoners veel waarde wordt gehecht.

Betrokken partijen hebben andere verwachtingen van de schadeafhandeling

Het IMG heeft dus, op grond van de TwG, de taak om de civielrechtelijke aansprakelijkheid van de mijnbouwexploitant af te wikkelen. Uit deze evaluatie blijkt dat de verwachtingen van gedupeerden, politiek en andere maatschappelijke actoren daarmee regelmatig niet in lijn zijn: zij verwachten meer van het IMG. Vaak omschrijven zij de opdracht aan het IMG als het ruimhartig compenseren van de schade in het aardbevingsgebied (los van het afwikkelen van de aansprakelijkheid van de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM)), of het bijdragen aan oplossingen voor de problemen van burgers die zijn geconfronteerd met schade.

Het IMG kende in 2020 en 2021 in ongeveer 90% van de aanvragen voor fysieke schadevergoeding deze vergoeding toe. In sommige van de resterende groep aanvragen vergoedt het IMG echter geen schade, omdat niet vaststaat dat de NAM daarvoor aansprakelijk is. Voor een deel van de inwoners in deze groep is dat teleurstellend: zij worden geconfronteerd met schade en verwachten dat de overheid - als verantwoordelijke voor de schadeafhandeling - hen te hulp schiet en zich ruimhartig opstelt en ook vergoeding uitkeert als niet aan alle vereisten van het civiele recht is voldaan. Als dat niet gebeurt ervaren sommige gedupeerden dat ze tegenover de overheid komen te staan (soms zelfs tot in de rechtszaal) en hebben zij het gevoel dat ze niet sterker staan dan in de periode dat ze zich tot de NAM moesten wenden. Het is onwaarschijnlijk dat deze situatie voor deze groep bijdraagt aan het herstel van vertrouwen dat mede ten grondslag ligt aan de opdracht aan het IMG.

De doeltreffendheid van de huidige kaders verschilt per doel

De vraag of de kaders voor schadeafhandeling 'juist' zijn, beantwoorden we door te kijken naar de doelen die met de TwG zijn beoogd. De TwG heeft als doel om de schade op een onafhankelijke, rechtvaardige, voortvarende en ruimhartige manier te vergoeden, met oog voor de menselijke maat. De kaders zijn dus 'juist' als (de toepassing van) de wet bijdraagt aan het realiseren van de gestelde doelen. Per doel trekken we de volgende conclusie:

- ▶ De mogelijkheden voor **voortvarende** afhandeling worden bepaald door de ruimte die het civiele recht daarvoor biedt. Door met name de introductie van de Vaste vergoeding, net als door de manier waarop de regelingen voor waardedaling en immateriële schade zijn opgezet, lijkt het IMG binnen deze kaders het maximaal mogelijke te hebben gedaan om voortvarendheid te bevorderen. In het algemeen is de schadeafhandeling door het IMG gegeven het TwG-kader als voortvarend te karakteriseren. Sinds 2020 zijn ruim 200.000 aanvragen voor schadevergoeding afgehandeld, ter waarde van ruim 1 miljard euro. Wel zien we dat het IMG recent zijn streeftermijn van afhandeling binnen een half jaar in 46% van de gevallen niet haalt en zijn er substantiële aantallen dossiers die al lang wachten op een besluit. De voortvarendheid van schadeafhandeling is sterk afhankelijk van de complexiteit van schadegevallen.
- ▶ Met het oog op de **rechtvaardigheid** van de schadeafhandeling, constateren we dat het IMG zich inspanst om zo helder mogelijke criteria te formuleren voor schadevergoeding en veel aandacht besteedt aan rechtsgelijkheid tussen aanvragers. Bewoners zijn desondanks kritisch over de consistentie in de schadeafhandeling door het IMG, met name als gevolg van de wijziging van het beoordelingskader voor fysieke schade die het IMG in 2021 doorvoerde. Daarnaast leeft onder bewoners het beeld dat de uitkomst van de schadebeoordeling sterk afhankelijk zou zijn van de individuele deskundige die een schaderapport opstelt.
- ▶ De vraag in welke mate de TwG **ruimhartigheid** van de schadeafhandeling faciliteert, is niet eenvoudig te beantwoorden, mede omdat de beelden van wat ruimhartigheid is, sterk verschillen onder betrokkenen. Uit de evaluatie blijkt desondanks dat de criteria en procedures van het IMG op verschillende manieren indicaties van een ruimhartige benadering geven. Het wettelijk bewijsvermoeden en de criteria voor toepassing zijn hier voorbeelden van. Desondanks blijkt uit de enquête dat aanvragers de schadeafhandeling door het IMG veelal niet als ruimhartig ervaren.
- ▶ De **menselijke maat** in de schadeafhandeling is maar ten dele afhankelijk van de kaders van de TwG. We zien dat de TwG de nodige ruimte biedt aan het IMG om zijn eigen werkwijzen vorm te geven en dat het IMG die ruimte heeft benut om bijvoorbeeld te werken met persoonlijke zaakbegeleiders en fysieke laagdrempelige steunpunten. Tegelijkertijd constateren we dat uit de systematiek van de TwG volgt dat de afhandeling van schade en de versterkingsoperatie zijn gescheiden, terwijl die aspecten voor burgers niet te scheiden maar volledig verweven zijn. Dat verhoudt zich lastig tot het idee van de menselijke maat, dat vooronderstelt dat problemen van burgers integraal worden benaderd, in plaats vanuit de logica van regelingen.

Onderzoeksvraag 2:

Zijn er (on)gewenste neveneffecten in de schadeafhandeling die voortvloeien uit (de systematiek van) de TwG?

We onderscheiden een aantal neveneffecten in de schadeafhandeling op grond van de TwG:

- ▶ De vormgeving van de TwG levert een **juridische benadering van schadevergoeding** op. Om tot schadevergoeding over te gaan, moet het IMG onder meer voor iedere schade vaststellen of er sprake is van aansprakelijkheid van de mijnbouwexploitant. Ook moet de omvang van de schade worden vastgesteld. In veel gevallen levert dat weinig problemen op, maar zeker bij woningen met complexe schades leidt dit tot zeer uitgebreide schaderapporten, die zeer technisch van aard zijn, met soms verschillen van inzicht tussen diverse deskundigen over schadeoorzaken. Dit levert het risico op langlopende procedures, juridische escalatie en voortdurende onzekerheid voor bewoners.
- ▶ De toepassing van het civiele aansprakelijkheidsrecht door een bestuursorgaan leidt tot **vergaande protocollering** en wordt door (bewoners)organisaties ervaren als gejuridiseerd. Dit beperkt de ruimte om in te spelen op specifieke behoeften of vraagstukken bij met name complexere gevallen (denk aan samenloop met versterking, bijzondere (monumentale) objecten), etc.). We zien dat het IMG de grenzen van het schadevergoedingsregime opzoekt om te komen tot een ruimhartige schadeafhandeling, maar dat het daarbij wel binnen de kaders blijft van het civiele recht (aangezien het de civielrechtelijke aansprakelijkheid van de exploitant afwikkelt en het IMG geen tegemoetkomingen op een andere grondslag kan toekennen). Dat sluit niet altijd aan op de behoeften of problemen van burgers.
- ▶ Met het door het IMG 'in de plaats treden van de exploitant' ontstaat ook het **risico dat de overheid zelf onderdeel van het probleem wordt**, doordat burgers de overheid tegenover zich vinden in plaats van aan hun zijde. Dat speelt het sterkst als schadeaanvragen worden afgewezen en burgers moeten gaan procederen tegen de overheid (c.q. het IMG). Deze (in verhouding kleine) groep heeft het gevoel dat de overheid hen niet kan helpen bij hun problemen.
- ▶ Uit de systematiek van de TwG volgt dat de **afhandeling van schade en de versterkingsoperatie zijn gescheiden**. Voor inwoners zijn die twee echter niet te scheiden, maar verweven. Hoewel het IMG en de Nationaal Coördinator Groningen (NCG) de opdracht hebben om zo veel mogelijk samen te werken, is het de vraag of het realistisch is om te verwachten dat dit binnen de huidige systematiek tot een voldoende integrale benadering voor gedupeerden zal leiden.
- ▶ De TwG biedt stevige waarborgen voor de onafhankelijkheid van het IMG. Dat brengt met zich mee dat de **mogelijkheden voor aansturing van het IMG beperkt** zijn en dat betrokken partijen – met name de politiek – het soms lastig vinden om daarmee om te gaan.
- ▶ De doelen van de TwG brengen **relatief hoge uitvoeringskosten** met zich (zie ook vraag 9).

Onderzoeksvraag 3:

In hoeverre zijn de Groningers tevreden met de schadeafhandeling door het IMG? Onder andere ten opzichte van de schadeafhandeling door de NAM en het CVW en later de TCMG?

Er is brede steun voor publieke schadeafhandeling, maar het vertrouwen in het IMG is beperkt

De keuze om de afhandeling van schade via de overheid te laten verlopen in plaats van via de NAM kan rekenen op brede steun bij inwoners van het gaswinningsgebied: slechts 4% van de respondenten in het vragenlijstonderzoek is het *niet* eens met de stelling dat het belangrijk is dat gedupeerden zich niet meer tot de NAM hoeven wenden voor schadevergoeding. Uit

vragenlijstonderzoek van Gronings Perspectief blijkt dat het vertrouwen in het IMG onder inwoners relatief laag is, ook in vergelijking met andere instituties die een rol hebben bij de gaswinning.

De tevredenheid van burgers met het optreden van het IMG ligt hoger dan bij voorgangers

Gronings Perspectief deed in 2019 onderzoek onder de respondenten van het Groninger Panel naar hun ervaringen met de schadeafhandeling. Dat gaf een totaalbeeld van de ervaringen van burgers met schadeafhandeling door de NAM, het Centrum Veilig Wonen (CVW) en (de eerste fase van) de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen (TCMG). In dat onderzoek gaf bijna 50% van de respondenten aan (zeer) tevreden te zijn met schadeafhandeling, terwijl bijna 30% (zeer) ontevreden was. De resultaten van de enquête die is uitgezet in het kader van deze evaluatie, laten zien dat de tevredenheid van burgers met de schadeafhandeling licht is gestegen: bij het IMG is 52% van de aanvragers (zeer) tevreden met de manier waarop het IMG de aanvraag heeft behandeld, en geeft 61% van de aanvragers aan (zeer) tevreden te zijn met het resultaat van de procedure.

De tevredenheid met de dienstverlening door het IMG verschilt per regeling

Uit het vragenlijstonderzoek blijkt dat voor de meeste regelingen een meerderheid (variërend tussen 51% en 69%) van de respondenten (zeer) tevreden is met het *verloop van de procedure* bij het IMG. De tevredenheidscijfers voor de vaste vergoeding liggen daarbij het hoogst (69% (zeer) tevreden). Het valt op dat bij de maatwerkprocedure 33% van de respondenten (zeer) ontevreden is – een duidelijk hoger percentage dan voor de andere regelingen. Dit wordt met name verklaard door antwoorden van respondenten met meervoudige schades: zij zijn veel minder tevreden met zowel verloop als resultaat van de procedure. Gevraagd naar tevredenheid met het *resultaat* van de procedure zien we een vergelijkbaar beeld, zij het dat de opinie van respondenten over de hele linie iets positiever is.

In de klanttevredenheidsonderzoeken van het IMG is te zien dat aanvragers over het algemeen tamelijk hoge rapportcijfers uitdelen voor het resultaat van hun aanvraag. Zo ligt de tevredenheid voor de vaste vergoeding en de waardedalingregeling rond het rapportcijfer 8. Voor fysieke schade lag dit rapportcijfer bij de start van het IMG aanvankelijk ook rond dit niveau, maar was in de loop van 2021 een stevige daling waarneembaar, tot een gemiddelde onvoldoende aan het eind van 2021. Dit gemiddelde rapportcijfer herstelde zich begin 2022 vervolgens.

Desondanks zijn er ook kritische signalen van inwoners over het optreden van het IMG

Veel gedupeerden ervaren het IMG als een instantie die in eerste instantie redeneert vanuit de regels, in plaats vanuit de behoeften en belangen van de burger. De Nationale Ombudsman en de Onafhankelijke Raadsman hebben er beide op gewezen dat er nog steeds burgers in de knel komen in het complexe geheel van regelingen rond schade (en versterking). Daarbij signaleert de Onafhankelijke Raadsman dat “in de juridische aanpak de menselijke maat soms ver te zoeken zou zijn” bij het IMG en er sprake zou zijn van “steeds verdergaande juridificering en bureaucratisering.”

Daarnaast zien we een duidelijk verschil in tevredenheid tussen verschillende groepen aanvragers. Hoewel het IMG grote aantallen schades voortvarend afhandelt, is de ervaring van betrokkenen dat met name aanvragers met complexere schades veel moeite ervaren om schade vergoed te krijgen.

Onderzoeksvraag 4:

Wordt de doelgroep volledig bereikt?

Voor **fysieke schade** schatte het IMG in 2020 de potentiële omvang van de doelgroep op 287.000 woningen. In de periode 2018-2021 ontvingen TCMG en IMG 141.000 meldingen van fysieke schade. Het IMG constateert tegelijkertijd dat er in het bevestigingsgebied nog bijna 200.000 woningen liggen

waarvoor sinds de beving van Huizinge in 2012 nog nóóit een schadevergoeding is aangevraagd. Met name voor de woningen midden in het aardbevingsgebied is er een aanzienlijke kans dat er niet-afgehandelde mijnbouwschade aanwezig is. Het is lastig om hier een expliciete conclusie over het bereik van de doelgroep aan te verbinden, aangezien niet is vast te stellen hoeveel woningen daadwerkelijk schade hebben ondervonden.

Voor **waardedaling** geldt dat de potentiële doelgroep ruim 60.000 woningen telt. In de meeste gevallen is daarbij sprake van twee rechthebbenden, waardoor het IMG rekent op een potentieel totaal van 120.000 aanvragen. Tot medio 2022 zijn er ongeveer 100.000 aanvragen bij het IMG ingediend voor de waardedalingsregeling. Daarmee lijkt het bereik van de doelgroep voor deze regeling goed.

De regeling voor **immateriële schade** is sinds november 2021 opengesteld. In juli 2022 zijn er circa 17.000 aanvragen gedaan voor deze regeling. Omdat de regeling gefaseerd wordt opengesteld, is het (in deze fase) moeilijk om te zeggen in hoeverre de doelgroep voor deze regeling al dan niet wordt bereikt.

Uit ons vragenlijstonderzoek blijkt ten slotte dat de naamsbekendheid van het IMG redelijk goed is. Uit het onderzoek blijkt evenmin dat er een substantiële groep is die schade niet meldt vanwege een gebrek aan vertrouwen in de afhandeling. Toch geeft slechts ongeveer de helft van de respondenten in de vragenlijst aan dat zij een nieuw schadegeval zouden melden bij het IMG.

Onderzoeksvraag 5:

Worden er ook vergoedingen uitgekeerd buiten de doelgroep? Zo ja, aan wie en op basis waarvan?

Het is niet vast te stellen in welke mate er sprake is van uitkeringen buiten de doelgroep voor fysieke schade.

Voor de maatwerkprocedure voor fysieke schade geldt dat de introductie van het wettelijk bewijsvermoeden zorgt voor een hoge bewijsopdracht voor het leveren van tegenbewijs door het IMG. Daardoor zullen er naar verwachting de nodige gevallen zijn waarin niet zeker is of schade is veroorzaakt is door gaswinning maar, omdat er geen tegenbewijs kan worden geleverd, er toch wordt verondersteld dat schade is veroorzaakt door gaswinning en het IMG dus schadevergoeding uitkeert. Dit betekent dat er dus wel uitkeringen plaatsvinden buiten de doelgroep in enge zin (dat wil zeggen: de bewoners die daadwerkelijk schade hebben geleden door gaswinningsactiviteiten). De toepasselijkheid van het bewijsvermoeden en de ruime uitleg daarvan brengen echter met zich mee dat de doelgroep niet in zulke enge zin moet worden begrepen. Daarmee kwalificeren we deze schadevergoedingen dus niet als uitkeringen buiten de doelgroep zoals die door de TwG en het wettelijk bewijsvermoeden is omschreven.

Daarnaast vermoeden we dat er uitkeringen buiten de doelgroep plaatsvinden als gevolg van het feit dat het bij de regeling Vergoeding eenmalige schade (VES) ontbreekt aan schadeopname door een onafhankelijke deskundige. Aanvragen voor deze regeling worden slechts zeer licht getoetst door het IMG. Hoe groot deze groep is, kunnen we niet vaststellen op basis van de beschikbare data. Het is een maatschappelijke c.q. politieke afweging of deze meerkosten als gerechtvaardigd worden beschouwd.

Voor de andere regelingen van het IMG zijn doelgroepen niet wettelijk ingekaderd

Voor de regelingen voor waardedaling en immateriële schade geldt de TwG deze doelgroepen niet verder inkadert dan de vaststelling dat er sprake moet zijn van schade als gevolg van gaswinning. Het IMG heeft deze doelgroepen zelf nader ingekaderd door criteria te formuleren zoals beschreven onder vraag 4. We hebben geen aanwijzingen dat het IMG binnen deze regelingen vergoedingen uitkeert buiten de door haar zelf geformuleerde criteria.

Onderzoeksvraag 6:

Opereert het IMG onafhankelijk van EZK, NAM en andere partijen? Waaruit blijkt dat?

Onafhankelijke schadeafhandeling is een kerndoel van de TwG

Het mogelijk maken van onafhankelijke schadeafhandeling door een bestuursorgaan is een van de hoofddoelen van de TwG. Met de TwG is zowel beoogd om de NAM op afstand van schadeafhandeling te plaatsen als afstand te creëren tot de minister van EZK en de regering als geheel, gezien de (historische) betrokkenheid van de Staat bij de gaswinningsoperatie.

Er zijn in de TwG meerdere keuzes gemaakt die ervoor moeten zorgen dat het IMG de schadeafdeling onafhankelijk van EZK, NAM en andere partijen kan uitoefenen, zoals de keuze om de NAM volledig uit het proces van schadeafhandeling te halen, en het IMG in te stellen als zbo met extra waarborgen voor onafhankelijkheid. Een voorbeeld van zo'n aanvullende waarborg is de bepaling dat de minister geen beleidsregels kan stellen aan het IMG of besluiten van het IMG kan vernietigen: het IMG geeft zijn criteria en procedures volledig onafhankelijk vorm. Ook de uitvoering van schadeafhandeling kent waarborgen voor onafhankelijkheid. Belangrijk is onder meer de keuze dat het IMG de opname van schades niet zelf uitvoert, maar daarvoor deskundigen inschakelt die een onafhankelijk advies uitbrengen aan het bestuur van het IMG en de schademelder over de schade.

In de praktijk zien we dat het IMG onafhankelijk opereert

In de Groningse context van geschaad vertrouwen in de overheid, blijkt ook het vertrouwen in de onafhankelijkheid van het IMG beperkt. Uit interviews blijkt dat bewoners(organisaties) er vaak maar deels vertrouwen in hebben dat het IMG inderdaad onafhankelijk van zowel EZK als de NAM functioneert. Deze kritische geluiden ten spijt, concluderen we dat het IMG onafhankelijk opereert van de Minister van EZK, de NAM en andere partijen. We zien verschillende waarborgen voor onafhankelijkheid in de governance en een overwegend rolzuivere invulling door betrokken partijen in de praktijk. We zijn nergens op aanwijzingen gestuit dat de NAM in de praktijk nog een rol heeft in het proces van schadeafhandeling. 'De achterdeur' van de relatie EZK-NAM heeft geen invloed op de afhandeling van aanvragen aan de 'voordeur' van het IMG voor de burger. We hebben geen indicaties dat het IMG meningsverschillen tussen de Staat en de NAM over de kosten voor de schadeafhandeling betreft in afwegingen over (het vormgeven van procedures voor) schadevergoeding. Ook in de relatie tussen het IMG en het ministerie van EZK vullen betrokken partijen de afgesproken governance rolzuiver in. Zo zien we dat het ministerie van EZK geen (langs formele of informele weg) invloed uitoefent op de werkwijzen of beoordelingscriteria van het IMG.

Voor zover de onafhankelijkheid van het IMG al onder druk staat, is dat met name terug te zien in de verhouding van het IMG tot de politiek. Daar zien we met enige regelmaat voorstellen of moties die van invloed zijn op de onafhankelijke werkwijze van het IMG. Zo is eerder dit jaar een amendement op de TwG ingediend dat ertoe strekt dat een van de waarborgen voor onafhankelijkheid van het IMG (de minister mag geen beleidsregels stellen aan het IMG) verdwijnt. Wij concluderen dat, hoewel de wens voor meer politieke sturing van het IMG goed invoelbaar is, dit indruist tegen de bedoeling van de TwG om schadeafhandeling onafhankelijk te beleggen. Een meer beleidsmatig of politiek

aangestuurd IMG is denkbaar, maar zou ook gepaard moeten gaan met een andersoortige opdracht aan het IMG dan het onafhankelijk ('semi-rechterlijk') afwikkelen van civielrechtelijke aansprakelijkheid.

Onderzoeksvraag 7:

Hoe kunnen criteria om te bepalen dat de wet afloopt uitgewerkt worden en wie zou moeten bepalen dat daaraan voldaan is?

De TwG voorziet in een specifieke afhandeling van een specifiek geval van massaschade. Niet voor alle gevallen van massaschade wordt een bijzondere publiekrechtelijke schadeafhandeling gecreëerd. Om te bepalen of en zo ja wanneer de TwG af dient te lopen is dus een belangrijke vraag in welke mate een bijzondere behandeling van de Groningse massaschade nog geboden is.

Bodembeweging en aantallen meldingen zijn mogelijke criteria voor afloop van de wet

Een manier om die vraag te beantwoorden is door te kijken naar de omvang van de bestaande schade(gevallen). Zodra geen sprake meer is van een groot aantal gelijksoortige schadegevallen, en die ook niet meer te verwachten zijn, en er voldoende garantie is dat ook zonder een publiekrechtelijk instituut de schade op voortvarende, ruimhartige en rechtvaardige wijze kan worden afgehandeld, komt deze grond voor de TwG vervallen. Of daarvan sprake is kan bijvoorbeeld blijken uit de aantallen schademeldingen bij het IMG. Ook de registratie van bodembeweging en verwachtingen/voorspellingen over toekomstige bodembewegingen dienen hierbij te worden meegenomen. Het ligt voor de hand om het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) een (adviserende) rol te geven bij de beoordeling of sprake is van bovenstaande voorwaarden.

Daarnaast moet worden gekeken naar de vraag welk schaderegime passend is

Ook zal hier de vraag moeten worden beantwoord in welke mate via het civiele recht kan worden voorzien in ruimhartige, voortvarende en rechtvaardige schadeafhandeling, en in welke mate er in dit verband noodzaak en ruimte bestaat om het civiele recht aan te passen. In het kader van het tweede punt zal moeten worden afgewogen of de kosten van het IMG, op het moment dat schadegevallen drastisch zijn afgenomen en geen bodembeweging meer te verwachten is die grote schade veroorzaakt, opweegt tegen de baten.

Onderzoeksvraag 8:

In hoeverre wordt het wettelijk bewijsvermoeden goed toegepast? Zorgt de operationalisering hiervan door het IMG voor een eerlijke afhandeling van schade?

Het wettelijk bewijsvermoeden is verankerd in het Burgerlijk Wetboek

Het bewijsvermoeden van art. 6:177a BW komt aanvragers tegemoet in het bewijzen van een causaal verband tussen de mijnbouwactiviteiten en de bij hem ingetreden fysieke schade aan een gebouw of werk. Daarmee is het bewijsvermoeden een belangrijk middel om de doelen van de TwG te behalen.

De invulling van het bewijsvermoeden is via jurisprudentie aangescherpt

In de wettekst heeft de wetgever geen onderscheid gemaakt tussen een bewijsvermoeden en een omkering van de bewijslast (waarmee de gedupeerde meer tegemoet worden gekomen). Er bestond na de introductie van het vermoeden dan ook onduidelijkheid over de eisen die moeten worden gesteld aan het (tegen)bewijs dat de exploitant moet leveren om het bewijsvermoeden succesvol te weerleggen: is het voldoende dat de exploitant twijfel zaait over de oorzaak van de schade of moet hij

aantonen dat de schade niet is veroorzaakt door de gaswinning? Dat laatste volgt niet uit de wettekst (er wordt immers gesproken van een *vermoeden*), maar bij verschillende gelegenheden in de wordingsgeschiedenis is erop gewezen dat met de introductie van art. 6:177a BW wordt beoogd om de bewijslast om te keren en dus het bewijsrisico te verschuiven (hetgeen duidt op de tweede mogelijkheid). Via de jurisprudentie van de Hoge Raad is er alsnog duidelijk gemaakt dat het wettelijk bewijsvermoeden een omkering van de bewijslast met zich brengt.

Het IMG past het bewijsvermoeden op papier toe in lijn met deze jurisprudentie

Het IMG heeft vervolgens het bewijsvermoeden op een voor aanvragers gunstige wijze ingevuld. Deze werkwijze is door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State goedgekeurd, mede omdat hiermee recht wordt gedaan aan de doelstelling van een ruimhartige en voortvarende afhandeling van de schade onder publiekrechtelijke regie. Het bewijsvermoeden wordt slechts dan weerlegd geacht wanneer het IMG aan de hand van een deskundigenrapport laat zien dat de oorzaak *evident en aantoonbaar uitsluitend een andere* is dan bodembeweging als gevolg van de aanleg of exploitatie van een mijnbouwwerk.

Het is moeilijk vast te stellen hoe de toepassing van het bewijsvermoeden in de praktijk uitpakt

Op basis van de data kan niet worden gezegd hoe vaak het vermoeden aanvragers daadwerkelijk heeft geholpen. Wel is in gesprekken naar voren gekomen dat het gevaar bestaat dat onafhankelijke deskundigen, bij het inspecteren van woningen om de schade(oorzaak) vast te stellen, niet altijd de strenge maatstaf van het bewijsvermoeden hanteren (ofwel; er bestaat het gevaar dat de deskundige de facto bekijkt of de schade is veroorzaakt door gaswinning of een andere oorzaak heeft, zonder daarbij de strenge maatstaf te hanteren van een 'aantoonbaar en uitsluitend andere oorzaak'). Een punt dat wij hier ook signaleren is dat ook met de toepasselijkheid van het bewijsvermoeden er een informatie- en deskundigheidsasymmetrie tussen burger en het IMG kan bestaan. In gevallen waar aanvragers het oneens zijn met de beslissing van het IMG en het uiteindelijk tot een procedure leidt bij de rechtbank, blijkt dat het IMG gewoonlijk voldoende aannemelijk kan maken dat schade niet door bodembeweging is ontstaan en dat de rechtbank het bewijsvermoeden weerlegt acht. Dit duidt er overigens op dat het hiervoor gesignaleerde gevaar zich alleen in uitzonderingsgevallen aandient.

Al met al kan worden geconcludeerd dat het wettelijk bewijsvermoeden op een ruimhartige en voortvarende wijze wordt toegepast. Dat blijkt uit de werkwijzen van IMG en de wijze waarop het IMG omgaat met kleine schades en uit het feit dat aanvragers enkel hoeven aan te tonen dat schade naar haar aard redelijkerwijs schade door beweging van de bodem als gevolg van de aanleg of de exploitatie van een mijnbouwwerk kan zijn. Technische discussies over schadeoorzaken komen (in beginsel) dus niet langer voor rekening van aanvragers. De wijze waarop de (gepubliceerde) jurisprudentie de weerlegging van het bewijsvermoeden heeft vormgegeven is in het voordeel van aanvragers. De knelpunten die zich aandienen bij de toepassing van het bewijsvermoeden houden grotendeels verband met het belang dat wordt gehecht aan het deskundigenbewijs, en de mate waarin de rechter dat deskundigenbewijs toetst.

Onderzoeksvraag 9:

Staan de uitvoeringskosten in een goede verhouding tot de vergoedingen? Hoe verhouden deze zich tot andere uitvoeringsorganisaties? Had tegen deze kosten meer resultaat kunnen worden geboekt of hetzelfde resultaat tegen minder kosten?

De door het IMG gemaakte uitvoeringskosten vloeien direct voort uit keuzes van de TwG

De door het IMG gemaakte keuzes voor de uitvoering van regelingen lijken goed verklaarbaar vanuit de doelen van de TwG en de opdracht aan het IMG. Er is sprake van substantiële uitvoeringskosten, maar die vinden hun grondslag in elementen van de opdracht aan het IMG. De relatieve uitvoeringskosten van het IMG worden in de publieke opinie echter vaak als (te) hoog gezien. In 2021 waren de totale relatieve uitvoeringskosten € 43 cent voor iedere uitgekeerde euro aan vergoeding. In de maatwerkprocedure voor fysieke schade is dit zelfs € 74 cent per uitgekeerde euro. Mede om deze kosten te verlagen, is het IMG gestart met de VES-regeling, die zorgt voor lagere uitvoeringskosten. De verwachting van het IMG is dat de uitvoeringskosten voor deze regeling ongeveer € 10 cent per uitgekeerde euro zijn. Voor de regeling waardedaling wordt er voor elke uitgekeerde euro in 2021 slechts € 7 cent aan uitvoeringskosten gemaakt. Bij de afhandeling van immateriële schade is in 2022 tot medio mei € 56 cent aan uitvoeringskosten nodig.

Hoewel de totale uitvoeringskosten hoog zijn, ook in verhouding tot de vergoedingen, lijken ze de onvermijdelijke consequentie van de opdracht en doelen die het IMG heeft meegekregen uit de TwG. Daarmee lijkt het moeilijk voorstelbaar dat het IMG binnen zijn huidige opdracht tegen veel lagere uitvoeringskosten kan werken. We stellen vast dat de gemaakte keuzes in de procedures voor schadeafhandeling zijn te begrijpen in het licht van de doelen van de TwG. Voorbeelden daarvan zijn de keuze om een gedetailleerde schadeopname plaats te laten vinden om schadeposten in kaart te brengen en hun oorzaak (met het oog op rechtvaardigheid); de inzet van onafhankelijke deskundigen (die verantwoordelijk zijn voor meer dan de helft van de kosten van het IMG); en de inzet van zaakbegeleiders die bij moeten dragen aan de menselijke maat en benaderbaarheid van het IMG (en die ongeveer 6% tot 8% van de totale kosten voor de afhandeling van fysieke schade in 2021 uitmaken).

De hoogte van de uitvoeringskosten van het IMG hebben we maar beperkt kunnen vergelijken met andere regelingen

Een diepgaande vergelijking tussen de uitvoeringskosten van het IMG en die van andere regelingen voor afhandeling van schade is in het kader van dit onderzoek niet mogelijk gebleken. Wel hebben we in dit onderzoek een vergelijking gemaakt tussen het percentage directe uitvoeringskosten die het IMG maakt en de directe uitvoeringskosten die zijn begroot voor de uitvoering van de Wet Tegemoetkoming bij Schade bij rampen in de context van de waterschade in Zuid-Nederland in 2021.¹ Daaruit blijkt dat de door het IMG gemaakte directe uitvoeringskosten niet hoger zijn dan de begrote directe uitvoeringskosten voor uitvoering van de WTS. Daarbij is het van belang dat de twee processen om verschillende redenen niet volledig vergelijkbaar zijn.

Het is niet te zeggen of in de schadeafhandeling dezelfde resultaten hadden kunnen worden geboekt tegen lagere kosten

Er is geen onderbouwd antwoord te geven op de vraag in hoeverre het IMG tegen lagere kosten hetzelfde resultaat had kunnen boeken, binnen het wettelijke kader van de TwG. Het is naar onze inschatting mogelijk dat het IMG tegen lagere kosten *andere* resultaten had kunnen boeken. Zo had het IMG evenveel vergoedingen kunnen uitkeren tegen minder kosten, door bijvoorbeeld niet te werken met zaakbegeleiders. Hierdoor zou er minder oog voor de menselijke maat in zijn geweest, had de tevredenheid van burgers mogelijk lager gelegen en hadden er mogelijk andere effecten op kunnen treden (zoals bijvoorbeeld een hoger percentage bezwaar en beroep). Ook moet niet worden vergeten dat het IMG in korte tijd veel nieuwe regelingen en procedures heeft moeten opzetten, hetgeen gepaard is gegaan met opstartkosten die in het vervolg van de uitvoering worden

¹ De directe uitvoeringskosten zijn de gemaakte kosten voor het inhuren de externe schadedeskundigen, aannemers en opnemers van schade.

‘terugverdiend’. Hoewel het dus niet goed mogelijk is om antwoord te geven op deze vraag, hebben wij geen aanwijzingen dat het IMG zijn opdracht in al zijn facetten doelmatiger had kunnen uitvoeren.

Aanbevelingen

Onderdeel van de opdracht tot evaluatie van de TwG is het adviseren over wijzigingen in de TwG die op basis van de onderzoeksresultaten nodig worden geacht. Op grond van de beantwoording van de onderzoeksvragen hebben we een aantal aanbevelingen geformuleerd.

Doelen van de TwG

We constateren in dit rapport dat de doelen voor de schadeafhandeling in de wet niet nader worden gedefinieerd. Daarnaast worden ze niet geprioriteerd en staan ze soms op gespannen voet met elkaar. Afhankelijk van welke interpretatie wordt gevolgd, liggen andere keuzes in de criteria en werkwijzen voor schadeafhandeling voor de hand. Dit draagt eraan bij dat de maatschappelijke verwachtingen aan het adres van het IMG op onderdelen hoger zijn dan het IMG kan waarmaken.

Aanbeveling 1:

Zorg voor een nadere concretisering van de doelen voor de schadeafhandeling. Maak daarbij ten minste duidelijk hoe deze doelen zich verhouden tot de primaire opdracht aan het IMG om de aansprakelijkheid van de mijnbouwexploitant op grond van het (algemene) civiele aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht af te wikkelen. Sla daarbij ook acht op welke specifieke knelpunten in het civiele recht besloten liggen om de doelen te behalen, alsmede hoe deze mogelijkerwijs kunnen worden opgelost.

Aanbeveling 2:

Gebruik de geconcretiseerde doelen voor de schadeafhandeling als een handvat voor het gesprek tussen het IMG en zijn stakeholders, en als onderlegger voor de maatschappelijke verantwoording van het IMG.

Onafhankelijkheid van het IMG

We constateerden in dit rapport dat het IMG onafhankelijk werkt, maar dat er bij bewoners, maatschappelijke organisaties en in de Tweede Kamer zorgen bestaan over de grote mate van onafhankelijkheid van het IMG. Voor het vertrouwen in de schadeafhandeling achten we het essentieel dat er geen twijfel kan bestaan dat het kabinet c.q. de Staat, die als aandeelhouder van de NAM een financieel belang heeft bij het inperken van de schadevergoeding die het IMG uitkeert, invloed uitoefent op het beleid van het IMG. Daarom adviseren we om de huidige waarborgen voor onafhankelijkheid in stand te laten. Wel kan verder worden geïnvesteerd in de dialoog politiek, beleid en uitvoering en kunnen de horizontale controlemechanismen worden versterkt. Dit draagt bij aan het publieke vertrouwen in het instituut.

Aanbeveling 3:

Torn niet aan de waarborgen voor onafhankelijkheid van het IMG die de TwG biedt. Bij de opdracht aan het IMG om onafhankelijk schade af te handelen, past een onafhankelijke positionering met stevige waarborgen om inhoudelijke aansturing door de verantwoordelijke bewindspersoon te voorkomen. Wel kan, in lijn met o.a. het rapport van de Tijdelijke Commissie

Uitvoeringsorganisaties van de Tweede Kamer, worden geïnvesteerd in het versterken van de 'trialoog' tussen politiek, beleid en uitvoering, bijvoorbeeld via aanvullende vormen van informatie-uitwisseling tussen IMG en het parlement, zoals technische briefings.

Aanbeveling 4:

Stel een adviesraad voor het IMG samen, bestaand uit inwoners en maatschappelijke organisaties, die het IMG adviseren over de uitvoering van zijn taak en, met name, de mogelijkheden om daarin zoveel mogelijk recht te doen aan de menselijke maat.

Onderdeel van zijn onafhankelijkheid is dat het IMG beleid en criteria voor de beoordeling van schades moet ontwikkelen, gebaseerd op een inherent beperkte kennisbasis. Om bij te dragen aan het vertrouwen dat het IMG zijn beleid op de juiste manier vorm geeft en zich daar geen blinde vlekken voordoen, adviseren we om dit beleid periodiek extern te laten toetsen.

Aanbeveling 5:

Regel in de TwG dat er een periodieke *audit of review* plaatsvindt op het beleid van het IMG voor de inhoudelijke beoordeling van schades, door een gezaghebbende commissie met in ieder geval expertise op het gebied van seismiciteit en bouwkunde, het bestuursrecht en het civiele recht.

Opdracht aan het IMG

In de kern komt de opdracht van het IMG neer op het afwikkelen van de aansprakelijkheid van de exploitant (de NAM). Voor veel van de schades in het aardbevingsgebied, zeker de kleinere schades, maar bijvoorbeeld ook waardedaling van woningen, levert dit geen problemen op. Voor meervoudige en complexere schades, vooral daar waar sprake is van samenloop van schade en de noodzaak van versterking van woningen, zien we echter dat de opdracht aan het IMG om de aansprakelijkheid van de exploitant af te wikkelen minder doeltreffend functioneert, zeker als we bedenken dat dit op grond van de TwG zowel 'rechtvaardig', 'voortvarend' als 'ruimhartig' en met oog voor de menselijke maat moet gebeuren. De belangrijkste reden daarvoor is dat het IMG op grond van de TwG voor iedere schade aan een woning de omvang van de aansprakelijkheid moet vaststellen. Dat leidt soms tot vuistdikke schaderapporten en langlopende procedures van bewoners tegen het IMG. Het meer gestandaardiseerd of op eenvoudigere manier afhandelen van deze schades verhoudt zich echter moeizaam tot de kaders van het civiele aansprakelijkheidsrecht.

Aanbeveling 6:

Heroverweeg de opdracht aan het IMG die in de TwG is verwoord, op grond van de volgende ideaaltypen:

1. Handhaaf de opdracht aan het IMG in zijn huidige vorm

Het is mogelijk om de huidige opdracht aan het IMG intact te laten. Dit biedt de mogelijkheid om de kosten voor de schadeafhandeling zoveel mogelijk op de exploitant te verhalen. Daarbij moet wel worden geaccepteerd dat het civiele recht leidend blijft in de schadeafhandeling en de daarmee samenhangende knelpunten blijven bestaan. Met name burgers met meervoudige schadegevallen kunnen dan verstrikt blijven raken in complexe en langlopende procedures.

2. Breid binnen het kader van de huidige opdracht aan het IMG de taken van het IMG uit

In deze optie blijft de opdracht aan het IMG in essentie overeind, maar krijgt het IMG een aantal aanvullende taken en daarbij behorende middelen om in schrijnende gevallen te kunnen helpen, buiten de civielrechtelijke kaders om. Het IMG komt dan een gedupeerde tegemoet, maar doet dat dan niet op basis van de aansprakelijkheid van de NAM. Het betreft hier een uit publieke middelen gefinancierde tegemoetkoming voor schrijnende gevallen. De inhoudelijke grondslag voor het toekennen van zo'n tegemoetkoming kan in dergelijke gevallen worden gevonden in een hardheidsclausule. De strekking van zo'n clausule is dat in gevallen waarin het toepasselijke recht tot evident onbillijke uitkomsten leidt, alsnog een tegemoetkoming wordt uitgekeerd. Een voorbeeld van een taakuitbreiding binnen deze variant is de voorziene nieuwe taak om te kunnen voorzien in duurzaam herstel die het IMG op termijn krijgt (gefinancierd uit een andere bron dan bij de reguliere schadeafhandeling). Een belangrijke kanttekening bij deze optie is dat het huidige paradigma in de basis overeind blijft en er daarmee een grens is aan de mogelijkheden voor verbetering.

3. Herijk de opdracht aan het IMG door het instellen van een publiek schadefonds, met meer mogelijkheden voor ruimhartige schadevergoeding

Een derde mogelijkheid is om de schadeafhandeling op een andere leest te schoeien. Dat kan bijvoorbeeld door toe te werken naar een publiek schadefonds, te beheren door het IMG. In dit scenario handelt het IMG niet langer de aansprakelijkheid van de exploitant af en is het dus niet langer gebonden aan de kaders van het civiele aansprakelijkheidsrecht, maar krijgt het een meer op het publiek belang gestoelde opdracht, gericht op het compenseren van gaswinningschade in brede zin en het bijdragen aan herstel van vertrouwen in het gaswinningsgebied. Van belang is dat ook in deze optie ervoor kan worden gezorgd dat de exploitant meebetaalt aan het schadefonds. Dit model heeft een aantal potentiële voordelen. Zo kunnen de procedures voor schadeafhandeling worden vereenvoudigd. Ook kan er makkelijker met gestandaardiseerde, ruimhartige vergoedingen worden gewerkt dan in de huidige constellatie. Daarnaast heeft het IMG meer mogelijkheden om schades duurzaam te herstellen en zo toekomstige schades te voorkomen. In vergelijking met de vorige optie 2 is het ook minder nodig om verschillende hulpconstructies in het leven te roepen waardoor ook een bredere groep bewoners adequaat kan worden bediend dan alleen de écht schrijnende situaties. Er kunnen ook kanttekeningen bij dit model worden geplaatst. De vraag is of via deze constructie de complexe zaken beter kunnen worden afgehandeld dan in het nu toepasselijke model, aangezien ook hier technische vragen over het bestaan van aardbevingsnadeel naar voren kunnen komen. Een ander potentieel nadeel van deze optie is dat inwoners van het gaswinningsgebied worden geconfronteerd met wederom een wijziging van het regime voor schadeafhandeling. We schatten echter in dat de keuze om het IMG verantwoordelijk te maken voor het beheer van het schadefonds ervoor zorgt dat er toch sprake is van continuïteit in de schadeafhandeling.

In het kader van de heroverweging van de opdracht aan het IMG is de relatie tussen schadeafhandeling en de versterkingsoperatie ook een belangrijk aandachtspunt. De focus van onderhavige evaluatie ligt op schadeafhandeling op basis van de TwG. We hebben niet specifiek naar versterking gekeken. Tegelijkertijd blijkt uit dit onderzoek wel dat schadeafhandeling en versterking interacteren.

Aanbeveling 7:

Onderzoek – mede tegen de achtergrond van het wetsvoorstel waarin versterking steviger wordt verankerd in de TwG - de mogelijkheden om in het wettelijk kader de integraliteit tussen schadeafhandeling en versterking te vergroten.

/ Inhoud

/	Managementsamenvatting	3
/	Deel I: Inleiding	19
/ 1	Onderzoeksverantwoording	20
1.1	Inleiding	20
1.2	Onderzoeksvragen	20
1.3	Afbakening van het onderzoek	20
1.4	Onderzoeksaanpak	21
1.5	Begeleiding	23
1.6	Leeswijzer	23
/ 2	Context TwG	25
2.1	Inleiding	25
2.2	Aardbevingen, schadeherstel, versterking en perspectief	25
2.3	Kernpunten TwG	25
2.4	Historische achtergrond en ontwikkelingen	26
2.5	Toekomstige ontwikkelingen	32
/	Deel II: Bevindingen	34
/ 3	Doelen van de TwG	35
3.1	Inleiding	35
3.2	Aanleiding TwG	35
3.3	Doelen TwG volgens de wetsgeschiedenis	36
3.4	Samenvatting	42
/ 4	Voordelen, nadelen en risico's gesignaleerd in de literatuur	43
4.1	Inleiding	43
4.2	Onafhankelijkheid	43
4.3	Menselijke maat en administratieve lasten	44
4.4	Voortvarendheid	44
4.5	Ruimhartigheid	45
4.6	Bestuursrecht of civiel recht	45
/ 5	Empirie	47
5.1	Inleiding	47
5.2	Voortvarende schadeafhandeling	48
5.3	Rechtvaardige schadeafhandeling	56
5.4	Ruimhartige schadeafhandeling	68
5.5	Menselijke maat in schadeafhandeling	81
5.6	Onafhankelijke schadeafhandeling	89
5.7	Tevredenheid van burgers	94

/ 6	Wettelijk bewijsvermoeden	112
6.1	Inleiding	112
6.2	Bewijzen van een oorzakelijk verband	112
6.3	De doelen van art. 6:177a BW: Parlementaire geschiedenis	114
6.4	Ontwikkeling bewijsvermoeden in de rechtspraak	117
6.5	Literatuur over het bewijsvermoeden	123
6.6	De betekenis van het bewijsvermoeden volgens gedupeerden	125
6.7	Samenvatting	125
/ 7	Uitvoeringskosten	127
7.1	Inleiding	127
7.2	Parlementaire geschiedenis	127
7.3	Empirie	128
7.4	Samenvatting	136
/ 8	Tijdelijke aard van de wet	137
8.1	Inleiding	137
8.2	Parlementaire geschiedenis	137
8.3	Literatuur en jurisprudentie	138
/	Deel III: Conclusies en aanbevelingen	140
/ 9	Beantwoording onderzoeksvragen	141
9.1	Inleiding	141
9.2	Beantwoording onderzoeksvragen	141
/ 10	Aanbevelingen	163
10.1	Inleiding	163
10.2	Doelen van de TwG	163
10.3	Onafhankelijkheid van het IMG	164
10.4	Opdracht aan het IMG	165
/	Bijlagen	169
/ A	Gesprekspartners interviews	170
/ B	Inhoud online vragenlijst	171
/ C	IMG gezien door de ogen van bewoners: een analyse van panelgegevens van Gronings Perspectief	176
C.1	Over deze bijlage	176
C.2	Ervaren vertrouwen vanuit IMG in april 2021	177
C.3	Verwachtingen maatschappelijke ontwikkelingen	178
C.4	Factoren die samenhangen met vertrouwen in IMG	180
C.5	Delen van geaggregeerde data	181

/ Deel I: Inleiding

/ 1 Onderzoeksverantwoording

1.1 Inleiding

Andersson Elffers Felix (AEF) en de Universiteit Utrecht (UU) zijn door het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) gevraagd de wettelijke evaluatie van Tijdelijke wet Groningen (TwG) uit te voeren. De aardbevingen die als gevolg van de aardgaswinning zijn opgetreden hebben grote schade aangericht in het winningsgebied. Niet alleen aan de gebouwen in het gebied, maar ook aan het vertrouwen van haar bewoners in de overheid. De TwG is een belangrijke bouwsteen in het overheidsbeleid om de schade die de bevingen hebben aangericht in het winningsgebied op een betekenisvolle wijze te vergoeden.

1.2 Onderzoeksvragen



De kern van de vraagstelling voor dit onderzoek betreft de doeltreffendheid van de TwG en de effecten van de wet in de praktijk. Er zijn daarvoor een aantal hoofdvragen geformuleerd:

1. Biedt de wet de juiste kaders voor een adequate en onafhankelijke afhandeling van alle vormen van schade als gevolg van bodembeweging door de gaswinning uit het Groningenveld of de gasopslag bij Norg?
2. Zijn er (on)gewenste neveneffecten in de schadeafhandeling die voortvloeien uit (de systematiek van) de TwG?
3. In hoeverre zijn de Groningers tevreden met de schadeafhandeling door het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG)? Onder andere ten opzichte van de schadeafhandeling de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM) en het Centrum Veilig Wonen (CVW) en later de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen (TCMG)?
4. Wordt de doelgroep volledig bereikt?
5. Worden er ook vergoedingen uitgekeerd buiten de doelgroep? Zo ja, aan wie en op basis waarvan?
6. Opereert het IMG onafhankelijk van EZK, NAM en andere partijen? Waaruit blijkt dat?
7. Hoe kunnen criteria om te bepalen dat de wet afloopt uitgewerkt worden en wie zou moeten bepalen dat daaraan voldaan is?
8. In hoeverre wordt het wettelijk bewijsvermoeden goed toegepast? Zorgt de operationalisering hiervan door het IMG voor een eerlijke afhandeling van schade?
9. Staan de uitvoeringskosten in een goede verhouding tot de vergoedingen? Hoe verhouden deze zich tot andere uitvoeringsorganisaties? Had tegen deze kosten meer resultaat kunnen worden geboekt of hetzelfde resultaat tegen minder kosten?

1.3 Afbakening van het onderzoek

Dit onderzoek richt zich op de doeltreffendheid van de TwG aan de hand van de bovenstaande onderzoeksvragen. Voor de focus van ons onderzoek betekent dat het volgende:

- ▶ Dit onderzoek focust op schadeafhandeling op basis van de TwG.² We hebben de (voortgang en doeltreffendheid van) versterkingsoperatie dus niet onderzocht. In het onderzoek zijn we wel op een aantal bevindingen over de interactie tussen schadeafhandeling en de versterkingsoperatie gestuit. Deze hebben we een plek gegeven in het rapport. Een kanttekening hierbij is dat burgers en andere betrokkenen niet altijd goed zicht hebben op zaken als het onderscheid tussen schadeafhandeling en versterking, en bijvoorbeeld de taakverdeling tussen het IMG, de Nationaal Coördinator Groningen (NCG) en andere (overheids)organisaties. Daarmee kunnen we niet uitsluiten dat de oordelen van burgers ten dele ook worden gekleurd door hun beelden en ervaringen met andere aspecten die zijn gerelateerd aan de gaswinningsproblematiek, of hun vertrouwen in de overheid in het algemeen.
- ▶ Dit onderzoek is een evaluatie van de TwG en niet zozeer van het IMG dat als zelfstandig bestuursorgaan (zbo) is ingesteld om de schadeafhandeling ter hand te nemen. Het is daarmee primair een wetsevaluatie en geen zbo-evaluatie in de zin van artikel 39 van de Kaderwet zbo's. We beperken ons zoveel mogelijk tot de inhoud van de TwG en de daarin gemaakte keuzes. Hierin is niet altijd een heldere lijn te trekken waardoor het onderzoek op onderdelen ook bevindingen bevat die raken aan de taakuitvoering door het IMG binnen die kaders. Dat is mede het gevolg van de door het ministerie van EZK geformuleerde onderzoeksvragen voor deze evaluatie.
- ▶ Het civiele aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht is leidend voor de inhoudelijke schadeafhandeling op grond van de TwG. Het onderzoek omvat echter geen afzonderlijke evaluatie van de relevante regels van het civiele recht. Een uitzondering hierop is het bewijsvermoeden zoals neergelegd in art. 6:177a Burgerlijk Wetboek (BW). Dat artikel is wel afzonderlijk meegenomen in deze evaluatie.

Tot slot is van belang dat we voor de evaluatie van de TwG voor de dataverzameling zijn uitgegaan van de periode van inwerkingtreding van de TwG (1 juli 2020) tot 1 mei 2022. Waar mogelijk en relevant hebben we ontwikkelingen na 1 mei 2022 nog wel in beknoptere vorm een plek gegeven in het onderzoek. Heel concreet betekent dit dat we minder uitvoerig aandacht hebben geschonken aan de regeling voor de vergoeding van immateriële schade, omdat deze pas recent in werking is getreden.

1.4 Onderzoeksaanpak

Juridische analyse

Middels een analyse van de relevante wetgeving, rechtspraak, parlementaire geschiedenis en literatuur hebben we de (beoogde) doelen van de TwG in kaart gebracht, alsmede die van het wettelijk bewijsvermoeden van art. 6:177a BW. We hebben ook de in de literatuur gesignaleerde voor- en nadelen van de TwG en art. 6:177a BW in kaart gebracht, net als de voorziene (neven)effecten van de TwG en het wettelijk bewijsvermoeden. Met betrekking tot de werking van het bewijsvermoeden hebben we voorts de jurisprudentie van de Hoge Raad, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en de lagere rechtspraak van de Rechtbank Noord-Nederland geanalyseerd. Deze analyse stelt ons in staat om eventuele knelpunten bij de toepassing van het wettelijk bewijsvermoeden te identificeren.

Enquête onder het Groninger panel

² Op dit moment loopt een wetstraject om ook de versterkingsoperatie te voorzien van een wettelijke grondslag in de TwG. Omdat daar tijdens de uitvoering van dit onderzoek nog geen sprake van was, omvatte deze evaluatie van de TwG nog niet de versterking van gebouwen in het gaswinningsgebied.

Voor dit onderzoek is een online vragenlijst uitgezet bij het Groninger Panel. Het Groninger Panel is een online burgerpanel van het Sociaal Planbureau Groningen. Panelleden krijgen circa acht tot tien keer per jaar een vragenlijst voorgelegd over uiteenlopende onderwerpen die spelen binnen de provincie Groningen. Het Groninger Panel telt inmiddels ruim 6.900 leden en is representatief op gemeenteniveau.

De vragenlijst die is afgenomen voor dit onderzoek is opgenomen in bijlage B en is uitgezet in juni 2022. De vragen zijn voordat ze zijn verstuurd becommentarieerd door de begeleidingscommissie voor dit onderzoek en door een onderzoeker van Gronings Perspectief, de onderzoeksgroep van de Rijksuniversiteit Groningen die regelmatig vragenlijsten uitzet bij het Groninger Panel. In totaal zijn 6.883 personen aangeschreven en is de vragenlijst door 2.187 respondenten compleet ingevuld, wat neerkomt op een respons van 30,66%. Van de respondenten die de vragenlijst compleet hebben ingevuld, hebben 1.527 respondenten één of meer keer schade gehad. 740 van hen hebben ervaring met het indienen van een aanvraag bij het IMG, 354 hebben schade gemeld bij de NAM, 603 bij het CVW en 362 bij de TCMG. Door 114 respondenten is de vragenlijst incompleet ingevuld.

Interviews

Voor deze evaluatie zijn interviews gevoerd met verschillende betrokkenen rondom de (uitvoering op grond van de) TwG. De gesprekken zijn gevoerd met medewerkers van het IMG, betrokkenen vanuit EZK, betrokkenen van andere overheden en vertegenwoordigers van belangengroeperingen.³

Deze gesprekken zijn gevoerd in de vorm van semigestructureerde interviews. Dit betekent dat voor de interviews gespreksleidraden zijn gemaakt, welke vooraf zijn toegestuurd.⁴ Gedurende elk gesprek was ruimte voor een open gesprek, waar ook onderwerpen besproken konden worden die niet vooraf op de gespreksleidraad stonden. De gesprekken zijn digitaal en fysiek gevoerd.

Ook is een groepsgesprek gevoerd met enkele zaakbegeleiders van het IMG. Dit gaf de mogelijkheid de opbrengst uit interviews en deskresearch te toetsen aan ervaringen uit de praktijk. Door het gesprek in een groep te voeren, was het mogelijk in relatief korte tijd veel beelden uit de praktijk op te halen.

Focusgroepen

Om de uitkomsten van de individuele interviews, de juridische analyse en de enquête in context te plaatsen, hebben we twee focusgroepen georganiseerd in Groningen. Dit waren twee groeps-gesprekken met in totaal 16 burgers die een aanvraag hebben ingediend bij het IMG. We hebben gekozen voor een focusgroep, omdat deze vorm ruimte biedt om verschillende gesprekspartners op elkaar te laten reageren, ervaringen uit te laten wisselen en rode draden te identificeren. Het leidende principe tijdens een focusgroep is dat men elkaar niet hoeft te overtuigen van het gelijk. Het geeft de mogelijkheid verschillende beelden met elkaar te wisselen en elkaar aan te vullen.

De selectie voor aanwezigen bij de focusgroepen is tweeledig geweest. Bij de uitgevoerde enquête hebben we respondenten gevraagd of ze open stonden bij te dragen aan een vervolggerek. Van de respondenten die hiertoe bereid waren, hebben we een selectie gemaakt om een verdeling te bewerkstelligen in respondenten die aangaven tevreden of ontevreden te zijn over het verloop van hun aanvraag. Daarnaast hebben we ook bewonersorganisaties gevraagd om respondenten aan te leveren. Langs deze weg hebben uiteindelijk drie respondenten bijgedragen aan de focusgroepen.

³ Een volledig overzicht van de gesprekspartners is te vinden in bijlage A.

⁴ De topiclijsten zijn beschikbaar op aanvraag bij AEF.

In deze gesprekken lag de focus op de ervaringen van aanvragers met de aanvragen voor schadevergoeding. In de gesprekken is actief bewaakt dat alle deelnemers de mogelijkheid kregen hun ervaringen en zienswijzen in te brengen.

Data-analyse taakuitvoering IMG

Om een uitspraak te kunnen doen over de mate waarin de TwG erin slaagt om schadeafhandeling te laten plaatsvinden zoals wordt beoogd en de mate waarin de doelgroep wordt bereikt, is een analyse uitgevoerd van de kerncijfers die het IMG verzamelt over de uitvoering van zijn primaire processen. Die bieden inzicht in de aantallen aanvragen voor de verschillende regelingen en de aantallen en hoogte van uitgekeerde vergoedingen waarin dit resulteert. Deze resultaten hebben we in de verschillende paragrafen van H5 toegevoegd om de bevindingen te voorzien van een kwantitatieve onderbouwing.

Kostenonderzoek

De analyse naar de uitvoeringskosten van het IMG is verlopen in drie stappen. Allereerst zijn de relevante cijfers verzameld uit bijvoorbeeld jaarverslagen. Het IMG heeft daarnaast ook cijfers beschikbaar gesteld ten behoeve van deze evaluatie. Ten tweede lichten we de voornaamste kostendrijvers van het IMG eruit. Hierin hebben we aandacht voor de omvang van deze kostendrijvers en waarom hiervoor is gekozen door het IMG.

1.5 Begeleiding

Begeleidingscommissie

Het onderzoek is begeleid door een commissie bestaande uit:

- ▶ Prof. dr. Ko de Ridder, emeritus-hoogleraar vergelijkend publiek management (Rijksuniversiteit Groningen, voorzitter);
- ▶ Prof. dr. Sandra van Thiel, hoogleraar bestuurskunde (Erasmus Universiteit Rotterdam);
- ▶ Prof. dr. Bert Marseille, hoogleraar bestuurskunde, in het bijzonder de empirische bestudering van het bestuursrecht (Rijksuniversiteit Groningen).

De begeleidingscommissie heeft toezicht gehouden op de methodologische uitvoering van het onderzoek. In dit kader heeft de begeleidingscommissie erop toegezien dat het onderzoek conform de opdrachtformulering en het onderzoeksplan werd uitgevoerd. Ook heeft de begeleidingscommissie het onderzoeksteam waar nodig bijgestaan met advies.

Expert

In aanvulling op het onderzoeksteam was prof. mr. Rianka Rijnhout als expert betrokken bij het onderzoek. Gedurende het onderzoek heeft zij de onderzoeksopzet en conceptversies van het rapport van commentaar voorzien.

1.6 Leeswijzer

Dit rapport is opgebouwd uit drie delen. Deel I (inleiding) staat in het teken van de onderzoeksopzet en de context van de TwG (hst. 1 & 2). Deel II (bevindingen) geeft de resultaten van ons onderzoek weer (hst. 3, 4, 5, 6, 7 & 8). In deel III (conclusies en aanbeveling) beantwoorden we de

onderzoeksvragen en doen we aanbevelingen voor het verbeteren van de TwG en de uitvoering van de afhandeling van mijnbouwschade in Groningen (hst. 9 & 10).

Meer concreet is dit rapport als volgt opgebouwd:

- ▶ Hoofdstuk 2 beschrijft de context van de TwG, de kernpunten van de TwG, de taak en opdracht van het IMG en de ontwikkelingen rondom deze taak en opdracht.
- ▶ Hoofdstuk 3 gaat in op de doelen van de TwG volgens de wetsgeschiedenis en wat de aanleiding was om over te gaan tot de TwG.
- ▶ Hoofdstuk 4 laat zien wat de voordelen, nadelen en risico's zijn die in de juridische literatuur zijn gesignaleerd.
- ▶ In hoofdstuk 5 presenteren we de bevindingen van ons onderzoek, gestructureerd aan de hand van de doelen van de TwG: voortvarendheid, rechtvaardigheid, ruimhartigheid, oog voor de menselijke maat en onafhankelijkheid. Ook presenteren we hier onze bevindingen over de tevredenheid van burgers over het IMG.
- ▶ Hoofdstuk 6 gaat in op de achtergrond, doelen, vormgeving en toepassing van het wettelijk bewijsvermoeden. Vervolgens wordt de reactie in de juridische literatuur besproken en in hoeverre aanvragers het bewijsvermoeden zien als reden om een aanvraag in te dienen of niet.
- ▶ Hoofdstuk 7 behandelt de uitvoeringskosten van het IMG om te komen tot besluiten en het vergoeden van schade.
- ▶ Hoofdstuk 8 gaat in op de tijdelijke aard van de wet en hoe criteria kunnen worden uitgewerkt die kunnen bepalen dat de wet afloopt.
- ▶ In hoofdstuk 9 beantwoorden we de onderzoeksvragen. We duiden hier de bevindingen van de voorgaande hoofdstukken en verbinden daar conclusies aan.
- ▶ Hoofdstuk 10 zijn onze aanbevelingen voor verbetering van de (uitvoering van de) TwG.

Dit rapport bevat een aantal bijlagen. Dat zijn (A) een overzicht van alle geïnterviewden, (B) de inhoud van de enquête en (C) een bijlage door Gronings Perspectief over de uitvoering van de enquête.

/ 2 Context TwG

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk schetsen we de context van de TwG en de uitgevoerde evaluatie. We beginnen met de maatschappelijke context van de TwG, dan beschrijven we de kernpunten van de TwG. Als laatste geven we een overzicht van de historische achtergrond en ontwikkeling van de taak en opdracht van het IMG en welke ontwikkelingen nog in het verschiet liggen.

2.2 Aardbevingen, schadeherstel, versterking en perspectief

De aardbevingen als gevolg van decennialange aardgaswinning hebben de regio Noordoost-Groningen (en in bepaalde mate ook omliggende gebieden in Drenthe en Friesland) op haar grondvesten doen schudden. Niet alleen hebben de aardbevingen in de afgelopen jaren geleid tot materiële en immateriële schade, maar ook hebben de reacties daarop vanuit de NAM en de Rijksoverheid het vertrouwen van de bewoners in de regio ondermijnd.

Sinds de zware beving bij Huizinge in 2012 is het bewustzijn gegroeid dat er sprake is van een ernstig probleem, dat om ingrijpen van de overheid vraagt. De afgelopen jaren heeft de overheid stappen gezet om de verdere schade te beperken en de geleden schade te vergoeden. Dat is, gegeven de omvang van de schade, een uitdaging. In 2018 is besloten de gaswinning versneld af te bouwen en de gaskraan met ingang van 2022 dicht te draaien. Er is een programma gestart om gebouwen te versterken om schade aan gebouwen te voorkomen en te voorkomen dat bij toekomstige bevingen slachtoffers vallen. Daarnaast is een regeling opgetuigd om de schade (onder meer immateriële schade, fysieke schade aan gebouwen, materiële gevolgschade en andere vormen van materiële schade zoals waardedaling) als gevolg van bodembeweging door gaswinning uit het Groningenveld of de gasopslag bij Norg te vergoeden.

Aanvankelijk werd de schade door de NAM zelf afgehandeld. Later werd de afhandeling in opdracht van de NAM uitgevoerd door het Centrum Veilig Wonen (CVW). Omdat de NAM, als exploitant van het Groningengasveld, zelf als opdrachtgever voor het CVW optrad, hadden bewoners daar weinig vertrouwen in. De schadeafhandeling werd als weinig voortvarend en rechtvaardig ervaren. In 2018 is de schadeafhandeling op afstand van de NAM geplaatst bij de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen (TCMG). Sinds 2020 heeft de onafhankelijke schadeafhandeling een wettelijke basis gekregen in de Tijdelijke wet Groningen (TwG) en is de TCMG opgevolgd door het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG).

2.3 Kernpunten TwG

Per 1 juli 2020 is de TwG van kracht. Deze voorziet in een wettelijke regeling van tijdelijke maatregelen ten behoeve van een adequate en onafhankelijke afhandeling van schade als gevolg van

bodembeweging door de aanleg of exploitatie van een mijnbouwwerk ten behoeve van gaswinning uit het Groningenveld of de gasopslag bij Norg door de overheid en de financiering daarvan.

Om dat doel te bereiken regelt de TwG op hoofdlijnen de volgende zaken:⁵

- ▶ De creatie van een wettelijke grondslag voor de publiekrechtelijke afhandeling van schade als gevolg van bodembeweging. Dit is een uitzonderlijke stap, aangezien schade die is veroorzaakt door een private partij in beginsel langs civielrechtelijke weg wordt afgewikkeld.
- ▶ De instelling van een zelfstandig bestuursorgaan (zbo), dat in opdracht van de Staat de onafhankelijke uitvoering van de schadeafhandeling ter hand neemt (het Instituut Mijnbouwschade Groningen). De TwG bevat in dit kader een aantal waarborgen voor de onafhankelijkheid van het IMG.
- ▶ De wettelijke basis voor een heffing ter financiering van de door dit Instituut te maken kosten, die wordt opgelegd aan de exploitant van het Groningenveld en de gasopslag Norg.

Daarbij heeft de wetgever, aanvullend op de keuze om een publiekrechtelijk stelsel voor schadeafhandeling in te richten, twee voor de uitvoering van de schadeafhandeling belangrijke keuzes gemaakt:

- ▶ Op grond van de TwG kunnen in beginsel **alle vormen van schade** worden vergoed, zoals zaakschade aan gebouwen, waardedaling van woningen en immateriële schade. Een uitzondering hierop is het feit dat het IMG niet bevoegd is om te beslissen over schade die verband houdt met de versterkingsoperatie, zie nader hst. 3.2.
- ▶ Daarnaast is met de introductie van het **wettelijk bewijsvermoeden** (art. 6:177a BW) eind 2016 beoogd gedupeerden tegemoet te komen bij het bewijzen van een oorzakelijk verband tussen hun fysieke schade aan een gebouw of werk en de bodembeweging als gevolg van gaswinning. Het idee was hiermee bewijsnoden weg te nemen bij de partij die compensatie vraagt. Onder omstandigheden geldt het vermoeden van een causaal verband. De exploitant kan dat vermoeden dan alleen ontkrachten door aan te tonen dat de schade *niet* is veroorzaakt door de aanleg of de exploitatie van het mijnbouwwerk. Als hij daar niet in slaagt, wordt het causale verband aangenomen.⁶

2.4 Historische achtergrond en ontwikkelingen

2.4.1 Historische achtergrond TwG

Start van de schadeafhandeling

Na de beving van Huizinge op 16 augustus 2012 handelt de NAM de schade af. Vanaf 24 augustus 2014 werkt de NAM met een schadeprotocol voor de afhandeling van de schade.⁷ Vanaf 5 januari 2015 wordt schadeafhandeling overgenomen door het CVW. Dat opereert in opdracht van de NAM, onder toezicht van de NCG.⁸ De wijze van schadeafhandeling wordt transparanter door het schadeprotocol dat het CVW hiervoor opstelt.⁹ Er is ook kritiek op de betrokkenheid van de NAM bij

⁵ Zie hoofdstuk 3 voor een uitgebreidere bespreking van inhoud, achtergrond en doelen van de TwG.

⁶ Zie nader hst. 6.

⁷ T. T. Postmes e.a. (2020). *Door schade wijzer: Het proces van schademeldingen en haar geschiedenis*, p. 23.

⁸ *Kamerstukken II* 2015-16, 33529, nr. 286.

⁹ T. Postmes e.a. (2020). *Door schade wijzer: Het proces van schademeldingen en haar geschiedenis*, p. 22.

de afhandeling door het CVW en de private status van het CVW, dat winst maakt bij de uitvoering van zijn activiteiten.¹⁰

In juni 2016 neemt de Tweede Kamer een motie aan die stelt dat de bewijslast moet worden omgedraaid.¹¹ Vanaf 2017 wordt het wettelijk bewijsvermoeden van kracht. Op grond daarvan wordt bij "fysieke schade aan gebouwen die naar haar aard redelijkerwijs het gevolg van gaswinning zou kunnen zijn" ervan uitgegaan dat de schade veroorzaakt is door gaswinning. De manier waarop deze nieuwe werkwijze moet worden toegepast leidt tot onduidelijkheid en verschillen van inzicht. Vanaf 31 maart 2017 komt de schadeafwikkeling daarom helemaal stil te liggen.¹²

2018: oprichting Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen

In reactie op onder meer het geconstateerde gebrek aan onafhankelijkheid van het CVW besluit de minister van Economische Zaken in januari 2018 tot het afhandelen van schade onder verantwoordelijkheid van de overheid.¹³ Dat leidt tot de oprichting van de TCMG. De TCMG neemt 12.500 zaken over van het CVW, die zich sinds begin 2017 hebben opgestapeld. Op 19 maart 2018 wordt voor alle schademeldingen met datum na 31 maart 2017, 12:00 uur met terugwerkende kracht een nieuw schadeprotocol ingevoerd.

Door de toenemende hoeveelheid aanvragen en het grote aantal openstaande aanvragen stelt de TCMG een stuwmeerregeling voor.¹⁴ De minister bepaalt dat deze regeling geldt voor schademeldingen die voor 13 juni 2019 zijn gedaan.¹⁵ De burgers die onder deze regeling vielen kregen een aanbod voor een vast bedrag van € 4.000,- schadevergoeding en een vaste vergoeding voor bijkomende kosten van € 1.000,-; in totaal dus € 5.000,-. Hiervoor bestond geen verdere bewijslast aan de kant van de aanvrager. Voor schademeldingen van voor 1 januari 2019, konden mensen tot een maximum van € 10.000,- een aannemer inhuren om de schade te verhelpen. Deze kosten kon men declareren. Daarbij gold dan ook een vaste vergoeding voor bijkomende kosten van € 1.000,-. Men kon ook niet van de voorgenoemde regeling gebruikmaken en de normale (maatwerk)-procedure volgen. Zo wordt het grootste deel van het gebruikelijke beoordelingsproces overgeslagen en kan de TCMG snel besluiten nemen.

Op 22 januari 2019 gaf een Panel van Deskundigen op verzoek van de TCMG advies over de manier waarop de TCMG het wettelijk bewijsvermoeden concreet kan toepassen.¹⁶ Dit leidde tot het opstellen van een beoordelingskader door de TCMG. Dat geeft richting aan de vraag wanneer het wettelijk bewijsvermoeden van toepassing wordt verklaard. Op basis van dit advies stelde de TCMG in april 2019 een effectgebied vast voor toepassing van het bewijsvermoeden, dat ruimer was dan de contourlijnen die door het CVW werden gehanteerd.¹⁷ Het beoordelingskader van de TCMG bepaalde dat het bewijsvermoeden van toepassing is als de schade zich binnen het geografische gebied boven het gasveld Groningen of Norg bevinden, plus een extra contour van 6 km rondom deze velden. Daarnaast was het feit dat zich op een locatie een bodembeweging van 2 mm/s of meer had

¹⁰ <https://www.rtvnoord.nl/nieuws/171310/centrum-veilig-wonen-houdt-ruim-twee-miljoen-euro-over>. Alle geraadpleegde websites zijn op 29 augustus 2022 voor het laatst geraadpleegd.

¹¹ T. Postmes e.a. (2020). *Door schade wijzer: Het proces van schademeldingen en haar geschiedenis*, p. 25

¹² Ibid.

¹³ Minister van Economische zaken. 2018. Besluit mijnbouwschade Groningen.

¹⁴ T. Postmes e.a. (2020). *Door schade wijzer: Het proces van schademeldingen en haar geschiedenis*, p. 26.

¹⁵ <https://www.schadedoormijnbouw.nl/nieuws/stuwmeerregeling-oplossing-voor-circa-15000-schademeldingen>.

¹⁶ Panel van deskundigen, 22 januari 2019, *Beantwoording vragen Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen*.

¹⁷ T. Postmes e.a. (2020). *Door schade wijzer: Het proces van schademeldingen en haar geschiedenis*, p. 28.

voorgedaan, “bepaald op basis van wetenschappelijk gevalideerde rekenmodellen op basis van praktijkwaarnemingen,”¹⁸ ook reden voor het toepassen van het bewijsvermoeden.

2.4.2 Ontwikkeling taken en taakuitvoering IMG

Op 5 juli 2019 dient de Minister van EZK het wetsvoorstel voor de TwG in. Met dit wetsvoorstel wordt beoogd een zelfstandig bestuursorgaan in te stellen dat onafhankelijk van het ministerie de schade als gevolg van mijnbouwactiviteiten boven de gasvelden Groningen en Norg afhandelt. In de periode in aanloop naar de instelling van dit zbo worden de daarvoor noodzakelijke voorzieningen getroffen, zoals de vormgeving van de positionering van het IMG, de waarborgen voor onafhankelijkheid in zijn taakuitvoering, de afspraken over budget, huisvesting en personeel etc.

Op 1 juli 2020 ging de Tijdelijke wet Groningen (TwG) in en is de Tijdelijke Commissie overgegaan in het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG). Het IMG startte destijds met de afhandeling van fysieke schade door mijnbouw boven de gasvelden Groningen en Norg. Het IMG gebruikte hiervoor aanvankelijk het door de TCMG gebruikte schadeprotocol en beoordelingskader.

September 2020: start Waardedalingregeling

Vanaf 1 september 2020 konden inwoners van het gaswinningsgebied gefaseerd de eerste aanvragen doen op grond van de waardedalingregeling.¹⁹ Iedereen die tussen 16 augustus 2012 en 1 januari 2019 eigenaar was van een of meerdere woningen in het gebied waar waardedaling is vastgesteld komt in aanmerking voor vergoeding van schade door waardedaling.

Vanaf 1 juli 2021 kunnen ook eigenaren van verkochte bedrijfspanden en andere verkochte panden zonder woonbestemming in de voormalige gemeenten Loppersum en Appingedam een aanvraag doen voor de waardedalingregeling.²⁰

In april 2022 publiceerde het IMG de resultaten van een extern onderzoek naar de actualisatie van de methode voor het bepalen van de waardedaling.²¹ De uitkomst hiervan was dat de financiële schade door waardedaling per woning kleiner wordt, maar dat ongeveer 8.000 meer woningen hier aanspraak op kunnen maken. Deze resultaten moeten nog worden omgezet in aanpassingen in de regeling. De nieuwe voorwaarden worden per januari 2023 van kracht. ²²

September 2020: start herstel in natura

Vanaf september 2020 biedt het IMG bewoners de mogelijkheid om (vrijwillig) te kiezen voor ‘herstel in natura’ in plaats van de uitkering van een schadevergoeding. Als inwoners daar de voorkeur aan geven, kunnen zij het IMG vragen aardbevingsschade door een aannemer te laten herstellen, onder verantwoordelijkheid van het IMG.²³

Mei 2021: aanpassing beoordelingskader voor fysieke schade

In mei 2021 bracht het IMG het bericht naar buiten dat het bestaande beoordelingskader voor de toepassing van het bewijsvermoeden leidde tot te veel verschillen in de beoordelingen door onafhankelijke deskundigen.²⁴ Kleine verschillen in de situatie van een aanvrager konden leiden tot

¹⁸ Panel van deskundigen, p. 14

¹⁹ <https://www.schadedoormijnbouw.nl/nieuws/drukke-eerste-dag-waardedalingregeling>

²⁰ <https://www.schadedoormijnbouw.nl/waardedalingregeling>

²¹ <https://www.schadedoormijnbouw.nl/nieuws/nieuw-onderzoek-waardedaling-woningen-afgerond>

²² <https://www.schadedoormijnbouw.nl/waardedalingregeling/methodiek/actualisatie>

²³ Jaarverslag IMG 2020, p. 23

²⁴ <https://www.schadedoormijnbouw.nl/nieuws/analyse-verschillen-adviesrapporten-moeilijk-te-herleiden>

grote verschillen in de vergoeding die een aanvrager ontving. Ook was er sprake van verschillen tussen ingezette deskundigen(bureaus).

Het IMG concludeerde op basis van een analyse van schaderapporten dat “bijna driekwart van de verschillen niet te verklaren” was op basis van kenmerken van de woning (zoals bouwjaar en type woning) en de locatie van de woning.²⁵ De analyse liet zien dat in adviesrapporten voor woningen op grote afstand van de epicentra van de zwaarste bevingen de uitkomst was dat er tienduizenden euro's schadevergoeding konden worden toegekend, terwijl in sommige woningen dichtbij de epicentra slechts enkele honderden euro's zouden worden toegekend.

Het IMG besloot op grond van deze in zijn ogen niet-uitlegbare verschillen de beoordeling van een groep van ongeveer 1500 aanvragen *on hold* te zetten tot er een actualisatie van het beoordelingskader had plaatsgevonden. Ook constateerde het IMG dat “het beoordelingskader zoals dat door het panel van deskundigen was geadviseerd, deskundigen geen handvatten, dus geen richting [bood] om (...) tot een juiste beoordeling te komen”, met name aan de randen van het effectgebied.²⁶ Verder bevatte het oorspronkelijke beoordelingskader naar de overtuiging van het IMG onvoldoende handvatten voor vraagstukken als “schade aan mestkelders, zettingsschade en schade door diepe bodemdaling” en was er te weinig duidelijkheid over de vraag welke schade ‘naar haar aard’ wel of geen mijnbouwschade kon zijn.²⁷

Het IMG gaf om bovenstaande redenen TNO en TU Delft opdracht om onderzoek te doen ten behoeve van een herijking van het beoordelingskader. Dat rapport verscheen op 2 maart 2021. De belangrijkste conclusie van het rapport was dat diepe bodemdaling (en -stijging) in de gasopslag Norg en het Groningenveld niet direct tot schade aan gebouwen heeft geleid en daar ook niet toe kan leiden.²⁸

Dit advies had met name consequenties voor inwoners van twee gebieden in Noordwest-Drenthe en Zuidoost-Groningen. Deze gebieden vallen buiten het effectgebied van de zwaarste bevingen in het Groningenveld, maar staan wel in het effectgebied van diepe bodemdaling en -stijging. Het advies van het Panel van Deskundigen uit 2019 stelde namelijk dat niet kon worden uitgesloten dat door deze vorm van bodembeweging schade kan ontstaan, waardoor ook in deze twee gebieden het wettelijk bewijsvermoeden van toepassing was. Om die reden kende het IMG in 2019 en 2020 voor ongeveer 700 adressen al wel schadevergoeding toe, met een gemiddelde vergoeding van ongeveer € 10.500.²⁹

Het IMG liet vervolgens onderzoek uitvoeren door Deltares naar de vraag of het wel zo kan zijn dat diepe bodemdaling en -stijging indirect kan leiden tot fysieke schade als gevolg van mijnbouw. Begin september 2021 maakt het IMG bekend dat het advies gereed was. Een belangrijke conclusie uit het onderzoek is dat de gaswinning in het Groningenveld en de gasopslag in Norg zorgen voor diepe bodemdaling- en stijging die invloed heeft op het grond- en oppervlaktewatersysteem. En dat kan weer leiden tot zetting- en verzakkingschade. In dit kader werden 12 kleinere deelgebieden bekend waar daar sprake van kan zijn.³⁰

²⁵ Ibid.

²⁶ <https://www.schadedoormijnbouw.nl/nieuws/actualisatie-van-het-beoordelingskader>.

²⁷ Ibid.

²⁸ <https://www.schadedoormijnbouw.nl/nieuws/rapport-diepe-bodemdaling-en-stijging-gepubliceerd>.

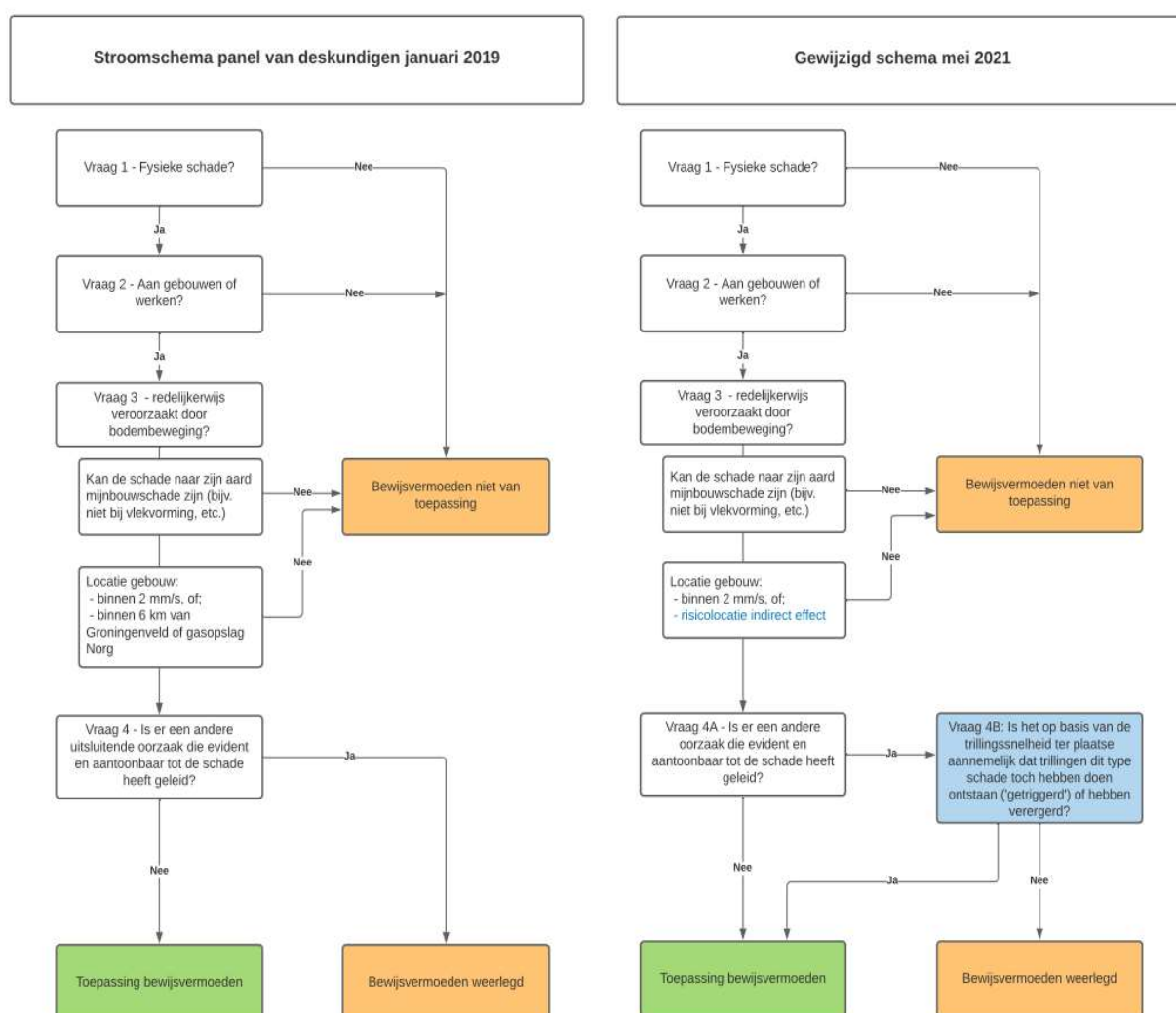
²⁹ Ibid.

³⁰ <https://www.schadedoormijnbouw.nl/nieuws/advies-klaar-over-indirecte-effecten-diepe-bodemdaling>.

Juni 2021: Interventieteam

In 2020 gaven de ministers van BZK en EZK aan dat in de afhandeling van schade door mijnbouw en de versterkingsoperatie sprake is van schrijnende gevallen.³¹ In juni 2021 is het Interventieteam opgericht om schrijnende gevallen op te lossen.³² Deze samenwerking tussen het NCG en het IMG werd operationeel in september van dat jaar. Momenteel heeft het ministerie van EZK een tijdelijk mandaat verleend aan het IMG voor het bieden van oplossingen in deze situaties. Dit mandaat is van kracht tot de wetswijziging van de TwG bekrachtigd wordt.³³

Op grond van de onderzoeken van TNO, TU Delft en Deltares besloot het IMG tot een aanpassing van het beoordelingskader voor toepassing van het bewijsvermoeden. In onderstaand door het IMG opgestelde schema zijn het vorige en het gewijzigde beoordelingskader opgenomen:³⁴



De belangrijkste verschillen tussen het initiële en het nieuwe beoordelingskader zijn als volgt:

³¹ Kamerstukken II 2020-2021, 33529, nr. 830.

³² Busscher, N., Hupkes, S., Postmes, T. (2022). Hulp bij bijzondere en schrijnende situaties in Groningen: een evaluatie en vooruitblik. Groningen: Kennisplatform Leefbaar en Kansrijk Groningen. p. 41

³³ Staatssecretaris Vijlbrief (2022). 'Antwoord op vragen van het lid Beckerman over het Interventieteam'. Kamerstuk 2022D11852.

³⁴ Te raadplegen via <https://api.schadedoormijnbouw.nl/content/Oude%20en%20geactualiseerde%20beoordelingskader.pdf>

- ▶ In het nieuwe beoordelingskader vervalt de contour van 6 kilometer rondom de gasvelden.
- ▶ Diepe bodemdaling of -stijging kwalificeert niet langer als voorwaarde voor toepassing van het bewijsvermoeden, maar kan onder specifieke omstandigheden wel leiden tot toepassing van het bewijsvermoeden (zie hierboven).
- ▶ Ten slotte is vraag 4B in het rechter schema toegevoegd, als extra vraag ten gunste van aanvragers: als een andere oorzaak ten grondslag ligt aan schade, maar het mogelijk is dat de schade door gaswinningsgerelateerde bodembeweging is verergerd, wordt toch het bewijsvermoeden toegepast.

Mei 2021: het calculatiemodel wordt herijkt

Het IMG gebruikt een calculatiemodel om te berekenen wat een passende vergoeding per schade is. Voor fysieke schade is dit model herijkt. Het oude model berekende de schade en benodigde vergoeding per schade.³⁵ Dit was voor elke schade inclusief opstartkosten voor de werkzaamheden. Het nieuwe calculatiemodel berekent de totale schade en benodigde herstelwerkzaamheden per ruimte. Per ruimte worden daarmee ook de opstartkosten berekend. Zo is de inschatting van de opstartkosten reëler. Wanneer meerdere ruimtes schade hebben, worden de opstartkosten nog steeds per ruimte berekend, omdat het mogelijk is dat niet alle schade in het pand in één enkele keer hersteld kan worden. Het nieuwe calculatiemodel gaat naar verwachting per november 2022 in.

1 november 2021: Start vaste vergoeding

Het IMG constateerde dat haar werkwijze van individuele schadebeoordelingen door een onafhankelijke deskundige, met de mogelijkheid tot het indienen van zienswijzen en een eventuele bezwaar- en beroepsprocedure “tot aanzienlijke transactiekosten leidde die in feite in geen verhouding staan tot de omvang van de soms betrekkelijk geringe schade.”³⁶

Daarom heeft het IMG er in het najaar van 2021 voor fysieke schade voor gekozen om een nieuwe regeling te introduceren: de Vaste Vergoeding Eenmalige Schade. Het doel van deze regeling is om “eenvoudige, relatief kleine schades (...) veel sneller af te handelen”.³⁷ Het IMG beschouwt de nieuwe regeling als een “snel en eenvoudig alternatief” voor de maatwerkprocedure, die “met name in de randen van het effectgebied van bevingen een oplossing biedt”, omdat zich daar lagere trillingssnelheden hebben voorgedaan en er bijgevolg in de regel sprake is van kleinere schades.³⁸ Bij aanvragen in het hoog-seismisch gebied laat het IMG een nulmeting uitvoeren om bij een volgende beving goed beeld te hebben van de schade. De meting heeft geen invloed op de aanvraag voor de eenmalige vergoeding.

Door een aanvraag in te dienen in het kader van deze regeling, kiezen aanvragers ervoor om geen schadeopname door een deskundige te laten plaatsvinden, maar direct € 5.000,- vergoeding te ontvangen voor schade aan hun woning. Daarvoor hoeft een aanvrager enkel een online aanvraagformulier in te vullen en een aantal foto's in te sturen van schades aan de woning. Omdat geen deskundige langskomt, is het niet zeker of de geleden schade meer of minder dan € 5.000,- is. Van belang is verder dat alleen een aanvraag kan worden ingediend als er nog niet eerder een aanvraag is ingediend voor schade aan dezelfde woning. Ook gaat een aanvrager ermee akkoord dat, zo lang er zich geen nieuwe beving van meer dan 5 mm/s of door gaswinning geïnduceerde bodemdaling voordoet, hij geen aanvullende schadevergoeding voor de woning kan ontvangen. Het

³⁵ <https://www.schadedoormijnbouw.nl/nieuws/schadecalculatie-voortaan-gebaseerd-op-veel-meer-schades>.

³⁶ M. Bouwes, 'Massaschade en mijnbouwschade in Groningen', AV&S 2022/9 afl. 2, par. 3.

³⁷ <https://www.schadedoormijnbouw.nl/nieuws/img-grijpt-in-bij-schadeafhandeling-keuze-voor-5000>.

³⁸ <https://www.schadedoormijnbouw.nl/nieuws/start-keuze-vaste-vergoeding-vanaf-medio-oktober>.

is aan de aanvrager om in te schatten of de uitgekeerde vergoeding voldoende is. Het risico dat dit niet het geval is ligt vervolgens bij hem. Deze regeling staat los van een eventuele vergoeding van schade door waardedaling of immateriële schade. Door deze regeling maakt het IMG naar eigen zeggen capaciteit vrij om zich te richten op complexe(re) casussen. Ook bespaart het hiermee uitvoeringskosten.

15 november 2021: Immateriële schadevergoeding

Al in de toelichting bij het Besluit mijnbouwschade Groningen werd aangegeven dat naast fysieke schade ook immateriële schade afgehandeld zou moeten worden.³⁹ In december 2019 brachten Verheij, Loth en Van Boom ('Commissie Verheij') een advies uit over hoe zo'n regeling voor vergoeding van immateriële schade eruit kan zien.⁴⁰ Op 21 januari 2020 stuurde minister Wiebes een reactie op dit advies naar de Kamer.⁴¹ Hierin gaf hij aan dat het IMG in de regeling immateriële schade de volgende omstandigheden mee zal nemen in de vormgeving van de vergoeding van immateriële schade. Dit zijn de omstandigheden als door Commissie Verheij omschreven:

- ▶ de omvang van de schade;
- ▶ de veiligheid van de bewoner;
- ▶ de locatie van de woning;
- ▶ het aantal en/of de aard van de schadeprocedures en de bijbehorende afhandelingsduur;
- ▶ eventuele andere bijzondere omstandigheden.

Op grond van dit advies ontwierp het IMG een aanvraagprocedure voor deze regeling, die onder meer een gestandaardiseerde vragenlijst ('Persoonlijke Impact Analyse') bevat om te beoordelen in hoeverre burgers immateriële schade hebben ondervonden. Tot 7 september 2021 liep een pilot voor de regeling. Tijdens deze pilot zijn voor de eerste 100 huishoudens besluiten genomen.⁴² Vanaf 15 november 2021 is de regeling van start gegaan.⁴³ Om deze aanvragen goed af te kunnen afhandelen, brengt het IMG een fasering aan waarin de aanvragers per postcodegebied aan de beurt komen.

19 november 2021: Deelnemers NAM waardedalingsregeling worden gecompenseerd

In de brief aan de Kamer gaf de minister van EZK aan dat er € 25 miljoen wordt vrijgemaakt om mensen te compenseren die van de NAM een vergoeding voor waardedaling hebben ontvangen.⁴⁴ De vergoeding van de NAM was lager dan wat het IMG aanbiedt. Deze taak is middels een Algemene Maatregel van Bestuur belegd bij het IMG.,

2.5 Toekomstige ontwikkelingen

Voor een goed overzicht van de context van de TwG, beschrijven we hier een aantal ontwikkelingen dat zich, naar verwachting, in de komende periode zal voltrekken in het takenpakket van het IMG en/of de inhoud van de TwG.

Wijzigingen TwG: versterkingsopgave en juridische bijstand

³⁹ Besluit mijnbouwschade Groningen.

⁴⁰ Commissie Verheij, 2019, "Iets van Erkenning". Bijlage bij *Kamerstukken II*, 2019-2020, 33529, nr. 725.

⁴¹ *Kamerstukken II*, 2019-2020, 33529, nr. 725, p. 25.

⁴² <https://www.schadedoormijnbouw.nl/nieuws/eerste-honderd-huishoudens-besluit-immateriele-schade>.

⁴³ <https://www.schadedoormijnbouw.nl/nieuws/vandaag-regeling-immateriele-schade-van-start>.

⁴⁴ *Kamerstukken II*, 2021-2022, 335290, nr. 914.

Er loopt een wetstraject om de versterking van gebouwen te verankeren in de TwG.⁴⁵ Op die manier wordt er voorzien in één publiekrechtelijke basis voor zowel de schadeafhandeling als de versterkingsoperatie in Groningen. In het wetsvoorstel wordt geregeld dat er per AMvB regels kunnen worden gesteld over de samenwerking tussen het IMG en de NCG. In dit verband is in juli 2022 een AMvB voorgelegd aan Kamer die regelt dat er één begeleider wordt aangewezen in geval van samenloop van versterking en schade.⁴⁶ Daarnaast bevat het wetsvoorstel een bepaling over de vergoeding van juridische kosten voor bezwaar en beroep: alle Groningers, ongeacht hun inkomen, kunnen een beroep doen op gratis juridische bijstand als zij in bezwaar (en beroep) gaan tegen een besluit van het IMG.

Duurzaam herstel

Met de inwerkingtreding van de TwG ten behoeve van de versterking van gebouwen in Groningen krijgt het IMG ook een wettelijke bevoegdheid voor het uitvoeren van duurzaam herstel.⁴⁷ Dit betreft de aanpak van onderliggende gebreken, bijvoorbeeld aan de fundering van een gebouw, die ertoe leiden dat schade door aardbevingen terugkeert of verergert. Het IMG is voorstander van deze uitbreiding van zijn takenpakket, omdat het er op deze manier aan kan bijdragen dat schades niet terugkeren en de problemen van burgers beter worden opgelost dan enkel door het vergoeden van schades.⁴⁸ Deze nieuwe bevoegdheid gaat verder dan alleen het afhandelen van aansprakelijkheid van de mijnbouwexploitant (een uitgangspunt van de TwG). Daarom moeten de kosten die het IMG in dit kader gaat maken worden gedekt uit de algemene middelen. Het kabinet heeft hiervoor € 350 miljoen gereserveerd. Het IMG is momenteel bezig met het ontwikkelen van de werkwijze voor duurzaam schadeherstel.

Derving woongenot

Op 17 december 2019 heeft het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden geoordeeld over de vraag wanneer aanspraak bestaat op vergoeding van vermogensschade wegens gederfd woongenot, en op vergoeding van immateriële schade. Het hof heeft daarbij.⁴⁹ Op 15 oktober 2021 heeft de Hoge Raad het cassatieberoep tegen dit arrest verworpen.⁵⁰ Mede indachtig deze ontwikkelingen in de rechtspraak zal het IMG de komende periode een regeling ontwerpen voor vergoeden van schade wegens gederfd woongenot.

Uitbreiding bewijsvermoeden

Staatssecretaris Vijlbrief voor Mijnbouw heeft aangegeven dat, om de afgenomen winning uit het Groningenveld te compenseren, gasopslag nodig is onder Grijpskerk.⁵¹ De staatssecretaris ziet de toepassing van het bewijsvermoeden op aanvragen van bewoners uit dit gebied als een belangrijke voorwaarde voor draagvlak voor deze beslissing. Om dit mogelijk te maken is een wijziging van art. 6:177a BW nodig. Momenteel wordt aan dit voorstel gewerkt.

⁴⁵ *Kamerstukken II*, 2021-2022, 36094 nr. 2

⁴⁶ Ontwerpbesluit wijziging Besluit Tijdelijke wet Groningen (afstemming uitvoering versterking en vergoeding schade), bijlage bij *Kamerstukken II*, 2021-2022, 35603 nr. 88

⁴⁷ *Kamerstukken II*, 2021-2022, 33529 nr. 1028

⁴⁸ <https://www.schadedoormijnbouw.nl/nieuws/img-wil-helpen-bij-duurzaam-herstel-woningen>

⁴⁹ Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, 17 december 2019, ECLI:NL:GHARL:2019:10717.

⁵⁰ HR 15 oktober 2021, ECLI:NL:HR:2021:1534, NJ 2021/363, m. nt. J. Spier (*Groningenveld II*).

⁵¹ *Kamerstukken II*, 2021-2022, 33529, nr. 983

/ Deel II: Bevindingen

/ 3 Doelen van de TwG

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk behandelen we de beoogde doelen die de wetgever, blijkend uit de parlementaire geschiedenis, beoogt te behalen met de TwG. We vangen aan met een bespreking van de aanleiding van de TwG, aangezien daaruit al de belangrijkste doelen van de TwG naar voren komen. Vervolgens gaan we dieper in op de afzonderlijke doelen van de TwG. We sluiten af met een samenvatting.

3.2 Aanleiding TwG

Tot januari 2018 was het uitgangspunt dat de exploitant, als (mogelijk) aansprakelijke partij, primair verantwoordelijk is voor de afhandeling van schade die hij als gevolg van zijn mijnbouwactiviteiten veroorzaakt. Vanaf de beving in Huizinge in 2012 handelde de NAM zelf de schade af. Vanaf 2014 gebruikte de NAM eerst een Handboek Aardbevingsschade en later een schadeprotocol en een schadehandboek. Begin 2015 werd de schadeafhandeling overgenomen door het Centrum Veilig Wonen (CVW), tot 31 maart 2017.⁵² Het CVW opereerde onder aansturing en verantwoordelijkheid van de NAM. Met de instelling van het CVW ontstond een hybride stelsel van schadeafhandeling. Via de civiele rechter konden gedupeerden de NAM aansprakelijk stellen voor hun schade.⁵³ De route via het CVW moest conflicten over de schadeafhandeling zo veel mogelijk voorkomen. Leidde de beoordeling van een schadeclaim voor een gedupeerde niet tot een bevredigend resultaat dan kon hij zijn geschil, in plaats van bij de civiele rechter, ook aan de Arbiter Bodembeweging voorleggen. De Arbiter Bodembeweging moest aldus voorkomen dat men zich bij een conflict tot de civiele rechter moest wenden. De discussie en juridische disputen over de schadeoorzaak van bodembeweging door gaswinning in het Groningenveld, leidden er daarnaast toe dat op 31 december 2016 een nieuwe wet van kracht werd: de Wet bewijsvermoeden gaswinning Groningen. Met deze wet werd een bewijsvermoeden in het Burgerlijk Wetboek opgenomen (art. 6:177a BW), waarmee de bewijslast van het causale verband tussen de bodembeweging en de fysieke schade aan gebouwen en werken verschuift naar de exploitant. Omdat het bewijsvermoeden (primair)⁵⁴ niet in de TwG is geregeld, behandelen wij dit in een afzonderlijk hoofdstuk.

De wijze van schadeafhandeling door het CVW leidde tot verschillende bezwaren en onvrede bij gedupeerden.⁵⁵ In de kern bestonden er twee hoofdbezwaren:

- ▶ Allereerst was het bezwaar dat de NAM nog te veel betrokken was bij de schadeafhandeling waardoor gedupeerden het schadeafhandelingsproces en de uitkomsten daarvan als onbevredigend en onrechtvaardig ervaarden. De commissie van toezicht constateerde in 2015 bijvoorbeeld dat “de NAM in gesprekken nog aan tafel zit, waardoor het CVW zijn rol als uitvoerder niet volledig kan vervullen.”⁵⁶

⁵² Zie T. Postmes e.a., *Door schade wijzer: Het proces van schademeldingen en haar geschiedenis*, 2020, p. 23-24.

⁵³ Die mogelijkheid bestaat nog steeds, zie hieronder par. 3.3. Overigens konden/kunnen gedupeerden ook de Staat aansprakelijk stellen voor de geleden schade.

⁵⁴ De TwG verduidelijkt de geografische reikwijdte van het bewijsvermoeden. Wij behandelen dit ook in hoofdstuk 7.

⁵⁵ De hiervoor opgenomen beschrijving is een korte omschrijving van de aanleiding van de wet. Zie uitgebreider bijvoorbeeld M.Tj. Bouwes, ‘Massaschade en mijnbouwschade in Groningen’, *AV&S* 2022/10.

⁵⁶ Commissie van Toezicht CVW, brief d.d. 4 september 2015.

- In de tweede plaats werd de verhouding tussen de gedupeerde en de NAM als ongelijkwaardig ervaren door gedupeerden, zowel in de schadeafhandelingsprocedure van het CVW als in de procedure bij de burgerlijke rechter. De NAM beschikt over een grotere hoeveelheid middelen en deskundigheid om deze procedures te voeren. Daarbij speelde in het bijzonder een rol dat de beoordeling van de schadeoorzaak een technische aangelegenheid bleek, waardoor gedupeerden nog steeds tegen bewijsproblemen aanliepen, ondanks het bewijsvermoeden voor schadeverhaal voor fysieke schade.⁵⁷

Als reactie op deze bezwaren heeft de overheid de verantwoordelijkheid voor de schadeafhandeling naar zich toegetrokken, in die zin dat de aansprakelijkheid van exploitant jegens de gedupeerde via een publiekrechtelijke weg wordt afgehandeld zonder betrokkenheid van de exploitant (de overheid neemt met deze stap echter niet de aansprakelijkheid van de exploitant op zich). De belangrijkste implicatie van deze stap is dat de schadeafhandeling in publieke handen kwam. Daarbij is ervoor gekozen om de schadeafhandeling in de bestuursrechtelijke kolom te plaatsen, maar waarbij het privaatrecht leidend is bij de inhoudelijke afhandeling van de schade.⁵⁸ In 2018 is middels het Besluit Mijnbouwschade Groningen de schadeafhandeling geplaatst bij de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen (TCMG). Zij nam schademeldingen vanaf 31 maart 2017 in behandeling.⁵⁹ De taak van de commissie was beperkt tot het afhandelen van fysieke schade aan gebouwen en werken.⁶⁰ Na een aanloopperiode waarin procedures voor de schadeafhandeling zijn ontwikkeld, ontwikkelde de TCMG begin 2019 een nieuwe werkwijze. Een Panel van Deskundigen werd gevraagd handvatten te geven voor de toepassing van het wettelijk bewijsvermoeden. Dit panel adviseerde eveneens over de beoordeling van het causaal verband. Op basis van dit advies en de criteria die het panel adviseerde, stelde TCMG op 11 april 2019 een nieuw effectgebied vast.⁶¹

Sinds 2020 heeft de publiekrechtelijke schadeafhandeling een specifieke wettelijke grondslag gekregen in de Tijdelijke wet Groningen (TwG) en is de Tijdelijke Commissie overgegaan in het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG). Het IMG beslist over kwesties van schade door bodembeweging als gevolg van gaswinning uit het Groningenveld en de gasopslag bij Norg. In tegenstelling tot de TCMG, die alleen oordeelde over kwesties van fysieke schade, beoordeelt het IMG alle vormen van schade.⁶² Hierbij kan gedacht worden aan vergoeding fysieke schade aan gebouwen en objecten, schade door waardedaling en immateriële schade. Het IMG is overigens, op een uitzondering na, niet bevoegd te beslissen over een aanvraag voor (vergoeding van schade die verband houdt met) preventieve maatregelen of in natura preventieve maatregelen.⁶³ De uitvoering van het Versterkingsprogramma valt onder de verantwoordelijkheid van de Nationaal Coördinator Groningen.

3.3 Doelen TwG volgens de wetsgeschiedenis

3.3.1 Hoofddoelen

Dat de overheid de schadeafhandeling naar zich toetrok (wederom: in die zin dat het de verantwoordelijkheid voor de afhandeling van de aansprakelijkheid van de exploitant naar zich

⁵⁷ Zie hierover Bouwes, 'Massaschade en mijnbouwschade in Groningen', p. 42.

⁵⁸ Zie hierover nader par. 3.3.3.

⁵⁹ Art. 11 van het Besluit mijnbouwschade Groningen.

⁶⁰ Zie voor de redenen hierachter Bouwes 2022, p. 42.

⁶¹ *Door schade wijzer: Het proces van schademeldingen en haar geschiedenis*, 2020, p. 26.

⁶² Zie nader par. 3.3.3. Naast particulieren kunnen ook MKB'ers zich voor schade tot het IMG wenden. Dat was overigens ook al het geval ten tijde van de TCMG. Zie <https://www.schadedoormijnbouw.nl/schadevergoedingen/informatie-voor-het-mkb>.

⁶³ *Kamerstukken II*, 2018-2019, 35250, nr. 3, p. 14. Zie ook deze pagina voor de uitzonderingssituatie.

toetrok) en plaatst in de bestuursrechtelijke kolom, is een bijzondere stap. Immers werd hiermee het uitgangspunt deels verlaten dat schade die onrechtmatig wordt veroorzaakt via het civiele aansprakelijkheidsrecht en een civiele procedure dient te worden verhaald.⁶⁴ In de parlementaire geschiedenis wordt ingegaan op de verschillende rechtvaardigingen voor deze bijzondere rol van de bestuursrechtelijke procedure via het IMG.⁶⁵ De belangrijkste rechtvaardiging is dat schadeafhandeling door het IMG zou leiden tot een “adequate en onafhankelijke afhandeling van alle vormen van schade als gevolg van bodembeweging door de aanleg of exploitatie van een mijnbouwwerk ten behoeve van gaswinning uit het Groningenveld of de gasopslag bij Norg door de overheid en de financiering daarvan.”⁶⁶ Bovendien, zo vermeldt de parlementaire geschiedenis, neemt de Staat hiermee de verantwoordelijkheid op zich⁶⁷ om te komen tot een “rechtvaardige en onafhankelijke schadeafhandeling waarbij er oog is voor de menselijke maat,” en waarbij de schade op ‘ruimhartige wijze’ wordt vergoed.⁶⁸ Daarbij wordt ook nog de verwachting uitgesproken dat de schadeafhandeling door het IMG leidt tot ‘vermindering van de administratieve lasten van gedupeerden ten opzichte van de situatie waarin de exploitant de schade vergoedt.’⁶⁹ Uit de reden van ongenoegen met de voorgaande systemen van schadeafhandeling blijkt dat ook voortvarendheid in de schadeafhandeling één van de knelpunten is die men met de TwG beoogt weg te nemen.

Aldus kent de TwG de volgende hoofddoelen. De wet draagt bij aan een schadeafhandeling:

- ▶ die **rechtvaardig** is;
- ▶ die **onafhankelijk** van de NAM en het ministerie van Economische Zaken tot stand komt;
- ▶ die oog heeft voor de **menselijke maat** – en minder administratieve lasten voor gedupeerden met zich meebrengt dan de voorgaande systemen van schadeafhandeling;
- ▶ waarin **voortvarend** te werk wordt gegaan;
- ▶ die uitgaat van een **ruimhartige** toekenning van schadevergoedingen.⁷⁰

De wet, noch de wetsgeschiedenis, verschaft een nadere definitie van deze begrippen. Dat maakt het enigszins lastig om een duidelijk antwoord te geven op de vraag in welke mate deze doelen ook

⁶⁴ Deels, omdat nog wel steeds de mogelijkheid bestaat om de civielrechtelijke route te bewandelen. Zie hieronder par. 1.3. Overigens oordeelde de Hoge Raad in 2019 dat niet alleen de NAM civielrechtelijk aansprakelijk is voor de veroorzaakte schade. De Hoge Raad oordeelde dat ook Energie Beheer Nederland (waarvan de Nederlandse Staat 100% aandeelhouder is) mijnbouwexploitant is in de zin van art. 6:177 BW, en daarom hoofdelijk aansprakelijk kan worden gesteld voor de veroorzaakte schade (naast de NAM), HR 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1278, NJ 2020/391, m. nt. J. Spier (*Groningenveld I*)r.o. 2.5.4.

⁶⁵ Daarbij speelt tevens een rol dat de schade wordt veroorzaakt door mijnbouwactiviteiten wat een beleidsterrein is waarvoor de Minister van Economische Zaken en Klimaat een beleidsverantwoordelijkheid draagt. Deze verantwoordelijkheid draagt verder bij aan de kwalificatie van de adequate en onafhankelijke afhandeling van schade als een publiek belang waarvoor de overheid zich de eindverantwoordelijkheid moet aantrekken, zie *Kamerstukken II*, 2018-2019, 35250, nr. 3, p. 6.

⁶⁶ *Kamerstukken II*, 2018-2019, 35250, nr. 3, p. 1, 6. In de literatuur is bovendien gesteld dat de Staat door haar belang in de gaswinning verantwoordelijkheid draagt voor de gevolgen voor de mijnbouwactiviteiten en dat het ook om die reden voor de hand ligt dat de Staat nu de schadeafdoening ter hand neemt. R. Stijnen, ‘De Tijdelijke wet Groningen: schadevergoeding naar burgerlijk recht in een bestuursrechtelijk jasje?’, *Gst.* 2020/2, afl. 7500, p. 2-10: ‘door de concessieverlening door de Staat en de grote deelname van de Staat in de exploitatie van het Groningenveld vind ik het eigenlijk voor de hand liggen dat de overheid de schadeafdoening nu ter hand neemt. In de memorie van toelichting blijft dit argument wat verstopt, door alleen in één of twee zinnen te spreken over de bewindspersoon als beleidsverantwoordelijk. De Afdeling advisering van de Raad van State is in haar advies duidelijker. Zij schrijft: “Daarbij is niet in het minst van belang dat de Staat als mede-exploitant van Energiebeheer Nederland een belangrijke positie heeft bij de gaswinning en de Minister van Economische Zaken en Klimaat verantwoordelijk is voor het bepalen van het niveau van de gaswinning, en daarmee verantwoordelijkheid draagt voor de gevolgen van mijnbouwactiviteiten in Nederland.”

⁶⁷ Volgens de minister is de uitzonderlijke omstandigheid dat zich in één regio van Nederland een groot aantal relatief gelijksoortige gevallen van schade voordoen in korte tijd, in combinatie met het feit dat de afhandeling van schade onvoldoende voortvarend is wat rechtvaardigt dat de overheid zelf verantwoordelijkheid neemt. Zie Brief van de Minister van Economische Zaken en Klimaat d.d. 31 januari 2018, in *Kamerstukken II* 2017-2018, 33529, nr. 423, p. 2.

⁶⁸ *Kamerstukken II* 2017-2018, 33 529, nr. 423, p. 2-3.

⁶⁹ *Kamerstukken II* 2018-2019, 35250, nr. 3, p. 42.

⁷⁰ De parlementaire geschiedenis definieert administratieve lasten als ‘het doen van de aanvraag, de opname van schade, een reactie geven op het ontvangen schaderapport aangevuld met mogelijk bezwaar en beroep bij de rechter.’ *Kamerstukken II*, 2018-2019, 35250, nr. 3, p. 41-42.

daadwerkelijk worden behaald met de TwG. Hieronder zullen wij de uitwerking van deze doelen voor de verschillende onderdelen van de TwG nader expliciteren en toelichten. Wij gaan daarbij in op het op afstand plaatsen van de NAM en (de minister van) EZK (3.2.2), het plaatsen van de schadeafhandeling in het bestuursrecht (om te komen tot een rechtvaardige schadeafhandeling – par. 3.3.3) en de ruimhartige toekenning van schadevergoeding (3.3.4).

3.3.2 Op afstand plaatsen van de NAM en EZK: Onafhankelijkheid

Om te komen tot een onafhankelijke (publiekrechtelijke) schadeafhandeling is in de TwG allereerst het IMG geïnstitutionaliseerd. Het IMG is een zelfstandig bestuursorgaan dat de verantwoordelijkheid draagt voor de afhandeling van de schade. Met de oprichting van het IMG wordt voorzien in de behoefte aan *onafhankelijke oordeelsvorming* op grond van *specifieke deskundigheid*, aldus de parlementaire geschiedenis (waarover hieronder meer).⁷¹ Daarmee is niet alleen beoogd om de NAM op afstand van schadeafhandeling te plaatsen,⁷² maar ook om de minister van Economische Zaken (of breder, het kabinet)⁷³ op afstand te plaatsen van de schadeafhandeling (zie ook hieronder par. 1.3).

De onafhankelijkheid van het IMG ten opzichte van de NAM is als volgt vormgegeven. Via het IMG worden schadeclaims, ingesteld door gedupeerden, tegen de exploitant afgehandeld. De (mogelijke) civielrechtelijke aansprakelijkheid en daaruit voortvloeiende schadevergoedingsplicht blijft echter bij de NAM en Energie Beheer Nederland liggen, niet bij de Staat. Het IMG stelt ten behoeve van de afhandeling vast 1) of een gedupeerde jegens de exploitant aanspraak heeft op vergoeding van schade en,⁷⁴ indien dat het geval is, 2) de geldelijke hoogte van de schadevergoeding of welke maatregelen in natura ter vergoeding van de schade dienen te worden getroffen.⁷⁵ Indien een aanspraak op schadevergoeding bestaat, keert het IMG deze uit aan de gedupeerde. De vergoedingen die het IMG uitkeert, worden gedragen door de Staat. Op zijn beurt verhaalt de Staat de kosten van de afhandeling van schade door het IMG (uitgekeerde vergoedingen en uitvoeringskosten) middels een heffing op de exploitant. De TwG biedt de grondslag voor deze heffing.⁷⁶

⁷¹ *Kamerstukken II*, 2018-2019, 35250, nr. 3, p. 16. Zie hierover ook art. 3.1 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (Een zelfstandig bestuursorgaan kan uitsluitend worden ingesteld indien: a. er behoefte is aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid; b. er sprake is van strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen; c. participatie van maatschappelijke organisaties in verband met de aard van de betrokken bestuurszaak bijzonder aangewezen moet worden geacht).

⁷² *Kamerstukken II*, 2018-2019, 35250, nr. 3, p. 2, 4, 8. Zie ook R.H. de Bock, 'Mijnbouwschade in Groningen. Waar is de civiele rechter?', *NJB* 2019/3, afl. 1, p. 22, die schrijft dat het doel van het (concept-)wetsvoorstel is om de afhandeling van schade als gevolg van gaswinning of gasopslag bij uitsluiting bij de overheid neer te leggen. De NAM verdwijnt daarmee uit het schadeproces. In het finale wetsvoorstel is evenwel de route naar de civiele rechter niet uitgesloten. Die doelstelling van 'de NAM op afstand' of 'de NAM uit de schadeafhandeling' komt op verschillende plaatsen terug, aldus Oldenhuis en Koerts, die verwijzen naar de parlementaire geschiedenis (*Kamerstukken II*, 2018-2019, 35250, nr. 3, p. 2-6). Zie ook F.T. Oldenhuis & P. Koerts, 'Causaliteit en preventie', in: M.M. Roggenkamp e.a. (red.), *Juridische aspecten van gaswinning. Een "Groningse" verkenning* (Monografieën Privaatrecht nr. 18), Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 5-6 ('... het wetsvoorstel TwG wel mede ten doel heeft de NAM uit het proces te weren').

⁷³ In *Kamerstukken II* 2017-2018, 33529, nr. 423, p. 3 wordt geschreven dat aangezien de onafhankelijkheid van de commissie van groot belang is voor de geloofwaardigheid van het nieuwe stelsel en voor het vertrouwen van de burgers in de schadeafhandeling, zij om die reden niet alleen volledig onafhankelijk van het NAM opereert maar in de afhandeling van individuele schadegevallen ook op afstand van het kabinet. Op dezelfde pagina lezen we dat de commissie niet alleen onafhankelijk van de NAM functioneert, maar ook onafhankelijk van het kabinet en decentrale overheden.

⁷⁴ Althans de schadeposten waarover het IMG bevoegd is te beslissen.

⁷⁵ Belangrijk in dat verband is dat, aldus de Memorie van Toelichting hiermee *niet* wordt beoogd een wijziging aan de te brengen in de financiële verantwoordelijkheid van de exploitant voor de schade. *Kamerstukken II*, 2018-2019, 35250, nr. 3, p. 53, verwijzend naar de bevoegdheid van de minister om kosten door te belasten aan de exploitant, op grond van het beginsel 'veroorzaker betaalt' en het profijtbeginnsel. Deze beginselen liggen ook ten grondslag aan de risicoaansprakelijkheid van art. 6:177 BW.

⁷⁶ Art. 15 van de TwG.

De onafhankelijkheid van het IMG ten opzichte van de minister van EZK is wettelijk geborgd: het IMG stelt in onafhankelijkheid zijn eigen procedures en werkwijzen vast, de minister kan geen beleidsregels stellen voor het IMG (afwijkend van de Kaderwet zbo's), de minister kan geen besluiten van het IMG vernietigen (afwijkend van de Kaderwet zbo's) en de leden van het IMG worden, als extra waarborg voor onafhankelijkheid, benoemd door de regering, op voordracht van de minister voor Rechtsbescherming.⁷⁷

3.3.3 Het plaatsen van de schadeafhandeling in het bestuursrecht: rechtvaardigheid

Een belangrijke gedachte die ten grondslag ligt aan de TwG is dat door schadeafhandeling via de bestuursrechtelijke route de ongelijkwaardige positie, zoals die tussen gedupeerde en exploitant in een civiele procedure bestaat, wordt weggenomen, althans verminderd, en daarmee geen (althans minder een) probleem meer vormt in het schadeafhandelingsproces.⁷⁸ Onder het oude regime was het een kwestie van de burger die tegenover de exploitant staat, in de nieuwe situatie beslist een onafhankelijk publiekrechtelijk instituut over de aanvraag, dat op grond van zijn opdracht meer oog heeft voor de belangen van de burger. Daarmee zou een belangrijke drempel voor een voortvarende, rechtvaardige en ruimhartige schadeafhandeling worden weggenomen.⁷⁹

De werkwijze van het IMG is als volgt. Het IMG neemt in individuele gevallen op aanvraag een besluit over de vergoeding van schade. Bij de beoordeling van een aanvraag moet het IMG het civielrechtelijke aansprakelijkheidsrecht en schadevergoedingsrecht toepassen, omdat het de aansprakelijkheid van de mijnbouwexploitant(en) afhandelt. Gedupeerden kunnen tegen een besluit van het Instituut in bezwaar gaan bij het IMG. Daarna kan beroep worden ingesteld bij de bestuursrechter van de Rechtbank Noord-Nederland. Tegen dit oordeel staat hoger beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Dat geschillen voortaan via de bestuursrechtelijke kolom worden afgehandeld, heeft, volgens de wetgever, voor gedupeerden het voordeel dat (meer) rekening wordt gehouden met hun zwakkere procespositie, wat ten goede moet komen aan de rechtsbescherming die kan worden geboden aan de gedupeerden. De positie van gedupeerden zou ook versterkt worden, omdat het IMG (anders dan de NAM of EBN) is gebonden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de Awb-termijnen van toepassing zijn.⁸⁰ Versterking van de (rechts)positie van gedupeerden kan daarmee ook worden beschouwd als een (impliciet) doel van de TwG.

De bestuursrechter (in eerste aanleg en hoger beroep) dient voor schadevergoedingskwesties regels van burgerlijk recht toe te passen en, in sommige gevallen, nader te ontwikkelen. Een aandachtspunt in dit verband is gelegen in de rechtseenheid.⁸¹ Een belangrijk middel om rechtseenheid te bewerkstelligen is de participatie van raadsheren van de Hoge Raad in de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, en het overleg over rechtseenheidsvragen van de Commissie rechts-

⁷⁷ *Kamerstukken II*, 2018-2019, 35250, nr. 3, par. 4.4.3.

⁷⁸ Dat dit een belangrijke gedachte is achter de wet volgt alleen al uit de aanleiding van de wet, zie hierover par. 3.1. Zie voorts *Kamerstukken II*, 2018-2019, 35250, nr. 3, par. 3.2.1, waarin specifiek op de voordelen van het bestuursrechtelijke kader wordt ingegaan. Uit het technisch advies Wet Instituut Mijnbouwschade blijkt nog dat het van belang is voor alle betrokkenen dat er een *eenduidige, toegankelijke en effectieve procedure* komt voor de afwikkeling van schade. En ook dat er een *laagdrempelige en effectieve wijze van schadebeoordeling* plaatsvindt *zonder nodeloze kosten* en met *adequate rechtsbescherming* voor benadeelden. Zie Hammerstein, Teuben & Franssen, 'Technisch advies Wet Instituut Mijnbouwschade', d.d. 24 augustus 2018, p. 1-2.

⁷⁹ *Kamerstukken II* 2018-2019, 35250, nr. 3, p. 5. De Bock is kritisch over deze gedachte: zij meent dat ook in het civiele recht voldoende handvatten aanwezig zijn om ongelijkwaardigheid tussen de procespartijen weg te nemen. R. de Bock, 'Mijnbouwschade in Groningen. Waar is de civiele rechter?', *NJB* 2019/3.

⁸⁰ *Kamerstukken II*, 2018-2019, 35250, nr. 3, p. 8.

⁸¹ *Kamerstukken II*, 2018-2019, 35250, nr. 3, p. 31.

eenheid bestuursrecht tussen de hoogste civiele rechters en bestuursrechters.⁸² In de parlementaire geschiedenis is daarnaast gekozen voor een concentratie van rechtsmacht bij de Rechtbank Noord-Nederland, omdat het om 'zeer specifiek lokale zaken' gaat waarbij voor de afhandeling bijzondere expertise is vereist.⁸³ Gezien het relatief beperkt aantal zaken dat zich naar verwachting aandient buiten de regio Noord-Nederland is het niet efficiënt om de specifieke expertise die nodig is voor het afhandelen van beroepen op grond van deze wet, bij meerdere rechtbanken op te bouwen.⁸⁴ In (hoger) beroepsprocedures zullen naar verwachting veel dezelfde rechtsvragen aan de orde zijn, aldus de memorie van toelichting. Deze rechtsvragen behoeven, in het belang van de rechtsontwikkeling en de rechtseenheid,⁸⁵ een snel antwoord van de hoogste rechter – daarvoor is de mogelijkheid van een prejudiciële procedure gecreëerd.

Het voorgaande laat onverlet dat ook bij deze vorm van bestuursrechtelijke schadeafhandeling procedurele en inhoudelijke drempels om schadevergoeding te verkrijgen, blijven bestaan. De hoogte van de inhoudelijke drempels wordt bepaald door het civiele recht, omdat dat leidend is bij de vaststelling en begroting van de schade. De verwachte voordelen van de bestuursrechtelijke procedure hebben dan ook met name betrekking op de procedure bij het IMG en de bestuursrechter.⁸⁶ Eveneens hangt het antwoord op de vraag of de doelen van de TwG worden behaald, samen met de manier waarop het IMG en de bestuursrechter het civiele recht toepast en nader ontwikkelt.⁸⁷

Voor de gedupeerde blijft de mogelijkheid bestaan om zich rechtstreeks, eventueel met tussenkomst van de civiele rechter, tot de exploitant te wenden voor schadevergoeding.⁸⁸ Een gedupeerde kan evenwel niet beide routes (d.w.z. de civielrechtelijke route én de route via het IMG) bewandelen.⁸⁹ In de parlementaire geschiedenis wordt over deze keuzevrijheid opgemerkt dat deze keuzevrijheid door 'verschillende partijen als positief [wordt gezien], omdat dit de gedupeerde gelegenheid biedt om zijn schade te verhalen langs de route die hij als de meest gunstige ervaart'.⁹⁰ Hoewel de parlementaire geschiedenis dit niet expliciet vermeldt, wordt verondersteld dat de TwG is gestoeld op de gedachte dat de procedure bij het IMG door de gedupeerden, in vergelijking met de civielrechtelijke route, als de meest gunstige wordt ervaren.⁹¹

⁸² T. Hartlief, 'Aansprakelijkheidsrecht in de polder', *NJB* 2020/569, afl. 9, p. 601: 'Te verwachten valt dat de Rb. Noord-Nederland, als civiele of als bestuursrechter, stuit op vragen van civiel aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht (wat houdt dat in het algemeen eigenlijk in en/of geeft de Groningse (massaschade)context aanleiding voor een bijzonder regime?) die zij liefst prejudicieel beantwoord zou zien.' Hartlief achtte het geschikter dat ook in de bestuursrechtelijke kolom prejudiciële vragen over het civiel recht aan de Hoge Raad worden voorgelegd.

⁸³ *Kamerstukken X*, 2018-2019, 35250, nr. 3, p. 28.

⁸⁴ De MvT stelt vervolgens dat deze concentratie van rechtsmacht in lijn is met de uitgangspunten die door de Raad voor de Rechtspraak zijn vastgelegd in het Toetsingskader wettelijke concentratie (te raadplegen via <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/toetsingskader-wettelijke-concentratie.pdf>).

⁸⁵ *Kamerstukken II*, 2018-2019, 35250, nr. 3, par. 6.2.

⁸⁶ Als een gedupeerde een aanvraag bij het Instituut heeft ingediend en deze door het Instituut in behandeling genomen is, kan hij niet later alsnog besluiten om zijn schadevergoeding direct op de exploitant te verhalen. Indien een gedupeerde ervoor kiest om zijn schade langs de civielrechtelijke weg direct op exploitant te verhalen door een schikkingsovereenkomst te sluiten met de exploitant of een vordering tot schadevergoeding in te stellen dan kan zij hiertoe een civiele procedure opteren en kunnen zij zich niet meer tot het IMG wenden voor de schade die onderwerp is van die procedure.

⁸⁷ Wij komen hierop terug in hoofdstuk 5 Empirie en hoofdstuk 10 Beantwoording onderzoeksvragen.

⁸⁸ In het wetsvoorstel wordt dit voorkomen door te regelen dat een gedupeerde bij het indienen van zijn aanvraag om vergoeding schade zijn vordering voor vergoeding van die schade op de exploitant overdraagt aan de Staat (artikel 2, derde lid, onderdeel a, aanhef en onder i).

⁸⁹ *Kamerstukken II*, 2018-2019, 35250, nr. 3, p. 10.

⁹⁰ *Kamerstukken II*, 2018-2019, 35250, nr. 3, p. 10.

⁹¹ Een belangrijke reden voor het instellen van het IMG is immers gelegen in ontevredenheid met het uitgangspunt dat de civielrechtelijke route waarin de gedupeerde zich direct tot de exploitant wendt leidend is.

De materieelrechtelijke regels die het IMG hanteert voor het beoordelen van een aanspraak op schadevergoeding veranderen met het wetsvoorstel niet. Artikel 2 lid 6 van de TwG bepaalt namelijk dat: het civiele aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht leidend is bij de inhoudelijke beoordeling.⁹² De mate waarin de doelen van de TwG kunnen worden behaald hangt daarom dus sterk samen met de ruimte die het civiele aansprakelijkheidsrecht daarvoor biedt. In de TwG zijn ook geen bijzondere bepalingen opgenomen die zien op het (gezamenlijk) afhandelen van grote aantallen schadevergoedingen. De schade wordt dus individueel en niet collectief afgewikkeld.

Hoewel het civiele aansprakelijkheidsrecht de speelruimte van het IMG bepaalt bij de toekenning van schadevergoeding, expliciteert de parlementaire geschiedenis wél dat, mede gezien de onafhankelijkheid van het IMG en de voorzienbaarheid en transparantie van de wijze van schadeafhandeling, het IMG zelfstandig bevoegd is zijn eigen werkwijze vast te leggen in protocollen en besluiten.⁹³ De verwachting wordt uitgesproken dat het IMG gebruik zal maken van deze mogelijkheid. Deze werkwijzen zouden bovendien uitdrukking moeten geven aan de wens om te komen tot een ruimhartige wijze van schadeafhandeling, waarbij ook maatwerk wordt geleverd.⁹⁴ In het bijzonder wordt vermeld dat het IMG voor haar werkwijze rekening kan houden met eerder opgedane ervaringen (door TCMG of IMG) en met de (verschillende) eisen die worden gesteld aan de afhandeling van de specifieke vormen van schade.⁹⁵ Sommige kostenposten worden door het IMG forfaitair vergoed.⁹⁶

3.3.4 Ruimhartige toekenning en schadeposten

Het besluit Mijnbouwschade Groningen – dat met ingang van 1 juli 2020 is teruggetrokken – had betrekking op specifieke schadesoorten. Onder schade werd in dit Besluit verstaan: fysieke schade aan gebouwen en werken die is ontstaan door beweging van de bodem als gevolg van de aanleg of de exploitatie van een mijnbouwwerk ten behoeve van het winnen van gas uit het Groningenveld of als gevolg van de gasopslag Norg, en de materiële schade die het gevolg is van deze fysieke schade (artikel 1). De TwG voorziet in een uitbreiding van de vergoedbare schadeposten naar alle vormen van schade die op grond van het civiele schadevergoedingsrecht voor vergoeding in aanmerking komen. Daarbij kan, naast fysieke schade, worden gedacht aan andere soorten van vermogensschade (waardedaling, gederfd woongenot, schade aan industriegebouwen en infrastructurele werken, fiscale schade, etc.) en immateriële schade.⁹⁷ Zoals aangegeven is het IMG niet bevoegd te beslissen op een aanvraag voor (vergoeding van schade die verband houdt met) versterkingsmaatregelen.

⁹² *Kamerstukken II*, 2018-2019, 35250, nr. 3, p. 17.

⁹³ *Kamerstukken II*, 2018-2019, 35250, nr. 3, p. 41.

⁹⁴ *Kamerstukken II*, 2018-2019, 35250, nr. 3, p. 10.

⁹⁵ *Kamerstukken II* 2015-2016, 34390, nr. 3, p. 18.

⁹⁶ Zie <https://www.schadedoormijnbouw.nl/over-het-img/werkwijze>.

⁹⁷ Volgens F.T. Oldenhuis & P. Koerts, 'Causaliteit en preventie', in: M.M. Roggenkamp e.a. (red.), *Juridische aspecten van gaswinning. Een "Groningse" verkenning* (Monografieën Privaatrecht nr. 18), Deventer: Wolters Kluwer 2019: 'Het is de bedoeling dat het IMG in de plaats treedt van de NAM, waar het gaat om schadevergoedingsvorderingen uit hoofde van art. 6:177 lid 1 onderdeel b BW. Dat lijkt althans uit de definitie van het begrip 'schade' in art. 1 wetsvoorstel TwG te volgen. Dat betekent dat voor schade die uit anderen hoofde (bijvoorbeeld art. 6:162 BW) wordt gevorderd en/of van andere entiteiten wordt gevorderd (bijvoorbeeld EBN of de Staat der Nederlanden) de gedupeerde burger nog altijd bij de burgerlijke rechter moet zijn.' De NAM is overigens, op grond van art. 6:184 BW ook aansprakelijk voor (de kosten van) versterkingsmaatregelen die beogen de schadelijke gevolgen van de exploitatie van het mijnbouwwerk te mitigeren of te voorkomen. Daaronder valt ook de door de exploitatie veroorzaakte redelijkerwijs te verwachten bodembeweging. Art. 6:184 BW is een verduidelijking of nadere uitwerking van de schade die door deze aansprakelijkheid wordt 'gedekt', en is een species van art. 6:96 lid 2 sub a BW. Art. 6:184 BW speelt een belangrijke rol bij de vraag welke preventieve maatregelen als redelijk kunnen worden beschouwd ter voorkoming van toekomstige aardbevingsschade – disproportionele maatregelen worden niet vergoed. De werkwijze duurzaam herstel die IMG ontwikkelt en de middelen die hiervoor zijn vrijgemaakt, zijn om kosten te vergoeden die uitstijgen boven de maatregelen die op grond van dit artikel worden uitgevoerd. Zie in dit verband ook par. 2.5 Toekomstige ontwikkelingen. Zie bijv. Oldenhuis & Koerts 2019.

3.4 Samenvatting

Een van de kernpunten van de TwG is dat de aansprakelijkheid van de exploitant jegens de gedupeerde via een publiekrechtelijke weg wordt afgehandeld, zonder betrokkenheid van de exploitant (de overheid neemt *niet* de aansprakelijkheid van de exploitant op zich). Hiermee is de exploitant op afstand van de schadeafhandeling geplaatst. Om te komen tot een onafhankelijke (publiekrechtelijke) schadeafhandeling is in de TwG het IMG geïnstitutionaliseerd. De procedure bij het IMG is bestuursrechtelijk, terwijl bij de inhoudelijke schadeafhandeling het civiele aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht leidend is. Met dit systeem van schadeafhandeling is beoogd bij te dragen aan een schadeafhandeling, die **rechtvaardig** is, die **onafhankelijk** van de NAM en het ministerie van Economische Zaken tot stand komt, die oog heeft voor de **menselijke maat** – en minder administratieve lasten voor gedupeerden met zich meebrengt dan de voorgaande systemen van schadeafhandeling, waarin **voortvarend** te werk wordt gegaan en die uitgaat van een **ruimhartige** toekenning van schadevergoedingen. De wet, noch de wetsgeschiedenis, verschaft een nadere definitie van deze begrippen. In de hiernavolgende hoofdstukken zullen wij deze termen zelf operationaliseren.

/ 4 Voordelen, nadelen en risico's gesignaleerd in de literatuur

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk bespreken we de reactie in de literatuur op de TwG. Dat doen we aan de hand van de doelen van de TwG die in hoofdstuk 3 zijn geïdentificeerd.

4.2 Onafhankelijkheid

Ter nadere toelichting van het belang van onafhankelijkheid van het IMG merkt Bouwes, bestuurslid van het IMG⁹⁸, op dat het IMG de aansprakelijkheid van de mijnbouwexploitant(en) afwikkelt. Daarbij is het civiele aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht leidend. Bij dit uitgangspunt past niet dat de minister via beleidsregels of een vernietigingsbevoegdheid voorschrijft wie en wat moet worden vergoed.⁹⁹ Ook zou onafhankelijkheid van belang zijn omdat, aldus Bouwes, “de aansprakelijkheid van de NAM [...] reflexwerking [kan] hebben op de aansprakelijkheid van de Staat als enig aandeelhouder van EBN, eveneens mijnbouwexploitant, en vanwege de uit het EVRM voortvloeiende verplichting van de Staat de veiligheid van zijn inwoners te beschermen. Dan geldt te meer dat invloed op de eigen aansprakelijkheid van de Staat door beleidsregels of vernietigingsbevoegdheid van de minister uitgesloten moet zijn”.¹⁰⁰

De wens tot het beperken van de rol van de overheid vinden we ook terug bij Van Dunné. Hij benadrukt dat ook ‘de Staat op afstand gehouden moet worden’. Allereerst omdat, behalve de NAM, ook de Staat als enig aandeelhouder van exploitant EBN en als toezichthouder voor lange tijd lang heeft gefaald. Maar ook omdat de Staat zelf verplicht is om de rekening gedeeltelijk te betalen.¹⁰¹ Van Dunné suggereert dat de Staat in dezen ‘meer als koopman dan als bestuurder optreedt’, onder

⁹⁸ M.Tj. Bouwes, ‘Massaschade en mijnbouwschade in Groningen’, AV&S 2022/10, die overigens ook een ander centraal punt van kritiek op de eerdere schadeafhandeling door CVW bespreekt, namelijk op: de afhankelijkheid van het CVW van de NAM en het winstgerichte beleid van het CVW, het beperkte schadegebied en, als wezenlijkste kritiek, de technische beoordeling van de schadeoorzaak. Die technische beoordeling komt volgens Bouwes in wezen neer op een kansberekening dat trillingen door bevingen schade aan woningen kunnen veroorzaken. Bouwes verwijst naar Rb. Noord-Nederland 15 november 2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:4350.

⁹⁹ De koppeling met het EVRM en de keuze om hier te spreken van reflexwerking is enigszins verwarrend. Immers betreft het hier een zelfstandige verplichting van de Staat om een dreigende inbreuk op de door art. 2, 3 en 8 EVRM beschermde mensenrechten te voorkomen. De (eventuele) aansprakelijkheid van de exploitant is niet van invloed op de vaststelling of de Staat een dergelijke verplichting heeft geschonden en of de schending van zo’n verplichting tot een schadevergoedingsplicht aan de zijde van de Staat bestaat. Het IMG gaat niet over de eigen aansprakelijkheid van de Staat, maar van de mijnbouwexploitant. Wel kan de schadeafhandeling bij de exploitant de facto invloed hebben op de mate waarin er nog de noodzaak en behoefte bestaat bij gedupeerden om de Staat aansprakelijk te stellen. Wij nemen aan dat Bouwes met name hierop doelt.

¹⁰⁰ M.Tj. Bouwes, ‘Massaschade en mijnbouwschade in Groningen’, AV&S 2022/10, p. 43.

¹⁰¹ J.M. van Dunné, ‘Vergoeding van waarde daling van woningen in rechtspraak en wetgeving – een ‘achterhoede gevecht’ of een ‘frontliniekwestie?’, *NJB* 2020/5, afl. 1, p. 28-35, die schrijft dat volgens de overeenkomst van 1963 die onlangs openbaar werd, komen de door de NAM betaalde schadevergoedingen voor 64% voor rekening van de Staat. Zie reeds J.M. van Dunné, ‘Gaswinning in Groningen’, een drama in vele bedrijven. En dan nu: het Besluit mijnbouwschade Groningen van 31 januari 2018’, *NJB* 2018/821, afl. 17, p. 1191-1199.

verwijzing naar de Arbiters Bodembeweging die ondanks hun succes en groot vertrouwen bij de bevolking werden opgeheven.¹⁰²

Met de komst van het IMG verdween de procedure bij de Arbiters Bodembeweging. In plaats daarvan werd een bezwaarprocedure opgericht. Volgens Marseille, Bröring en De Graaf is dit een verlies op het terrein van de 'onafhankelijkheid van de herbeoordeling van de beslissingen over schadeclaims'.¹⁰³ Zij pleiten voor heroverweging van de procedure bij de Arbiters Bodembeweging, of in ieder geval de introductie van een vergelijkbare instantie om de rol van onafhankelijke bezwaaradviescommissie te geven.¹⁰⁴

4.3 Menselijke maat en administratieve lasten

De TwG zou via de bestuursrechtelijke route de ongelijkwaardige positie, zoals die tussen de gedupeerde en de exploitant in een civiele procedure bestaat, wegnemen, althans verminderen, en daarmee zorgen dat deze ongelijkwaardigheid geen probleem meer vormt in het schadeafhandelingsproces.¹⁰⁵ In de literatuur is deze redenering betwijfeld, omdat niet alleen in het bestuursrecht, maar ook in het civiele recht tot op bepaalde hoogte rekening wordt gehouden met de procespositie (hoedanigheid) van partijen. Volgens De Bock zal echter waarschijnlijk bedoeld worden op de betere toegankelijkheid van de bestuursrechtelijke procedure. Bovendien gaat zij ervan uit dat ook zwaar heeft gewogen dat de Afdeling bestuursrecht een goede staat van dienst heeft voor wat betreft de doorlooptijden in hoger beroep.¹⁰⁶

4.4 Voortvarendheid

Van de Bunt en Tjepkema schrijven over de voortvarendheid van het Protocol van 31 januari 2017 dat pas als er termijnen zijn bepaald voor de verschillende stappen in de schadeafwikkeling duidelijk is of de procedure al dan niet voortvarend is. Ook dan nog moet, aldus de auteurs, gekeken worden of die termijnen ook werkelijk gehaald worden.¹⁰⁷ Dit geldt natuurlijk ook voor de huidige situatie onder het IMG.

¹⁰² Van Dunné, 'Vergoeding van waardedaling van woningen in rechtspraak en wetgeving', die schrijft dat zij tot veel hogere schadetoekenningen kwamen dan de NAM jarenlang deed. Dat nu als vervanging het bestuursrecht wordt ingezet, terwijl de bestuursrechter zuiniger is bij het toekennen van schadevergoeding dan de civiele rechter (hij verwijst naar De Bock, Mijnbouwschade in Groningen, *NJB* 2019/3), geeft naar zijn zeggen te denken.

¹⁰³ A.T. Marseille, H.E. Bröring & K.J. de Graaf, 'Een gebruikersperspectief op aardbevingsschadevergoedingsprocedures', *NJB* 2018/1948, afl. 37, p. 2819.

¹⁰⁴ Marseille, Bröring & DeGraaf, 'Een gebruikersperspectief op aardbevingsschadevergoedingsprocedures', p. 2810-2819.

¹⁰⁵ Uit het technisch advies Wet Instituut Mijnbouwschade blijkt nog dat het van belang is voor alle betrokkenen dat er een *eenduidige, toegankelijke en effectieve* procedure komt voor de afwikkeling van schade. En ook dat er een *laagdrempelige en effectieve wijze van schadebeoordeling* plaatsvindt *zonder nodeloze kosten* en met *adequate rechtsbescherming* voor benadeelden. Zie Hammerstein, Teuben & Franssen, 'Technisch advies Wet Instituut Mijnbouwschade', d.d. 24 augustus 2018, p. 1-2.

¹⁰⁶ R.H. de Bock, 'Mijnbouwschade in Groningen. Waar is de civiele rechter?', *NJB* 2019/3, afl. 1, p. 22-23.

¹⁰⁷ J. van de Bunt & M. Tjepkema, 'Een nieuw schadeprotocol voor de mijnbouwschade in Groningen', *NJB* 2018/587, afl. 12, p. 792-800, die schrijven dat de grote aantallen schademeldingen, na de laatste zware aardbeving op 8 januari alleen al 3000, de commissie voor een grote uitdaging zullen stellen. Zij schrijven vervolgens: 'Er zijn goede bedoelingen te over, maar is er wel voldoende, gekwalificeerde en echt onafhankelijke expertise beschikbaar om de commissie bij te staan?'

4.5 Ruimhartigheid

In 2018 schreven Van de Bunt en Tjepkema dat zij verwachten dat het behalen van de doelstelling ruimhartigheid de grootste uitdaging zal worden. Dat zal er volgens de auteurs van afhangen hoe de commissie de voorwaarden voor een schadevergoeding invult (het Protocol (2017) geeft daarbij geen verder houvast). Ook wat ruimhartig is, is volgens hen niet helemaal duidelijk. Het komt hierbij, volgens Van de Bunt en Tjepkema, vooral aan op de invulling van de voorwaarde causaal verband tussen de mijnbouwactiviteiten en de schade. Ruimhartigheid kan volgens Van de Bunt en Tjepkema ook gelegen zijn in het eenvoudig afwikkelen, dus zonder uitgebreid technisch onderzoek te doen naar de schades onder een bepaald bedrag, bijvoorbeeld € 5.000.¹⁰⁸ Beide elementen (causaal verband en eenvoudig(er) afwikkelen bij relatief lage schadebedragen) komen terug in latere hoofdstukken.

4.6 Bestuursrecht of civiel recht

De overheveling van de schadeclaims van 'privaat' naar 'publiek', van de NAM naar de overheid, zorgt volgens Marseille e.a. voor een fundamenteel andere benadering van de schadeclaims. Het betekent volgens hen dat de claimbeoordeling *onafhankelijker* plaatsvindt, dat de instantie die op verzoeken om schadevergoeding beslist de *belangen van de gelaedeerde* meer in het oog moet houden, aan *strengere normen* gebonden is - te denken valt aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, voorschriften over openbaarheid en controle door de Nationale ombudsman - en aan meer controle bloot staat dan een private partij als de NAM.¹⁰⁹

De Bock heeft echter kritiek geleverd op de gedachte van het creëren van een bestuursrechtelijke procedure voor aardbevingsschade: aardbevingsschade is naar zijn aard privaatrechtelijk; er ontstaat volgens haar een zeer complexe constructie als binnen een bestuursrechtelijk kader, aan de hand van een besluit van een bestuursorgaan, moet worden geoordeeld over de aansprakelijkheid binnen een civielrechtelijke verhouding.¹¹⁰ De burgervriendelijkheid van het bestuursprocesrecht behoeft de nodige relativering. Ook zou het bewijsrecht van de bestuursrechtelijke procedure minder ontwikkeld en gesystematiseerd zijn dan in het civiele recht. Bovendien is het onzeker op welke wijze de bestuursrechter de schadebesluiten zal gaan toetsen. Er bestaat ook de breed levende gedachte dat de bestuursrechter lagere schadevergoedingen toekent ('zuiniger is') dan de civiele rechter. De Bock stelt onder meer voor om de Hoge Raad bevoegd te maken om prejudiciële vragen over aardbevingsschade te beantwoorden.¹¹¹ De Hoge Raad en de Afdeling hebben gezamenlijk laten weten dat zij vinden dat geregeld moet worden dat de rechtbank prejudiciële vragen die een

¹⁰⁸ Van de Bunt & Tjepkema, 'Een nieuw schadeprotocol voor de mijnbouwschade in Groningen'. Ook rijzen volgens de auteurs andere vragen: Zal NAM inderdaad bereid zijn de vergoedingen te betalen? Ook als die vergoedingen zeer ruimhartig worden uitgekeerd, mogelijk ook aan Groningers met schade die (deels) andere oorzaken heeft. Of heeft de minister NAM toch garanties gegeven over de te verwachten werkwijze van de commissie?

¹⁰⁹ Marseille, Bröring & De Graaf, 'Een gebruikersperspectief op aardbevingsschadevergoedingsprocedures'.

¹¹⁰ In het civiele aansprakelijkheidsrecht bestaan verschillende knelpunten, die het behalen van de doelen kunnen bemoeilijken. Zie bijv. C.N.J. Kortmann, 'Van Instituut mijnbouwschade naar schadefonds bodembeweging Groningen', *NJB* 2020, afl. 1, p. 22-27.

¹¹¹ R.H. de Bock, 'Mijnbouwschade in Groningen. Waar is de civiele rechter?', *NJB* 2019/3, afl. 1, p. 19-26. Zie in dezelfde lijn, wat betreft de prejudiciële procedure, ook Hartlief 2020. Zie H.E. Bröring, 'De Tijdelijke wet Groningen en de duale mogelijkheid van prejudiciële vragen', *O&A* 2020/63, afl. 4, p. 158-163, die bepleit dat elke prejudiciële vraag in het kader van de Tijdelijke wet Groningen wordt behandeld door een college samengesteld uit leden van beide rechtscollages: een gemeenschappelijke kamer in cassatie bij de Hoge Raad of een Grote Kamer bij de Afdeling bestuursrechtspraak.

civielrechtelijk karakter hebben aan de Hoge Raad kan voorleggen, in plaats van aan de Afdeling.¹¹² Marseille vindt dit standpunt van beide hoogste instanties opmerkelijk, niet alleen 'omdat het geen sinecure is om voor rechtsvragen die zich in procedures tegen besluiten van het Instituut kunnen voordoen, vast te stellen of die al dan niet een 'civielrechtelijk karakter' hebben, maar ook omdat de Afdeling bij het beantwoorden van de prejudiciële vragen desgewenst een of meer raadsheren van de HR kan inschakelen'.¹¹³

Een sterk tegengeluid komt van bestuursrechtjuristen. Stijnen gaat in op de 'koudwatervrees van civilisten voor het bestuursrechtelijke schadevergoedingsrecht' en noemt deze vrees ongegrond.¹¹⁴ Volgens Bröring is het 'met het bestuursrecht beter gesteld dan De Bock doet voorkomen',¹¹⁵ en volgens Van de Bunt is het civielrechtelijke aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht 'ook weer geen 'rocket-science' voor een jurist'.¹¹⁶ Relativerend is Marseille die stelt dat het voor de beoordeling van geschillen over aansprakelijkheidsrechtelijke en schadevergoedingsbeslissingen van het IMG niet uitmaakt of die door de bestuursrechter of de civiele rechter worden afgehandeld. Beide rechters moeten immers ter beslechting van het geschil dezelfde vragen beantwoorden en bij de beantwoording daarvan dezelfde criteria hanteren. Als argumenten vóór de bestuursrechtelijke procedure wordt door Marseille genoemd dat voor personen in Groningen met mijnbouwschade de procedure zo rechtvaardig mogelijk is met zo laag mogelijke kosten.¹¹⁷ Ook biedt de procedure van de Awb niet minder mogelijkheden om tot een rechtvaardige uitkomst te komen dan Rv.¹¹⁸ Ook Planken en Tjepkema stellen dat burgers die voor de bestuursrechtelijke route kiezen niet hoeven te vrezen voor een procedure waarin hun rechten minder goed gewaarborgd zijn dan in een civiele procedure: de bestuursrechtelijke procedure is bij uitstek geschikt voor geschillen die sterk leunen op deskundigenadvisering. Wel rijzen er, volgens Planken en Tjepkema, door het openhouden van de mogelijkheid om via de civielrechtelijke route te procederen vragen over de binding aan elkaars oordelen en kunnen er parallelle juridische regimes voor vergelijkbare schadesoorten ontstaan.¹¹⁹

¹¹² T.C. Borman, 'HR en ABRvS willen prejudiciële procedure bij HR voor bestuursrechtelijke schadeprocedures Groningen', *NTB* 2020/181.

¹¹³ A.T. Marseille, 'Bestuurs(proces)recht', *AA KwartaalSignaal* 2020, p. 9279.

¹¹⁴ R. Stijnen, 'De Tijdelijke wet Groningen: schadevergoeding naar burgerlijk recht in een bestuursrechtelijk jasje?', *Gst.* 2020/2, afl. 7500, p. 2-10.

¹¹⁵ H.E. Bröring, *Publiekrechtelijke benaderingen, in: Juridische aspecten van gaswinning*, Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 162. Volgens Bröring zijn bestuursrechtelijke procedures in het algemeen laagdrempeliger en sneller dan civiele procedures, en hebben bestuursrechtelijke procedures van bezwaar, beroep in eerste aanleg en hoger beroep het voordeel dat gedupeerden er nooit op achteruit gaan gezien het verbod van *reformatio in peius*.

¹¹⁶ J. van de Bunt, 'Geef de bestuursrechter het voordeel van de twijfel (Reactie op Ruth de Bock, 'Mijnbouwschade in Groningen, Waar is de civiele rechter?', *NJB* 2019/689.

¹¹⁷ De procedure van hoofdstuk 6 en 8 van de Awb, omdat die voor rechtzoekenden minder kosten oplevert dan de dagvaardingsprocedure van Rv.

¹¹⁸ A.T. Marseille, 'Geschilbeslechting door de bestuursrechter over mijnbouwschade in Groningen', *AA* 2020, afl. 12, p. 1107-1115.

¹¹⁹ M.A.E. Planken & M.K.G. Tjepkema, 'Twee kapiteins op één schip bij de afwikkeling van mijnbouwschade', *NJB* 2020/2, afl. 1, p. 6-14.

/ 5 Empirie

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat de empirische gegevens die we hebben verzameld door middel van bureauonderzoek, (groeps)interviews en de online enquête. Per onderwerp worden feitelijke observaties, kengetallen en percepties van respondenten behandeld. We besluiten elk onderwerp met een beknopte samenvatting. Net als in de vorige hoofdstukken bevat dit hoofdstuk nog geen analyse en beoordeling. Die volgt in hoofdstuk 9 waarin de onderzoeksvragen worden beantwoord.

We hebben dit hoofdstuk ingedeeld aan de hand van de doelen voor schadeafhandeling die uit de TwG naar voren komen (zie ook hoofdstuk 3 Parlementaire geschiedenis TwG). In onderstaande tabel zijn de doelen opgenomen en voorzien van een korte toelichting. Deze toelichting komt van eigen hand, aangezien de TwG deze doelen niet nader heeft gedefinieerd.

Doelen	Toelichting
5.2 – Voortvarendheid	De schadeafhandeling door het IMG kent redelijke doorlooptijden en is erop gericht aanvragers zo snel mogelijk uitsluitel te geven over de afhandeling van hun schade.
5.3 – Rechtvaardigheid	Het begrip rechtvaardigheid kan op verschillende, uiteenlopende, manieren worden geoperationaliseerd. Deze verschillende betekenissen van rechtvaardigheid kunnen op gespannen voet met elkaar staan. We kijken in dit verband naar de rechtmatigheid van de schadeafhandeling en de mate waarin de afhandeling door gedupeerde als rechtvaardig wordt ervaren.
5.4 – Oog voor de menselijke maat	Het IMG doet in zijn werkwijzen en procedures recht aan de belangen van burgers en houdt rekening met de verschillen in het doenvermogen van burgers. ¹²⁰
5.5 – Ruimhartigheid	De hoogte van de schadevergoeding staat in verhouding tot de geleden schade, waarbij er ruimte is voor maatwerk. De schadeafhandeling wordt door gedupeerden als ruimhartig ervaren.
5.6 – Onafhankelijkheid	Het IMG opereert onafhankelijk van EZK, NAM en andere partijen. Het IMG stelt zijn eigen werkwijzen vast zonder last of ruggenspraak.

Naast de empirie op bovenstaande doelen van de schadeafhandeling, gaan we in dit hoofdstuk apart in op de tevredenheid van de inwoners van het gaswinningsgebied met de schadeafhandeling. We behandelen dit onderwerp apart van de overige empirie omdat het zich niet goed leent om op te knippen naar de verschillende doelen van schadeafhandeling. De **tevredenheid** behandelen we in **par 5.7** van dit hoofdstuk.

¹²⁰ Met deze omschrijving volgen we de definitie van de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties van de Tweede Kamer, in haar rapport 'Klem tussen balie en beleid' (2021), p. 9

5.2 Voortvarende schadeafhandeling

5.2.1 Inleiding

Een eerste belangrijk doel van de TwG is dat het IMG de schade voortvarend afhandelt. Hier verstaan wij onder dat de schadeafhandeling redelijke doorlooptijden kent en erop is gericht dat aanvragers zo snel mogelijk uitsluitel krijgen over de afhandeling van hun schade.

Hieronder beschrijven we een aantal aspecten van de voortvarendheid van de schadeafhandeling door het IMG binnen de kaders van de TwG:

- ▶ De invulling die het IMG geeft aan voortvarendheid;
- ▶ Cijfermatig beeld van de voortvarendheid van schadeafhandeling;
- ▶ Doelgroepbereik;
- ▶ Ervaren voortvarendheid.

5.2.2 Invulling die IMG geeft aan voortvarendheid

Handvatten in TwG

Uit de keuze in de TwG om schadeafhandeling volgens het civiele aansprakelijkheidsrecht plaats te laten vinden, vloeit voort dat als uitgangspunt geldt dat ieder individueel schadegeval separaat moet worden beoordeeld om de aansprakelijkheid en schade vast te stellen en zo de werkelijk geleden schade te vergoeden.¹²¹

De procedure om schades te beoordelen, met schadeopname door een onafhankelijke deskundige, is arbeids- en tijdsintensief. Voortvarendheid is over het algemeen eenvoudiger te realiseren door te werken met een systematiek die uitgaat van meer gestandaardiseerde of zelfs forfaitaire bedragen. Zoals ook beschreven in hoofdstuk 3 (Doelen van de TwG), biedt de TwG aan het IMG in dit verband geen specifieke regelingen om voortvarendheid in de afhandeling van schade te bevorderen, door bijvoorbeeld bepalingen om grote aantallen schades gestandaardiseerd af te handelen. De TwG sluit, anderzijds, dergelijke mogelijkheden ook niet bewust uit. De wetgever heeft wel de verwachting uitgesproken dat het IMG hieraan zelf, middels protocollen en regelingen, nader invulling geeft.¹²² Daarnaast is het IMG de mogelijkheid geboden om de afhandeling van waardedaling en immateriële schade niet in één keer voor alle gedupeerden open te stellen. Daardoor werd het mogelijk de regeling in tranches per postcode open te stellen. Dit heeft het IMG geholpen de verwerking voortvarend vorm te kunnen geven en overvraging te voorkomen.

Invulling IMG

Het IMG streeft ernaar om binnen het uitgangspunt van de TwG schade zo voortvarend mogelijk af te handelen. Zo zijn voor de waardedalingsregeling en de regeling immateriële schade systemen en procedures ontworpen die zijn ingericht op het zo efficiënt mogelijk afhandelen van grote aantallen aanvragen via een online aanvraagprocedure.

De introductie van de Vergoeding Eenmalige Schade (hierna: VES)¹²³ is het belangrijkste voorbeeld van een ingreep van het IMG om voortvarendheid van schadeafhandeling te bevorderen. Deze regeling heeft expliciet tot doel om de voortvarendheid in de afhandeling van (met name kleinere, meer eenvoudige) schades te bevorderen, door een meer forfaitaire werkwijze te introduceren. Het

¹²¹ Zie eveneens hoofdstuk 3 Parlementaire geschiedenis, p. 26.

¹²² Zie hoofdstuk 3 Parlementaire geschiedenis, p. 26 en 27.

¹²³ Zie hoofdstuk 2, paragraaf 2.5.2 voor een toelichting op deze regeling.

IMG koos er bij de introductie van de VES ook voor om burgers met een lopende aanvraag in de maatwerkprocedure de mogelijkheid te bieden om alsnog te kiezen voor versnelde afhandeling via een vaste vergoeding.

Het IMG heeft daarnaast ook andere maatregelen getroffen die (op termijn) bij moeten dragen aan de voortvarendheid van schadeafhandeling:

- ▶ Het IMG laat geen onderzoek naar zettingsschade uitvoeren indien de schade kleiner is dan € 5.000,- om te herstellen. Dit zorgt volgens het IMG voor een voortvarende afhandeling en vaak ook ruimhartige vergoeding van de schade. Het IMG heeft hier mede voor gekozen, omdat de kosten van onderzoek vermoedelijk hoger zijn dan de te vergoeden schade.
- ▶ Bij het ontwerp van de regeling immateriële schade heeft het IMG ernaar gestreefd om, binnen de grenzen van het aansprakelijkheidsrecht,¹²⁴ zoveel mogelijk te streven naar eenvoud en standaardisatie van schadevergoedingen aan de hand van een aantal categorieën, om voortvarende afhandeling zo veel mogelijk te bevorderen (zonder daarbij te veel het gevoel van rechtvaardigheid op het spel te zetten dat samenhangt met de individualiteit van schades). Ook het gebruik van een gestandaardiseerd online aanvraagformulier moet bijdragen aan voortvarende afhandeling van immateriële schadevergoeding.¹²⁵
- ▶ Voor de regelingen voor waardedaling en immateriële schade heeft het IMG een eenvoudig te doorlopen online aanvraagprocedure ontwikkeld die tot doel heeft om aanvragers snel en gemakkelijk een aanvraag in te laten dienen voor schadevergoeding.
- ▶ Ten behoeve van de langlopende dossiers (een doorlooptijd van 2 jaar of langer, zie ook volgende paragraaf) hanteert het IMG een programmatische aanpak. Dit betekent dat een groep medewerkers is vrijgemaakt om de langlopende c.q. vastgelopen dossiers uit het slop te trekken. Het precieze effect van deze interventie is (nog) niet duidelijk.
- ▶ Het ministerie van EZK heeft het IMG tijdelijk mandaat verleend voor een interventieteam dat schade- en versterkingsdossiers moet behandelen die zijn vastgelopen bij het IMG en het NCG en waarvoor binnen bestaande regelingen geen oplossingen kunnen worden gevonden.¹²⁶ In een recente evaluatie zijn eerste indrukken van het interventieteam opgetekend, maar werd tevens aangegeven dat het nog te vroeg was om conclusies te trekken over de effectiviteit omdat het team pas sinds 1 september 2021 operationeel is.¹²⁷

5.2.3 Cijfermatig beeld van voortvarendheid

Voortvarendheid in de schadeafhandeling door het IMG: aantallen besluiten, werkvoorraad en doorlooptijden

Hieronder presenteren we de relevante cijfers over de voortvarendheid waarmee het IMG aanvragen behandelt. We categoriseren de cijfers op:

- ▶ ingediende en afgehandelde aanvragen;
- ▶ werkvoorraad;
- ▶ doorlooptijden per jaar.

Ingediende en afgehandelde aanvragen

¹²⁴ Zie in dat verband ook HR 15 oktober 2021, ECLI:NL:HR:2021:1534, NJ 2021/363, m. nt. J. Spier (*Groningenveld II*).

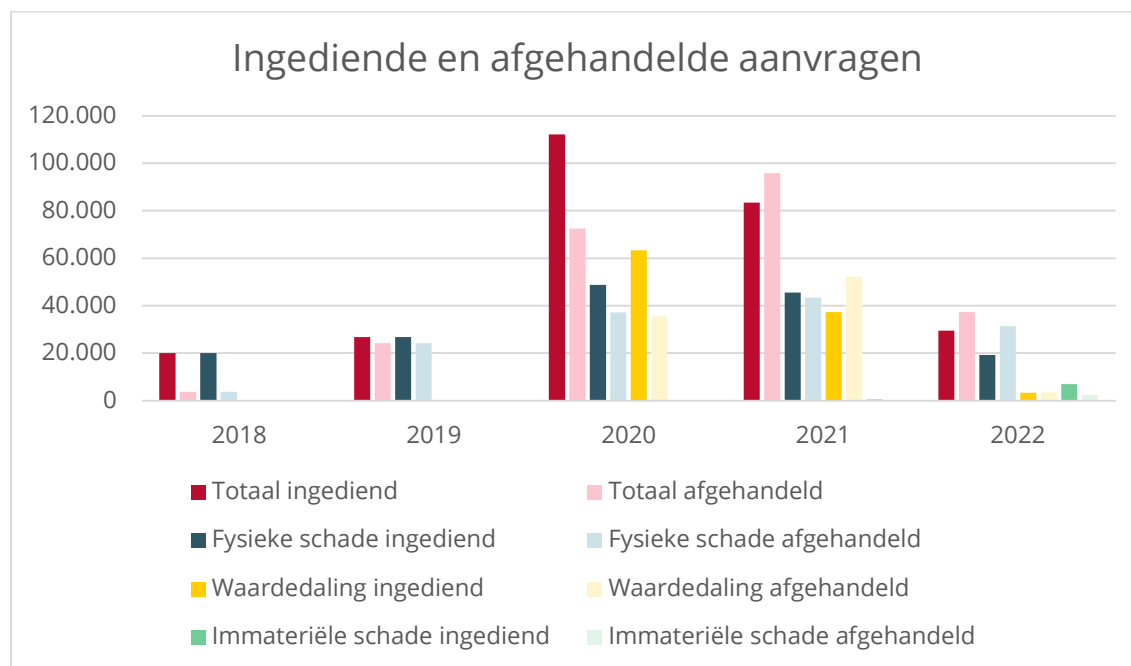
¹²⁵ Zie ook het advies van Verheij c.s. (2019), *"Iets van Erkenning" - Vergoeding van immateriële schade in Groningen*.

¹²⁶ Besluit van de Minister van Economische Zaken en Klimaat van 24 juni 2021, nr. WJZ/ 21082344, tot tijdelijk verlenen van mandaat, volmacht en machtiging aan het Instituut Mijnbouwschade Groningen voor het bieden van oplossingen in vastgelopen situaties. Den Haag: Staatscourant. Nummer 33674.

¹²⁷ Busscher, N., Hupkes, S., Postmes, T. (2022). *Hulp bij bijzondere en schrijnende situaties in Groningen: een evaluatie en vooruitblik*. Groningen: Kennisplatform Leefbaar en kansrijk Groningen, p. 44.

Figuur 5.1 laat zien hoeveel aanvragen er per jaar per regeling bij de TCMG (2018, 2019 en de eerste helft van 2020) en het IMG (vanaf de tweede helft 2020) zijn ingediend en afgehandeld.^{128 129}

In de ingediende en afgehandelde aanvragen bij het IMG is een duidelijke groei te zien ten opzichte van de TCMG. Dit komt deels door de introductie van nieuwe regelingen voor andere soorten schade. Daarnaast zijn de aanvragen voor fysieke schade bijna verdubbeld. In het aantal afgehandelde aanvragen is eenzelfde groei te zien als bij de ingediende aanvragen. In 2021 is het totaal aantal ingediende aanvragen gedaald. Dit komt vooral door een daling in het aantal aanvragen voor de waardedalingenregeling. Wel blijkt uit de cijfers dat het niet ieder jaar lukt even veel aanvragen te verwerken als er binnenkomen. Bij de waardedalingenregeling is in 2021 een inhaalslag te zien.



Figuur 5.1: Aantal ingediende en afgehandelde aanvragen door de TCMG en het IMG per jaar per soort schade

	TCMG		IMG		
Aantal ingediende en afgehandelde aanvragen	2018	2019	2020	2021	2022 tot medio mei ¹³⁰
Totaal ingediend	20.064	26.798	112.119	83.381	29.492
Totaal afgehandeld	3.701	24.191	72.511	95.827	37.319
Fysieke schade ingediend	20.064	26.798	48.765	45.501	19.199
Fysieke schade afgehandeld	3.701	24.191	37.111	43.406	31.390
Waardedaling ingediend	Nvt	Nvt	63.354	37.373	3.315
Waardedaling afgehandeld	Nvt	Nvt	35.400	52.236	3.502
Immateriële schade ingediend	Nvt	Nvt	Nvt	507	6.978

¹²⁸ Daarbij zijn de gegevens over 2022 gebaseerd op de periode januari tot medio mei.

¹²⁹ In hoofdstuk 9 koppelen we deze cijfers aan de onderzoeksvraag of het IMG zijn doelgroep bereikt.

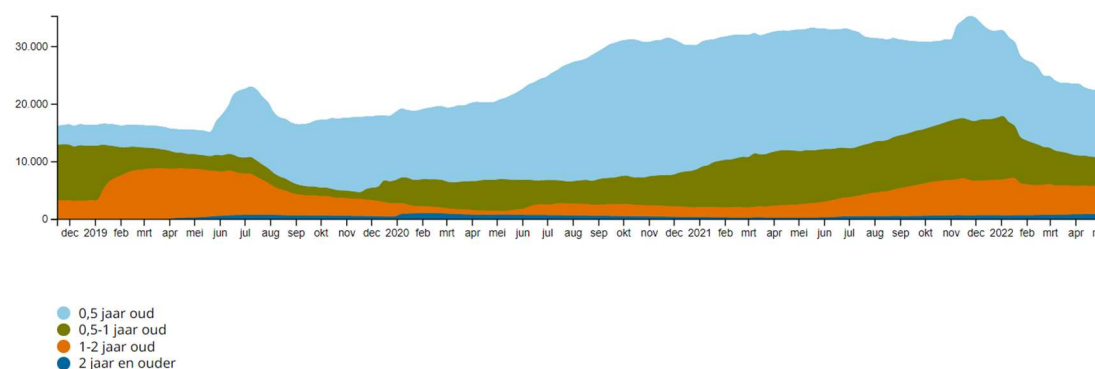
¹³⁰ Alle data in dit rapport over 2022 is verstrekt door het IMG ten behoeve van de evaluatie. Deze gegevens zijn echter nog niet geverifieerd middels audit zoals gebruikelijk in bijvoorbeeld een jaarverslag. De cijfers over 2022 zijn dus indicatief.

	TCMG			IMG	
Aantal ingediende en afgehandelde aanvragen	2018	2019	2020	2021	2022 tot medio mei ¹³⁰
Immateriële schade afgehandeld	Nvt	Nvt	Nvt	185	2.427

Tabel 5.1: Aantal binnengekomen en afgehandelde aanvragen bij de TCMG en het IMG

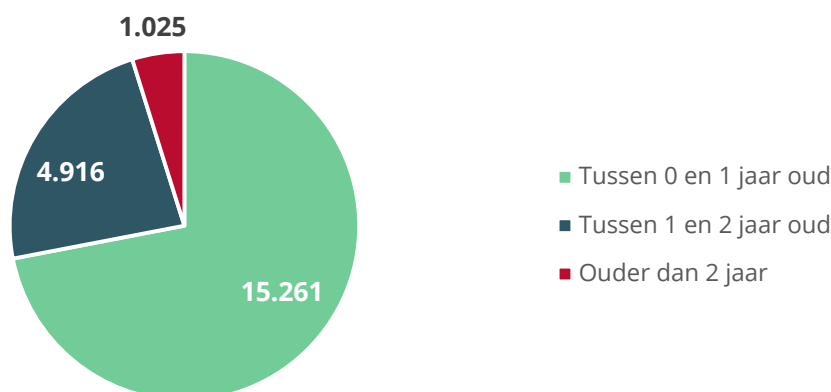
Werkvoorraad

Bij de start van het IMG was er sprake van een forse werkvoorraad aan af te handelen aanvragen. Ruim 20.000 aanvragen stonden op dat moment open. Figuur 5.2 laat zien dat deze werkvoorraad vervolgens gestaag toenam, hoewel het IMG grote aantallen aanvragen afhandelde (zie boven).¹³¹ Een grote bijdrage in deze toename van de werkvoorraad wordt geleverd door het feit dat het IMG nieuwe regelingen opende. Vanaf begin 2022 nam de totale werkvoorraad af.



Figuur 5.2: Ontwikkeling werkvoorraad van TCMG en IMG, uitgesplitst naar looptijd van de dossiers

Openstaande aanvragen bij het IMG (peilmoment: 31 mei 2022)



Figuur 5.3: Doorlooptijd van de bij het IMG openstaande aanvragen op 31 mei 2022

Zoals in bovenstaande figuur te zien is, is het merendeel van de openstaande dossiers maximaal een half jaar oud. Onderstaande figuur 5.3 biedt inzicht in hoe lang aanvragen bij het IMG op 31 mei 2022

¹³¹ IMG. Online dashboard, geraadpleegd op 26 juli 2022 (<https://www.schadedoormijnbouw.nl/dashboard?topic=voortgang>)

open staan. Op dat peilmoment stonden 21.202 aanvragen open. Hiervan zijn 4.916 meldingen meer dan 1 jaar oud en 1.025 meer dan 2 jaar oud.¹³²

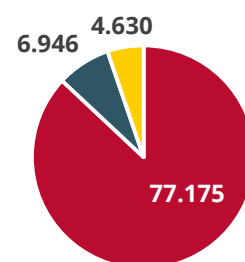
Langlopende dossiers

Voor de aanpak van langlopende dossiers bestaat een programmatische aanpak. Alle dossiers met een looptijd van meer dan 52 weken vallen in deze categorie. Het IMG geeft aan dat er zeer uiteenlopende redenen kunnen bestaan waarom dossiers langer dan een jaar in behandeling zijn en dat deze verscheidenheid aan redenen het moeilijk maakt deze te clusteren.¹³³ Naast redenen bij het IMG, kan het ook redenen betreffen buiten de macht van het IMG; bijvoorbeeld mensen die hun aanvraag enkele maanden willen stilleggen. Van de dossiers die langer dan een in behandeling zijn duren, zijn er slechts nog ongeveer 20 dossiers overgenomen van het CVW. Dit is 0,3% van de dossiers die langer open staan dan een jaar. De rest van de dossiers betreft dus aanvragen uit de periode 2018 en daarna.

Vergelijking met schadeafhandeling door de NAM en het CVW

Om een vergelijking te maken met de voortvarendheid van de schadeafhandeling in de periode dat de NAM en het CVW hiervoor verantwoordelijk waren, baseren we ons op een factsheet dat het CVW publiceerde over de schadeafhandeling tussen 2002 en februari 2017.¹³⁴ Daarin rapporteerde het dat de NAM en het CVW in die periode in totaal 77.175 meldingen van aardbevingsschade ontvingen.¹³⁵ Volgens het factsheet was in februari 2017 85% van de totale hoeveelheid aanvragen door de NAM en het CVW afgehandeld.¹³⁶ Van de 11.576 (15%) nog niet afgehandelde aanvragen had het CVW van 6.946 (9%) nog geen reactie op het bod ontvangen. De laatste 4.630 (6%) aanvragen waren nog in behandeling bij het CVW.

Aantal verwerkte aanvragen door CVW en NAM



- Aantal verwerkte aanvragen
- Nog geen reactie op het bod
- Aanvraag in behandeling

Daarbij mag opgemerkt worden dat de TCMG en het IMG een grotere hoeveelheid aanvragen binnen hebben gekregen dan het CVW en de NAM. Waar het CVW en de NAM tussen 2012 en 2017 in totaal 77.175 schademeldingen ontvingen, ontvingen de TCMG en het IMG alleen in 2020 al 112.119 aanvragen.

Figuur 5.4: Aantal verwerkte aanvragen door CVW en NAM

Doorlooptijden per jaar

Het IMG streeft voor fysieke schade naar een doorlooptijd van een half jaar (of 182 dagen) tussen indiening van een aanvraag en besluit.¹³⁷ De figuur hieronder bevat de mediane en gemiddelde doorlooptijden per jaar voor de maatwerkregeling voor fysieke schade en de mediane doorlooptijd voor de VES-regeling.¹³⁸

¹³² IMG (2022). Memo 'dashboard mei' (intern memo)

¹³³ Vanwege de grote verscheidenheid aan redenen zijn ook geen representatieve voorbeelden te noemen. We hebben deze daarom hier ook niet opgenomen.

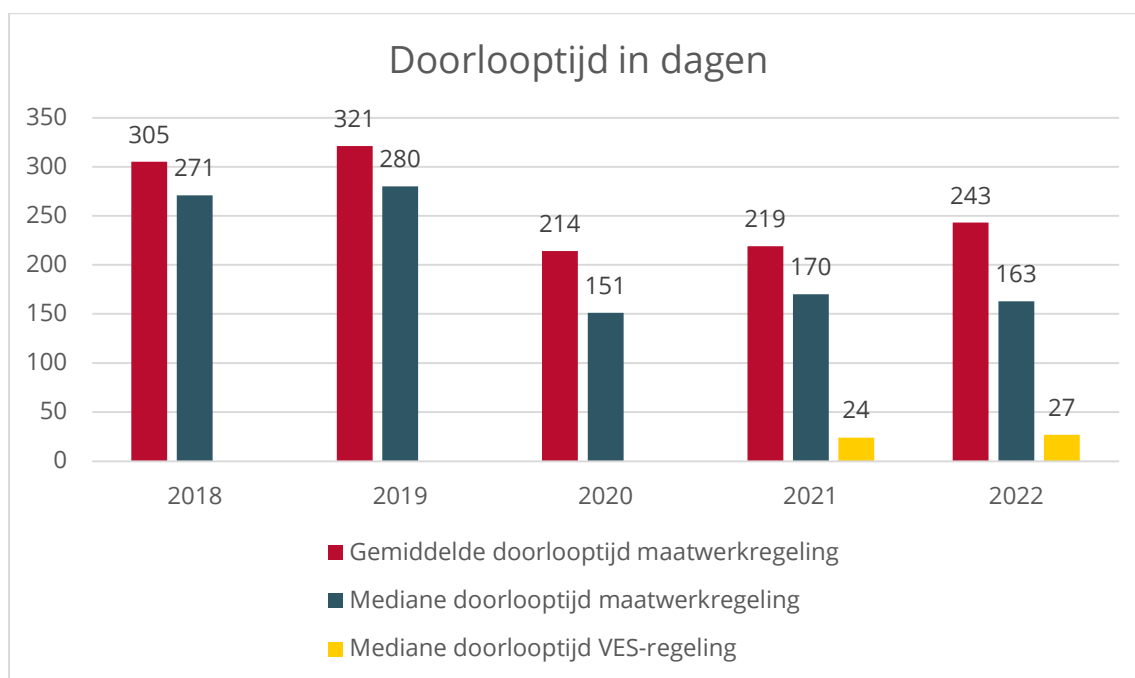
¹³⁴ NAM (2017). Factsheet schadeafhandeling.

¹³⁵ Dit is niet opgesplitst naar fysieke schade of de waardedalingenregeling van de NAM.

¹³⁶ Daarbij honoreerde het CVW in 79% van de gevallen de aanvraag tot vergoeding; 21% van de aanvragen werd afgewezen.

¹³⁷ IMG stelt dit in alle wekelijkse communicatie over hoeveel aanvragen zijn verwerkt. Zie als voorbeeld <https://www.schadedoormijnbouw.nl/nieuws/973-keer-fysieke-schade-706-keer-waardedaling>

¹³⁸ De aantallen in de tabel zijn beschikbaar gesteld door het IMG ten behoeve van deze evaluatie.



Figuur 5.5: Doorlooptijd tussen indiening en besluit door de TCMG en het IMG in dagen

Dat de mediaan onder de 182 dagen ligt, betekent dat het IMG de streeftermijn voor een besluit in iets meer dan de helft van de gevallen haalt. Berekend op basis van de laatste 2.500 besluiten, rapporteert het IMG dat in 47% van de aanvragen voor fysieke schadevergoeding de streeftermijn van een half jaar tussen aanvraag en besluit werd gehaald.¹³⁹

Ook laten de cijfers in de figuur zien dat doorlooptijden voor het verwerken van aanvragen voor vergoeding van fysieke schade van het IMG aanzienlijk zijn verkort ten opzichte van de TCMG. Op basis van de mediane doorlooptijd is te zeggen dat ten tijde van het TCMG meer dan de helft van de aanvragen langer dan 182 dagen liep en dat het IMG meer dan de helft wel binnen deze tijd afhandelt. Ook is in alle jaren het gemiddelde hoger dan de mediaan. Dit betekent dat de uitschieters in doorlooptijd vaker boven de mediaan dan onder de mediaan liggen. Met andere woorden: uitschieters in doorlooptijd zijn vaker de dossiers die langer dan beoogd duren en minder vaak de dossiers die korter duren dan beoogd.

Sinds de start van de VES-regeling in november 2021, is de mediane doorlooptijd voor 2021 24 dagen en voor 2022 tot medio mei 27 dagen.¹⁴⁰ Dit is dus een aanzienlijk kortere doorlooptijd dan de maatwerkprocedure.

Sinds de waardedalingregeling is gestart, heeft deze ook een aanzienlijk kortere doorlooptijd dan de maatwerkprocedure voor fysieke schade. Ongeveer 90% van de aanvragen wordt binnen acht weken afgehandeld. Voor de regeling waardedaling is in 2021 de gemiddelde doorlooptijd 56 dagen. Dit laat zien dat de makkelijker te automatiseren regelingen een aanzienlijk lagere doorlooptijd hebben dan de maatwerkprocedure voor fysieke schade. Voor immateriële schade wordt ongeveer 98% procent binnen de beslistermijn van 12 weken afgehandeld.¹⁴¹

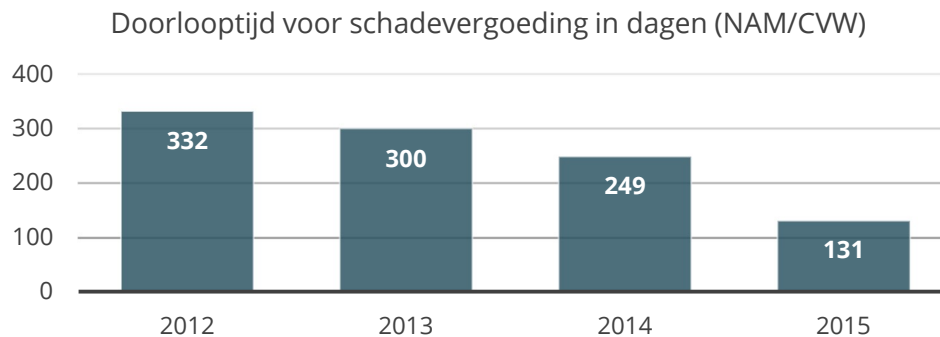
¹³⁹ IMG. Online Dashboard, geraadpleegd op 26 augustus 2022

¹⁴⁰ Deze cijfers zijn door het IMG beschikbaar gesteld voor deze evaluatie.

¹⁴¹ Deze cijfers zijn door het IMG beschikbaar gesteld voor deze evaluatie.

Vergelijking met schadeafhandeling door de NAM/CVW

In februari 2017 presenteerde het CVW in een beknopt factsheet een aantal cijfers over de doorlooptijd van aanvragen voor schadevergoeding. Die zijn weergegeven in figuur 5.6.¹⁴²



Figuur 5.6: Doorlooptijd voor de afhandeling van aanvragen bij de NAM en het CVW

In deze figuur is te zien dat de doorlooptijden voor afhandeling door de NAM/CVW een duidelijke daling laten zien, maar voor het grootste deel van de periode hoger liggen dan de door het IMG gerealiseerde doorlooptijden. In het laatste jaar waarover cijfers beschikbaar zijn, liggen de doorlooptijden lager dan het IMG. Helaas ontbreken cijfers voor 2016 en 2017. Voor 2017 mag verwacht worden dat de doorlooptijden stegen, omdat de schadeafhandeling door het CVW werd stilgelegd.

5.2.4 Ervaren voortvarendheid

Beeld uit enquête

In de vragenlijst is respondenten gevraagd naar hun mening over de voortvarendheid van de schadeafhandeling door het IMG.¹⁴³ Onderstaande figuur bevat de antwoorden op deze vraag voor de groep respondenten die een aanvraag bij het IMG heeft ingediend. We zien dat de meningen van respondenten op dit punt sterk uiteenlopen. 30% is het (helemaal) eens met de stelling dat het IMG schade snel compenseert; 37% is het (helemaal) niet eens met deze stelling.

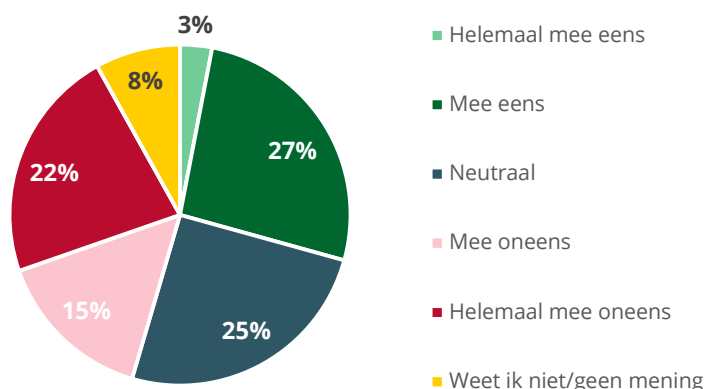
Over het algemeen geldt: hoe eenvoudiger het schadegeval, hoe sneller het IMG een besluit kan nemen. De resultaten van de enquête ondersteunen dit beeld. Als we de reacties van respondenten op de stelling over de snelheid van het IMG vergelijken tussen respondenten die een aanvraag hebben ingediend voor de maatwerkprocedure en respondenten die een vaste vergoeding hebben aangevraagd, dan zien we dat de eerste groep de snelheid beduidend lager (gemiddelde score: 2,67) waardeert dan de tweede groep (gemiddeld 3,13).¹⁴⁴

¹⁴² NAM. (2017). Factsheet schadeafhandeling

¹⁴³ In paragraaf 1.3 staat een algemene beschrijving van de enquête. In bijlage B staat de vragenlijst die hiervoor is afgenomen.

¹⁴⁴ Scores op een schaal van 1 tot 5 (1=helemaal oneens, 5=helemaal eens). Verschil is getoetst via een t-toets en significant bevonden met een 99%-betrouwbaarheidsinterval.

Antwoorden op de stelling "Het IMG compenseert schade snel" (N=713)



Figuur 5.7: Antwoorden op de stelling "Het IMG compenseert schade snel"

In de open antwoorden op de vragenlijst zien we ook terug dat veel respondenten teleurgesteld zijn in de snelheid waarmee het IMG aanvragen afhandelt. Enkele reacties zijn bijvoorbeeld: *"Procedures duren lang. Een eenvoudige bezwaarprocedure heeft een jaar geduurd. De afwikkeling van een zienswijze duurt nu al meer dan 15 maanden"*, *"Tevreden over behandeling en resultaat, ontevreden over hoe lang het duurt"* en *"Heeft erg lang geduurd voordat het proces van start ging en afgerond is."* Tegelijkertijd zijn er ook aanvragers die te spreken zijn over de snelheid waarmee het IMG schade heeft vergoed, al zijn er minder respondenten die hier uiting aan geven in de open antwoorden. Zij antwoorden bijvoorbeeld: *"De aanvraag is snel opgepakt en binnen een maand had de uitkering al plaats"*, *"Aanvraag snel afgehandeld, heldere communicatie, goed geregeld"* en *"Duidelijk en snelle afhandeling."*

Beeld uit (groeps)gesprekken

Uit de (groeps)gesprekken met bewonersorganisaties en bewoners komt eenzelfde beeld naar voren. Gesprekspartners ervaren over het algemeen dat eenvoudige dossiers een snelle doorlooptijd kennen. Onder eenvoudig verstaan gesprekspartners dan bijvoorbeeld relatief kleine fysieke schades (scheuren) en schades die (ten hoogste) rond de € 5.000 liggen. Hierbij wordt ook opgemerkt dat de doorlooptijd voor een deel van de dossiers door de introductie van de Vaste vergoeding korter is geworden in verhouding tot de rechtsvoorgangers van het IMG. Gesprekspartners zijn kritischer over de voortvarendheid waarmee 'complexe' dossiers worden opgepakt. Het gaat dan om dossiers met bijzondere objecten (zoals monumentale panden en bedrijfspanden), objecten met funderingsproblemen en samenloop met versterking en/of procedures met rechtsvoorgangers zoals de NAM. In de casus die in dit verband worden geschetst, zien we dat betrokkenen in langdurige trajecten zitten met een aaneenschakeling van schadeopnames door deskundigen, zienswijzen, contact met diverse instanties en soms voortdurende verschillen van inzicht over schadeoorzaken. Hierbij merken we op dat een deel van deze complexe situaties ook op de radar kunnen komen van het Interventieteam dat als doel heeft vastgelopen situaties op te lossen (sinds 1 september 2021) of de commissie bijzondere situaties die zich richt op gestapelde problematiek van bewoners, waaronder aardbevingsproblematiek.¹⁴⁵

¹⁴⁵ Zie voor een beschrijving (van de effectiviteit) van deze hulpconstructies: Busscher, N., Hupkes, S., Postmes, T. (2022). Hulp bij bijzondere en schrijnende situaties in Groningen: een evaluatie en vooruitblik. Groningen: Kennisplatform Leefbaar en kansrijk Groningen, p. 44.

5.2.5 Samenvatting

De kernpunten met betrekking tot de voortvarendheid van de schadeafhandeling zijn:

- De TwG biedt weinig specifieke handvatten voor voortvarendheid van schadeafhandeling, vooral omdat de uitgangspunten van het civiele aansprakelijkheidsrecht zich moeizaam verhouden tot het werken aan de hand van meer gestandaardiseerde of zelfs forfaitaire vergoedingen.
- Het IMG heeft zich desondanks ingespannen om voortvarendheid te bevorderen in het ontwerp van zijn regelingen en procedures. Daarvan zien we verschillende voorbeelden, zoals besproken in par. 5.2.2
- De gemiddelde doorlooptijd van aanvragen voor de maatwerkregeling voor fysieke schade bij het IMG anno 2022 is 243 dagen. Dit ligt boven de streeftermijn van 182 dagen van aanvraag tot besluit. De mediane doorlooptijd ligt hier onder. Dit betekent dat het IMG meer dan de helft van de aanvragen binnen de streeftermijn afhandelt. Medio 2022 geeft het dashboard van het IMG aan dat 47% van de besluiten wordt genomen binnen de streeftermijn.
- Er zijn duidelijke verschillen in de voortvarendheid waarmee verschillende typen schades worden afgehandeld. De doorlooptijd voor de afhandeling van complexe schades ligt aanmerkelijk hoger dan die van meer eenvoudige gevallen. Afhandeling van aanvragen voor de Vergoeding Eenmalige Schade (VES) verloopt het meest voortvarend (binnen drie weken), terwijl de doorlooptijd van de maatwerkprocedure gemiddeld 212 dagen is.
- 30% van de aanvragers ervaart schadeafhandeling door het IMG als (heel) voortvarend. Aanvragers van de vaste vergoeding zien het IMG als voortvarender dan aanvragers van de maatwerkprocedure.

5.3 Rechtvaardige schadeafhandeling

5.3.1 Inleiding

Een belangrijk doel voor de schadeafhandeling binnen de kaders van de TwG is het op een **rechtvaardige** manier afhandelen van schade als gevolg van gaswinning. De MvT kadert het begrip rechtvaardigheid niet nader in.¹⁴⁶ Dat is problematisch omdat het begrip rechtvaardigheid op verschillende manier kan worden begrepen. Beredeneerd vanuit rechtmatigheid is bijvoorbeeld van belang dat de schadeafhandeling plaatsvindt op grond van en binnen de kaders van het geldende recht. Men kan ook de nadruk leggen op de mate waarin de schadeafhandeling voldoet aan normatieve gedachten die betrekking hebben op een rechtvaardig geachte verdeling van schade (bijv. degene die profiteert van een activiteit, moet daarvan ook de lasten dragen). Ook is mogelijk dat men de nadruk legt op het perspectief van de gedupeerden: draagt de afhandeling van de schade bij aan genoegdoening en leedverwerking? Daarbij kan eveneens van belang zijn of de gedupeerden de *procedure* als rechtvaardig *ervaren*. Deze verschillende begrippen van rechtvaardigheid kunnen op gespannen voet met elkaar staan (schadeafhandeling die rechtmatig tot stand komt kan alsnog, bijvoorbeeld vanwege de ervaringen van betrokkenen gedurende het proces, als onrechtvaardig worden ervaren). Bovendien kunnen er belangrijke (impliciete) verschillen bestaan in het rechtvaardigheidsbegrip (of: perspectief) dat men hanteert. Als de betrokken partijen vertrekken

¹⁴⁶ Wel benoemt de MvT (par. 1.3) dat de situatie voorafgaand aan de oprichting van de TCMG, toen eerst de NAM en later het CVW de taak had om schade af te handelen, als onrechtvaardig werd ervaren omdat schadeafhandeling niet onafhankelijk was belegd. Hierop komen we hieronder terug, in de paragraaf over de onafhankelijkheid van het IMG.

vanuit een verschillend rechtvaardigheidsbegrip is het lastig om te benoemen waarom de schadeafhandeling al dan niet rechtvaardig is.

Tegen deze achtergrond onderscheiden we een aantal aspecten van rechtvaardigheid, aan de hand waarvan we bevindingen uit het onderzoek rapporteren:

- ▶ Opdracht IMG en het vergoeden van daadwerkelijke schade
- ▶ Het vergoeden van alle vormen van schade waarvoor de exploitant aansprakelijk is
- ▶ Criteria voor schadevergoeding
- ▶ Consistentie
- ▶ Vergoeding van eenvoudige en complexe schades
- ▶ Contra-expertise
- ▶ Rechtsbescherming
- ▶ Ervaren rechtvaardigheid

5.3.2 Opdracht IMG en vergoeding van daadwerkelijke schade

TwG: vergoeding van daadwerkelijke schade aan de hand van het civiele aansprakelijkheidsrecht

Een belangrijke keuze in de TwG met het oog op rechtvaardige schadeafhandeling is dat schadeafhandeling plaats moet vinden door toepassing van het civiele aansprakelijkheidsrecht.¹⁴⁷ De opdracht van het IMG is het afwikkelen van de aansprakelijkheid van de mijnbouwexploitant aan de hand van het geldende aansprakelijkheidsrecht.

Daaruit volgt ook het uitgangspunt in de TwG om *daadwerkelijke* schade te vergoeden. De standaardprocedure van het IMG is erop gericht om aan de hand van een oordeel van een onafhankelijke deskundige vast te stellen of (fysieke) schade redelijkerwijs het gevolg van gaswinning is en daarmee binnen de aansprakelijkheid van de exploitant valt.¹⁴⁸ Als dat het geval is, wordt aan de hand van een schadecalculatiemodel de hoogte van de schadevergoeding vastgesteld. Op die manier streeft het IMG ernaar om *daadwerkelijk geleden* schade te vergoeden, in plaats van meer generieke (forfaitaire) compensatie toe te kennen. Op die manier, zo is het idee, kan ook recht worden gedaan aan de specifiek door een individu geleden schade, en wordt voorkomen dat er sprake is van ondercompensatie bij de uitkering van een standaardbedrag. Het uitgangspunt van het (zoveel mogelijk) compenseren van daadwerkelijke schade is ook herkenbaar in de door het IMG ontworpen waardedaling-regeling, waarin aan de hand van data-analyse is gestreefd naar het zo precies mogelijk vaststellen van de daadwerkelijk opgetreden waardedaling van woningen in het gebied, zodat die kan worden vergoed.

In dit kader is het relevant dat het IMG in 2021 een nieuwe regeling in het leven heeft geroepen: de Vergoeding Eenmalige Schade (de VES). Deze regeling vormt de uitzondering op het uitgangspunt dat daadwerkelijke schade wordt vergoed, omdat er wordt gewerkt met een vast bedrag dat wordt uitgekeerd zonder dat een schadeopname door een deskundige plaatsvindt. Aanvragers kunnen voor deze regeling kiezen, maar hebben ook de mogelijkheid om een aanvraag in te dienen in de reguliere maatwerkprocedure.

Beelden van gesprekspartners

¹⁴⁷ Zie ook hoofdstuk 3 voor de achtergrond hiervan in de wetsgeschiedenis.

¹⁴⁸ Sinds de introductie van de Vaste vergoeding handelt het IMG ook een substantieel deel van aanvragen af zonder schadeopname door een deskundige.

Uit gesprekken blijkt dat er bij gesprekspartners verschillende beelden bestaan over wat de opdracht aan het IMG is. Die lopen uiteen van het 'in de plaats treden van de exploitant' tot 'het recht doen aan de geleden schade' of 'het oplossen van problemen van burgers in het aardbevingsgebied'. In het algemeen zien we daarmee dat de maatschappelijke verwachtingen van het optreden van het IMG (het ruimhartig compenseren van de schade in het aardbevingsgebied in brede zin) vaak hoger zijn dan de lezing die het IMG heeft van zijn wettelijke taak (het ruimhartig afwikkelen van (de) civielrechtelijke aansprakelijkheid van de NAM).

Uit gesprekken met bewoners(organisaties) blijkt desalniettemin dat zij het uitgangspunt van het vergoeden van daadwerkelijke schade omarmen als belangrijke pijler onder de procedures voor schadevergoeding. Voor bewoners is het van groot belang dat er ruimte is voor maatwerk: ieder huis is anders, en in iedere woning kan bodembeweging andere gevolgen hebben gehad (c.q. tot andere schade hebben geleid). Bij het vergoeden van schade moet daar aandacht voor zijn. Zo kan recht worden gedaan aan de feitelijk opgetreden schade, en worden burgers in staat gesteld om die ook te herstellen. Burgers geven aan er recht op te hebben dat de door hen geleden schade volledig wordt vergoed. Daarvoor is het nodig dat per geval de schade wordt vastgesteld.

Gelet op voorgaande staan (bewoners)organisaties ambivalent tegenover de Vergoeding Eenmalige Schade. Enerzijds is er waardering voor de gebruiksvriendelijkheid en snelheid van de nieuwe procedure. Anderzijds zijn er zorgen over de (neven)effecten van de procedure. Ten eerste is het beeld dat bewoners soms kiezen voor deze procedure, vanwege de snelheid en het gebruiksgemak en/of een gebrek aan vertrouwen in adequate en voortvarende afhandeling in de reguliere procedure, terwijl ze dermate veel schades hebben dat de vaste vergoeding van € 5.000 mogelijk ontoereikend is om alle schade te vergoeden. Een reactie van een respondent van de vragenlijst illustreert dit: *"Op zich zijn we tevreden, maar we hebben gekozen voor deze optie omdat we geen zin hadden in veel gedoe. En het is wel een beetje een rot gevoel dat je niet weet of je de juiste keuze hebt gedaan."*

Ten tweede zijn er zorgen over het feit dat aan de VES de voorwaarde is verbonden dat bewoners, als er zich geen nieuwe bevingen voordoen, geen nieuwe aanvragen voor schadevergoeding mogen doen. Als bewoners schades over het hoofd hebben gezien, of als bijvoorbeeld bij een verbouwing nieuwe schades aan het licht komen, dan staan zij met lege handen en kunnen ze geen nieuwe aanvraag indienen. Dit wordt gezien als een risico dat zeer nadelig uit kan pakken voor aanvragers.

5.3.3 Vergoeding van alle vormen van schade

Een belangrijke wijziging in de taakopdracht van het IMG ten opzichte van zijn (rechts)voorgangers (het CVW en de TCMG) is de expliciete opdracht aan het IMG om **alle vormen van schade** te vergoeden waarvoor de exploitant aansprakelijk is (met uitzondering van schade die verband houdt met de versterkingsoperatie). Ook dit zou bij moeten dragen aan rechtvaardigheid: door geleden schade in al zijn facetten te vergoeden kan er zo goed mogelijk recht worden gedaan aan het door bewoners van het gaswinningsgebied geleden leed.

Het IMG heeft hier invulling aan gegeven door, aanvullend op de bestaande procedure voor vergoeding van fysieke schade, regelingen in het leven te roepen voor immateriële schade en schade door waardedaling. Daarnaast is het voor inwoners in het aardbevingsgebied ook mogelijk om voor andere schades een verzoek tot schadevergoeding in te dienen die verband houden met bodembeweging door gaswinning in het Groningenveld of de gasopslag Norg (bijvoorbeeld voor omzetting of overige vormen van schade).

Gesprekspartners zijn positief over het feit dat het IMG op grond van de TwG bevoegd is om alle vormen van schade waarvoor de exploitant aansprakelijk is te vergoeden. Dit wordt gezien als een belangrijke bouwsteen om recht te doen aan de Groningers.

5.3.4 Criteria voor schadevergoeding

Uit gesprekken blijkt dat de voorwaarden die het IMG hanteert voor schadevergoeding een belangrijke factor zijn voor de door burgers ervaren rechtvaardigheid.

Invulling IMG

Het IMG heeft de opdracht om schade als gevolg van gaswinning waarvoor de mijnbouwexploitant aansprakelijk is af te handelen.¹⁴⁹ Daaruit volgt dat voor schades vastgesteld zal moeten worden of zij het gevolg zijn van bodembeweging en of zij toe te schrijven zijn aan de gaswinningsactiviteiten van de exploitant. Wanneer dat het geval is, en wanneer niet, is een moeilijke vraag, die niet eenduidig te beantwoorden is. Daarvoor zijn handvatten nodig. Het wettelijk bewijsvermoeden dat de bewijslast van de aanvrager naar de exploitant verplaatst, is zo'n handvat.¹⁵⁰ Daardoor hoeft de aanvrager in bepaalde omstandigheden niet te bewijzen dat fysieke schade aan gebouwen of werken het gevolg is van gaswinning, maar wordt de bewijslast bij de schadeveroorzaker gelegd – die zal moeten bewijzen dat er een uitsluitend andere oorzaak is voor de fysieke schade die zich voordoet.¹⁵¹

De criteria voor toepassing van het bewijsvermoeden zijn door de wetgever relatief opengelaten.¹⁵² Het IMG heeft daarom nadere criteria moeten formuleren en kaders moeten stellen voor de vraag wanneer het bewijsvermoeden van toepassing is. Ze maakt daarvoor onder meer gebruik van een beoordelingskader dat inzicht moet bieden in wanneer het wettelijk bewijsvermoeden van toepassing is. Om daartoe te komen heeft het IMG verschillende onderzoeken laten uitvoeren om inzicht te krijgen in de aard van de problematiek, de vraag welke typen (fysieke) schades (aan gebouwen of werken) veroorzaakt kunnen worden door bodembeweging en de vraag hoe beoordeling van deze typen schades zo objectief en eenduidig mogelijk plaats kan vinden.¹⁵³

Beelden gesprekspartners

In de gesprekken met bewoners zijn veel kritische geluiden te horen over de criteria die het IMG hanteert voor schadevergoeding. Het gaat dan bijvoorbeeld om thema's als de omvang van het effectgebied, funderingsschade en mestkelders, gestapelde mijnbouwschade, de vraag of diepe bodemdaling tot directe schade kan leiden (of enkel indirect schade tot gevolg kan hebben),¹⁵⁴ en de vraag of ook de opeenvolging van kleinere aardbevingen kan leiden tot schade aan gebouwen (zie hieronder).

Op al deze thema's geldt dat er sprake is van sterk uiteenlopende visies op de vraag of schade al dan niet het gevolg kan zijn van mijnbouwactiviteit en dus door het IMG vergoed zou moeten worden. Een voorbeeld is de discussie rond cumulatieve aardbevingsschade. Het IMG stelt dat meerdere 'kleine' aardbevingen niet tot schade kunnen leiden. Voor het toepassen van het bewijsvermoeden moet sprake zijn van een individuele beving die sterker is dan 2 mm/s. Het IMG baseert zich hierbij zo veel mogelijk op beschikbaar onderzoek en gevalideerde modellen en berekeningen.

¹⁴⁹ Zie ook hoofdstuk 3 met de doelen van de TwG.

¹⁵⁰ Zie verder hoofdstuk 6 over het wettelijk bewijsvermoeden

¹⁵¹ Zie uitgebreider hst. 6.

¹⁵² Bovendien, zo wordt besproken in hst. 6, hebben zich in de rechtspraak ook belangrijke ontwikkelingen voorgedaan die bepalend zijn voor de inhoud van het bewijsvermoeden.

¹⁵³ Zie hoofdstuk 2 voor een chronologisch overzicht van een aantal van de onderzoeken die het IMG in dit kader heeft uitgevoerd.

¹⁵⁴ Zie bijvoorbeeld ook: Jaarrapportage onafhankelijk raadsman 2020-2021, p. 16-17.

Bewoners(organisaties) zijn het hier niet mee eens en stellen dat ook de opeenvolging van kleinere bevingen tot aardbevingsschade kan leiden – of meer bepaald: dat niet onomstotelijk is bewezen dat dit *niet* het geval zou kunnen zijn.¹⁵⁵

Rode draad in deze discussies is dat het IMG zich inspannt om zo goed mogelijk gebruik te maken van de meest recente wetenschappelijke kennis over (de effecten van bodem)beweging en op onderdelen ook aanvullend onderzoek uit laat voeren. Bewoners stellen daar tegenover dat die kennis vaak omgeven is met onzekerheden en dat het niet terecht is dat het IMG deze inzichten, die in potentie altijd ingehaald kunnen worden door nieuwe kennis, presenteert als onwrikbare feiten die dwingend voorschrijven dat er geen schadevergoeding kan worden uitgekeerd. Ook vanuit sociaalwetenschappelijke hoek is kritiek op deze handelswijze. Daar klinkt het argument dat wetenschappelijke kennis altijd omgeven is met onzekerheid en inherent tijdelijk van aard is, en dat het daarom lastig is om die kennis een dermate belangrijke rol toe te kennen in beslissingen die potentieel diep ingrijpen in de levens van burgers.¹⁵⁶ Ook wordt genoemd dat kennis over de effecten van seismiciteit vaak generiek is, en dat er relatief maar weinig bekend is over de specifieke interactie tussen aardbevingen, de ‘slappe’ Groningse bodem en de kwaliteit van de Groningse gebouwen (die veelal niet zijn berekend op het risico van aardbevingen).

5.3.5 Consistentie van de schadeafhandeling

Een volgend aspect van rechtvaardigheid dat in de voor deze evaluatie gevoerde gesprekken duidelijk naar voren komt is consistentie van de procedures en werkwijzen voor schadevergoeding van het IMG. Uit gesprekken blijkt dat betrokkenen veel belang hechten aan de waarden van voorspelbaarheid (bewoners willen weten ‘waar ze aan toe zijn’) en gelijkheid (het gelijk behandelen van gelijke gevallen en het ongelijk behandelen van ongelijke gevallen) in de toepassing van procedures. Een gebrek hieraan kan het rechtvaardigheidsgevoel van gedupeerden aantasten.

Invulling IMG

We constateren dat het IMG veel waarde hecht aan eenduidige toepassing van de kaders voor schadevergoeding. Het IMG acht het voor het rechtvaardigheidsgevoel van gedupeerden en voor het maatschappelijk draagvlak voor schadevergoeding van groot belang dat er in de afhandeling van schade zo min mogelijk sprake is van niet uitlegbare verschillen.¹⁵⁷ Het IMG heeft dan ook veel aandacht besteed aan het ontwerpen van zijn procedures en een zo uniform mogelijke toepassing daarvan.¹⁵⁸

Een belangrijke illustratie hiervan is dat het IMG in 2021 op basis van een analyse van verschillen in schadevergoedingen concludeerde dat er sprake was van grote verschillen in uitgekeerde vergoedingen, die op grond van objectieve kenmerken veelal niet te verklaren waren. De toepassing van het kader leidde dus tot niet-uitlegbare verschillen in (de hoogte van) schadevergoeding. Om die reden achtte het IMG een aanscherping van het kader nodig en voerde het een wijziging van het beoordelingskader voor fysieke schade door in 2021.¹⁵⁹

¹⁵⁵ Inmiddels is duidelijk geworden dat de door het IMG gehanteerde lijn rechtens toelaatbaar is. Zie hierover nader par. 6.4.

¹⁵⁶ Zie in dit kader ook: W. Derksen & M. Gebben (2022). *Groningen en de bevingen: hoe kennis beleid nauwelijks beter maakt*. Den Haag: Boom Bestuurskunde.

¹⁵⁷ Zo noemde de bestuursvoorzitter van het IMG de verschillen in uitgekeerde schadevergoedingen die het IMG in 2021 ontdekte “onaanvaardbaar groot”, zie <https://nos.nl/artikel/2400823-onverklaarbare-verschillen-tussen-beoordelingen-van-bevingsschade>

¹⁵⁸ Dit mag ook worden verwacht van een bestuursorgaan. Het gelijkheidsbeginsel, hoe lastig toepasbaar ook, vergt van elk bestuursorgaan dat “onuitlegbare verschillen” in behandeling vermeden worden.

¹⁵⁹ Zie hoofdstuk 2 voor een toelichting op de verschillen in het vorige en huidige beoordelingskader, en de achtergrond daarvan.

Tijdens de wijziging van het beoordelingskader werd een groep van 1.250 aanvragen *on hold* gezet, waarop vervolgens het nieuwe beoordelingskader is toegepast.¹⁶⁰ De Onafhankelijke Raadsman heeft opgeroepen tot een (betere) overgangsregeling voor deze groep.¹⁶¹ Inmiddels heeft het IMG hiervoor een aantal maatregelen getroffen. In lopende aanvragen waar nog geen adviesrapport was opgeleverd, is aanvragers expliciet de keuze voorgelegd om gebruik te maken van de VES. In afwachting van die beslissing, werd de aanvraag *on hold* gezet. Daarnaast is in een aantal gevallen een coulanceregeling toegepast. Bijvoorbeeld in het geval van herziene rapporten. Hierbij gold dat het initiële rapport leidend was (men kon er niet op achteruit gaan ingeval het herziene rapport tot een lagere vergoeding leidde, in dat geval gold alsnog minimaal het eerste bedrag). Tegelijkertijd zien we in de jurisprudentie dat voor aanvragen die vóór de wijziging van het kader werden ingediend, het nieuwe beoordelingskader is toegepast.¹⁶²

Om eenduidigheid in de schadeopname door deskundigenbureaus te bevorderen heeft het IMG zich de afgelopen periode ingespannen om meer te sturen op eenduidigheid van de beoordelingen door deskundigen. Bijvoorbeeld door meer richtlijnen te bieden aan deskundigen voor het beoordelen van schadegevallen middels een handboek van typen schades en de mogelijke oorzaken daarvan. Daarmee is er inmiddels sprake van een uitgebreid geheel van protocollen voor schadebeoordeling.

Ervaringen van gesprekspartners met gelijkheid in de schadeafhandeling

Uit gesprekken met bewoners(organisaties) blijkt dat gelijkheid in schadevergoeding door inwoners van groot belang wordt gevonden. Daarbij is het gevoel bij een deel van de geïnterviewden dat het IMG op dit vlak tekortschiet. Met name is er veel kritiek op de rol van de onafhankelijke deskundigen voor schadeopname en de uniformiteit in de beoordeling van schades door hen. Een aantal open antwoorden uit de vragenlijst illustreren dit:

- ▶ *"Het huidige IMG hanteert een grote willekeur bij het toekennen van de schades. Het is maar net welke deskundige je op bezoek krijgt."*
- ▶ *"Buren met identieke huizen en vergelijkbare schade [hebben] drie à vier keer zo veel ontvangen als men ons wilde toestaan. Bij ons huis zijn schades afgekeurd waar buren twee huizen verderop meer dan € 10.000 voor hebben ontvangen."*
- ▶ *"Maatwerkprocedure is volledige willekeur. Het is maar net welk bureau de schade komt opnemen."*
- ▶ *"Het is moeilijk te begrijpen waarom een buurman/vrouw WEL een vergoeding krijgt op grond van de maatwerkprocedure en ik niet. Als beoordeeld wordt dat er blijkbaar schade is door gaswinning (aardbeving) vind ik het opmerkelijk dat er bij de buren wel schade is ontstaan hierdoor en bij mij niet."*
- ▶ *"De willekeur is het ergste waar ik mij aan stoort. De een krijgt vergoeding en wij vallen in een keer buiten de boot, ondanks dat we schade aan ons huis hebben."*

Bewoners vinden het dan ook heel belangrijk dat het IMG stuurt op consistentie van schadevergoedingen en de beoordeling van deskundigen. Uit gesprekken met bewoners(organisaties) komt naar voren dat voor hen in sommige gevallen ondoorzichtig is op welke gronden onafhankelijke deskundigen tot hun oordeel over de aard en oorzaak van schades komen. Gevallen die volgens bewoners vergelijkbaar zijn in termen van aanvraagperiode, type huis en bouw en type schade, worden volgens hen regelmatig verschillend beoordeeld. Het oordeel in een schaderapport is volgens bewoners(organisaties) vaak te veel afhankelijk van de ingeschakelde deskundige.

Ervaringen van gesprekspartners met de wijziging van het beoordelingskader

¹⁶⁰ Bron: <https://www.schadedoormijnbouw.nl/nieuws/img-nader-advies-diepe-bodemdaling-en-stijging-nodig>

¹⁶¹ Zie <https://www.onafhankelijkeraadsman.nl/menselijke-maat-in-aardbevingsgebied-is-hard-nodig/>

¹⁶² Zie bv. Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 08 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1631.

Ook over de wijziging van het beoordelingskader voor fysieke schade zijn gesprekspartners erg kritisch. Er is onbegrip voor de beslissing van het IMG om het kader te wijzigen. Dit wordt beleefd als een inbreuk op de rechtszekerheid van bewoners en een nieuwe aantasting van hun rechtsgevoel. Een reactie uit de vragenlijst illustreert dit: *“Vertrouwen hebben / houden in de Overheid en in een instituut dat tijdens het “spel” de regels verandert behoort nu even niet tot mijn mogelijkheden.”*

Ook zien inwoners de wijziging als een poging om de ‘teugels aan te halen’ en de aantallen schadevergoedingen en de hoogte ervan te drukken. In gesprekken wordt de suggestie gewekt dat de aanscherping zou zijn ingegeven als gevolg van druk vanuit de NAM, dat aangaf niet voor alle uitgekeerde vergoedingen op grond van de TwG te willen betalen.¹⁶³ Daarvan hebben wij overigens geen indicatie (zie daarvoor ook par. 5.6 over onafhankelijkheid).

Reactie IMG

Het IMG geeft in dit verband aan dat de wijziging in het beoordelingskader is bedoeld om verschillen in vergoedingen te verkleinen. Maar bewoners(organisaties) zien (op korte termijn) vooral het gevolg dat er zich (extra) verschillen voordoen tussen bewoners die vóór de wijziging in het beoordelingskader aanvragen indienden en bewoners die een aanvraag indienden ná de wijziging. In gesprekken met bewoners zijn voorbeelden aangereikt waarbij op het niveau van een straat of wijk sprake is van grote verschillen in toegekende vergoedingen die worden gelinkt aan de wijziging in het beoordelingskader. Dat leidt tot onbegrip en onvrede bij bewoners en zet het vertrouwen in het IMG onder druk. Dit is ook herkenbaar in de dalende waarderingscijfers voor de maatwerkprocedure voor de vergoeding van fysieke schade in de periode na de invoering van het nieuwe beoordelingskader.¹⁶⁴

Het IMG erkent in gesprekken dat dit soort verschillen in leefgemeenschappen “maatschappelijk ontwrichtend” kan werken. Het IMG zit naar eigen zeggen in zijn maag met de gevolgen van de verschillen in beoordelingen in de overgangsperiode van de het vorige en het nieuwe beoordelingskader. Tegelijkertijd geeft het IMG aan niet de (juridische) mogelijkheden te hebben om op dit soort verschillen in te spelen door (bijvoorbeeld) een hardheidsclausule toe te passen (zie daarvoor ook verderop bij ‘ruimhartigheid’). Als toepassing van de kaders tot verschillen leidt, dan kan het IMG daar dus niet veel aan veranderen. Hier zien we dat het IMG zich in een spagaat bevindt tussen enerzijds zijn opdracht om het civiele aansprakelijkheidsrecht toe te passen en op grond daarvan alleen erkende mijnbouwschades te vergoeden en anderzijds zijn opdracht om schade ruimhartig te vergoeden met aandacht voor de menselijke maat en daarmee het vertrouwen in de overheid van burgers in het gaswinningsgebied te herstellen.

Continuïteit in het beleid in het gaswinningsgebied in bredere zin

De wijziging van het beoordelingskader voor fysieke schade van 2021 is een van de vele wijzigingen in regelingen, regimes en betrokken partijen bij de afhandeling van de gevolgen van de bodembeweging in het gaswinningsgebied die zich in de afgelopen jaren heeft voorgedaan.¹⁶⁵ Gesprekspartners zoals vertegenwoordigers van de Ombudsman en het Nationaal Programma Groningen wijzen erop dat veel inwoners van het aardbevingsgebied inmiddels door de bomen het bos niet meer zien. Dat is een probleem dat veel breder is dan de uitvoering van de schadeafhandeling door het IMG, maar waar inwoners desalniettemin wel mee worden

¹⁶³ <https://www.nam.nl/nieuws/2022/nam-wil-helderheid-aardbevingskosten-vraagt-arbitrage-aan.html>.

¹⁶⁴ Zie hiervoor paragraaf 5.7 over de tevredenheid van inwoners met de schadeafhandeling door het IMG.

¹⁶⁵ Zie voor een uitgebreid chronologisch overzicht hiervan T. Postmes e.a. (2020). *Door schade wijzer: Het proces van schademeldingen en haar geschiedenis*, p. 23-26.

geconfronteerd. Ook Gronings Perspectief concludeerde dat het systeem van betrokken organisaties bij de schadeafhandelings- en versterkingsoperatie gefragmenteerd is, er sprake is van “vele wisselingen in beleid” en dat onduidelijk is waar regie is belegd, waardoor bewoners ‘van het kastje naar de muur’ worden gestuurd of in een langdurige wachtstand komen.”¹⁶⁶ Ook dit blijkt uit antwoorden op de vragenlijst, bijvoorbeeld van deze respondent: *“Eerlijk gezegd heb ik alles: wat door welke instantie is gedaan, niet meer op een rij. De verwarring is groot, het is ook niet meer te volgen wie wat doet of heeft gedaan...”*.

5.3.6 Vergoeding van eenvoudige en complexe schades

Met het oog op rechtvaardige schadeafhandeling is een belangrijke indicator of gedupeerden met alle vormen van schade bij het IMG in staat zijn om hun recht te halen en een passende schadevergoeding te ontvangen. Anders gezegd; bieden het wettelijke kader en de werkwijzen van het IMG de juiste randvoorwaarden om zowel eenvoudige, simpele schades te vergoeden als meervoudige en complexe schadegevallen? De Tweede Kamer maakt zich hier zorgen over, getuige bijvoorbeeld de Kamermotie die uitspreekt dat “het merendeel van de schadegevallen redelijk tot goed wordt afgewikkeld, totdat het om serieuze schades en bedragen gaat.”¹⁶⁷

Uit de cijfers van het IMG blijkt dat meer eenvoudige, vaak eenvoudige, schades grotendeels voortvarend en naar tevredenheid worden afgehandeld. Het IMG heeft, zeker sinds de introductie van de regeling Vergoeding Eenmalige Schade een gebruiksvriendelijke en snelle procedure ontwikkeld om eenvoudige schades af te handelen. Dat blijkt onder meer uit de snelle doorlooptijden van deze procedure (gemiddeld 3 weken) en de hoge klanttevredenheidscijfers voor deze procedure.

Voor de meer complexe schadegevallen ziet het beeld er anders uit. Dan hebben we het bijvoorbeeld over dossiers waar sprake is van grote aantallen schades, dossiers waarbij discussie is over de impact van bodemdaling- en stijging en funderingsproblematiek op de ontstane schade, en gevallen van gestapelde mijnbouwschade. We zien daar dat de doorlooptijden langer zijn en er in meer gevallen sprake is van juridisch ingewikkelde trajecten. Dat komt onder meer door het feit dat voor alle individuele schades de aansprakelijkheid moet worden vastgesteld en bewoners per schade een zienswijze kunnen indienen naar aanleiding van het schaderapport.

Ook is er bij de complexe gevallen vaker sprake van samenloop met *versterking*: voor deze huizen is de kans groter dat zij ook onderdeel zijn van het versterkingsprogramma. De NCG heeft ongeveer 26.800 adressen in haar bestand staan die in aanmerking komen voor versterking. Uit onderzoek van het IMG en de NCG bleek dat eind 2021 op ca. 1.400 (5%) van de adressen die in aanmerking komen voor versterking ook een dossier bij het IMG open stond.¹⁶⁸ Die samenloop van schade en versterking kan bij bewoners allerlei vragen oproepen. Als zij in afwachting van de versterking van hun huis zijn, moeten ze dan ondertussen toch al naar het IMG stappen voor de vergoeding van schade? En als het IMG de schade vergoedt, gaat versterking dan nog wel door?

Het IMG geeft aan dat er extra inzet wordt gepleegd om langlopende, complexere dossiers af te handelen. Het IMG heeft medewerkers vrijgemaakt die als opdracht hebben om deze categorie aanvragen zo snel mogelijk af te handelen. Ook heeft het IMG een samenwerkingsconvenant afgesloten met de NCG, om bij de samenloop van schadevergoeding en versterking zoveel mogelijk

¹⁶⁶ Bovenhoff e.a.e.a. (2021), *Voortgang en voetangels in het gaswinningsdossier* (Gronings Perspectief).

¹⁶⁷ *Kamerstukken II*, 2020-21, 33 529, nr. 857.

¹⁶⁸ Evaluatie samenwerking NCG-IMG, p. 2.

te handelen vanuit de één-loket-gedachte. Uit onderzoek blijkt dat op 17.700 adressen (66% van het totaal aantal adressen) uit het NCG-bestand nog geen schademelding is gedaan, terwijl de kans dat ook hier sprake is van schade zeer reëel is.¹⁶⁹ Dat laat zien dat er in potentie een veel grotere groep woningen is waarvoor deze samenloop speelt.

5.3.7 Rechtsbescherming

Een laatste element van rechtvaardigheid betreft de mate waarin in de huidige systematiek voor schadeafhandeling sprake is van rechtsbescherming voor gedupeerden. Bieden de procedures voor afhandeling van schades voldoende waarborgen om recht te doen aan hun positie en belangen? Zijn er voldoende mogelijkheden voor burgers om, bijvoorbeeld via procedures voor bezwaar en beroep, hun recht te halen? In algemene zin geldt dat het IMG als bestuursorgaan functioneert binnen de bestuursrechtelijke kaders die in de Awb zijn geformuleerd en andere normen voor overheidsoptreden. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur spelen een belangrijke rol in de besluitvorming. We behandelen een aantal elementen in de procedure voor schadeafhandeling die van invloed zijn op de rechtsbescherming van gedupeerden.

Zienswijze bij het IMG

Schademelders hebben de mogelijkheid om in meerdere fases van de aanvraagprocedure bij het IMG een zienswijze in te dienen. Dit kan bijvoorbeeld op het moment dat ze te horen krijgen welke deskundige bij hen een schadeopname uit zal komen voeren. Mochten burgers reden hebben om een andere deskundige te wensen, dan hebben ze de mogelijkheid om die aan te vragen. Ook later in het proces bestaat de mogelijkheid om een zienswijze in te dienen. Met name de zienswijze naar aanleiding van het deskundigenrapport met de schadeopname is een belangrijk instrument in handen van de gedupeerde. Het IMG verzamelt geen cijfers over het aantal ingediende zienswijzen, maar geeft aan dat aanvragers in circa 10% van alle schademeldingen gebruikmaken van de mogelijkheid om een zienswijze in te dienen.¹⁷⁰ Hoe vaak dit leidt tot aanpassingen, is niet bekend.

Het is in de ervaring van geïnterviewde bewoners en gedupeerden vaak bijzonder lastig om, als bepaalde schades eenmaal als niet-aardbevingsgerelateerd worden aangemerkt, daar nog verandering in te brengen. Dit komt volgens een aantal bewoners ook omdat dezelfde deskundige weer naar het opgestelde rapport kijkt. Die zouden in de regel weinig openstaan voor reflectie. Het is mogelijk om een zienswijze in te dienen, maar volgens geïnterviewden leidt dat er zelden toe dat het IMG de beoordeling herziet. Er geldt echter in de protocollen van het IMG en de schadeopnemers voor alle schaderapporten een 4-ogenprincipe, waardoor bewoners nooit afhankelijk zijn van de beoordeling van één enkele deskundige.

Contra-expertise

Ten tijde van de schadeafhandeling door de NAM en het CVW hadden schademelders het recht om een contra-expertise aan te vragen als zij het niet eens waren met (delen van) het schaderapport dat door de deskundige in opdracht van NAM/CVW was opgesteld. Hierbij werden de kosten door de NAM/CVW vergoed. Onder het IMG is er alleen nog de mogelijkheid om in bepaalde gevallen een tegemoetkoming te krijgen in de kosten van een contra-expertise die bewoners zelf hebben geregeld.¹⁷¹ Een belangrijke voorwaarde hierbij is dat er sprake moet zijn van mijnbouwschade. Met andere woorden, de kosten worden enkel vergoed als het advies van de contra-expert wordt gevolgd.

¹⁶⁹ Ibid.

¹⁷⁰ Bron: correspondentie van het IMG met de onderzoekers.

¹⁷¹ <https://www.schadedoormijnbouw.nl/schade-gebouw/maatwerk/bijkomende-kosten/bijkomende-kosten/toelichting-advieskosten>.

Er moet dan bijvoorbeeld uiteindelijk sprake zijn van schade door mijnbouw, anders hebben schademelders geen recht op een tegemoetkoming. Reden hiervoor is dat het IMG *onafhankelijke* deskundigen inschakelt die onafhankelijk advies uitbrengen aan het bestuur van het IMG en de schademelder (zie ook par. 1.6 'Onafhankelijke schadevergoeding').

Bewoners(organisaties) ervaren het wegvallen van de contra-expertise als een nadeel en een aantasting van hun rechtspositie. Allereerst omdat – zoals geschetst in par. 5.6 – een deel van de bewoners het beeld heeft dat deskundigen niet onafhankelijk is c.q. in opdracht en conform de richtlijnen van de NAM werkt. Daarnaast geven bewoners aan ook een eigen deskundige nodig te hebben vanwege de complexiteit van de materie. Met een eigen deskundige of contra-expertise menen bewoners hier meer evenwicht in te kunnen brengen.

Bezwaar bij het IMG

Als een schademelder het niet eens is met een besluit van het IMG, kan hij bezwaar maken. Hiervoor gelden de algemene vereisten van de Awb, zoals de wettelijke bezwaartermijn van zes weken en een aantal minimale vormvereisten. Het bezwaar wordt in principe behandeld door een bezwaarjurist van het IMG zelf. Ingeval van complexe of meer fundamentele kwesties wordt een onafhankelijke bezwaarcommissie om advies gevraagd. Hierin hebben personen zitting die niet bij het IMG in dienst zijn.

In par. 5.7 hebben we meer informatie opgenomen over de ingediende bezwaren bij het IMG. Daaruit blijkt dat, voor fysieke schade, in 2020 39% van de afgehandelde bezwaren (deels) gegrond werd verklaard, en in 2021 41% van de afgehandelde bezwaren (deels) gegrond werd verklaard.¹⁷² We beschouwen dit als een indicatie dat de bezwaarprocedure bij het IMG in een substantieel aantal gevallen functioneert als een corrigerend mechanisme op de oordeelsvorming van het IMG.

Een deel van de geïnterviewde bewoners(organisaties) is kritisch op het proces en resultaat van bezwaar. Enkele bewoners ervaren dat bezwaar maken geen nut heeft omdat er volgens hen niet onafhankelijk wordt gekeken naar hun bezwaren, omdat een medewerker van het IMG zelf (de bezwaarjurist) het bezwaar in behandeling neemt.¹⁷³ Daarnaast ervaren bewoners ook onrechtvaardigheid in het feit dat zij zich aan strakke termijnen moeten houden, terwijl het IMG langere beslistermijnen en meerdere mogelijkheden voor uitstel heeft (en hier in de praktijk volgens enkele bewoners ook vaak gebruik van maakt). Dit terwijl juist schademelders zich als relatieve leek in korte tijd technisch complexe materie eigen moet maken.

Beroep bij de rechtbank

Met de TwG is ervoor gekozen om de schadeafhandeling in de bestuursrechtelijke kolom te plaatsen. Dat heeft in ieder geval twee effecten voor de rechtspositie van burgers die in beroep gaan tegen een besluit van het IMG.

- Bij de bestuursrechter is, als eerste, geen sprake van verplichte procesvertegenwoordiging voor de burger. Dat kan ertoe leiden dat de burger minder sterk staat tegenover het IMG, dat vaak met verschillende inhoudelijke deskundigen en advocaten op zitting verschijnt. Mede om deze reden

¹⁷² In 2020 werden 719 bezwaren voor fysieke schade afgehandeld, waarvan er 184 deels gegrond en 98 gegrond werden verklaard. In 2021 werden 1583 bezwaren voor fysieke schade afgehandeld, waarvan er 469 deels gegrond en 187 gegrond werden verklaard.

¹⁷³ Hierbij merken we op dat dit niet afwijkt van de wijze waarop andere bestuursorganen hun bezwaarprocedure hebben ingericht. Een volledige heroverweging door het bestuursorgaan zelf is de kern van de bezwaarschriftprocedure.

heeft de Kamer een amendement op de TwG¹⁷⁴ aangenomen (dat is gevolgd door de regering) dat regelt dat iedere burger voor een beroepsprocedure rondom schadevergoeding beroep kan doen op gesubsidieerde rechtsbijstand, om zo te voorzien in betere rechtsbescherming voor burgers die daar nood aan hebben.¹⁷⁵

- Daarnaast heeft deze keuze tot gevolg dat de bestuursrechter moet beslissen in zaken waarin soms complexe technische bouwkundige en civielrechtelijke aansprakelijkheidskwesties spelen. Hoewel burgers formeel in beroep gaan tegen een besluit van een bestuursorgaan (en dus de bestuursrechter de aangewezen rechter is voor het behandelen van deze zaak), is het materiële recht dat centraal staat in IMG-zaken het civiele aansprakelijkheidsrecht. Bestuursrechter passen doorgaans niet het civiele aansprakelijkheidsrecht toe. Soms worden daarom civiele rechters opgenomen in de kamer die een zaak behandelt. Ook zijn er verschillende afstemmingsmechanismen tussen de Hoge Raad en de Afdeling bestuursrechtspraak. We hebben deze aspecten in deze evaluatie echter niet nader kunnen onderzoeken.

De beleving van schademelders is dat het IMG sterk inzet op het overeind houden van zijn initiële besluit in beroepszaken, door met verschillende deskundigen en gespecialiseerde advocaten op zitting te verschijnen. Dit wordt als intimiderend en ongelijkwaardig ervaren. Een aantal schademelders geeft in dit kader aan dat het een ongelijke strijd is, die grote parallellen vertoont met de eerdere positie van burgers ten opzichte van de NAM. Het IMG beschikt over meer kennis en middelen in de vorm van juridische en bouwtechnische deskundigheid. Het is voor hen wrang en moeilijk verteerbaar dat zij, na soms al jarenlang te hebben geworsteld met de aardbevingsproblematiek, in de rechtszaal tegenover een overheidsorgaan komen te staan dat zich inspant om uitkering van schadevergoeding te voorkomen, terwijl burgers er vast van overtuigd zijn dat de aanwezige schades zijn toe te schrijven aan gaswinning (bijvoorbeeld omdat zij wonen in panden die tot recent nooit eerder schade hebben vertoond).

5.3.8 Ervaren rechtvaardigheid

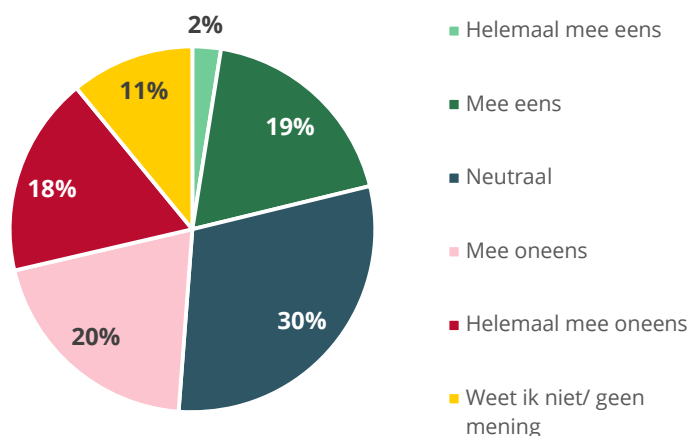
In de vragenlijst is burgers de stelling voorgelegd 'Het IMG compenseert schade rechtvaardig.' Onderstaande figuur geeft de antwoorden op die stelling weer voor de groep respondenten die een aanvraag bij het IMG heeft ingediend.¹⁷⁶ De resultaten laten een gemengd beeld zien. Ongeveer een op de vijf respondenten is het (helemaal) eens met de stelling. Bijna twee op de vijf respondenten is het (helemaal) oneens. De rest van de respondenten zijn neutraal of antwoorden 'weet ik niet'.

¹⁷⁴ Amendement van het lid-Beckerman, *Kamerstukken II* 2020/21, 35603, nr. 38. De novelle, waarmee dit amendement gewijzigd wordt, is inmiddels aangeboden aan de Tweede Kamer. *Kamerstukken II* 2020/21, 35603, nr. 82

¹⁷⁵ De Raad van State geeft in zijn advies bij de novelle op dit punt aan dat het kabinet dit onderdeel van het wetsvoorstel nader zou moeten motiveren, omdat het afwijkt van de uitgangspunten voor rechtsbijstand – zie <https://www.raadvanstate.nl/@131102/advies-versterking-gebouwen-in-groningen/>

¹⁷⁶ De vraag is ook gesteld aan de gehele groep respondenten, waartoe ook respondenten behoren die geen aanvraag hebben ingediend bij het IMG. In de totale groep respondenten geeft 40% 'weet ik niet' als reactie. We beschouwen deze resultaten daarom hier als minder relevant dan die van de groep respondenten die daadwerkelijk ervaring heeft bij het IMG.

Het IMG compenseert schade rechtvaardig (N=713)



Figuur 5.8: Antwoorden op de stelling "Het IMG compenseert schade rechtvaardig"

Een nadere analyse laat zien dat de antwoorden op deze vraag verschillen voor diverse groepen respondenten:¹⁷⁷

- ▶ Respondenten die één keer schade hebben ondervonden aan hun huis, zijn iets minder negatief in hun antwoorden op deze stelling dan respondenten met meerdere schades (gemiddelde score op een vijfpuntsschaal van 2,86 versus 2,54).
- ▶ Respondenten die een vaste vergoeding hebben aangevraagd zijn iets minder negatief in hun antwoorden op deze stelling dan respondenten die een aanvraag hebben gedaan in het kader van de maatwerkprocedure (gemiddelde score op een vijfpuntsschaal van 2,97 versus 2,59).
- ▶ Respondenten in de maatwerkprocedure die een vergoeding hebben ontvangen zijn minder negatief in hun antwoorden op deze stelling dan respondenten die geen vergoeding hebben ontvangen voor hun aanvraag in de maatwerkprocedure (gemiddelde score op een vijfpuntsschaal van 2,78 versus 1,81).

5.3.9 Samenvatting

- De TwG bevat een aantal elementen die beogen bij te dragen aan een rechtvaardige schadeafhandeling: beoogd wordt om *alle vormen* van schade waarvoor de mijnbouwexploitant aansprakelijk is te vergoeden en daarbij zoveel mogelijk *daadwerkelijk geleden* schade te compenseren, in plaats van met standaardvergoedingen te werken. Daarnaast wordt de schadeafhandeling in een publiekrechtelijk kader geplaatst, hetgeen ten goede zou moeten komen aan de rechtsbescherming van burgers.
- Voor de mate waarin schadeafhandeling rechtvaardig plaats kan vinden, zijn de kaders en uitgangspunten van het civiele aansprakelijkheidsrecht van groot belang, aangezien het IMG die moet toepassen in zijn taakuitvoering. Daaruit volgt onder meer dat het IMG voor alle schades, alvorens tot vergoeding over te gaan, de aansprakelijkheid van de exploitant zal moeten vaststellen. Met name voor meervoudige fysieke schades kan dit leiden tot een praktijk die zich kenmerkt door hoge administratieve lasten.

¹⁷⁷ De resultaten die we hier rapporteren zijn op basis van een t-toets significant met een 99%-betrouwbaarheidsinterval.

- Het IMG heeft ernaar gestreefd om zo helder mogelijke criteria te formuleren voor de beoordeling van schades en de toepassing van het wettelijk bewijsvermoeden. Dat is waar mogelijk gebeurd op basis van onafhankelijk onderzoek naar bodembeweging en de vormen die daarvan het gevolg kunnen zijn. Doel daarvan is het vergroten van de eenduidigheid van de beoordeling door onafhankelijke deskundigen en de gelijkheid van schadevergoeding. Met datzelfde doel heeft het IMG in 2021 het beoordelingskader herijkt, omdat uit onderzoek bleek dat er sprake was van “onaanvaardbare” verschillen in toegekende vergoedingen.
- Bewoners zijn echter kritisch over de consistentie van schadevergoeding door het IMG. Met name verschillen in de hoogte van vergoeding in volgens bewoners vergelijkbare gevallen leiden tot ongenoegen. Een veelgehoorde klacht is dat de hoogte van vergoedingen te zeer afhankelijk zou zijn van de specifieke deskundige die een schaderapport opstelt. Hoewel dat in bepaalde gevallen zich inderdaad voor zou kunnen doen, zien we wel dat het IMG veel heeft geïnvesteerd in het vergroten van de gelijkheid in beoordelingen door deskundigen.
- Ook de wijziging in het beoordelingskader voor fysieke schade die het IMG in 2021 heeft doorgevoerd, heeft het rechtsgevoel van burgers aangetast en leidt tot breed ongenoegen. Inmiddels heeft past het IMG een overgangsregeling toe voor aanvragen die al liepen tijdens de herziening van het beoordelingskader.
- Met het oog op rechtvaardige schadeafhandeling zien we dat nog niet voor alle soorten schade sprake is van goed lopende afhandeling, die bijdraagt aan rechtvaardige compensatie van geleden schade. We constateren met name dat het voor complexere gevallen meer moeite kost om schade vergoed te krijgen en het risico bestaat dat aanvragers in complexe en soms slepende juridische trajecten verzanden.
- Er zijn verschillende voorzieningen getroffen met het oog op de rechtsbescherming van burgers. Zo kunnen burgers op verschillende momenten in het proces zienswijzen indienen en staan er tegen besluiten van het IMG de mogelijkheid open van bezwaar en beroep. We zien dat het indienen van bezwaar in 2020 en 2021 in bijna 40% van de gevallen leidde tot herziening van een besluit. Ten slotte valt op dat burgers in beroepszaken tegen het IMG bij de rechtbank ongelijkwaardigheid ervaren, gegeven het verschil in kennis en mogelijkheden tussen gedupeerden en het IMG en de deskundigen die het aan zich bindt.

5.4 Ruimhartige schadeafhandeling

5.4.1 Inleiding

Een van de doelen van de TwG is het voorzien in ruimhartige afhandeling van schade.¹⁷⁸ Het IMG heeft de opdracht om schade als gevolg van gaswinning ruimhartig te vergoeden. Wat daar precies onder wordt verstaan, heeft de wetgever niet nader omschreven. Ook het IMG heeft dit begrip zelf niet verder expliciet ingekaderd. Wij interpreteren deze opdracht zo dat compensatie in verhouding moet staan tot de geleden schade en dat die door gedupeerden als ruimhartig wordt ervaren.

We beschrijven onze bevindingen met betrekking tot dit doel aan de hand van de volgende thema's:

- ▶ Visies op ruimhartigheid
- ▶ Ruimhartigheid van de criteria en procedures van het IMG
- ▶ Indicatoren voor ruimhartigheid in de cijfers

¹⁷⁸ Art. 10, lid 2 van de TwG kent zelfs de letterlijke bepaling: “De procedure en werkwijze van het Instituut kennen een ruimhartige schadeafhandeling als uitgangspunt.”

- ▶ Ervaringen van bewoners met de mate waarin schadevergoeding getuigt van ruimhartigheid

5.4.2 Visies op ruimhartigheid

Uit interviews met IMG, bewoners en stakeholders blijkt dat er verschillende visies bestaan op wat het begrip 'ruimhartigheid' zou moeten inhouden in de context van het vergoeden van aardbevingsschade. Aan de uitersten van het spectrum vinden we de volgende twee opvattingen:

- ▶ Enerzijds is er een brede opvatting van ruimhartigheid. Het ruimhartige vergoeden van schade zou betekenen dat schadevergoeding in al zijn facetten ruimhartig moet zijn: zowel in ingangseisen (wie krijgt er vergoeding) en procedures, als de hoogte van vergoedingen.
- ▶ Anderzijds is er een wat nauwere opvatting van ruimhartigheid, waarin ruimhartigheid en rechtmatigheid met elkaar worden verenigd. Ruimhartigheid heeft dan vooral betrekking op de hoogte van schadevergoedingen: voor iedereen waarvan wordt vastgesteld dat ze daadwerkelijk recht hebben op een vergoeding (rechtmatigheid), moet de hoogte van die vergoeding voldoende ruimhartig zijn en in verhouding staan tot de geleden schade.

Uit gesprekken blijkt dat bewoners en andere betrokken partijen veelal de eerste visie op ruimhartigheid aanhangen. Het feit dat er decennialang grote winsten zijn gemaakt door de exploitant, die voor een substantieel deel aan de schatkist ten goede zijn gekomen, rechtvaardigt volgens gesprekspartners dat de vergoeding van schade als geheel ruimhartig wordt aangepakt. Daarmee wordt dan vaak een niet-juridische benadering bedoeld, waarin aanvragers waar nodig het voordeel van de twijfel wordt gegund. Een voorbeeld hiervan dat gesprekspartners regelmatig noemen, is een woning met meerdere schades waarvan van een aantal schades niet duidelijk is of ze gaswinningsgerelateerd zijn. In deze visie past bij een ruimhartige benadering dat ook de schades waarvan de oorzaak onzeker is, worden gecompenseerd. Dat is volgens bewoners niet de wijze waarop het IMG nu werkt c.q. het bewijsvermoeden in de praktijk toepast.¹⁷⁹ Een ander voorbeeld dat vaker wordt genoemd is het toepassen van een hardheidsclausule voor bijvoorbeeld bewoners die tussen de wal en het schip van bepaalde voorwaarden of regelingen vallen. Ook die mogelijkheid heeft het IMG nu niet.

Uit gesprekken met het IMG blijkt dat het IMG de tweede opvatting van ruimhartigheid aanhangt: schade moet ruimhartig worden vergoed voor diegenen die conform de geldende criteria recht hebben op schadevergoeding. Tegelijkertijd zien we dat die criteria op onderdelen wel degelijk zo zijn geformuleerd dat een brede groep inwoners in aanmerking komt voor een schadevergoeding. Daar gaan we hieronder nader op in.

5.4.3 Ruimhartigheid in criteria en procedures IMG

Een belangrijke indicator voor de ruimhartigheid van de schadeafhandeling is de manier waarop de criteria voor schadevergoeding zijn 'afgesteld'. Waar moeten aanvragers aan voldoen om in aanmerking te komen voor schadevergoeding? En spreekt uit die criteria een restrictieve of juist een ruimhartige benadering?

Indicaties van ruimhartigheid in de schadeafhandeling

¹⁷⁹ Zoals in hoofdstuk 6 wordt besproken strookt deze perceptie van de bewoners niet met de juridische uitgangspunten en werkwijze van het IMG.

In de criteria en procedures van het IMG zien we op een aantal onderdelen indicaties van ruimhartigheid. Een eerste is de wijze waarop het IMG het beoordelingskader voor fysieke schade heeft vormgegeven (of preciezer: voor toepassing van het bewijsvermoeden). Dat geeft op twee manieren blijk van een ruimhartige benadering:

- ▶ Een eerste is de manier waarop de zogenaamde ‘trillingstool’ wordt ingezet om te bepalen of een woning op grond van zijn geografische locatie in aanmerking komt voor toepassing van het bewijsvermoeden. Die trillingstool is zo ontworpen (op basis van het advies van het Panel van deskundigen uit 2019¹⁸⁰) dat er een cirkel om de locatie van bevingen heen wordt getrokken tot de plaats waar volgens de berekeningen zich trillingen met een snelheid van 2 mm/s hebben voorgedaan (met 1% overschrijdingskans). Als een adres zich binnen de cirkel bevindt is de trilling die zich heeft voorgedaan hoger dan de 2 mm/s. Wanneer een adres zich dicht bij de rand bevindt, zal de trillingssnelheid daar de 2 mm/s naderen. Bij die rand is de kans op fysieke schade als gevolg van bodembeweging becijferd op 1:10.000.
- ▶ Ten tweede zien we dat bewijsvermoeden met zich brengt dat zodra het vermoeden van toepassing is, een oorzakelijk verband wordt aangenomen tenzij de door het IMG ingeschakelde deskundige “evident en aantoonbaar” kan “motiveren dat er sprake is van een uitsluitend andere oorzaak van de schade”. Dit is een hoge drempel, die impliceert dat wanneer deskundigen vermoeden dat schades een andere oorzaak hebben maar dat niet overtuigend kunnen aantonen, de schades toch als mijnbouwschade zullen worden aangemerkt en dus worden vergoed.

Behalve de vormgeving van het beoordelingskader voor fysieke schade zien we drie andere *indicaties* voor ruimhartigheid in de werkwijzen van het IMG. Wij spreken van indicaties, onder meer omdat een analyse van het materiële civiele schadevergoedingsrecht, bijv. ten aanzien van schade door waardedaling en immateriële schade, niet tot dit onderzoek behoorde. Daardoor valt niet goed vast te stellen in welke mate het IMG gebruikmaakt van de ruimte die het civiele recht, mede gezien verschillende ontwikkelingen in de rechtspraak,¹⁸¹ biedt om te komen tot een ruimhartige schadeafhandeling. De indicaties die uit dit onderzoek naar voren komen, zijn:

- ▶ De manier waarop het IMG de regeling voor immateriële schade heeft opgezet. Voor immateriële schade is het bewijsvermoeden niet van toepassing.¹⁸² Er is dus geen sprake van omkering van de bewijslast: burgers moeten zelf aantonen dat zij aan de voorwaarden voor het toekennen van smartengeld voldoen (zie voor de nadere uitgangspunten hierbij, onder meer de hiervoor bedoelde rechtspraak). Het IMG heeft de aanvraagprocedure echter zo ontworpen dat burgers hierin worden ondersteund. Daartoe is een gestandaardiseerd aanvraagformulier ontwikkeld. Door aanvragers op deze manier te faciliteren zal naar verwachting een groter aantal burgers een beroep doen op deze regeling, hetgeen bijdraagt aan een ruimhartige vergoeding van alle vormen van schade.
- ▶ Ten tweede heeft het IMG ook voor de waardedalingsregeling een eenvoudige online aanvraagprocedure opgezet die bijdraagt aan een ruimhartige (en voortvarende) schadeafhandeling. Deze regeling laat ook indicaties van ruimhartigheid zien, met name in die gevallen waarin, zonder dat de woning is verkocht, een waardedalingsvergoeding is toegekend.¹⁸³

¹⁸⁰ <https://www.schadedoormijnbouw.nl/schade-gebouw/verdiepende-informatie/trillingstool> - begin 2022 is de trillingstool onderworpen aan een extra onderzoek over de correcte werking en de juiste resultaten. Dat leidde tot een validatie van deze methode.

¹⁸¹ Zie in het bijzonder HR 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1278, NJ 2020/391, m. nt. J. Spier (*Groningenveld I*) & HR 15 oktober 2021, ECLI:NL:HR:2021:1534, NJ 2021/363, m. nt. J. Spier (*Groningenveld II*).

¹⁸² Het wettelijk bewijsvermoeden is immers expliciet beperkt tot “fysieke schade aan gebouwen en werken”.

¹⁸³ De Hoge Raad oordeelde namelijk in 2019 dat de omvang van deze waardevermindering op dit moment nog te onzeker is om daarvoor een vergoeding te kunnen toekennen. Zie HR 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1278, NJ 2020/391, m.nt. J. Spier

- ▶ Ten derde kan ook de introductie van de regeling Vaste vergoeding gezien worden als een bijdrage aan een ruimhartige schadevergoeding. Voor aanvragen in het kader van deze regeling worden geen onafhankelijke schadeopnames ingepland maar hoeven aanvragers alleen online foto's in te dienen van schades. Die nieuwe werkwijze zorgt er naar verwachting voor dat ook schades waarvan onafhankelijke deskundigen vast hadden gesteld dat ze niet-gaswinnings-gerelateerd waren, nu toch worden vergoed. Dat past bij het uitgangspunt van ruimhartigheid, zeker omdat in deze procedure beschikbare middelen zoveel mogelijk ten goede komen aan burgers en er wordt voorkomen dat uitvoeringskosten te hoog oplopen.

Aanvullend hierop zien we een aantal andere, indicaties van ruimhartigheid. Zo heeft het IMG een ruimhartige invulling gegeven aan het bewijsvermoeden (zie hoofdstuk 6). Daarnaast komt het nog wel eens voor dat deskundigen na indiening van een zienswijze of bezwaar terugkomen op de aanwijzing van mijnbouwactiviteiten als schadeoorzaak. In het herziene beoordelingsrapport krijgen schademelders dan geen of minder schade vergoed. Sinds november heeft het IMG als beleidsregel aangenomen dat in voorkomend geval het schadebedrag van voor de zienswijze en/of bezwaar overeind blijft staan. Daarnaast krijgen aanvragers ook een aanvullende vergoeding voor bijkomende kosten, zoals bijvoorbeeld een vergoeding voor thuisblijven tijdens een schadeopname.¹⁸⁴

Ook het schadecalculatiemodel geeft op een aantal onderdelen blijk van ruimhartigheid. Het IMG calculeert schade namelijk naar het actuele prijspeil en niet naar het prijspeil op het moment van ontstaan van de schade, wat juridisch gezien gebruikelijk is. Daarbij wordt er gecalculeerd per afzonderlijke schade, en bijvoorbeeld niet per gebouw. Hier zit normaal gesproken ook een voordeel in voor schademelders omdat schade vaak ineens hersteld wordt.

Indicaties dat schadeafhandeling aan ruimhartigheid kan winnen

Tegelijkertijd zijn er ook indicaties dat de schadeafhandeling op bepaalde punten juist aan ruimhartigheid kan winnen.

In het algemeen lijkt het IMG binnen het wettelijk kader van de TwG nauwelijks gebruik te maken van zijn bevoegdheid als bestuursorgaan om ook buiten de kaders van het aansprakelijkheidsrecht vergoedingen toe te kennen. Wel constateren wij dat het IMG de grenzen van wat het aansprakelijkheidsrecht toelaat, ten gunste van de gedupeerden opzoekt en (soms ook) oprekt. Een voorbeeld hiervan is de manier waarop het invulling heeft gegeven aan het bewijsvermoeden. Daarbij is van belang dat deze invulling is geaccordeerd door (ihb) de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Andere voorbeelden hiervan komen naar voren bij (de begroting en vergoeding van) immateriële schade.

Het IMG stelt tegen de grenzen van zijn wettelijk mandaat aan te lopen als het gaat om het toepassen van hardheidsclausules of het voeren van zogenaamd 'buitenwettelijk begunstigend beleid': het toekennen van vergoedingen zonder dat daarvoor een grondslag is in het geldende aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht. In de rolopvatting en het optreden van het IMG zijn rechtsgelijkheid en rechtmatigheid dominante waarden.¹⁸⁵ De Onafhankelijke Raadsman

(Aardbevingsschade). De Hoge Raad hint bij de beantwoording van de relevante vraag, vraag 7, echter al wel op andere manieren op deze schadepost af te handelen.

¹⁸⁴ Zie voor een overzicht <https://www.schadedoormijnbouw.nl/schade-gebouw/maatwerk/bijkomende-kosten>

¹⁸⁵ Zie bijvoorbeeld een interview bij RTV Noord als: <https://www.rtvnoord.nl/video/858373/er-komen-grote-verschillen-voor-en-dat-is-bepaald-niet-gewenst>: "Er komen grote verschillen voor en dat is bepaald niet gewenst", aldus bestuursvoorzitter Kortmann van het IMG. Een ander voorbeeld zien we in het jaarverslag van 2021 (p. 6), waarin het IMG over eventuele toekomstige aanvragen voor schadevergoeding voor woningen in de kern van het effectgebied meldt: "We nemen allerlei maatregelen om deze mensen te bereiken en te zorgen dat de afhandeling zo eenduidig mogelijk verloopt." (cursivering AEF)

constateerde zelfs dat er bij het IMG sprake is van “juridificering en bureaucratisering” en concludeerde: “verstikkende voorschriften en processen, in combinatie met juist het ontbreken van kaders, leiden te vaak tot een situatie waar de inwoner de dupe van is.”¹⁸⁶

We constateren dat het IMG zowel in interviews in het kader van dit onderzoek als externe communicatie benadrukt dat haar opdracht is om de schade veroorzaakt door de NAM af te wikkelen. Zo stelt het IMG in zijn jaarverslag over 2021 bijvoorbeeld: “Wij hebben vanuit de wetgever alleen de bevoegdheid gekregen schade te vergoeden die direct aan de bevingen en bodemdaling is toe te schrijven.”¹⁸⁷ Het IMG stelt zo ruimhartig mogelijk te willen opereren *binnen de grenzen* van dit mandaat. Tegelijkertijd biedt dat mandaat dus duidelijke grenzen in de lezing van het IMG, zoals ook blijkt uit het volgende citaat van de bestuursvoorzitter van het IMG, op de website van het IMG.¹⁸⁸

“We pleiten waar we maar kunnen voor een ruimere bevoegdheid, een knelpuntenpot om compensatie te bieden waar we dat nu niet kunnen. Om problemen op te lossen waar we dat nu niet mogen, omdat de wetgeving dat niet toestaat. Natuurlijk wil ik ook de mevrouw of meneer die als enige in de straat niets vergoed kreeg alsnog helpen. Wij mogen dat nu niet, maar ik vind dat we dat als maatschappij wel moeten regelen. Dus pleit ik daarvoor, bij de staatssecretaris en bij de Tweede Kamer.”

Tegen deze achtergrond zien we ook dat het IMG er zelf voor pleit om zijn mandaat te verbreden door ook de mogelijkheid te krijgen te voorzien in *duurzaam herstel* van schades. De huidige grenzen van het wettelijk kader in de TwG bieden volgens het IMG geen ruimte om meer te doen dan het IMG al doet, terwijl dat soms wel wenselijk zou zijn. De oproep van het IMG om ook bij te dragen aan duurzaam herstel is door het kabinet vertaald in een extra taak met bijbehorend budget, om op die manier er voor te zorgen dat schade niet alleen wordt vergoed, maar ook blijvend wordt opgelost (en dus niet terugkeert). Het IMG moet deze taak nog vertalen in zijn uitvoeringsprocessen.

5.4.4 Ruimhartigheid in cijfers

Hieronder presenteren we de relevante cijfers over de ruimhartigheid waarmee het IMG aanvragen behandelt. Hiervoor gaan we in op:

- ▶ de totaal uitgekeerde bedragen schadevergoeding door het IMG;
- ▶ het percentage van besluiten dat is toegekend of afgewezen;
- ▶ het gemiddelde bedrag dat wordt uitgekeerd per toegekend besluit.

Uitgekeerde bedragen in de verschillende regelingen

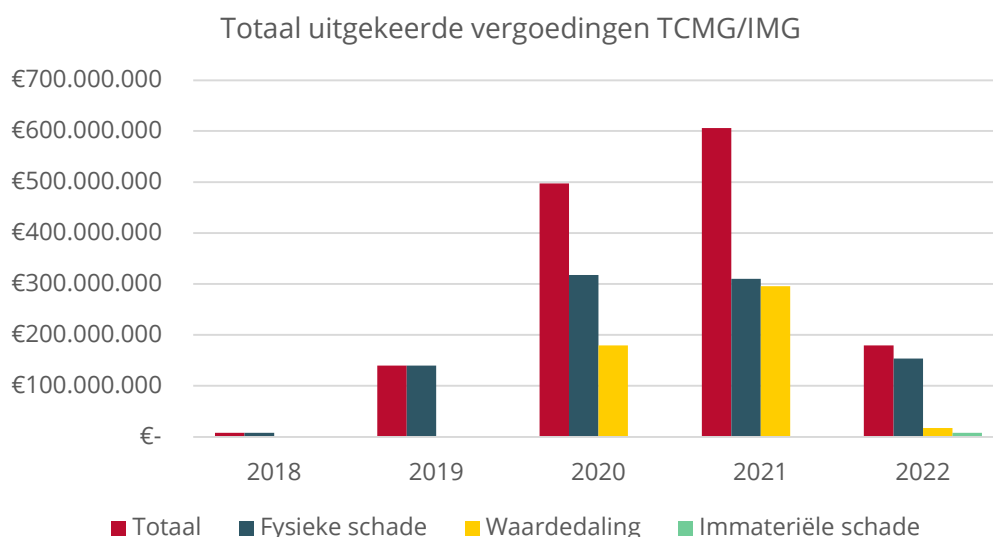
¹⁸⁶ Zie ook het Jaarverslag van de Onafhankelijke Raadsman, p. 33. “Uit de klachten die de Raadsman de afgelopen periode over zowel IMG als NCG heeft ontvangen, komt het beeld naar voren van twee organisaties waar sprake is van steeds verdergaande juridificering en bureaucratisering. Rechtmatigheid en het volgen van papieren processen lijken de boventoon te voeren, terwijl het recht doen aan de inhoud en het gebruiken van gezond verstand op de achtergrond lijken te verdwijnen. Inwoners krijgen hierdoor het gevoel dat het volgen van processen en procedures belangrijker is dan de mensen om wie het gaat, zoals citaat 7 en 8 laten zien. Op papier wordt vaak verkondigd dat de bewoner centraal staat. De (nieuwe) NCG had het zelfs als titel van zijn Plan van aanpak in 2018. Maar in de praktijk merken velen daar weinig van, ondanks het harde werken van de werknemers die met de voeten in de klei staan.”.

¹⁸⁷ Zie ook het Jaarverslag 2021 van het IMG: “[...] Zo hebben wij vanuit de wetgever alleen de bevoegdheid gekregen schade te vergoeden die direct aan de bevingen en bodemdaling is toe te schrijven. Maar schade en problemen laten zich niet altijd zo duidelijk toeschrijven aan dergelijke bodembewegingen, zelfs niet met het wettelijk bewijsvermoeden in de hand. We hebben daarom bij het kabinet gepleit voor aanvullende bevoegdheden en daar is gehoor voor. We verwachten nog dit jaar de ruimte te krijgen om meer problemen op te lossen dan we nu kunnen doen. In de wet heeft het IMG extra bevoegdheden gekregen die het mogelijk maakt aanvullende compensatie te bieden voor constructieve verbeteringen die de kans op nieuwe mijnbouwschade verkleinen, duurzaam herstel genoemd.

¹⁸⁸ <https://www.schadedoormijnbouw.nl/nieuws/bestuursvoorzitter-bas-kortmann-voorzichtig-positief-over-2022>. Zie in dit kader ook het Jaarverslag 2021 van het IMG.

De totale uitgekeerde vergoeding door de TCMG en het IMG laat een duidelijke stijging door de jaren zien. Dit is van bijna € 8 miljoen in 2018 door het TCMG naar ruim € 600 miljoen door het IMG in 2021. Ter vergelijking: de NAM en het CVW hebben in 4,5 jaar (de periode van 16 augustus 2012 tot en met 31 maart 2017) een totaalbedrag van € 404 miljoen voor fysieke schade vergoed.¹⁸⁹

In de figuur en tabel is de verdeling tussen de soorten vergoede schade te zien. In 2018 en 2019 is de totale uitgekeerde vergoeding gelijk aan die voor fysieke schade, omdat de TCMG alleen fysieke schade vergoedde.



Figuur 5.9: Uitgekeerde vergoeding door TCMG en IMG van 2018 tot medio mei 2022

	TCMG				IMG
Totaal uitgekeerde vergoeding	2018	2019	2020	2021	2022 tot medio mei ¹⁹⁰
Totaal	€ 7.709.565	€ 139.523.543	€ 497.000.000	€ 605.805.500	€ 179.100.000
Fysieke schade	€ 7.709.565	€ 139.523.543	€ 317.500.000	€ 309.800.000	€ 153.500.000
Waardedaling	Nvt	Nvt	€ 179.500.000	€ 295.500.000	€ 17.500.000
Immateriële schade	Nvt	Nvt	Nvt	€ 505.500	€ 8.100.000

Tabel 5.2: Uitgekeerde vergoeding door TCMG en IMG

Hiermee komt de totale uitgekeerde vergoeding door het IMG op de volgende bedragen. Dit betekent dat tot medio mei 2022 bijna anderhalf miljard euro aan schadevergoeding is uitgekeerd door de TCMG en het IMG.

Totaal uitgekeerde vergoeding	2018 tot medio mei 2022 ¹⁹¹
Totaal	€ 1.429.138.608

¹⁸⁹ Bron: IMG. 'Schadevergoeding voor Groningers van 2012 tot nu'. Geraadpleegd op 27 juli via <https://www.schadedoormijnbouw.nl/nieuws/schadevergoeding-voor-groningers-van-2012-tot-nu>

¹⁹⁰ Alle data in dit rapport over 2022 is verstrekt door het IMG ten behoeve van de evaluatie. Deze gegevens zijn echter nog niet geverifieerd middels audit zoals gebruikelijk bij bijvoorbeeld een jaarverslag. De cijfers over 2022 zijn dus indicatief.

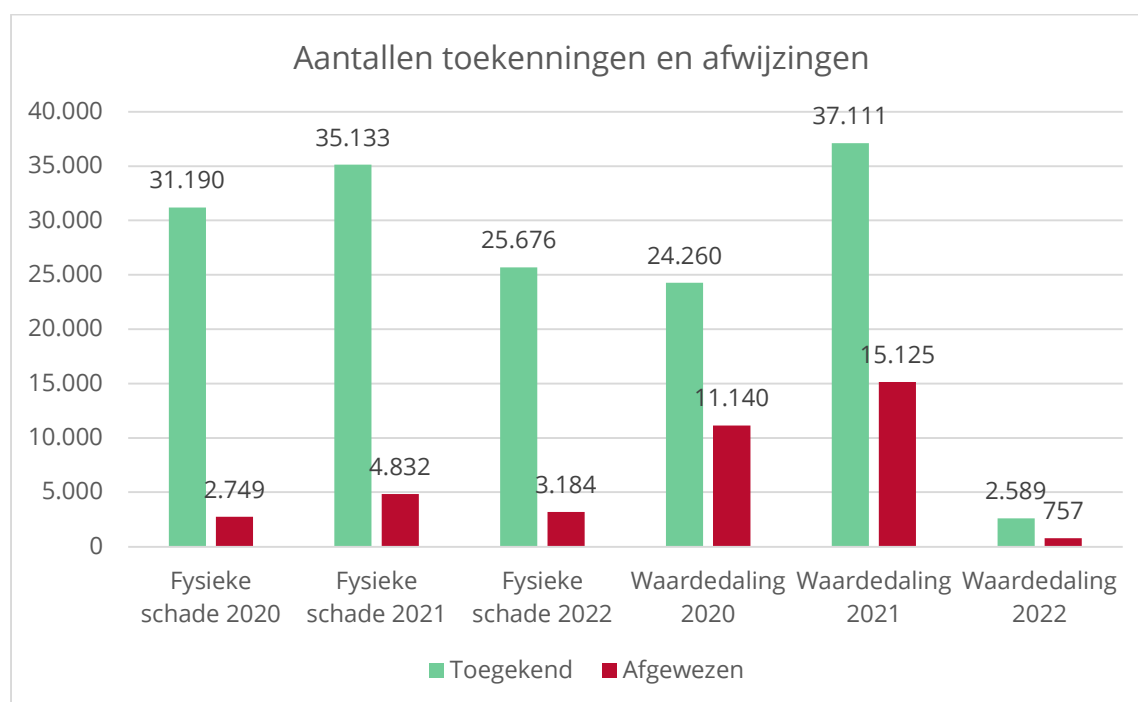
¹⁹¹ Ibid.

Fysieke schade	€ 928.033.108
Waardedaling	€ 492.500.000
Immateriële schade	€ 8.605.500

Tabel 5.3: Totale uitgekeerde vergoeding door TCMG en IMG van 2018 tot medio mei 2022

Percentage toekenningen schadevergoedingen

Een eerste indicator voor ruimhartigheid van schadevergoeding is het aandeel van de besluiten van het IMG dat leidt tot toekenning van schadevergoeding. Het IMG (/TCMG) nam in 2020 en 2021 in totaal 176.854 besluiten over aanvragen tot schadevergoeding. 127.863 besluiten daarvan betroffen een besluit tot uitkering van vergoeding. Onderstaande figuur laat voor de twee grootste schadesoorten waarvoor het IMG vergoedingen uitkeert zien hoeveel besluiten het IMG per jaar nam met een toekenning van schadevergoeding, en hoeveel besluiten het IMG nam die leidden tot een afwijzing van de aanvraag. In deze zijn de getallen voor immateriële schade niet meegenomen, omdat die in het niet vallen bij de aantallen besluiten voor fysieke schade en waardedaling.



Figuur 5.10: Aantal toekenningen en afwijzingen door het IMG in 2020 en 2021

Tabel 5.4 vertaalt deze cijfers in het percentage besluiten waarin sprake was van toekenning van schadevergoeding. Dat laat zien dat in 2020 en 2021 het percentage toekenningen voor fysieke schade rond de 90% schommelde. Ter vergelijking: de NAM kende volgens gegevens van het IMG bij 59% van de schademeldingen voor fysieke schade een vergoeding toe.¹⁹² Wel zien we dat het totale percentage toekenningen daalde in 2020. Dit komt met name door de start van de regeling waardedaling. De VES-regeling is in 2022 van start gegaan en van de 18.814 besluiten zijn 17.636 besluiten toegekend en 1.178 besluiten afgewezen. Dit betreft voornamelijk de eenvoudigere aanvragen. Doordat deze niet meer worden meegeteld in het percentage toegekende besluiten voor

¹⁹² IMG. Schadevergoeding voor Groningers van 2012 tot nu. Geraadpleegd op 27 juli
<https://www.schadedoormijnbouw.nl/nieuws/schadevergoeding-voor-groningers-van-2012-tot-nu>

fysieke schade, is hier vanaf 2022 ook een daling in de toegekende besluiten te zien. De meer eenvoudige aanvragen worden namelijk afgedaan in het kader van de VES-regeling.

	TCMG			IMG	
Percentage toegekende besluiten	2018	2019	2020	2021	2022 tot medio mei ¹⁹³
Totaal	85,03%	95,89%	79,97%	78,38%	89,65%
Fysieke schade	85,03%	95,89%	91,90%	87,91%	80,03%
Waardedaling	Nvt	Nvt	68,53%	71,04%	77,38%
Immateriële schade	Nvt	Nvt	Nvt	89,42%	83,56%
VES-regeling	Nvt	Nvt	Nvt	Nvt	93,74%

Tabel 5.4: Percentage toegekende besluiten door het IMG

Hoogte van de door het IMG uitgekeerde schadevergoedingen

Een volgende indicator voor ruimhartigheid is de hoogte van de vergoedingen die het IMG uitkeert. Tabel 5.5 bevat de gemiddelde hoogte van de door het IMG uitgekeerde vergoedingen. Die tabel laat zien dat de gemiddelde vergoeding iets is gedaald in de periode dat het IMG bestaat. Dit komt met name door een daling in de gemiddelde hoogte van de vergoeding voor fysieke schade. Het verschil van deze vergoeding komt door de herijking van het beoordelingskader, waardoor in de randgebieden meer schades zijn afgewezen en waardoor bij toekenning een lager bedrag is vergoed.

	TCMG			IMG	
Gemiddelde vergoeding per besluit tot toekenning	2018	2019	2020	2021	2022 tot medio mei ¹⁹⁴
Totaal	€ 3.659	€ 6.914	€ 8.963	€ 8.365	€ 5.768
Fysieke schade	€ 3.659	€ 6.914	€ 10.179	€ 8.818	€ 5.978
Waardedaling	Nvt	Nvt	€ 7.399	€ 7.963	€ 5.230
Immateriële schade	Nvt	Nvt	Nvt	€ 2.991	€ 3.994

Tabel 5.5: Gemiddelde vergoeding per toegekend besluit door het IMG

Vergelijking met uitgekeerde vergoedingen door de NAM/CVW

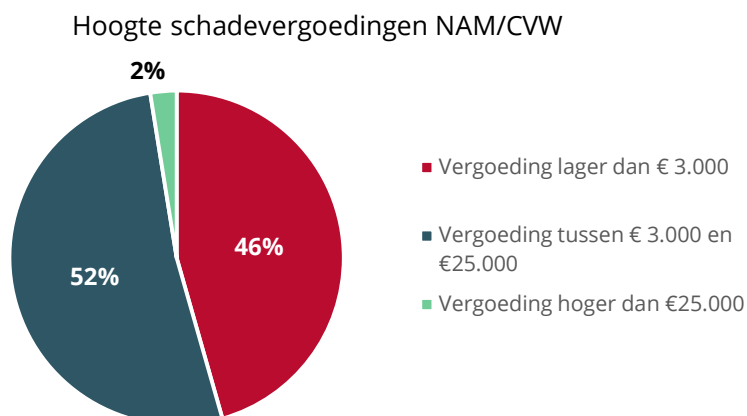
In dit verband is een vergelijking met de hoogte van de schadevergoedingen die de NAM/CVW uitkeerde op zijn plaats. Uit cijfers van het IMG blijkt dat bij een positief besluit tot schadevergoeding voor een fysieke schade bij de NAM de gemiddelde vergoeding € 6.220 bedroeg.¹⁹⁵ Dit is substantieel lager dan de vergoedingen die het IMG uitkeert. In februari van 2017 had de NAM 85% van de in

¹⁹³ Ibid.

¹⁹⁴ Alle data in dit rapport over 2022 is verstrekt door het IMG ten behoeve van de evaluatie. Deze gegevens zijn echter nog niet geverifieerd middels audit zoals gebruikelijk bij bijvoorbeeld een jaarverslag. De cijfers over 2022 zijn dus indicatief.

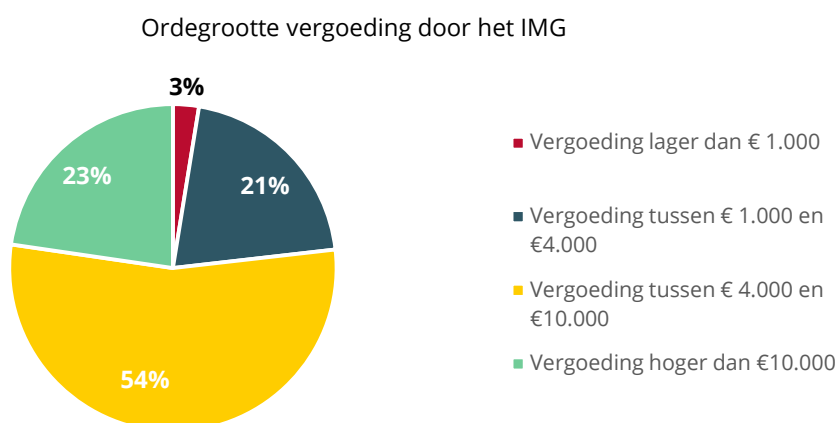
¹⁹⁵ <https://www.schadedoormijnbouw.nl/nieuws/schadevergoeding-voor-groningers-van-2012-tot-nu>

totaal 77.175 schademeldingen afgehandeld.¹⁹⁶ In deze groep was de hoogte van de schadevergoedingen als volgt:



Figuur 5.11: Hoogte vergoeding voor fysieke aardbevingsschade door de NAM en het CVW van 2002 tot februari 2017

De vergelijking met het IMG is moeilijk te maken, omdat het IMG een andere schaal gebruikt voor de ordegrootte van uitgekeerde schadevergoedingen. Om toch een beeld te geven van de verschillen, staat hieronder de verdeling bij het IMG. Hieruit blijkt in elk geval dat de vergoedingen van de NAM voor 46% lager dan € 3.000 waren, terwijl het IMG in slechts 24% van de gevallen een vergoeding lager dan € 4.000 uitkeert.



Figuur 5.12: Ordegrootte schadevergoeding door het IMG¹⁹⁷

Ook is er een verschil tussen de vergoeding tussen IMG en de NAM in de randgebieden. In het randgebied waar ten hoogste een trillingssnelheid van 8,5 mm/s is geweest, voornamelijk na de Huizinge beving van 2012, staan zo'n 242.500 woningen.¹⁹⁸ Op circa 80.500 adressen werd schade gemeld bij de NAM of later bij het IMG. Bij de NAM werd schade gemeld op ongeveer 20.500 adressen. De NAM wees 40% van die schades af. In totaal is € 95,9 miljoen in dat gebied vergoed. Dat is een gemiddelde vergoeding van € 2.761. Bij het IMG werd op zo'n 60.000 adressen schade gemeld.

¹⁹⁶ NAM. 2017. Factsheet schadeafhandeling.

¹⁹⁷ IMG. Online Dashboard, geraadpleegd op 26 juli 2022.

¹⁹⁸ IMG. Schadevergoeding voor Groningers van 2012 tot nu. <https://www.schadedoormijnbouw.nl/nieuws/schadevergoeding-voor-groningers-van-2012-tot-nu>

Het IMG wees ongeveer 7% van die aanvragen af. Het IMG vergoedde in totaal € 404,4 miljoen, met een gemiddelde van €8.800. Sinds de herijking van het beoordelingskader is dat gemiddelde gedaald naar € 3.700 en is het aantal afwijzingen gestegen naar 28%.

5.4.5 Doelgroepbereik

Onderdeel van de onderzoeksvragen voor deze evaluatie is de vraag of in de uitvoering van de TwG de doelgroep volledig wordt bereikt. Om deze vraag te kunnen beantwoorden, is het allereerst nodig om vast te stellen hoe de TwG de 'doelgroep' definieert. Uit de TwG volgt dat de doelgroep bestaat uit iedereen die schade (in welke vorm dan ook) heeft ondervonden als gevolg van bodembeweging door de gaswinning uit het Groningenveld of de gasopslag bij Norg. Dit wordt door de TwG ingeperkt doordat het IMG geen schadeverzoeken mag afhandelen van gedupeerden die zich tot de NAM hebben gewend.¹⁹⁹

Inkadering van de doelgroep door het IMG en rechtsvoorgangers

De TwG geeft niet precies aan waar er sprake is van vormen van schade door gaswinning in het Groningenveld of de gasopslag in Norg. Om te bepalen of de doelgroep wordt bereikt, dient er dus een nadere operationalisering te worden gemaakt van de doelgroep. Dat heeft het IMG voor de verschillende regelingen gedaan, op basis van diverse onderzoeken en adviezen van onafhankelijke commissies.²⁰⁰ Voor de regeling fysieke schade gebeurt dit ook via het bewijsvermoeden en het beoordelingskader dat in dit verband wordt gehanteerd (aan de hand hiervan wordt nader ingekleurd binnen welke geografische afbakening de schade van inwoners naar haar aard redelijkerwijs schade door beweging van de bodem als gevolg van de mijnbouwexploitatie zou kunnen zijn).

Een consequentie van het bewijsvermoeden is dat, zodra het van toepassing is, de aanvragers waarvan niet met (voldoende) zekerheid kan worden vastgesteld dat de fysieke schade is veroorzaakt door gaswinning, maar er geen evident en aantoonbaar andere oorzaak voor de schade kan worden aangewezen, óók binnen de doelgroep vallen. Ofwel: het bewijsvermoeden brengt met zich dat sommige inwoners waarvan niet kan worden bewezen is of gaswinning hun schade heeft veroorzaakt, binnen de doelgroep vallen.

Ook voor de regeling waardedaling is de doelgroep ingekaderd: op basis van onafhankelijk onderzoek is vastgesteld voor welke postcodegebieden er sprake is van waardedaling. Begin 2022 is er nieuw onderzoek uitgevoerd om de methode te actualiseren.²⁰¹ Voor immateriële schade zijn woonplaatsen aangewezen waarbinnen inwoners aanspraak kunnen maken op de regeling. Om aanspraak te kunnen maken op de regeling, moeten inwoners aan een aantal voorwaarden voldoen (zie hierover par. 2.5.2).

Bereik van de doelgroep per regeling

Voor *fysieke schade* schatte het IMG in 2020 de potentiële omvang van de doelgroep op 287.000 woningen: het aantal woningen in het toenmalige effectgebied.²⁰² In 2020 waren er in totaal, inclusief de periode waarin de NAM/CVW verantwoordelijk waren voor de afhandeling van schade, voor

¹⁹⁹ Al is hier één keer een uitzondering op gemaakt, door het IMG aanvullende compensatie uit te laten keren voor inwoners die al een vergoeding voor waardedaling van hun woning hadden ontvangen van de NAM.

²⁰⁰ Zoals de Adviescommissie waardedaling (onder voorzitterschap van mr. A. Hammerstein) en de Adviescommissie onder voorzitterschap van prof. mr. A. Verheij over de vergoeding van immateriële schadeling.

²⁰¹ <https://www.schadedoormijnbouw.nl/nieuws/nieuw-onderzoek-waardedaling-woningen-afgerond>.

²⁰² <https://www.schadedoormijnbouw.nl/nieuws/img-1-miljoen-schades-vastgelegd>.

100.000 woningen schademeldingen gedaan. In de periode 2018-2021 ontvingen TCMG en IMG 141.000 meldingen van fysieke schade.²⁰³ Het IMG merkt in dit kader op dat er in het bevingengebied nog bijna 200.000 woningen liggen waarvoor sinds de beving van Huizinge in 2012 nog nóóit een schadevergoeding is aangevraagd. Met name voor de woningen die middenin het aardbevingsgebied liggen is er een aanzienlijke kans dat er niet-afgehandelde mijnbouwschade aanwezig is.²⁰⁴ Ook heeft onderzoek uitgewezen dat op 17.700 adressen uit het NCG-bestand nog geen schademelding is gedaan, terwijl de kans dat ook hier sprake is van schade zeer reëel is.²⁰⁵

Het is lastig om hieruit een harde bevinding over het bereik van de doelgroep te destilleren, aangezien niet is vast te stellen hoeveel woningen daadwerkelijk schade hebben ondervonden. Wel wijzen we er in dit kader op dat uit gesprekken met (bewoners)organisaties naar voren komt dat het midden- en kleinbedrijf en agrarische ondernemers nog onvoldoende bereikt worden door het IMG. Dit kunnen we echter niet staven met cijfers.

Voor *waardedaling* geldt dat het gebied waarin volgens (onderzoek in opdracht van) het IMG sprake is van waardedaling telt ongeveer 90.000 tot 95.000 woningen. Daarbij komen niet alle woningen in aanmerking voor schadevergoeding omdat er voor sommige woningen sprake is van een (collectieve) civielrechtelijke procedure tegen de NAM. Dit betreft ongeveer 30.000 woningen. De potentiële doelgroep voor waardedaling telt daarmee ruim 60.000 woningen. In de meeste gevallen is daarbij sprake van twee rechthebbenden, waardoor het IMG rekent op een potentieel totaal van 120.000 aanvragen.²⁰⁶ Tot medio 2022 zijn er ongeveer 100.000 aanvragen bij het IMG ingediend voor de waardedalingsregeling.²⁰⁷ Daarmee lijkt het bereik van de doelgroep voor deze regeling goed.

De regeling voor *immateriële schade* is sinds november 2021 opengesteld. Het IMG verwacht enkele tienduizenden aanvragen voor deze regeling.²⁰⁸ De regeling wordt gefaseerd opengesteld voor inwoners van diverse gemeenten, zodat het IMG redelijke doorlooptijden kan blijven garanderen en overbelasting voorkomt. Eind 2023 is openstelling van de regeling voor de laatste gemeenten voorzien. In juli 2022 zijn er circa 17.000 aanvragen gedaan voor deze regeling.²⁰⁹ Omdat de regeling gefaseerd wordt opengesteld, is het moeilijk om te zeggen in hoeverre de doelgroep voor deze regeling al dan niet wordt bereikt.

Daarnaast zijn er ook nog andere vormen van schade (zoals omzetsderving van ondernemers en overige schade) die het IMG vergoedt, maar waarvoor geen aparte regelingen zijn opgesteld. Het is niet mogelijk om een onderbouwde uitspraak te doen over de mate waarin deze doelgroepen worden bereikt, omdat de omvang van de doelgroep niet vast te stellen is.

5.4.6 Ervaren ruimhartigheid

Vragenlijst

In de vragenlijst is respondenten gevraagd naar de mate waarin zij schadevergoeding door het IMG als ruimhartig ervaren. Onderstaande figuur laat de reacties op die vraag zien van de groep

²⁰³ Jaarverslag IMG 2021, p. 4.

²⁰⁴ Jaarverslag IMG 2021, p. 6.

²⁰⁵ Evaluatie samenwerking IMG-NCG (2021), p. 2.

²⁰⁶ <https://www.schadedoormijnbouw.nl/nieuws/fasering-en-postcodes-waardedalingsregeling-bekend>

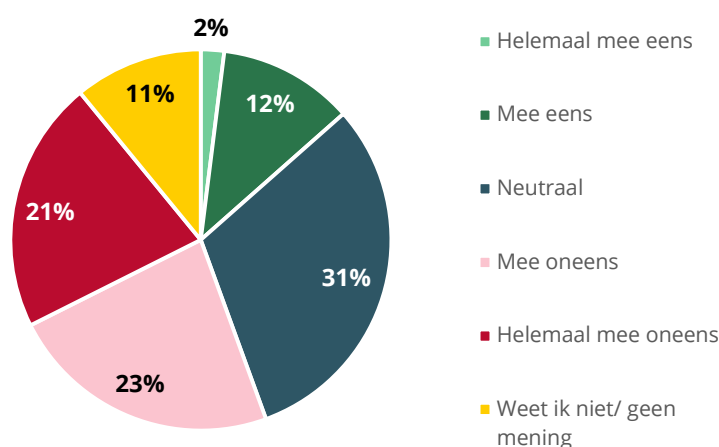
²⁰⁷ Jaarverslag IMG 2021.

²⁰⁸ <https://www.schadedoormijnbouw.nl/immateriele-schade/wanneer-aanvragen>

²⁰⁹ Online dashboard IMG, geraadpleegd in juli 2022 - https://www.schadedoormijnbouw.nl/dashboard?topic=immateriele_schade

respondenten die ervaring heeft met een aanvraag bij het IMG.²¹⁰ De resultaten laten zien dat maar een klein deel van de respondenten het (helemaal) eens is met deze stelling (14%). Een substantieel van de respondenten (44%) is het (helemaal) niet eens met de stelling.

Het IMG compenseert schade ruimhartig (N=713)



Figuur 5.13: Antwoorden op de stelling: "Het IMG compenseert schade ruimhartig"

Een verdere analyse van de antwoorden op deze vraag laat zien dat groepen respondenten verschillen in hun opvatting over de ruimhartigheid van het IMG. Respondenten met één keer schade zijn gemiddeld minder negatief (gemiddelde score 2,7) over ruimhartigheid dan respondenten met meerdere schades (gemiddelde score 2,32).²¹¹ Ook is, niet geheel verrassend, te zien dat respondenten die geen vergoeding hebben ontvangen beduidend negatiever zijn over de ruimhartigheid van het IMG dan respondenten die wel een vergoeding hebben ontvangen (gemiddelde score 1,08).²¹²

Beelden uit interviews

Uit de interviews blijkt dat de indicaties van ruimhartigheid die we eerder in dit hoofdstuk schetsten, niet altijd worden herkend. Bij inwoners en andere geïnterviewden zoals de Nationale Ombudsman wordt een beeld geschetst van een IMG dat vooral op een rechtmatige toepassing van kaders is gericht.

Zo wordt de inzet van de trillingstool door onder meer bewoners(organisaties) met scepsis beschouwd. Zij zien de trillingstool als een instrument dat het toepassingsbereik van het bewijsvermoeden inperkt. In dit verband worden door bewoners voorbeelden aangehaald van mensen die na aanpassing van het beoordelingskader ineens niet meer in aanmerking kwamen voor een vergoeding van soortgelijke schade als bureaus die dat een paar maanden geleden nog wel kregen. Bewoners vragen zich af waarom het IMG in dat soort gevallen niet alsnog schade uitkeert vanuit het oogpunt van ruimhartigheid.

²¹⁰ De vraag is ook gesteld aan de gehele groep respondenten, waartoe ook respondenten behoren die geen aanvraag hebben ingediend bij het IMG. In de totale groep respondenten geeft 40% 'weet ik niet' als reactie. We beschouwen deze resultaten daarom hier als minder relevant dan die van de groep respondenten die daadwerkelijk ervaring heeft bij het IMG.

²¹¹ Via een t-toets, significant met een 99%-betrouwbaarheidsinterval.

²¹² Getoetst door een vergelijking te maken binnen de groep aanvragers van de maatwerkprocedure voor fysieke schade. Resultaten significant met een 99%-betrouwbaarheidsinterval, via een t-toets.

In het verlengde hiervan is een deel van de bewoners(organisaties) kritisch op het feit dat bepaalde schades niet worden vergoed door het IMG. Volgens hen gaat het IMG te restrictief om met bijvoorbeeld schade door diepe bodemdaling, funderingsschade en gestapelde mijnbouwschade. Zij verwachten hier een ruimhartigere benadering van het IMG. Hierbij wordt overigens wel positief gereageerd door bewoners(organisaties) dat het IMG mogelijkheden krijgt om te werken aan duurzaam herstel, alhoewel de meesten van mening zijn dat dit veel eerder had gemoeten.

5.4.7 Samenvatting

- In de TwG is niet gedefinieerd wat precies onder ruimhartigheid wordt verstaan. In de praktijk zien we dat er bij het IMG, bewoners en andere betrokken partijen verschillende visies bestaan op wat ruimhartigheid behelst. Daarbij wordt er vaak meer verwacht van ruimhartigheid dan in de opvatting van het IMG, waarin ook rechtmatigheid een belangrijke plaats inneemt: eerst moet worden vastgesteld of er sprake is van schade als gevolg van gaswinning (bij fysieke schade aan gebouwen of werken speelt art. 6:177a BW hierbij een belangrijke rol).
- In het optreden van het IMG zien we desalniettemin verschillende indicaties van ruimhartigheid. Zo is het beoordelingskader zo vormgegeven dat ook als schade wordt gemeld op een locatie met kleine kans op aardbevingsschade, het wettelijk bewijsvermoeden van toepassing is. Eveneens zijn de criteria voor weerlegging van het wettelijk bewijsvermoeden ten gunste van de gedupeerden aangescherpt. Ook in de vormgeving van de regelingen voor waardedaling en immateriële schade zien we indicaties van ruimhartigheid. Het IMG zoekt ten behoeve van een ruimhartige schadeafhandeling aldus de grenzen van het civiele aansprakelijkheidsrecht op.
- Tegelijkertijd constateren we dat het IMG in zijn rol opvatting vasthoudt aan de grenzen van het civiele aansprakelijkheidsrecht, en weinig tot geen ruimte ervaart c.q. neemt om ook *buiten* die kaders vergoedingen uit te keren. Het IMG geeft aan dat de huidige wettelijke kaders daarvoor geen ruimte bieden, en heeft onder meer gepleit voor instelling van een 'knelpuntenpot' om in meer gevallen dan nu mogelijk is in compensatie te kunnen voorzien.
- TCMG en IMG hebben gecombineerd bijna 1,5 miljard euro schadevergoeding uitgekeerd.
- Het IMG neemt bij ongeveer 90% van de meldingen voor fysieke schade een positief besluit tot schadevergoeding. Dit is significant hoger dan in de periode dat de NAM schade afhandelde: toen lag het percentage toekenning op ongeveer 59%. Bij waardedaling ligt het percentage toekenningen door het IMG lager: 68% in 2020 en 55% in 2021.
- De hoogte van schadevergoeding door het IMG ligt op gemiddeld tussen de € 9.000 en € 10.000 voor fysieke schade, versus circa € 7.500 voor waardedaling en ca. € 3.000 voor immateriële schade. Ten tijde van schadeafhandeling door NAM/CVW lag de gemiddelde vergoeding voor fysieke schade gemiddeld op € 6.220.
- Het doelgroepbereik van de schadeafhandeling verschilt per regeling. Het is lastig vast te stellen in hoeverre de doelgroep 'volledig' wordt bereikt. Wel kan worden opgemerkt dat een groot deel van de doelgroep voor de waardedalingregeling lijkt te zijn bereikt op grond van de schattingen van het IMG over de omvang van de doelgroep. De regeling voor immateriële schade wordt gefaseerd opengesteld, waardoor deze doelgroep nog niet volledig is bereikt. Voor fysieke schade schatte het IMG in 2020 de potentiële omvang van de doelgroep op 287.000 woningen: het aantal woningen in het toenmalige effectgebied. In de periode 2018-2021 ontvingen TCMG en IMG 141.000 meldingen van fysieke schade. Wel stelt het IMG dat er in het bevingengebied nog bijna 200.000 woningen liggen waarvoor sinds de beving van Huizinge in 2012 nog nooit een schadevergoeding is aangevraagd.

- Gedupeerden ervaren de schadeafhandeling door het IMG overwegend als onvoldoende ruimhartig; maar 14% van de respondenten die een aanvraag heeft ingediend bij het IMG is het (helemaal) met deze stelling dat het IMG schade ruimhartig afhandelt. Hierbij is er met name kritiek op de opstelling van het IMG die als formalistisch wordt ervaren, de inperking van het IMG in de schades die worden vergoed en de inzet van het beoordelingskader en de trillingstool. De ingangseisen voor schadevergoeding zouden volgens bewonersorganisaties ruimer moeten worden afgesteld. Casussen die in dit verband door gedupeerden naar voren worden gebracht zien vooral op schadegevallen waarvan het oordeel wordt gevelde 'geen mijnbouwschade', maar waarvan aanvragers het gevoel hebben dat dat niet onomstotelijk vaststaat (denk aan diepe bodemdaling, schade door cumulatie van kleine bevingen, etc.).

5.5 Menselijke maat in schadeafhandeling

5.5.1 Inleiding

Het IMG heeft opdracht om schade af te handelen 'met oog voor de menselijke maat'. Dit is een begrip dat ruim te interpreteren is. Wij beschouwen het op deze plek met name als een opdracht aan het IMG om in zijn werkwijzen en procedures "recht te doen aan de belangen van burgers" en rekening te houden met "verschillen in het doenvermogen van burgers".²¹³ Een IMG dat oog heeft voor de menselijke maat is dus toegankelijk, benaderbaar, communicatief en heeft aandacht voor de persoonlijke omstandigheden van burgers. In dit kader wordt vaak gesproken van het centraal stellen van, of redeneren vanuit, de burger.²¹⁴

We beschrijven hier de volgende onderwerpen:

- ▶ Menselijke maat in de werkwijzen en procedures van het IMG;
- ▶ Menselijke maat in communicatie;
- ▶ Ervaringen met de menselijke maat.

5.5.2 Menselijke maat in de werkwijzen en procedures van het IMG

Invulling IMG

In de manier waarop het IMG zijn werkwijzen heeft ingericht, zien we een aantal voorbeelden van aandacht voor de menselijke maat. Het IMG wijst, ten eerste, aan alle aanvragers een persoonlijke zaakbegeleider toe. Deze zaakbegeleiders zijn het persoonlijke aanspreekpunt voor burgers die een aanvraag bij het IMG indienen. Aanvragers ontvangen de persoonlijke contactgegevens van deze zaakbegeleider en kunnen gedurende het hele proces van aanvraag tot besluit bij hem of haar terecht met vragen. Zo hoeven zij geen gebruik te maken van de algemene communicatiekanalen, maar is er een vertrouwd gezicht. Ook als aanvragers een zienswijze willen indienen, kan dit via een

²¹³ Deze definitie is gebaseerd op die van de Tijdelijke Commissie Uitvoering van de Tweede Kamer. Die omschrijft de 'menselijke maat' als volgt: "recht doen aan de belangen van burgers bij de totstandkoming en uitvoering van beleid, wet- en regelgeving. Het begrip "doenvermogen" van burgers, geïntroduceerd door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), hangt hier nauw mee samen. De term drukt uit dat burgers niet alleen de wet moeten kennen, maar hem ook moeten «kunnen»: ze moeten ernaar kunnen handelen. Een overheid die oog heeft voor de menselijke maat, houdt er rekening mee dat niet iedereen dat onder alle omstandigheden kan. Doenvermogens kunnen tijdelijk sterk teruglopen, bijvoorbeeld bij een echtscheiding, verlies van een naaste, werkloosheid, schulden of langdurige armoede, maar ze kunnen ook structureel minder zijn door bijvoorbeeld laaggeletterdheid, een lager IQ of digibetisme."

²¹⁴ Zie ook de jaarrapportage van de Onafhankelijke Raadsman 2020-2021: "Zet de bewoner nu eindelijk eens echt centraal. Denk niet louter vanuit Inzet IMG processen, procedures en beleid, maar bedenk wat voor een inwoner belangrijk is."

telefoontje of mailtje naar de zaakbegeleider – een formele brief is niet nodig. De zaakbegeleider is ook aanwezig bij de schadeopname bij aanvragers thuis.

Een tweede keuze die het IMG heeft gemaakt is de inrichting van 15 laagdrempelige fysieke steunpunten in de gehele regio. Deze steunpunten zijn een aantal dagdelen per week open voor inwoners met vragen over schade en de regelingen van het IMG. Ze zijn mede bedoeld om de verschillende schaderegelingen van het IMG “proactief onder de aandacht te brengen.”²¹⁵ Op de steunpunten zijn zaakbegeleiders aanwezig, die inwoners kunnen helpen om een aanvraag in te dienen voor schadevergoeding bij het IMG. Een afspraak maken is niet nodig. De steunpunten krijgen maandelijks enkele honderden bezoekers.²¹⁶

Behalve via de steunpunten en advertenties in lokale nieuwsbladen probeert het IMG ook op andere manieren inwoners te bereiken die de weg naar het IMG (nog) niet weten te vinden. Zo kunnen (onder andere) ook burgers bereikt worden die beperkt in staat zijn om procedures en regelingen te begrijpen of een aanvraag in te dienen.²¹⁷ Zo zijn er in het afgelopen jaar voor het eerst gerichte ‘aanbelacties’ geweest, waarin IMG-medewerkers in bepaalde wijken in het aardbevingsgebied bij burgers hebben aangebeld om te vragen of zij bekend zijn met de regelingen van het IMG, en of zij hulp nodig hebben bij het indienen van een eventuele aanvraag. In de open antwoorden van de online vragenlijst blijkt dat er inwoners zijn die dit op prijs stellen: *“Het IMG heeft ons benaderd met een informatiemap, omdat wij geen schademelding hebben ingediend tot dusver. Wij waarderen het initiatief en overwegen nog contact op te nemen met het IMG hierover.”*

Tot slot zien we in dit kader dat het IMG ook samenwerkt met het NCG om bewoners met samenloop van schade en versterking zoveel mogelijk te ontzorgen. Sinds september 2019 is er een samenwerkingsconvenant met NCG. Recent is de samenwerking geëvalueerd.²¹⁸ Uit het onderzoek blijkt ook dat bewoners en maatschappelijke organisaties de positieve resultaten die worden behaald met de samenwerking nog niet (voldoende) ervaren. Daarom zijn er nieuwe stappen geïdentificeerd om de zogenaamde ‘één-loketgedachte’ van NCG en IMG verder vorm te geven. Onderdeel daarvan was o.a. de oprichting van een interventieteam om vastgelopen dossiers aan te pakken.

Ervaringen van betrokkenen

In de gesprekken met onder meer bewoners(organisaties) en gemeenten halen we een gemêleerd beeld op. We zien bij de meeste gesprekspartners waardering voor maatregelen als steunpunten, aanbeldacties en de zaakbegeleiders. Ten aanzien van de zaakbegeleiders wordt overigens wel door een aantal bewoners opgemerkt dat deze in eenvoudige dossiers goed functioneren, maar dat ze in geval van complexere dossiers over te weinig kennis en/of mandaat beschikken om goed te kunnen helpen, omdat ze vooral procesmatig kunnen begeleiden, maar geen inhoudelijke hulp kunnen bieden over de inhoud van de aanvraag.

Tegelijkertijd is een deel van gesprekspartners kritisch over wat zij als een juridische, formalistische houding van het IMG ervaren, in werkwijzen en procedures waarin ruimte zou moeten zijn voor de menselijke maat. Dit komt voornamelijk ter sprake in die gevallen waar bewoners met hun aanvraag

²¹⁵ Jaarverslag IMG 2021, p. 42.

²¹⁶ Ibid.

²¹⁷ In het jaarverslag over 2021 (p. 6) schrijft het IMG dat er in het bevinggebied bijna 200.000 woningen liggen waarvoor sinds de beving van Huizinge in 2012 nog nooit een schadevergoeding is aangevraagd. “Circa 37.500 woningen liggen zelfs middenin het bevinggebied en de kans is daar nog groter dat er niet-afgehandelde mijnbouwschade aanwezig is die dit jaar alweer 10 jaar oud is. We nemen allerlei maatregelen om deze mensen te bereiken en te zorgen dat de afhandeling zo eenduidig mogelijk verloopt.”

²¹⁸ Evaluatie samenwerking NCG-IMG, d.d. november 2021

niet exact binnen de huidige procedures vallen. Daarbij is de ervaring van gesprekspartners dat de werkwijzen van het IMG niet starten vanuit het uitgangspunt 'hoe de bewoner kan worden geholpen met een vraag c.q. probleem', maar primair vertrekken vanuit het aanbod van de eigen kaders en regelingen van het IMG ("U kunt deze aanvraag indienen mits u aan deze voorwaarden voldoet"). Zeker over gebouwen waarin sprake was van samenloop van schade en versterking wordt genoemd dat het IMG afgelopen jaren vooral redeneerde vanuit eigen procedures en weinig stuurde op een integrale oplossing voor bewoners.

Ook benoemen gesprekspartners dat het IMG nog niet altijd aandacht heeft voor verschillen in het doenvermogen van burgers, doordat het bijvoorbeeld strikte termijnen voor zienswijzen hanteert (en geen overschrijding toestaat, tenzij uitstel wordt aangevraagd door de bewoner), terwijl het zelf zijn streeftermijnen in veel gevallen niet haalt. In de vragenlijst geeft een respondent bijvoorbeeld aan: *"Het IMG heeft 2 maanden nodig gehad om adviesrapport op te stellen (125 schades met een veelvoud aan scheuren), wij hadden 3 weken de tijd om een zienswijze in te dienen."*

5.5.3 Menselijke maat in communicatie

Inzet IMG

De communicatie van het IMG kan een middel zijn om blijf te geven van aandacht voor de menselijke maat. We zien dat het IMG zich inspant om in zijn communicatie aan te sluiten bij de behoeften en de positie van burgers. De keuze om communicatie zo veel mogelijk via persoonlijke zaakbegeleiders plaats te laten vinden is daarvan een goed voorbeeld. Ook zien we dat het IMG op zijn website veel informatie en achtergrond aanbiedt over zijn regelingen. Het valt op dat de website veel vragen en antwoorden bevat en procedures en voorwaarden in detail zijn toegelicht. Het IMG spant zich ook zichtbaar in om zo transparant mogelijk te communiceren over de resultaten van onderzoeken die het laat uitvoeren en de wijzigingen in regelingen of criteria die daaruit voortvloeien. Daarbij valt het op dat het IMG er bewust voor kiest om bezoekers van zijn website te laten reageren op nieuwsberichten. Dat zorgt regelmatig voor tientallen of honderden, vaak kritische, reacties, die ook vaak tot reacties of toelichting van het IMG leiden.

Beelden van betrokkenen

In gesprekken komen op het gebied van communicatie een aantal aandachtspunten naar voren. Ten eerste geven zowel bewoners(organisaties) als het IMG zelf aan dat de begrijpelijkheid van de communicatie, zoals formele brieven over besluiten, kan worden verbeterd. Het IMG ziet het als een opgave om een brug te slaan tussen de juridische inhoud van zijn procedures en besluiten en de belevingswereld van burgers. Daar slaagt het nu volgens een aantal medewerkers die we spraken nog niet altijd voldoende in.

Een tweede aandachtspunt gaat over de mate waarin het IMG in staat is om vragen van burgers over de voortgang van de afhandeling van hun verzoek te beantwoorden. De Onafhankelijke Raadsman is eveneens kritisch op dit punt in zijn jaarverslag over 2020-2021. In die periode ontving de Raadsman meerdere meldingen van "inwoners die proberen te achterhalen wat de status is van hun schadedossier of waarom de afhandeling van hun schade-aanvraag vertraging oploopt. Inwoners stellen hier vragen over aan het IMG middels telefoon en/of e-mail, maar krijgen moeilijk en soms zelfs geen antwoord."²¹⁹ Uit gesprekken met het IMG blijkt dat het IMG zelf ook op dit punt nog streeft naar verbetering. Het IMG noemt dan met name het inzicht dat het aanvragers kan bieden in

²¹⁹ Onafhankelijke Raadsman, Klachten over de afhandeling van schade en versterking als gevolg van gaswinning in Groningen, Jaarrapportage 2020-2021, p. 15

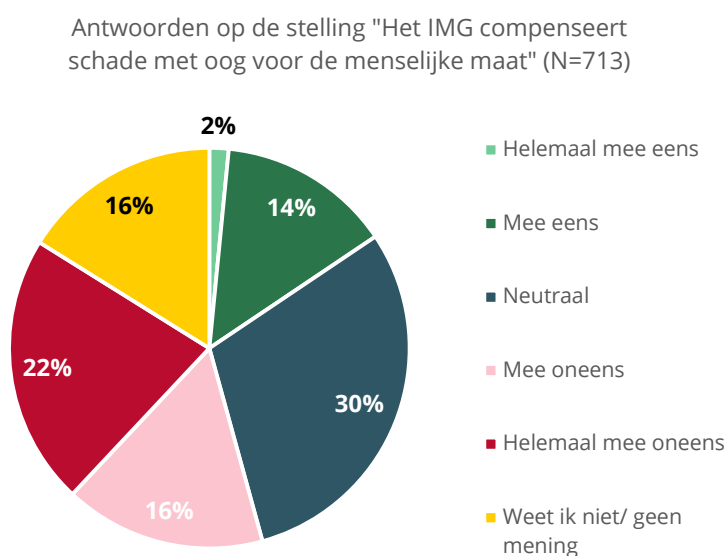
de status van hun aanvraag en de verwachte doorlooptijd. Het is voor zaakbegeleiders nu vaak lastig om aan burgers aan te geven op welke termijn zij een besluit kunnen verwachten, omdat het interne zaakbehandelingssysteem hier niet altijd inzicht in biedt.

Een laatste, meer algemeen aandachtspunt in het kader van communicatie en toegankelijkheid is dat vrijwel alle gesprekspartners (inclusief het IMG) meegeven dat het voor inwoners in het aardbevingsgebied een uitdaging is om hun weg te vinden naar de verschillende instanties en regelingen die zij uitvoeren. Dit kwam ook al eerder naar voren in onderzoek van Gronings Perspectief en signalen van de Nationale Ombudsman.²²⁰ Bewoners kunnen de verschillende instanties die actief zijn (geweest) in het gebied - zoals de NAM, CVW, TCMG, NCG, NPG, IMG, SNN, etc. - lastig uit elkaar houden. En bewoners hebben vaak nog minder overzicht op de wirwar van regelingen en vangnetten waar ze gebruik van zouden kunnen maken. Naast hetgeen het IMG aanbiedt is er bijvoorbeeld ook de €10.000-regeling van SNN, de regeling bijzondere situaties (van de commissie Bijzondere situaties) en het interventieteam (van het NCG en IMG samen).

5.5.4 Ervaringen met menselijke maat van het IMG

Algemeen beeld van de menselijke maat

In de vragenlijst kregen respondenten de stelling voorgelegd "Het IMG compenseert schade met oog voor de menselijke maat". De onderstaande figuur geeft het antwoord op de vraag weer voor de groep respondenten die aan hebben gegeven een aanvraag te hebben ingediend bij het IMG.



Figuur 5.14: Antwoorden op de stelling: "Het IMG compenseert schade met oog voor de menselijke maat"

Daaruit blijkt dat een groot deel van de respondenten 'neutraal' staat tegenover de stelling dat het IMG oog heeft voor de menselijke maat. Verder is er een groter aandeel respondenten het (helemaal) oneens met deze stelling dan (helemaal) eens. Een analyse van de verschillende groepen respondenten laat verder zien dat respondenten met meerdere schades gemiddeld negatiever zijn

²²⁰ Bovenhoff e.a. (2021). *Voortgang en voetangels in het gaswinningsdossier – professionals over een complex systeem* (Gronings Perspectief).

over de mate waarin het IMG aandacht heeft voor de menselijke maat dan respondenten met een enkel schadegeval.²²¹ Ook blijkt dat respondenten die een aanvraag hebben ingediend voor de vaste vergoeding minder negatief zijn dan respondenten die een aanvraag hebben ingediend in de maatwerkprocedure voor fysieke schade.²²² Bij alle groepen geldt echter dat de gemiddelde scores lager dan 'neutraal' (3) liggen.

Aandacht voor positie en belangen van burgers

In de vragenlijst is respondenten daarnaast ook gevraagd naar de mate waarin zij het gevoel hebben dat het IMG aandacht heeft voor hun positie en belangen. Daarvoor is een aantal stellingen voorgelegd die ook eerder door onderzoeksgroep Gronings Perspectief zijn gebruikt in een vragenlijst voor het Groninger Panel. Met deze stellingen is iedere respondent gevraagd om aan te geven in welke mate in zijn of haar beleving het IMG:

- ▶ ... u serieus neemt
- ▶ ... naar u luistert
- ▶ ... zijn best doet om uw situatie te begrijpen
- ▶ ... zich inzet om uw situatie te verbeteren
- ▶ ... u vertrouwt.

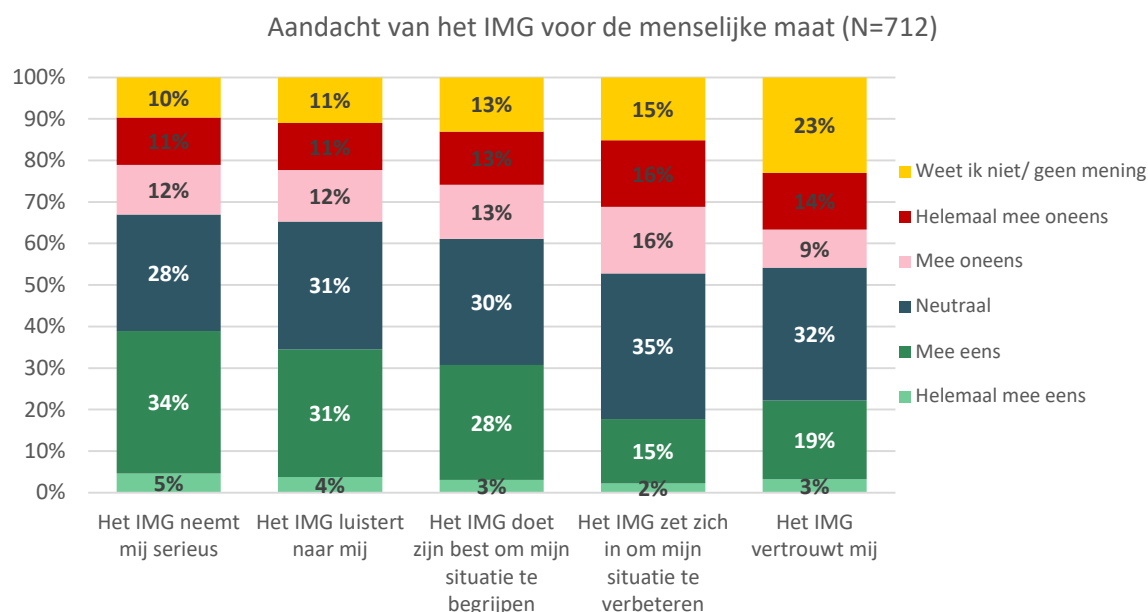
In figuur 1 van bijlage D zijn de resultaten terug te vinden van een meting van de antwoorden op deze vragen uit april 2021, gerapporteerd door onderzoeksgroep Gronings Perspectief. Daaruit blijkt dat respondenten gemiddeld lage waarderingen verbinden aan deze stellingen: op alle stellingen zijn de gemiddelde scores lager dan 3 op een schaal van 5 (lager dan 'neutraal'). Ook blijkt dat respondenten die één keer schade hebben ondervonden gemiddeld positiever zijn dan respondenten zonder schade en respondenten met meerdere schades.

In de voor dit onderzoek uitgezette vragenlijst zijn deze stellingen in het voorjaar van 2022 nogmaals voorgelegd aan de leden van het Groninger Panel, voor die respondenten die ervaring hebben met een aanvraag bij het IMG. Onderstaand figuur bevat de resultaten daarvan. Deze resultaten laten zien dat de eerste twee stellingen relatief positiever worden beoordeeld dan de overige drie stellingen, al is nog steeds een minderheid van de respondenten (39% en 35%) het (helemaal) eens met deze stelling. Met name de stellingen 'Het IMG zet zich in om mijn situatie te verbeteren' en 'Het IMG vertrouwt mij' scoren laag. De resultaten zijn vergelijkbaar met de resultaten van de meting uit 2021: ook in de meest recente meting is te zien dat respondenten met één schade positiever oordelen dan respondenten met meerdere schades.²²³

²²¹ Respondenten met enkele schade scoren gemiddeld 2,71 op een schaal van 1-5; respondenten met meerdere schades scoren 2,37. Dit verschil is significant met een 99%-betrouwbaarheidsinterval, op basis van een t-toets.

²²² Respondenten met een aanvraag voor een vaste vergoeding scoren gemiddeld 2,83 op een schaal van 1-5; respondenten met een aanvraag in de maatwerkprocedure 2,45. Dit verschil is significant met een 99%-betrouwbaarheidsinterval, op basis van een t-toets.

²²³ Respondenten zonder schade is deze vraag niet voorgelegd.



Figuur 5.15: Antwoorden op stellingen over de aandacht van het IMG voor de menselijke maat

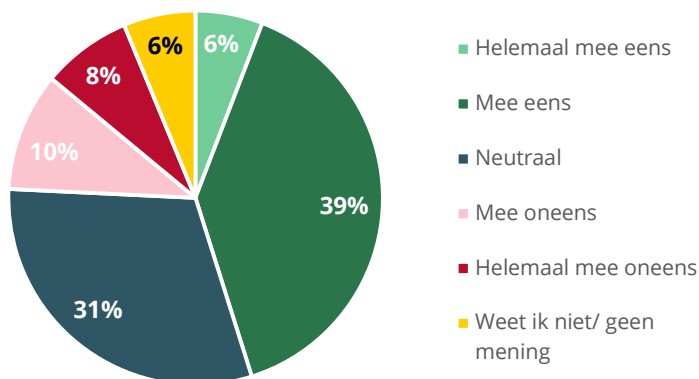
In 2017 is onderzoek gedaan naar de tevredenheid van aanvragers over het optreden van het CVW. Daarin werden hen ook de stellingen voorgelegd 'Het CVW leeft zich in in mijn situatie', 'Het CVW denkt mee met bewoners' en 'Het CVW ontzorgt mij.' Met die stellingen waren respectievelijk 38%, 42% en 37% van de respondenten het (helemaal) eens (N=1.046).²²⁴ Dit zijn vergelijkbare concepten als die in de bovenstaande figuur. Voorzichtigheid is geboden om de resultaten van deze onderzoeken direct met elkaar te vergelijken, onder andere omdat de steekproeven verschillen en omdat er verschillen kunnen bestaan in de onderliggende redenen van respondenten om deze antwoorden te geven. Toch lijken de resultaten er wel op te wijzen dat in de huidige inrichting van de schadeafhandeling de ervaringen van burgers op deze facetten niet veel positiever zijn dan in de CVW-periode.

Klantvriendelijkheid

Bij de vraag over klantvriendelijkheid zien we een relatief positief beeld: daar antwoordt een grote groep respondenten 'neutraal', maar het aandeel respondenten dat het (helemaal) eens is met de stelling (45%) een stuk groter dan het aandeel respondenten dat het (helemaal) oneens is (18%).

²²⁴ Ecorys (2017). Praktische uitwerking schadeprotocol Centrum Veilig Wonen, onderzoek in opdracht van de Nationaal Coördinator Groningen, p. 45. Zie ook in het hoofdstuk 'tevredenheid'.

Antwoorden op de stelling
"Het IMG werkt
klantvriendelijk" (N=722)



Figuur 5.16: Antwoorden op de stelling: "Het IMG werkt klantvriendelijk"

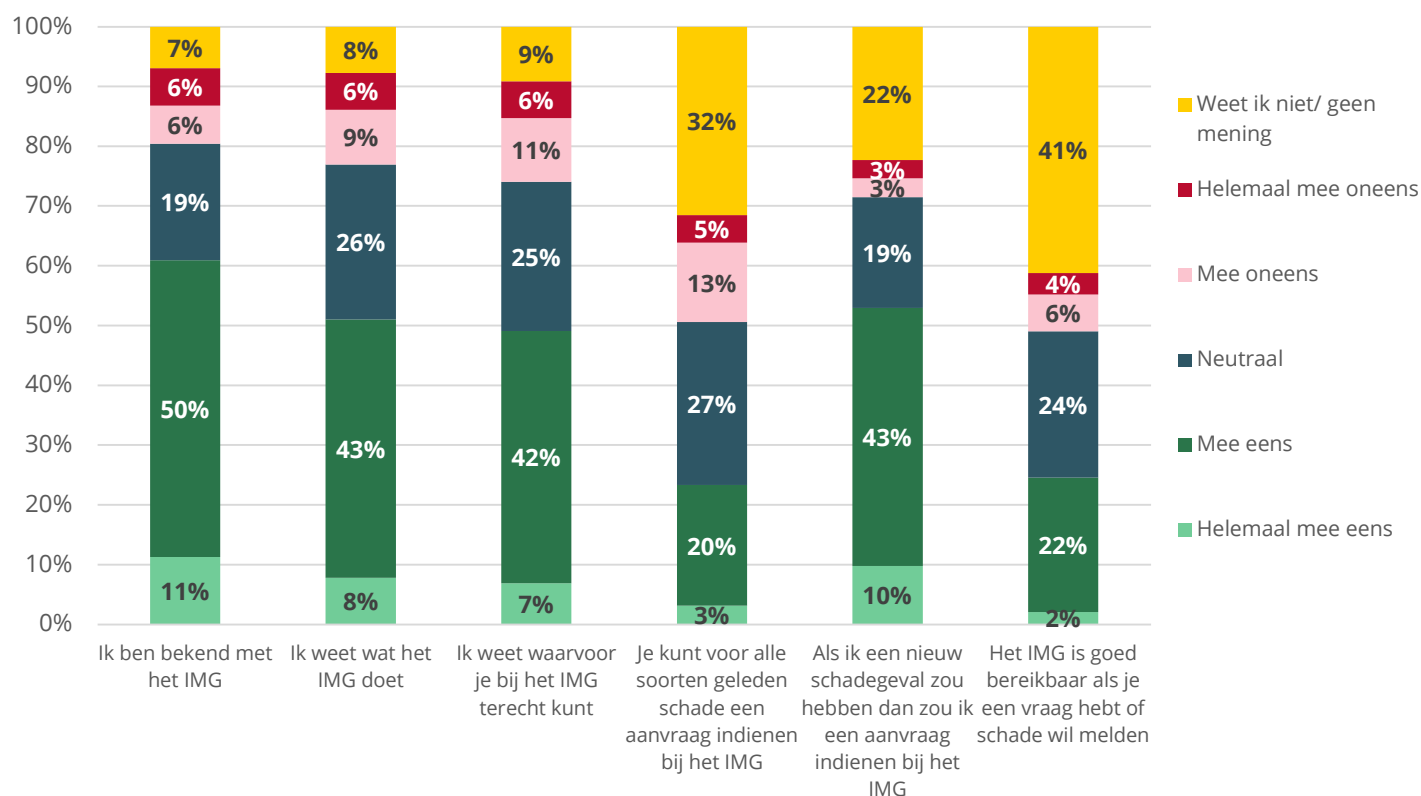
Ervaren toegankelijkheid

Een indicatie van de mate waarin het IMG door burgers wordt ervaren als een organisatie die voor hun noden en vragen klaar staat, is de mate waarin het IMG als toegankelijk wordt ervaren. Een eerste randvoorwaarde is bekendheid: om een aanvraag in te kunnen dienen, moeten burgers weten dat het IMG bestaat.

In de vragenlijst hebben we gevraagd naar verschillende aspecten van de bekendheid en toegankelijkheid van het IMG. Onderstaande figuur vat de antwoorden op deze vragen samen voor de volledige groep respondenten. Opvallend is dat maar 23% het (helemaal) eens is met de stelling dat het mogelijk is om voor alle soorten schade een aanvraag bij het IMG in te dienen, en dat één derde van de respondenten hier 'weet ik niet' op antwoordt. Dat het IMG deze opdracht heeft, lijkt dus niet goed bekend.

Voor de ervaren toegankelijkheid van het IMG is de stelling 'Het IMG is goed bereikbaar als je een vraag hebt of schade wil melden' een goede indicator. Hier valt op dat weinig respondenten het oneens zijn met deze stelling. Wel geeft ruim 40% aan het antwoord op deze stelling niet te weten. Dat is waarschijnlijk te verklaren door het feit dat een substantieel aandeel van de respondenten niet te maken heeft gehad met het IMG. Als we kijken naar de antwoorden op deze stelling voor de groep respondenten die wél ervaring heeft met het indienen van een aanvraag bij het IMG (N=722), dan zien we dat 50% het (helemaal) eens is met deze stelling, tegenover 14% die het (helemaal) oneens is.

Bekendheid en ervaren toegankelijkheid van het IMG (N=2.183)



Figuur 5.17: Antwoorden over de bekendheid en toegankelijkheid van het IMG

5.5.5 Samenvatting

- Het IMG heeft op grond van de TwG de opdracht om schade af te handelen 'met oog voor de menselijke maat'.
- Het IMG streeft er op een aantal manieren naar om in zijn werkwijzen aandacht te besteden aan de menselijke maat. De belangrijkste voorbeelden daarvan zijn de inzet van persoonlijke zaakbegeleiders voor aanvragen voor fysieke schadevergoeding en de aanwezigheid van fysieke steunpunten in de regio.
- In de ervaring van inwoners is er echter nog de nodige ruimte voor het IMG om de aandacht voor de menselijke maat te versterken. Zo zou het IMG zich te juridisch en formalistisch opstellen, en vooral redeneren vanuit de eigen kaders en procedures, in plaats van te redeneren vanuit de behoefte en problemen van de burger.
- Uit het vragenlijstonderzoek blijkt dat iets meer dan een derde van de aanvragers bij het IMG ervaart dat het IMG hem of haar serieus neemt en goed luistert naar de behoeften. Veel minder aanvragers vinden dat 'het IMG zich inzet om mijn situatie te verbeteren' (17%).
- De door burgers ervaren bekendheid en toegankelijkheid van het IMG is voor verbetering vatbaar: zo geeft ongeveer de helft van de burgers aan te weten waarvoor ze bij het IMG terecht kunnen en geeft ruim de helft van de respondenten aan dat ze, als ze geconfronteerd zouden worden met een schadegeval, een aanvraag in zouden dienen bij het IMG.

5.6 Onafhankelijke schadeafhandeling

5.6.1 Inleiding

Het IMG heeft de opdracht om de schade in het gaswinningsgebied onafhankelijk af te handelen. De twee belangrijkste aspecten van die onafhankelijkheid zijn dat het IMG ten eerste op afstand van de Rijksoverheid (i.c. de minister van EZK) is geplaatst en daarnaast ook onafhankelijk van de NAM is gepositioneerd. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat de wetgever veel belang hechtte aan het onafhankelijk positioneren van het IMG, omdat het gebrekkige verloop van de schadeafhandeling in de periode voorafgaand aan de instelling van de TCMG voor een groot deel werd geweten aan de vermenging van belangen tussen de schadeafhandelende partij (eerst NAM en later CVW) en de mijnbouwexploitant.

We beschrijven hieronder achtereenvolgens:

- ▶ De waarborgen voor onafhankelijkheid in de formele positionering van het IMG
- ▶ Het functioneren van onafhankelijkheid van het IMG in de praktijk
- ▶ Ervaringen van burgers en betrokkenen met de onafhankelijkheid van het IMG

5.6.2 Formele waarborgen onafhankelijkheid

In de formele positionering van het IMG is een aantal keuzes gemaakt om te waarborgen dat het IMG zijn taak onafhankelijk van EZK, NAM en andere partijen kan uitoefenen:

- ▶ De NAM is, ten eerste, volledig uit het proces van schadeafhandeling gehaald. Het IMG treedt in de plaats van de NAM. Dat betekent dat de NAM niet betrokken is bij besluiten over de toekenning van vergoedingen, maar dat het IMG die besluiten neemt zonder daarvoor verantwoording schuldig te zijn aan de NAM.
- ▶ Daarnaast is het IMG op afstand van het ministerie van EZK geplaatst, vormgegeven als een zbo dat onafhankelijk van de minister opereert. Het IMG is ingesteld op grond van het in art. 3.1 van de Kaderwet zbo's neergelegde motief van 'onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid'. Kenmerk van een zbo is dat het niet hiërarchisch ondergeschikt is aan de minister: het zbo neemt zijn besluiten zonder inmenging van de minister.
- ▶ Aanvullend op dat uitgangspunt zijn er twee voorzieningen getroffen om de onafhankelijkheid van het IMG verder te versterken. De minister kan (in afwijking van de Kaderwet zbo's) geen besluiten van het IMG vernietigen. Ook kan de minister geen beleidsregels stellen voor het IMG: het IMG geeft zijn eigen uitvoeringsbeleid vorm – de minister kan daarop geen invloed uitoefenen. Daarnaast wordt het bestuur van het zbo niet, zoals gebruikelijk, benoemd door de minister van EZK, maar door de minister voor Rechtsbescherming.
- ▶ Een andere belangrijke voorziening is dat het IMG niet is gebonden aan een (maximum) budget voor de uitkering van schadevergoedingen. Het moet schade (ruimhartig) vergoeden zolang deze zich voordoet. De Staat verhaalt de door het IMG uitgekeerde vergoedingen op de NAM, door middel van een heffing waarvoor de TwG de grondslag biedt.
- ▶ Artikel 12 lid 1 van de TwG bepaalt dat het IMG deskundigen kan aanwijzen "om schade op te nemen en te rapporteren over de aard van de schade". Het IMG maakt gebruik van deze mogelijkheid. Het IMG voert de opname van de schades niet zelf uit, maar schakelt daarvoor deskundigen in die een onafhankelijk advies uitbrengen aan het bestuur van het IMG en de schademelder over de schade.
- ▶ Tevens heeft het IMG een onafhankelijke bezwaaradviescommissie ingesteld, die in bepaalde gevallen aan het IMG adviezen uitbrengt over het door het IMG te nemen besluit op een

ingediend bezwaar. Dit is een extra waarborg tegen een te eenzijdige afweging van belangen door het IMG.

5.6.3 Onafhankelijkheid van het IMG in de praktijk

Uit gesprekken en documentatie leiden we een aantal bevindingen af met betrekking tot het onafhankelijk functioneren van het IMG in de praktijk.

Relatie IMG-NAM

De minister van EZK heeft zich in het verleden publiekelijk hard gemaakt voor het principe dat 'de achterdeur' van de relatie EZK-NAM geen invloed mag hebben op de afhandeling van aanvragen aan de 'voordeur' van het IMG voor de burger.²²⁵ Met andere woorden: het IMG moet vergoedingen uitkeren, en het door de Staat in rekening brengen van die kosten bij de NAM staat daar los van. De vergoeding van schade aan burgers en bedrijven mag niet te lijden hebben van een eventueel gebrek aan bereidwilligheid van de NAM om deze kosten (volledig) te vergoeden.

In de praktijk zien we dat de Staat en de NAM inderdaad van mening verschillen over de invulling van de betaalafspraken. Om die reden heeft de NAM bijvoorbeeld een arbitrageprocedure gestart.²²⁶ Tegelijkertijd stellen we vast dat het IMG onverminderd schade is blijven vergoeden. Ook hebben we geen indicaties dat het IMG dan wel EZK de meningsverschillen met de NAM betreft in afwegingen over (het vormgeven van procedures voor) schadevergoeding.

Relatie IMG - EZK

In de relatie tussen het IMG en het ministerie van EZK vullen betrokken partijen de afgesproken governance rolzuiver in. Zo zien we dat het ministerie van EZK geen (langs formele of informele weg) invloed uitoefent op de werkwijzen of beoordelingscriteria van het IMG. Het ministerie bepaalt wel de hoogte van de financiële middelen die het IMG ter beschikking worden gesteld op basis een jaarlijkse door het IMG ingediende begroting. In de praktijk kan het IMG alle facturen (zowel ten aanzien van directe uitvoeringskosten als apparaatskosten) indienen bij het ministerie dat op haar beurt kijkt in hoeverre verhaal op de NAM mogelijk is via een heffing. Zoals in vorige alinea toegelicht is er geen sprake van een maximumbudget.

Een ander belangrijk aspect is dat het ministerie via de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) personeel ter beschikking aan het IMG. Dit personeel valt niet hiërarchisch onder RVO of EZK, maar volledig onder het bestuur van het IMG. In de literatuur is kritiek geuit op deze keuze omdat die een risico zou kunnen vormen voor de onafhankelijkheid van het IMG.²²⁷ Wij hebben geen aanwijzingen gevonden dat dit in de praktijk problematisch is.²²⁸ Het is bovendien niet ongebruikelijk: ook bij enkele andere zbo's is sprake van personeel dat volledig onder het gezag van het bestuur van het zbo functioneert (en enkel verantwoording schuldig is aan het bestuur), maar formeel in dienst is van het departement.

²²⁵ *Kamerstukken II*, 2017-18, 33529 nr. 500, p.1

²²⁶ Zie bijvoorbeeld <https://www.nam.nl/nieuws/2022/nam-wil-helderheid-aardbevingskosten-vraagt-arbitrage-aan.html>

²²⁷ Van de Bunt: "[...] Dit is afkomstig van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, de RVO. Het personeel van dit bureau is volledig afkomstig van de Minister van EZK. Het gaat, zo claimt het wetsvoorstel, om voldoende en gekwalificeerd personeel. Dit is een ingewikkelde constructie. Het personeel is niet in dienst van het Instituut, maar staat wel onder het gezag van het Instituut. Deze constructie wordt slechts bij twee andere zbo's gehanteerd, 48 bij de andere 150 zbo's niet. Het wetsvoorstel stelt dat daarom op deze wijze de onafhankelijkheid van het personeel van het bureau in voldoende mate geborgd is. Ik vraag me af of dit werkelijk het geval is. Van belang is vooral om ook de schijn van partijdigheid te vermijden. Die schijn is er nu."

²²⁸ Het is bovendien niet ongebruikelijk bij zbo's dat het personeel arbeidsrechtelijk onder de minister valt maar wat betreft toepassing van de relevante wetgeving uitsluitend ondergeschikt is aan het bestuursorgaan.

Relatie IMG - politiek

Debatten in de Tweede Kamer over (de afhandeling van) aardbevingsschade in Groningen leiden met enige regelmaat tot voorstellen of moties die van invloed zijn op de onafhankelijke werkwijze van het IMG. Zo werd er in het recente verleden een motie ingediend die de minister ertoe opriep om “het IMG op te dragen kaders en spelregels duidelijk op de site te vermelden en deze niet meer te wijzigen”²²⁹ en nam de Kamer recent moties aan die de minister ertoe opriepen in gesprek te gaan met het IMG over “een goede en rechtvaardige aanpak van complexe en funderingsschades”²³⁰, “met het IMG in gesprek te gaan en te zorgen dat er nog dit jaar een goede regeling [voor ondernemers met waardedaling door de gevolgen van mijnbouw] start”²³¹, of er bij het IMG “op aan te dringen het toepassingsgebied van het wettelijk bewijsvermoeden niet in te perken”²³², zoals het IMG van plan was.

Kamerstukken laten zien dat de verantwoordelijke bewindspersoon in reactie op dit soort uitspraken over het algemeen aandacht vraagt voor de onafhankelijkheid van het IMG. Zo wees de minister er in november 2021 in een brief²³³ op dat hij er niet toe kon overgaan bij het IMG om “het toepassingsgebied van het wettelijk bewijsvermoeden niet in te perken”, omdat dit “zich niet goed [zou] verhouden tot de onafhankelijkheid van het IMG die in de Tijdelijke wet Groningen is vastgelegd.”. De minister geeft in deze brief wel aan dat hij de wens van de Kamer op dit vlak “nadrukkelijk onder de aandacht” van het IMG heeft gebracht.

Ook wanneer de minister een politieke wens “nadrukkelijk onder de aandacht brengt” bij het IMG, kan dat een risico opleveren voor de onafhankelijkheid van het IMG. Dit vraagt een stevige opstelling en rechte rug van het IMG. Ook zijn er voorbeelden van politieke wensen die hebben geleid tot aanvullende opdrachten aan het IMG. Zo nam de Kamer een motie²³⁴ aan die stelde dat inwoners die eerder door de NAM voor waardedaling van hun woning werden gecompenseerd een veel lagere compensatie ontvingen dan de inwoners die op een later moment door het IMG zijn gecompenseerd. De motie riep er daarom toe op om ervoor te zorgen dat er voor deze groep werd voorzien in aanvullende compensatie. De minister voerde deze motie uit, “bij hoge uitzondering vanwege de bijzondere situatie in Groningen”.²³⁵ Op grond daarvan is het IMG begonnen met de uitvoering van deze aanvullende compensatieregeling.

We constateren dat er in de Tweede Kamer groeiend ongemak bestaat met de onafhankelijkheid van het IMG. Zo spreken moties over “de zoveelste compensatieregeling (...) waarbij vertraging optreedt” en stellen moties dat “inwoners toch nog steeds of weer worden geconfronteerd met lange wachttijden, onzekerheid, complexe beoordelingen en een juridische in plaats van een menselijke aanpak”, en dat “de regeling compensatie waardedaling opnieuw zorgt voor onrechtvaardige verschillen tussen mensen”²³⁶.

Dit heeft geleid tot het amendement op de TwG van het lid-Beckermann²³⁷, dat voorstelt dat de minister voortaan beleidsregels kan stellen aan het IMG. Daarmee wordt een van de huidige

²²⁹ Kamerstukken II, 2020-2021, 33 529, nr. 821.

²³⁰ Kamerstukken II, 2020-2021, 33 529, nr. 853.

²³¹ Kamerstukken II, 2020-2021, 33 529, nr. 1048.

²³² Kamerstukken II, 2020-2021, 33 529, nr. 905.

²³³ Kamerstukken II, 2021-2022, 33 529, nr. 914.

²³⁴ Kamerstukken II, 2020-2021, 35 603, nr. 48.

²³⁵ Kamerstukken II, 2021-2022, 33 529, nr. 914.

²³⁶ Kamerstukken II, 2020-2021, 35 603, nr. 48; 33 529, nr. 853; 33 529, nr. 1048.

²³⁷ Kamerstukken II, 2021-2022, 36 094, nr. 5.

waarborgen voor onafhankelijkheid van het IMG losgelaten. Het karakter van het IMG als onafhankelijk, semi-rechterlijk instituut, zou daarmee fundamenteel veranderen, omdat de minister verantwoordelijk zou worden voor het formuleren van de criteria. Daarmee zou ook het centrale uitgangspunt dat schadevergoeding op afstand is geplaatst van de Staat, die ook belanghebbende is in de gaswinningsoperatie, onder druk komen te staan.

5.6.4 Ervaringen met de onafhankelijkheid van het IMG

Voor een goed functionerende afhandeling van schade is vertrouwen van burgers in het IMG van belang. Een belangrijke factor in dat vertrouwen is de mate waarin burgers het optreden van het IMG als onafhankelijk ervaren. In gesprekken en de vragenlijst hebben we daarom gevraagd naar het beeld van de respondenten van de onafhankelijkheid van het IMG.

Beelden uit gesprekken

In de Groningse context van geschaad vertrouwen in de overheid, blijkt ook het vertrouwen in de onafhankelijkheid van het IMG beperkt. In interviews blijkt dat bewoners(organisaties) er vaak maar deels vertrouwen in hebben dat het IMG inderdaad onafhankelijk van zowel EZK als de NAM functioneert. Zo zien sommigen van hen de aanscherpingen in het beoordelingskader die het IMG in 2021 doorvoerde als teken dat EZK en/of de NAM het IMG aanzetten tot een minder ruimhartig schadevergoedingsbeleid.

Ook in de antwoorden op de vragenlijst geven de nodige respondenten aan dat zij het IMG beschouwen als verlengstuk van EZK en/of de NAM. Voorbeelden van antwoorden zijn: *"Ik denk dat het 1 pot nat is"*, *"Ik heb de indruk dat de NAM nog steeds een grote (financiële) rol speelt"*, *"NAM of IMG, dat maakt niks uit. Beiden overheid"*, *"De NAM is de overheid en IMG is ook overheid. Hierdoor is er altijd sprake van belangenverstrengeling."* en *"De NAM is hier nog altijd bij betrokken, dat doorzien de burgers heus wel"*. Hierbij merken we op dat uit onderzoek blijkt dat onderscheid maken tussen verschillende overheidsorganisaties en het beoordelen van aparte onderdelen van de overheid op hun specifieke merites sowieso lastig is voor burgers.²³⁸

Een andere bepalende factor voor het vertrouwen in de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de schadeafdeling door het IMG die in gesprekken naar voren komt, is de inzet van deskundigen. In verschillende interviews komt naar voren dat schademelders er moeite mee hebben dat de deskundigen die de schade beoordelen voor een deel gelijk zijn aan de deskundigen die voor de NAM werkten. Daarnaast ervaren sommige schademelders de deskundigen als niet onafhankelijk vanwege het feit dat ze in opdracht werken van het IMG en ook door het IMG worden betaald. In het verlengde hiervan geven schademelders aan dat in het geval zij zelf een deskundige in de arm willen nemen – bijvoorbeeld in het kader van een contraexpertise – zij ervaren dat er weinig deskundigen beschikbaar zijn omdat veel deskundigen exclusief voor het IMG zouden werken.

Het IMG geeft hierover aan dat deskundigenbureaus die eerder voor de NAM werkten een aantal jaren niet voor het IMG hebben mogen werken. Mede gelet op de beperkte beschikbaarheid van deskundigen staat het IMG na een afkoelperiode van een aantal jaar inmiddels wel weer open voor inzet van deze bureaus. Daarbij merkt het IMG op te werken met strenge vereisten aan deskundigen

²³⁸ Zie in dit kader bijvoorbeeld SCP. (2012) 'Op afstand gezet. Een onderzoek naar de publieke opinie op verzoek van de Parlementaire Onderzoekscommissie 'Privatisering en verzelfstandiging'.

om elke (schijn van) partijdigheid uit te sluiten en staat het schademelders ook vrij om een zienswijze in te dienen tegen de inzet van een bepaalde deskundige.²³⁹

Beeld uit enquête

In de vragenlijst hebben we respondenten gevraagd te reageren op stellingen over de onafhankelijkheid van het IMG, zowel ten opzichte van het Rijk als de NAM. De antwoorden laten zien dat veel respondenten aangeven niet goed te kunnen beoordelen in welke mate het IMG onafhankelijk opereert ten opzichte van deze instanties. Voor de respondenten die wél een antwoord op de stelling geven, valt op dat slechts een kleine minderheid (9% en 14%) het (helemaal) eens is met de stelling. Voor de stelling 'Het IMG werkt onafhankelijk van de Rijksoverheid' is dat 9%. Voor de stelling 'Het IMG werkt onafhankelijk van de NAM' is dat 14%.

Een verklaring voor de grote mate waarin respondenten 'weet ik niet' antwoorden, zou kunnen zijn dat respondenten geen ervaring hebben met het IMG en daarom niet in staat zijn om deze vraag te beantwoorden. Kijken we echter naar de subset van respondenten die daadwerkelijk ervaring heeft met het indienen van een aanvraag bij het IMG, dan zien we een grotendeels vergelijkbaar beeld. In deze groep antwoordt een lager percentage respondenten 'weet ik niet' (ongeveer 30%) en antwoorden meer respondenten dat ze het (helemaal) oneens zijn met de stelling (opgeteld 29% en 30%).

Een belangrijke reden voor het instellen van het IMG (en zijn voorloper TCMG) was het vergroten van de onafhankelijkheid van de afhandeling van schade, door het instellen van een overheidsorgaan dat zonder betrokkenheid van de mijnbouwexploitant kan opereren. Tegen die achtergrond is respondenten in de vragenlijst gevraagd naar hun mening over het onafhankelijk van de NAM beleggen van de schadeafhandeling. Ook werd hen de vraag gesteld of de schadeafhandeling volgens hen is verbeterd door de oprichting van het IMG.

In de antwoorden op deze stellingen valt op dat het uitgangspunt van het onafhankelijk van de NAM beleggen van de schadeafhandeling op grote steun van respondenten kan rekenen. Maar 4% van de respondenten is het (helemaal) oneens met de stelling dat het belangrijk is dat burgers zich niet meer tot de NAM hoeven te wenden om hun schade vergoed te krijgen. Of de afhandeling van schade daadwerkelijk is verbeterd door het instellen van een orgaan dat onafhankelijk is gepositioneerd (i.c. het IMG), vinden respondenten moeilijker te beoordelen: de helft vult hier 'weet ik niet' in, en een kwart 'neutraal'. Het resterende kwart is verdeeld: ongeveer de helft daarvan is het (helemaal) eens, de rest is het (helemaal) oneens.

5.6.5 Samenvatting

- Een belangrijk doel van de TwG is het waarborgen van de onafhankelijkheid van schadeafhandeling: onafhankelijkheid van zowel NAM als EZK / het kabinet.
- De TwG bevat daartoe verschillende waarborgen, zoals de instelling van het IMG als zbo, bepalingen over de onafhankelijke positie van het IMG ten opzichte van EZK, het op afstand plaatsen van de NAM en de wettelijke bepaling dat het IMG onafhankelijk is in het vormgeven van zijn werkwijzen en procedures.
- In de praktijk zien we dat het IMG onafhankelijk opereert van zowel EZK als de NAM. We hebben geen aanwijzingen dat het IMG zich in het ontwerp van regelingen en voorwaarden laat leiden door belangen van EZK of de NAM.

²³⁹ Zie in dit kader ook *kamerstukken II* 33 529, nr. 993.

- We stellen vast dat er in de Tweede Kamer ongemak bestaat met de onafhankelijke positie van het IMG. Dat leidt ertoe dat de minister met regelmaat wordt verzocht om het IMG te bewegen tot het veranderen van voorwaarden of procedures. Dit is in strijd met de bedoeling van de TwG en vraagt om een rechte rug van de verantwoordelijke bewindspersoon en het IMG. Een uiting hiervan is ook het amendement op de TwG dat mogelijk zou moeten maken dat de minister beleidsregels kan stellen aan het IMG.
- Inwoners hebben niet altijd vertrouwen in de onafhankelijkheid van het IMG. Ook de onafhankelijkheid van deskundigen wordt soms in twijfel getrokken. Maar ongeveer 10% van de respondenten van de vragenlijst ziet het IMG als onafhankelijk van Rijk (9%) en NAM (14%). Wel bestaat er veel steun voor het uitgangspunt van de TwG dat de NAM uit het proces van schadeafhandeling is gehaald.

5.7 Tevredenheid van burgers

5.7.1 Inleiding

In dit deel van het rapport gaan we in op een aantal onderwerpen die raken aan de tevredenheid van burgers met de schadeafhandeling door het IMG. We hanteren daarbij de volgende opbouw:

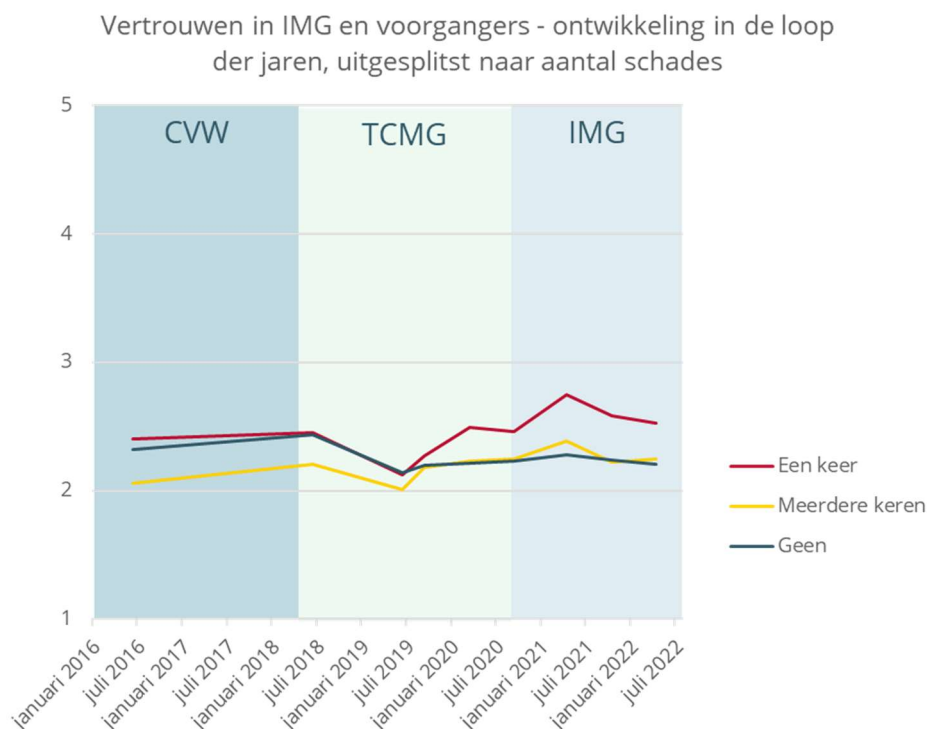
- ▶ Vertrouwen in het IMG en voorgangers
- ▶ Tevredenheid over schadeafhandeling door voorgangers van het IMG
- ▶ Tevredenheid met de uitvoering van regelingen door het IMG
- ▶ Klanttevredenheidsonderzoek naar het IMG
- ▶ Klachten, bezwaar en beroep over schadeafhandeling

Een kanttekening bij dit onderdeel van het rapport is dat niet alle burgers goed zicht hebben op zaken als het onderscheid tussen schadeafhandeling en versterking, en bijvoorbeeld de taakverdeling tussen het IMG, de NCG en andere (overheids)organisaties. Daarmee kunnen we niet uitsluiten dat de oordelen van burgers ten dele ook worden gekleurd door hun beelden en ervaringen met andere aspecten die zijn gerelateerd aan de gaswinningsproblematiek, of hun vertrouwen in de overheid in het algemeen.

5.7.2 Vertrouwen in het IMG en voorgangers

Onderzoeksgroep Gronings Perspectief monitort al een aantal jaar bij de leden van het Groninger Panel het vertrouwen in instituties die betrokken zijn bij de gaswinningsproblematiek, zoals de NAM, de Rijksoverheid en de Nationaal Coördinator Groningen. Ook de organisatie verantwoordelijk voor de afhandeling van schade wordt hierin betrokken. Onderstaande figuur laat het vertrouwen van burgers in de verschillende organisaties die verantwoordelijk waren voor de afhandeling van schade zien.²⁴⁰

²⁴⁰ Deze grafiek is een visuele weergave van de door Gronings Perspectief verzamelde vertrouwenscijfers. De onderliggende data zijn opgenomen in tabel C.1 van bijlage C. Daarbij staat de score 1 voor 'helemaal geen vertrouwen' en de score 5 voor 'heel veel vertrouwen'.



Figuur 5.18: Ontwikkeling van het vertrouwen in het IMG en voorgangers

De grafiek laat zien dat het algemene vertrouwen in de organisatie belast met de schadeafhandeling relatief laag ligt: lager dan de gemiddelde score op een vijfpuntsschaal. Dat is over de gehele periode van de afgelopen zes jaar het geval. De grafiek laat dus zien dat het vertrouwen in de schadeafhandeling niet substantieel over de hele linie is verhoogd nadat de schadeafhandeling in publieke handen is belegd. Wel is in de grafiek te zien dat, ten tijde van de TCMG en ook na de start van het IMG, bij de groep respondenten met één keer schade het vertrouwen steeg. Anno 2022 ligt bij deze groep het vertrouwen in het IMG weer iets lager dan op het hoogtepunt in 2021, maar is het vertrouwen nog steeds iets minder laag dan bij de groepen zonder schade of met meerdere schades. Ons vragenlijstonderzoek ondersteunt dit beeld: gemiddeld is de vertrouwensscore in het IMG 2,83 op een schaal van 1 tot 5 (N=2.171).

Uit onderzoek van Gronings Perspectief²⁴¹ blijkt dat het vertrouwen in de organisatie verantwoordelijk voor de afhandeling van schade in de loop der jaren voortdurend lager ligt dan in andere organisaties die betrokken zijn bij de gaswinningsproblematiek. Het vertrouwen in instanties als de gemeente, provincie en de Rijksoverheid ligt hoger dan het vertrouwen in CVW, TCMG en IMG. Alleen aan de NAM worden (nog) lagere vertrouwenscores uitgedeeld door de bevroegde panelleden.

Vertrouwen in de schadeafhandeling is om meerdere redenen van belang. Een van de meest concrete redenen is dat een gebrek aan vertrouwen ervoor kan zorgen dat burgers zich niet tot instanties wenden, terwijl zij daar wel recht op hebben. Uit onderzoek van Gronings Perspectief uit 2019 bleek dat er een significante groep inwoners bestaat die wél schade heeft ondervonden, maar die niet heeft gemeld bij de verantwoordelijke instantie (destijds NAM, CVW of TCMG).²⁴² Van

²⁴¹ O.a. Stroebe e.a. (2018). De sociale impact van gaswinning in Groningen – november 2018, p. 15 en Stroebe e.a. (2020). De sociale impact van de gaswinning in Groningen: meting maart 2020, p. 19.

²⁴² T. Postmes e.a. (2020). *Door schade wijzer: Het proces van schademeldingen en haar geschiedenis*, p. 69.

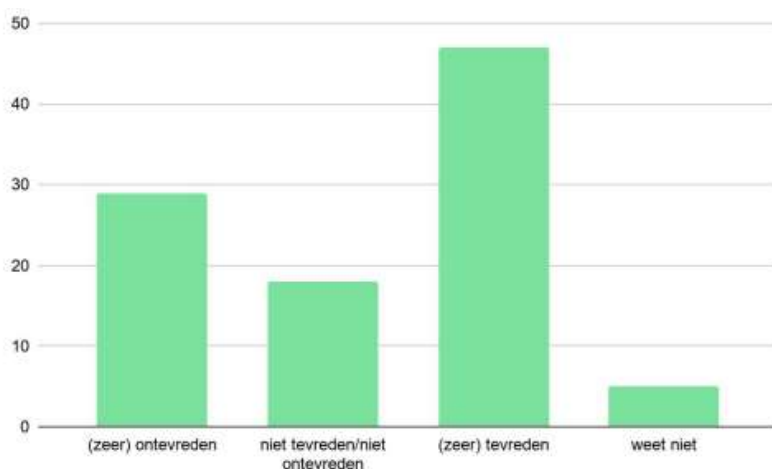
inwoners die schade niet melden gaf 22% aan dat dit (mede) komt door een gebrek aan vertrouwen in de afhandeling.

Om na te gaan of dit effect zich ook bij het IMG voordoet, is als onderdeel van dit onderzoek aan respondenten van het Groninger Panel gevraagd of zij sinds de oprichting van het IMG wel schade hebben ondervonden, maar die niet hebben gemeld. Van het totaal van ruim 2.200 respondenten die de vragenlijst invulden, bleken er maar 16 respondenten sinds 2020 schade te hebben geconstateerd maar die niet te hebben gemeld bij het IMG. De belangrijkste redenen daarvoor waren dat zij de schade niet ernstig genoeg vonden of het melden van schade te veel werk vonden. Slechts 3 respondenten gaven aan dat een gebrek aan vertrouwen in het IMG reden was om schade niet te melden. Het lage aantal respondenten waarvoor dit geldt is een indicatie dat er al met al toch sprake is van een basaal vertrouwen in het IMG en dat het IMG als voldoende toegankelijk wordt ervaren om schade te melden.

5.7.3 Tevredenheid met voorgangers van het IMG

Om de tevredenheid van burgers over (de schadeafhandeling door) het IMG in context te kunnen plaatsen, helpt het om inzicht te hebben in de waardering van burgers voor de voorgangers van het IMG: NAM, CVW en de TCMG.

Figuur 5.19 is afkomstig uit onderzoek van Gronings Perspectief en geeft de algemene tevredenheid van respondenten met de schadeafhandeling weer voor de gehele periode waarin er sprake is geweest van afhandeling van schade tot 2019.²⁴³ Dit is dus vóór oprichting van het IMG en geeft een gecombineerd beeld van de ervaringen van inwoners met afhandeling door NAM, CVW en de TCMG.



Figuur 5.19: Tevredenheid respondenten met schadeafhandeling in procenten (september 2019, N=1.494)

De gegevens in tabel 5.6 zijn eveneens afkomstig uit onderzoek van Gronings Perspectief en maken een onderscheid naar de tevredenheid met de schadeafhandeling in verschillende periodes.²⁴⁴

²⁴³ T. Postmes e.a. (2020). *Door schade wijzer: Het proces van schademeldingen en haar geschiedenis*, p. 76.

²⁴⁴ T. Postmes e.a. (2020). *Door schade wijzer: Het proces van schademeldingen en haar geschiedenis*, p. 65.

Laatste schade was...	N	Percentage dat schade meldt	Tevreden met afhandeling*
Voor 2018	934	80%	69%
In 2018	344	76%	51%
In 2019 voor beving Westerwijtwerd**	117	78%	64%
In 2019 na Westerwijtwerd	426	71%	40%***
Weet niet	264	33%	52%

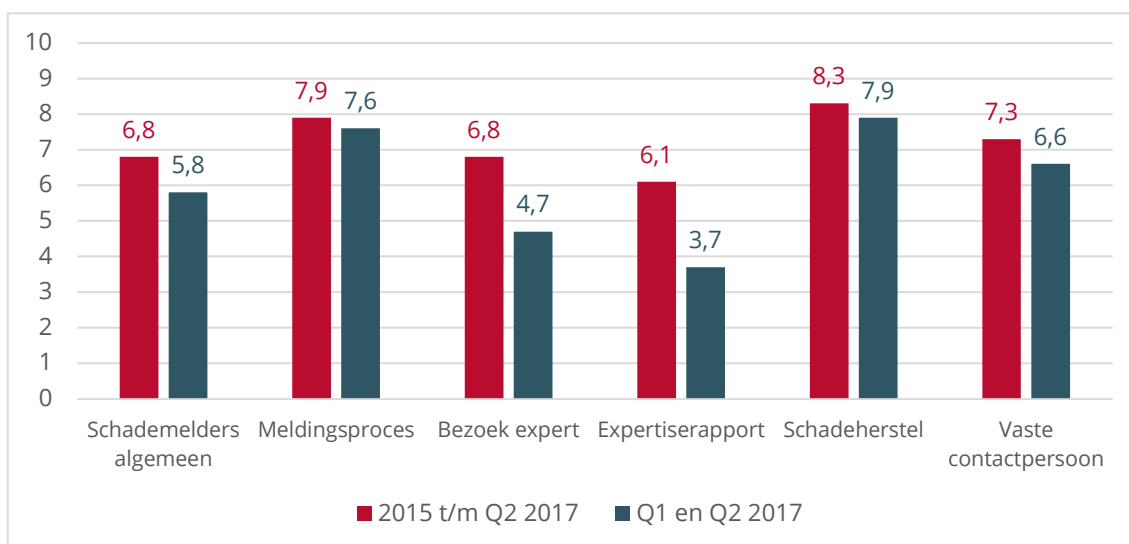
Tabel 5.6: Tevredenheid met de afhandeling door de jaren heen

*=gedefinieerd als het percentage respondenten dat *niet ontevreden* is met de afhandeling van schade (op een vijfpuntsschaal)

**=deze beving vond plaats op 22 mei 2019

***=Het percentage daalt na de beving van Westerwijtwerd. Maar omdat wordt gevraagd naar tevredenheid met afhandeling "tot dusverre" zijn hier vermoedelijk veel niet-afgehandelde schades bij (de vragenlijst werd uitgezet in september 2019)

Opvallend in deze tabel is dat het percentage burgers dat tevreden is met de afhandeling van schade relatief laag is. Ook valt op dat de tevredenheidsscore voor de periode vóór 2018 hoger ligt dan die voor de periode na 2018, wanneer de schadeafhandeling in publieke handen wordt belegd. Daarbij valt extra op dat, als we de lage score voor afhandeling na mei 2019 buiten beschouwing laten (zie opmerking onder de tabel), met name de waardering voor schades die zich in 2018 voordeden achterblijft. Een verklaring daarvoor zou kunnen zijn dat de TCMG in 2018 net was ingesteld en de schadeafhandeling op gang moest komen, waardoor aanvragers lang moesten wachten op een besluit. Op de redenen voor (on)tevredenheid van aanvragers gaan we hieronder dieper in.



Figuur 5.20: Rapportcijfers CVW zoals opgenomen in de kwartaalrapportage van de NCG

Tevredenheid met afhandeling door het CVW

Het CVW monitorde de tevredenheid van aanvragers met de afhandeling van schade. Zij konden voor verschillende elementen in het afhandelingsproces rapportcijfers toekennen. Het CVW rapporteerde hierover in de kwartaalrapportages van de NCG. De tweede kwartaalrapportage van de NCG voor 2017 is de laatste rapportage waarin deze rapportcijfers zijn opgenomen. Voor de maanden daarna, waarin het CVW nog wel actief was, ontbreken rapportcijfers. Figuur 5.20 bevat de rapportcijfers voor de periode 2015 tot en met medio 2017, en (als uitsnede daarvan) de eerste twee kwartalen van 2017.²⁴⁵

²⁴⁵ Bron: Nationaal Coördinator Groningen (2017), Kwartaalrapportage NCG tweede kwartaal, periode april tot en met juni 2017.

Opvallend in figuur 5.20 is met name de stevig dalende trend die herkenbaar is in de tevredenheid van aanvragers met het optreden van het CVW. Die concentreert zich vooral op de waardering voor de door het CVW ingeschakelde experts. Waar het door de expert opgestelde rapport voor de volledige periode van 2,5 jaar een gemiddeld cijfer ontvangt van een 6,1, is dat cijfer voor de eerste helft van 2017 gekelderd tot een diepe onvoldoende (3,7). Die trend zien we ook (zij het minder sterk) voor andere elementen van het schadevergoedingsproces.

Naar de tevredenheid van burgers met de afhandeling van schades door het CVW is onderzoek gedaan in 2017, in aanvulling op bovenstaande cijfers die door CVW zelf werden verzameld.²⁴⁶ Inwoners die met het CVW te maken hebben gehad is toen gevraagd naar hun rapportcijfer voor het optreden van het CVW. De resultaten hiervan zijn te vinden in tabel 5.7, uitgesplitst naar verschillende categorieën schademelders (geordend naar resultaat van de aanvraag). Deze resultaten laten in elk geval zien dat melders wier schade niet wordt vergoed, of die nog wachten op uitsluitel, gemiddeld lagere rapportcijfers uitdelen dan melders wier aanvraag door het CVW werd gehonoreerd. Dat is in lijn met ander onderzoek naar tevredenheid van schademelders (zie hieronder).

Categorie	Gemiddeld cijfer ²⁴⁷
Uitkering van het schadebedrag (n=432)	6,6
Herstel via CVW (n=139)	6,8
Herstel via eigen aannemer (n=72)	6,8
Geen reactie (n=225) ²⁴⁸	4,9
Schade niet erkend (n=178)	5,2

Tabel 5.7: Tevredenheid met het CVW, onafhankelijk onderzoek door Ecorys

Ook de TCMG heeft in de periode dat zij actief was klanttevredenheid gemonitord. Dit heeft het gedaan door aanvragers te vragen naar hun tevredenheid over verschillende momenten in het proces van schademelding en -afhandeling.²⁴⁹ Deze resultaten hebben we verderop opgenomen in tabel 5.8 en behandelen we in één keer met de klanttevredenheid van het IMG.

Redenen voor (on)tevredenheid met schadeafhandeling

De hierboven genoemde rapportcijfers vertellen maar een deel van het verhaal over de tevredenheid van inwoners met de schadeafhandeling. Het is goed om deze cijfers aan te vullen met de factoren die invloed hebben op de tevredenheid van melders met de manier waarop schade wordt afgehandeld. In 2020 heeft Gronings Perspectief inwoners hiernaar gevraagd. Uit dat rapport blijkt dat een aantal factoren sterk van invloed is op (on)tevredenheid van burgers met de schadeafhandeling.²⁵⁰

Figuur 5.21, afkomstig uit het rapport van Gronings Perspectief, laat zien hoe de drie belangrijkste redenen voor tevredenheid van burgers met schadeafhandeling zich in de loop der jaren hebben ontwikkeld. "Afhandeling algemeen" duidt erop dat respondenten geen specifieke reden noemen voor tevredenheid, maar in de enquête een antwoord hebben gegeven als "De schadeafhandeling is gewoon netjes afgehandeld." Behalve deze algemene factor blijken snelheid van afhandeling en de

²⁴⁶ Ecorys (2017), Praktische uitwerking schadeprotocol Centrum Veilig Wonen, onderzoek in opdracht van de Nationaal Coördinator Groningen.

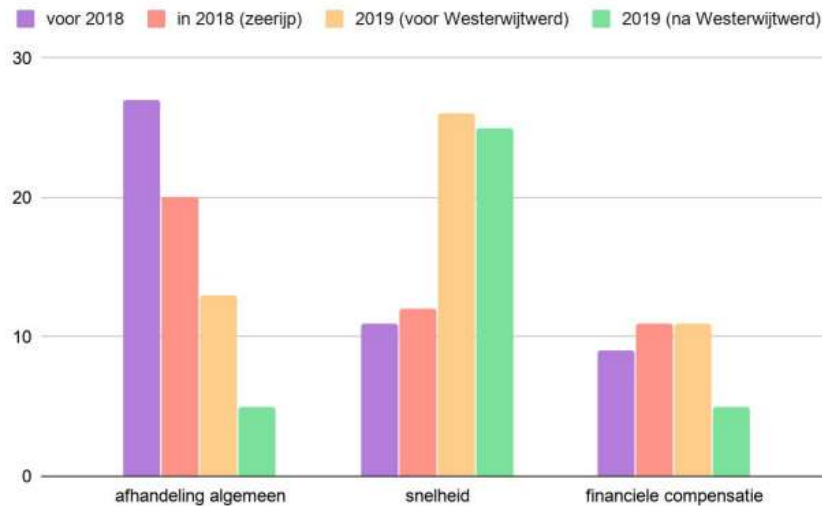
²⁴⁷ Ecorys (2017), p. 44. Antwoorden op de vraag: "Kunt u uw algemene tevredenheid over CVW samenvatten in een cijfer van 1 tot 10, waarbij 1 zeer ontevreden is en 10 zeer tevreden?", uitgesplitst naar verschillende doelgroepen.

²⁴⁸ 'Geen reactie' betekent dat aanvragers (nog) geen reactie van het CVW op hun ingediende aanvraag hadden ontvangen.

²⁴⁹ TCMG Jaarverslag 2019, p. 20.

²⁵⁰ T. Postmes e.a. (2020). *Door schade wijzer: Het proces van schademeldingen en haar geschiedenis*, p. 79.

hoogte van de financiële vergoeding de belangrijkste redenen voor tevredenheid. Het feit dat 'snelheid' vanaf 2019 vaker wordt genoemd als reden voor tevredenheid kan waarschijnlijk worden verklaard door het feit dat de TCMG vanaf 2019 schades versneld afhandelde binnen de zogenaamde stuwmeerregeling.



Figuur 5.21: De drie meest genoemde redenen voor tevredenheid, uitgesplitst naar periode van laatste schademelding in %

Aanvullend hierop wijzen Marseille en anderen er, voortbouwend op het onderzoek naar de tevredenheid van melders met de schadeafhandeling door het CVW, op dat de tevredenheid van aanvragers "in sterke mate samenhangt met de uitkomst van de schadebeoordeling."²⁵¹ Dat is volgens hen ook een verklaring voor de afnemende tevredenheid van aanvragers naarmate het aanvraagproces vordert.

Onderzoek van Gronings Perspectief biedt ook inzicht in de belangrijkste redenen voor ontevredenheid met de schadeafhandeling die respondenten aandragen.²⁵² Net zoals snelheid een belangrijke verklaring voor tevredenheid kan zijn, zijn (lange) wachttijden een belangrijke reden voor melders om ontevreden te zijn over de afhandeling van hun schademelding. Een tweede belangrijke factor die ten grondslag ligt aan ontevredenheid is dat melders het niet eens zijn met de schadebeoordeling. Ook dit komt relatief vaak voor. Een derde factor is door Postmes e.a. samengevat als 'ontevredenheid over de werkwijze' van de schadeafhandeling. Hieronder vallen bijvoorbeeld respondenten die aangeven de schadeopname door de deskundige als onprettig te hebben ervaren, zich niet gehoord te voelen, of respondenten die aangeven het niet te zien zitten om in beroep te gaan gezien de rompslomp die dit oplevert.

Op basis van dit onderzoek concluderen Postmes e.a. (2020, p. 83-84) dat er in de loop der jaren "geen duidelijke verandering in tevredenheid zichtbaar" is. Zij noemen dat de snelheid van afhandeling weliswaar is verbeterd nadat de TCMG op stoom kwam en de stuwmeerregeling introduceerde, maar dat die route "niet voor iedereen zalmakend" was. Wel staat volgens hen buiten kijf dat één factor evident is met het oog op tevredenheid: de snelheid van de afhandeling. Hierbij lijkt overigens wel de nuance op zijn plaats dat uit onderzoek blijkt dat burgers meestal negatiever zijn over wat zij

²⁵¹ Marseille, A. T., Bröring, H. E., & de Graaf, K. J. (2018). Een gebruikersperspectief op Aardbevingsschadevergoedingsprocedures. *Nederlands Juristenblad NJB*, (37), 2810-2819.

²⁵² T. Postmes e.a. (2020). *Door schade wijzer: Het proces van schademeldingen en haar geschiedenis*, p. 80.

zien als publieke organisaties (overheid) dan over private organisaties. De verwachtingen van het optreden van de overheid liggen vaak hoger dan die van private organisaties.²⁵³

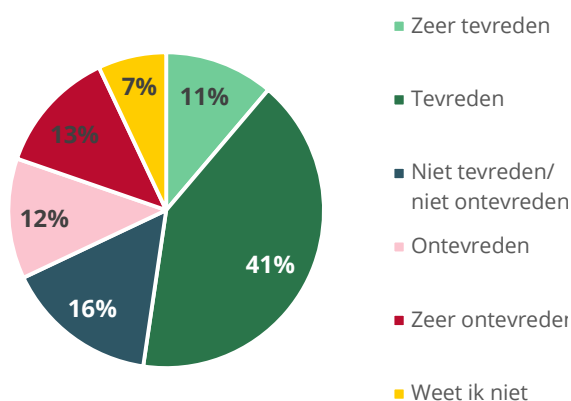
5.7.4 Tevredenheid met de regelingen van het IMG

In de voor dit onderzoek uitgezette vragenlijst is respondenten gevraagd voor welke regelingen van het IMG zij een aanvraag hebben ingediend. Vervolgens is hen, voor de regelingen waarvoor men een aanvraag heeft ingediend, gevraagd naar hun tevredenheid over 1) de manier waarop het IMG hun aanvraag heeft behandeld en 2) het resultaat van de procedure.

Algemeen beeld tevredenheid

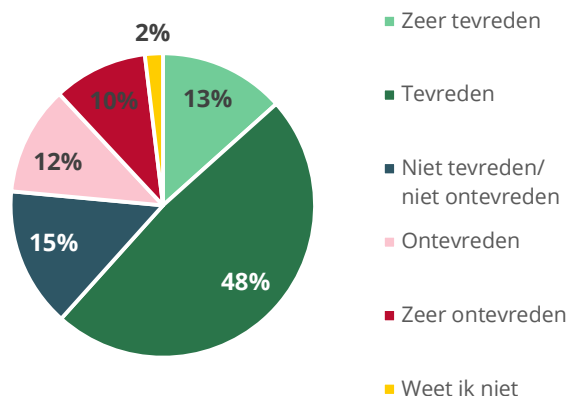
Figuren 5.13 en 5.14 laten als eerste het totaal van de reacties van respondenten zien op de vraag hoe tevreden zij zijn met schadeafhandeling – in deze figuren zijn alle regelingen bij elkaar genomen.²⁵⁴ De figuren laten zien dat 52% van de respondenten (zeer) tevreden is met de manier waarop het IMG de aanvraag heeft behandeld, en 61% van de respondenten (zeer) tevreden is met het resultaat van de aanvraag.

Tevredenheid van respondenten met manier waarop IMG aanvraag heeft behandeld (N=1.401)



Figuur 5.22: Tevredenheid van respondenten met manier waarop IMG aanvraag heeft behandeld in %

Tevredenheid van respondenten met resultaat van de aanvraag bij het IMG (N=1.157)



Figuur 5.23: Tevredenheid van respondenten met resultaat van de aanvraag bij het IMG in %

Deze figuren zijn relatief hoog-over, omdat ze geen verschil maken tussen de tevredenheid van inwoners met de verschillende regelingen (zie daarvoor hieronder), maar ze maken het wel mogelijk om een vergelijking te maken tussen het IMG en zijn voorgangers, omdat op dit overkoepelende niveau ook al eerder gegevens zijn verzameld. In figuur 5.18 zagen we het totaalbeeld van tevredenheid van de respondenten van het Groninger Panel met de afhandeling door voorgangers van het IMG. Daaruit bleek dat 46% van de respondenten (zeer) tevreden was en 29% (zeer) ontevreden. Op basis van deze cijfers kunnen we dus concluderen dat er een lichte stijging in

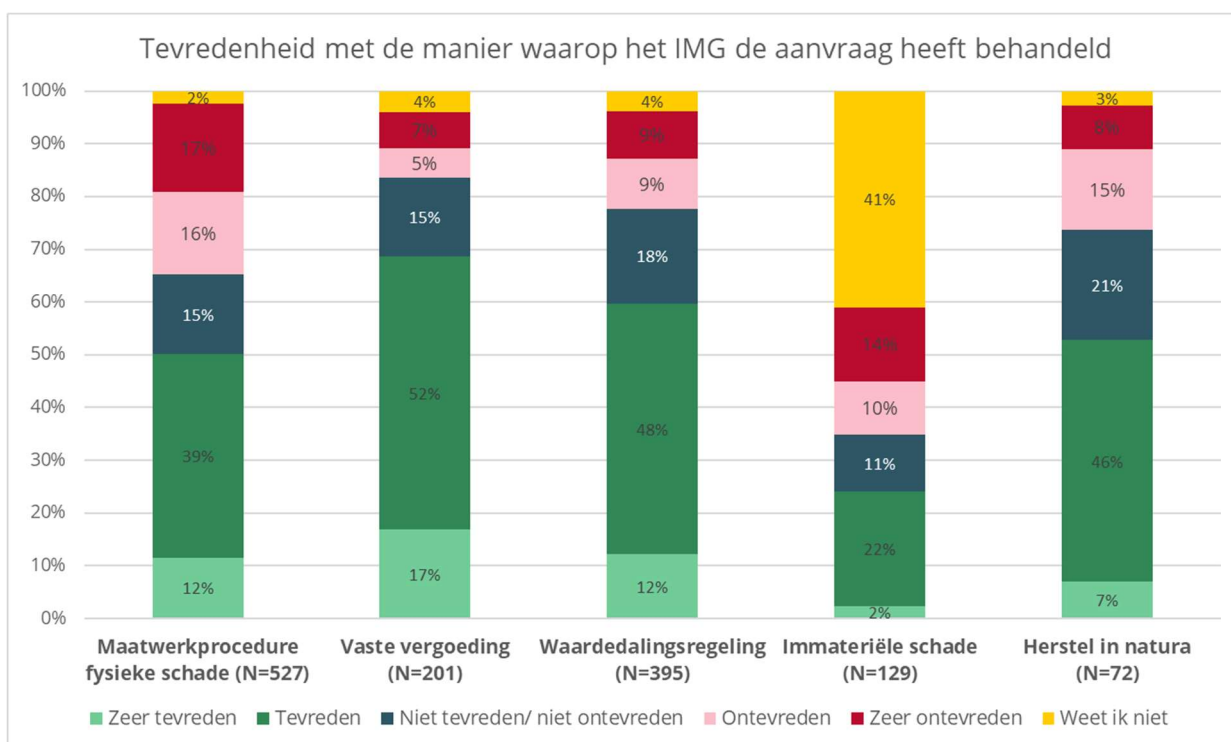
²⁵³ Zie bijvoorbeeld Marvel, J. D. (2015). Public opinion and public sector performance: Are individuals' beliefs about performance evidence-based or the product of anti-public sector bias?. *International Public Management Journal*, 18(2), 209-227.

²⁵⁴ Respondenten die voor meerdere regelingen een aanvraag hebben ingediend zijn in de data die de basis vormen voor deze figuren meerdere keren vertegenwoordigd. Het is immers mogelijk dat hun tevredenheid per regeling verschilt.

tevredenheid onder de leden van het panel waarneembaar is ten opzichte van de voorgangers van het IMG.

Tevredenheid per regeling

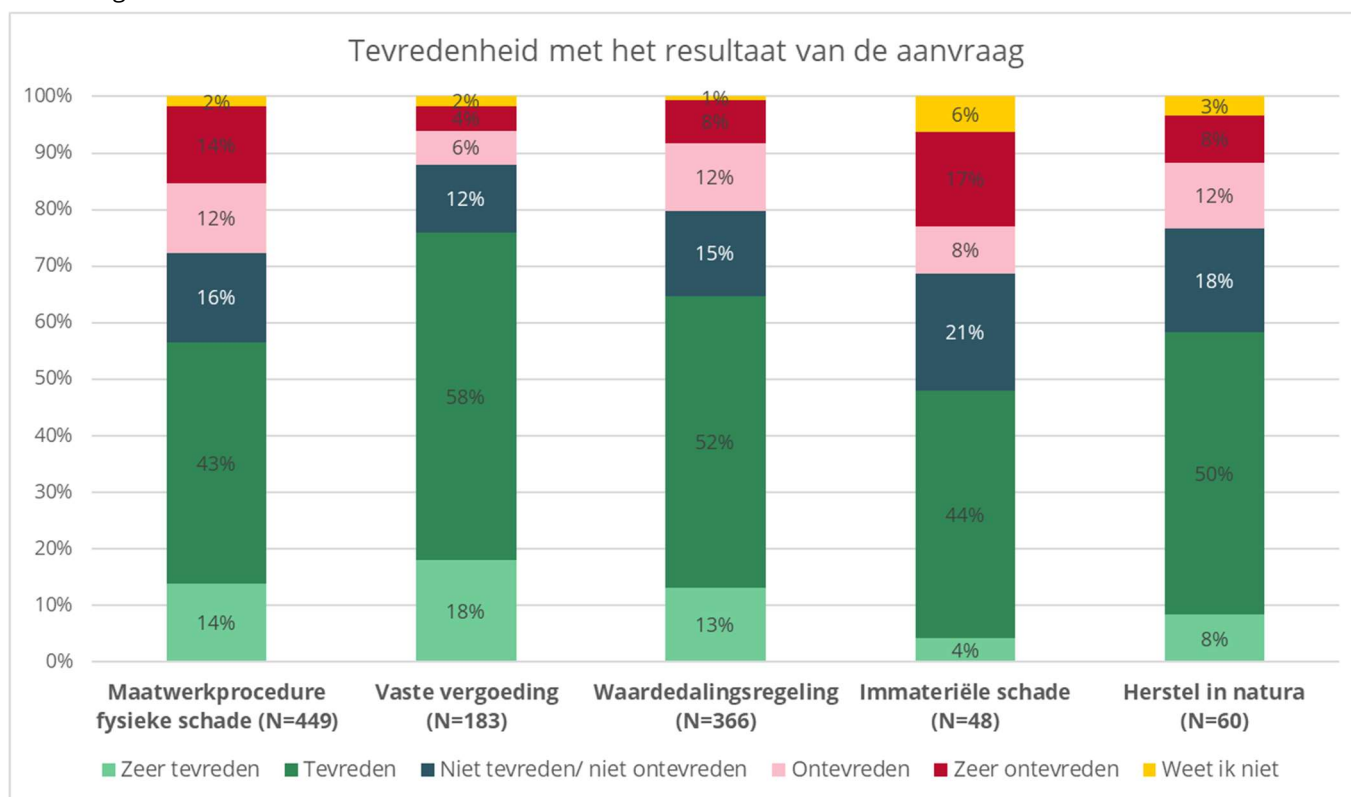
Vervolgens zoomen we in op de tevredenheid van respondenten met de diverse regelingen die het IMG aanbiedt, en de verschillen daartussen. Figuur 5.24 laat zien dat voor de maatwerkprocedure voor fysieke schade, de vaste vergoeding, de waardedalingenregeling en de regeling voor herstel in natura, de meerderheid van de respondenten (zeer) tevreden is met het verloop van de procedure.²⁵⁵ De tevredenheidscijfers voor de vaste vergoeding liggen daarbij het hoogst. Het valt op dat bij de maatwerkprocedure 33% van de respondenten (zeer) ontevreden is – een substantieel hoger percentage dan voor de andere regelingen. Dit kan te maken hebben met de aard en complexiteit van de schade. De vaste vergoeding is bedoeld voor relatief kleine schades, terwijl de maatwerkprocedure zich richt op grotere schades, die doorgaans complexer zijn.



Figuur 5.24: Tevredenheid van respondenten met manier waarop IMG aanvraag heeft behandeld, per regeling

²⁵⁵ In dit figuur en het volgende figuur hebben we de categorieën 'overige schade' en 'andere aanvraag' buiten beschouwing gelaten gezien het lage aantal reacties op de vragen over deze regelingen.

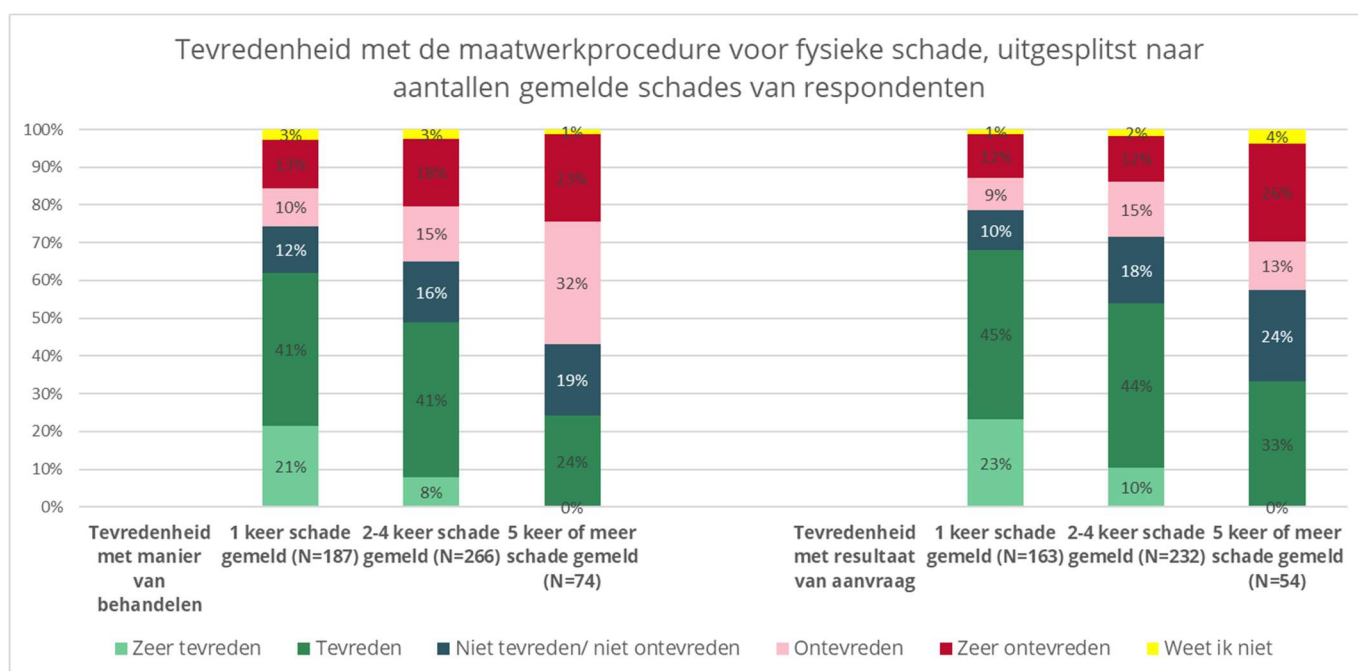
Voor immateriële schade valt op dat veel respondenten 'weet ik niet' antwoorden. Dat is te verklaren door het feit dat deze regeling nog niet lang bestaat en 60% van de respondenten aangeeft dat de aanvraagprocedure voor deze regelingen nog loopt. Daardoor is het voor hen waarschijnlijk nog te vroeg om hier een oordeel over te vellen.



Figuur 5.25: Tevredenheid van respondenten met het resultaat van de aanvraag bij het IMG, per regeling

Figuur 5.25 laat de tevredenheid van respondenten zien met het *resultaat* van de aanvraag.²⁵⁶ De resultaten zijn vergelijkbaar met die van de vorige vraag, maar liggen over de hele linie iets hoger. Respondenten zijn dus over het algemeen iets tevredener over het resultaat van hun aanvraag dan over het verloop van de procedure. Verder valt ook hier op dat de tevredenheid bij de maatwerkprocedure lager ligt dan bij de andere procedures.

²⁵⁶ De aantallen respondenten liggen bij deze vraag lager, omdat alleen respondenten die hebben aangegeven dat hun aanvraagprocedure is afgerond de vraag naar hun tevredenheid met het resultaat van de procedure kregen voorgelegd.



Figuur 5.26 Tevredenheid met maatwerkprocedure voor fysieke schade, uitgesplitst naar aantal gemelde schades

Om een beter beeld te krijgen van de lagere tevredenheid van aanvragers van de maatwerkprocedure ten opzichte van de andere regelingen van het IMG, is de tevredenheid voor de maatwerkprocedure in figuur 5.26 uitgesplitst naar respondenten die aangeven in de afgelopen 10 jaar één keer schade te hebben gemeld, twee tot vier schades te hebben gemeld of meer dan vijf keer schade te hebben gemeld. Daaruit blijkt dat hoe vaker respondenten schade aan hun woning hebben ondervonden, hoe minder tevreden zij zijn met het verloop en het resultaat van de procedure. Dit is in lijn met de signalen dat de afhandeling van de meer complexe schadegevallen door het IMG moeizamer verloopt dan de afhandeling van kleinere eenvoudige schades.

Samenvattend is het opvallend dat de tevredenheid van respondenten met het verloop en resultaat van de aanvraagprocedure over het algemeen een stuk hoger ligt dan men zou verwachten op grond van de reacties van respondenten op stellingen over aspecten als ruimhartigheid, voortvarendheid en rechtvaardigheid. Deze relatief hoge tevredenheidscijfers zien we ook terug in de resultaten van de klanttevredenheidsonderzoeken die het IMG zelf uitvoert. Die beschrijven we hieronder.

5.7.5 Klanttevredenheidsonderzoek van het IMG

Het IMG monitort de tevredenheid van aanvragers ('klanttevredenheid') voor verschillende aspecten van het contact tussen aanvrager en het instituut. Voor dit onderzoek hebben we inzage gekregen in de resultaten van die onderzoeken. Tabel 5.8 geeft de rapportcijfers weer die respondenten toekennen in enquêtes die zij op verschillende momenten in het afhandelingsproces krijgen toegestuurd. Ter referentie zijn ook cijfers van de TCMG opgenomen in deze tabel.

	TCMG – 2019 ²⁵⁷	IMG – 2020 ²⁵⁸	IMG – 2021 ²⁵⁹
Telefonie	7,6	7,8	7,4
E-mail	6,4	-	-
Schade-opname door deskundige	8,3	8,5	8,2
Schade-opname door aannemer	8,4	8	-
Schade-opname: schadeopnemer	-	8,3	-
Adviesrapport	7,3	8	7,1
Besluit fysieke schade	7,5	7,8	7,1
Besluit waardedaling	-	8,1	7,9
Vergoeding Eenmalige Schade (VES)	-	-	8,8

Tabel 5.8: Klanttevredenheid van het IMG, met ter referentie de scores voor de TCMG

Daarnaast houdt het IMG ook de rapportcijfers bij die aanvragers in klanttevredenheidsonderzoek uitdelen aan het besluit van het IMG. Die zijn in tabel 5.9 samengevat.

	Gemiddeld rapportcijfer sinds start regeling
Maatwerkprocedure fysieke schade	7,3
Vergoeding Eenmalige Schade (VES)	8,2
Waardedaling	7,9
Immateriële schade	5,8

Tabel 5.9: Gemiddelde door aanvragers uitgedeelde rapportcijfers, sinds de start van de regeling²⁶⁰

Het meest opvallend aan de cijfers in bovenstaande tabellen is dat de rapportcijfers van aanvragers relatief hoog liggen, zeker als we die vergelijken met de lagere rapportcijfers die aan het CVW werden uitgedeeld in het tevredenheidsonderzoek (zie tabel 5.8) en de resultaten van het onderzoek naar de ervaringen van burgers met de schadeafhandeling door het CVW. Daarbij vormt de regeling immateriële schade een uitschieter naar beneden.

Daarnaast laat tabel 5.8 zien dat tevredenheidcijfers relatief stabiel zijn sinds de oprichting van de TCMG. Wel valt op dat de tevredenheid met het adviesrapport en het besluit in 2021 significant lager liggen dan in 2020. Volgens het IMG is dit waarschijnlijk met name het gevolg van lagere waarderingen door aanvragers van wie het dossier 'on hold' is gezet in afwachting van onderzoeken die het IMG heeft laten uitvoeren naar de vraag of diepe bodemdaling schade kan veroorzaken (zie par. 2.5.2), of van wie de aanvraag is afgewezen als gevolg van het nieuwe beoordelingskader.

Het verloop van de schadeopname wordt door respondenten van de klanttevredenheidsonderzoeken in de loop der jaren onveranderd hoog gewaardeerd. Ook zijn aanvragers zeer te spreken over de Vergoeding Eenmalige Schade. Uit de inzichten hierboven over factoren die tevredenheid beïnvloeden bleek al dat de snelheid van de procedure een van de belangrijkste elementen is voor tevredenheid van aanvragers. De uitkomsten van klanttevredenheidsonderzoek ondersteunen dit: respondenten geven aan vooral de eenvoud en snelheid van deze procedure te waarderen.²⁶¹

²⁵⁷ TCMG Jaarverslag 2019, p. 20 – het jaarverslag vermeldt de omvang van de respons waarop deze cijfers zijn gebaseerd niet.

²⁵⁸ IMG Jaarverslag 2020, p. 37 – gebaseerd op 26.310 reacties op enquêtes op verschillende momenten in de procedure (na schade-opname, na ontvangst adviesrapport en na besluit. Gemiddeld reageerde 29,9 procent van aanvragers (in totaal werden 87.973 enquêtes verstuurd).

²⁵⁹ IMG Jaarverslag 2021, p. 41 – gebaseerd op 22.000 ingevulde enquêtes (respons van 32% - 69.549 enquêtes werden verstuurd).

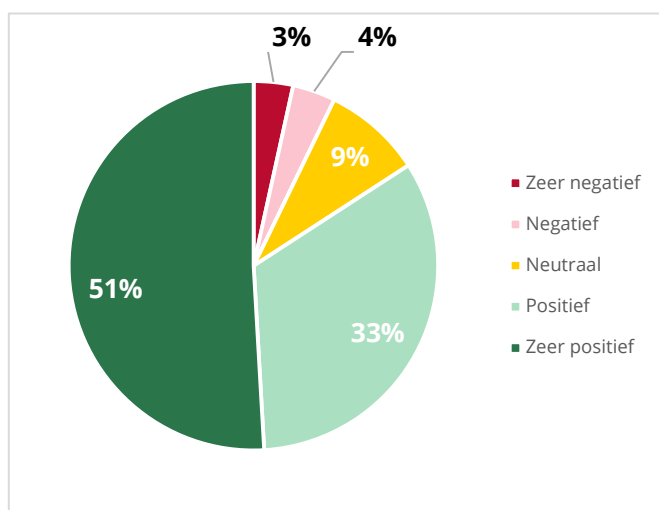
²⁶⁰ Bron: Memo dashboard IMG, peildatum 31 mei 2022 (voor maatwerkprocedure, VES en Waardedaling); bron gemiddeld rapportcijfer voor Immateriële schade: <https://www.schadedoormijnbouw.nl/dashboard?topic=reacties> (peildatum 26 juli 2022).

²⁶¹ IMG Jaarverslag 2021, p. 41

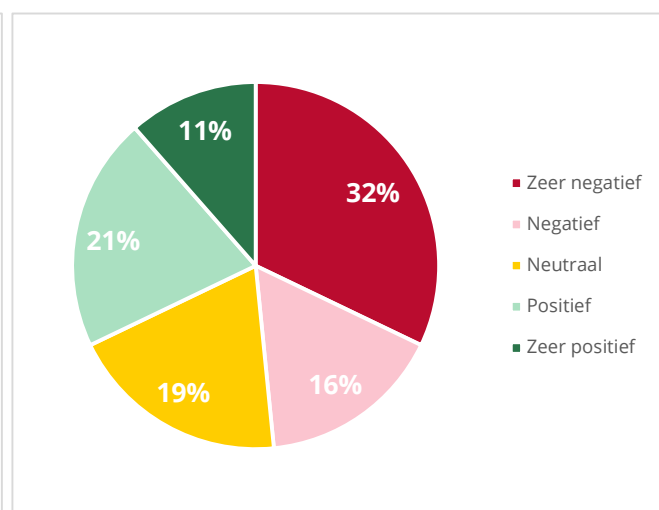
Uit de klanttevredenheidsonderzoeken van het IMG blijkt verder dat voor de aanvragers van een vergoeding voor fysieke schade de volgende onderwerpen van belang waren voor het toekennen van het rapportcijfer:

- ▶ De duidelijkheid van het besluit (genoemd door 29,4% van de respondenten)
- ▶ De snelheid van het besluit nadat ik het adviesrapport heb gekregen (genoemd door 26,8%)
- ▶ De hoogte van het bedrag dat aan mij is toegekend (genoemd door 16,2%)

Ook hier blijkt dus, net als uit voorgaand onderzoek, behalve de inhoud van het besluit met name de snelheid van de procedure voor aanvragers zwaar te wegen. Onderstaande figuren illustreren dat. Zij geven de waardering weer van aanvragers binnen de maatwerkprocedure voor fysieke schade, voor de snelheid waarmee het IMG een besluit neemt na oplevering van het schaderapport. De twee figuren maken onderscheid tussen de waardering van aanvragers die hebben aangegeven in bezwaar te willen gaan en aanvragers die dat niet van plan zijn. Dat onderscheid laat zien dat de waardering voor aspecten zoals snelheid sterk afhangt van de mate waarin aanvragers tevreden zijn met de uitkomst van het besluit, zoals we eerder al constateerden.

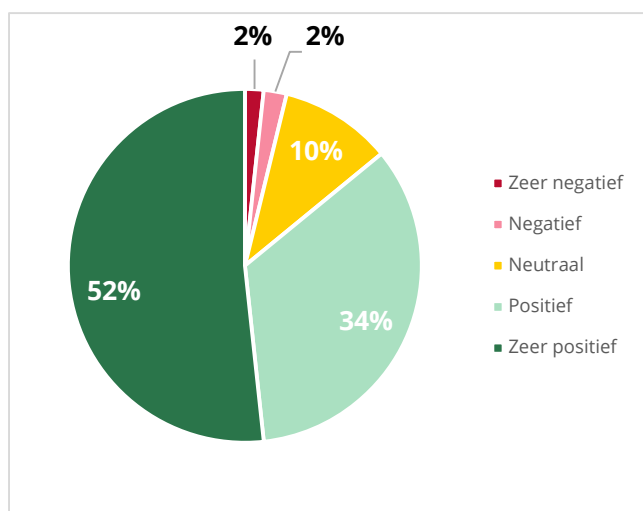


Figuur 5.27: Waardering voor de snelheid van het besluit van het IMG na ontvangst van het adviesrapport, door aanvragers die geen bezwaar maken (N=9288)

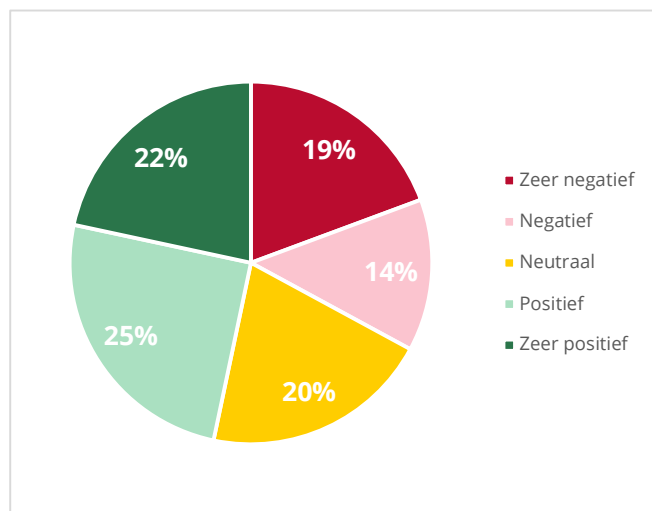


Figuur 5.28: Waardering voor de snelheid van het besluit van het IMG na ontvangst van het adviesrapport, door aanvragers die bezwaar hebben gemaakt (N=890)

Het IMG vraagt daarnaast zijn klanten naar hun oordeel over een aantal specifieke elementen uit de aanvraagprocedure. We lichten er hieronder een uit: de waardering voor de persoonlijke zaakbegeleider die het IMG iedere aanvrager toewijst. Dit is te zien in figuren 5.29 en 5.30, die wederom onderscheid maken naar aanvragers die al dan niet in bezwaar (willen) gaan tegen het besluit van het IMG.



Figuur 5.29: Waardering van aanvragers die geen bezwaar maken voor 'het feit dat een zaakbegeleider u tijdens het traject begeleidde' (N=8709)



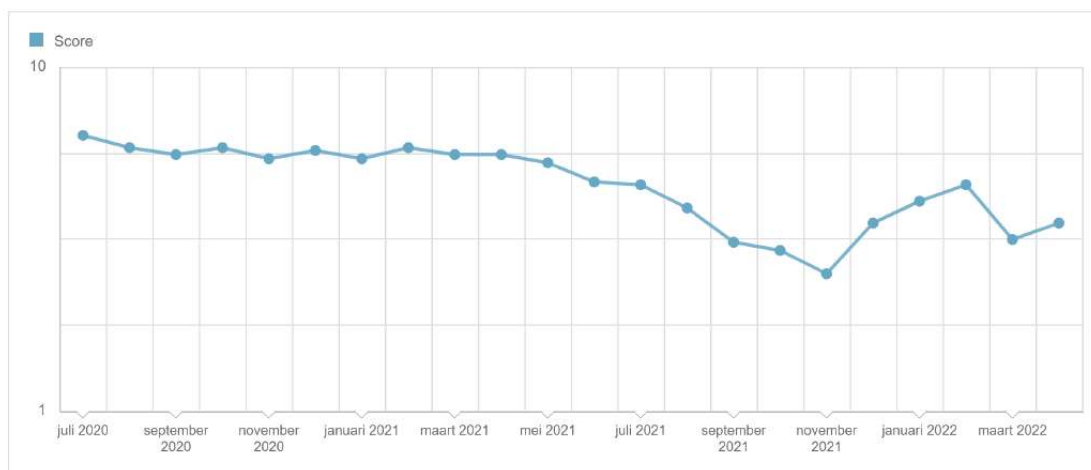
Figuur 5.30: Waardering van aanvragers die wel bezwaar (willen) maken voor 'het feit dat een zaakbegeleider u tijdens het traject begeleidde' (N=890)

Deze figuren laten zien dat de inzet van een persoonlijke zaakbegeleider op veel waardering van aanvragers kan rekenen: 86% van de aanvragers die niet in bezwaar gaat is hier (zeer) positief over. Ook hier is echter weer te zien dat de aanvragers die (om welke reden dan ook) bezwaar (willen) aantekenen tegen het besluit van het IMG, over het proces als geheel minder te spreken zijn, en dus bijvoorbeeld ook significant minder positief oordelen over de begeleiding door de zaakbegeleider.

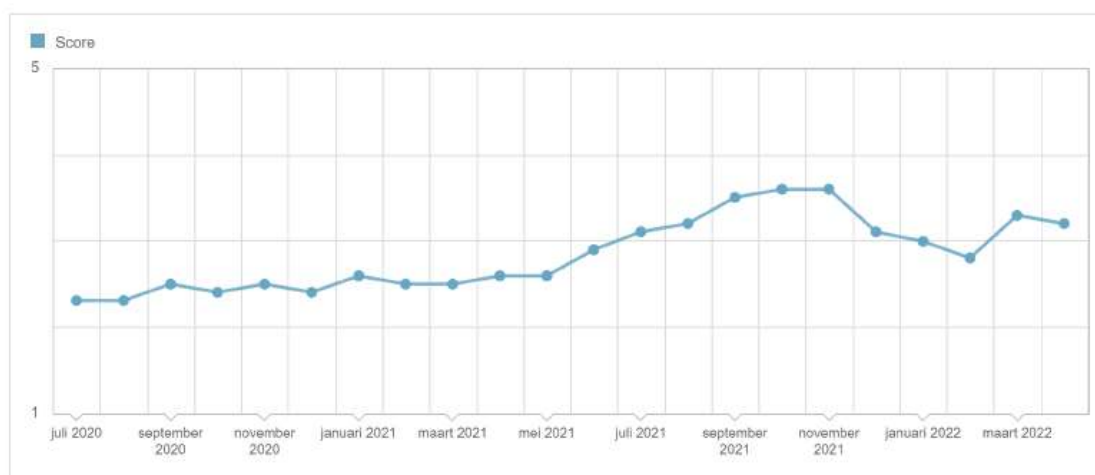
Ontwikkeling tevredenheid fysieke schade

De tevredenheid van aanvragers met het optreden van het IMG is niet statisch, maar verandert in de loop van de tijd. Figuur 5.31 laat zien dat er in de periode juli 2020 tot en met november 2021 een duidelijk neerwaartse trend waarneembaar is in de tevredenheid van aanvragers met de besluiten voor vergoeding van fysieke schade in de maatwerkprocedure.²⁶² De tevredenheid voor de afhandeling van fysieke schade wordt van de zomer 2020 tot en met het voorjaar gemiddeld met circa een 8 gewaardeerd. Het cijfer vertoont vervolgens echter een duidelijk dalende lijn, die eind 2021 en begin 2022 zich weer enigszins lijkt te herstellen. Figuur 5.32 laat in deze periode ook een stijgende lijn zien in de moeite die het de respondenten heeft gekost om hun schade vergoed te krijgen.

²⁶² Deze en de volgende figuren zijn afkomstig uit rapportages van het klanttevredenheidsonderzoek van het IMG.



Figuur 5.31: Ontwikkeling rapportcijfer voor het besluit m.b.t. vergoeding fysieke schade, N=11.225



Figuur 5.32: Antwoorden op de vraag "Hoeveel moeite heeft het u gekost uw schade(s) vergoed te krijgen?" (1-2=(zeer) weinig moeite; 3=neutraal; 4-5=(zeer) veel moeite), N=11.225

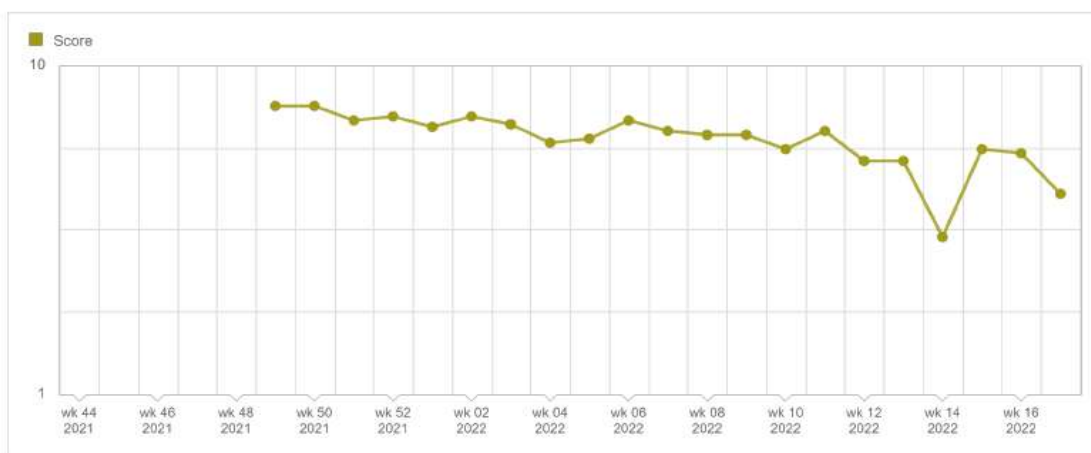
Het IMG verklaart de dalende tendens in de waardering met name door de introductie van het nieuwe beoordelingskader in het voorjaar van 2021. De wijzigingen die dit meebracht hebben bij een deel van de doelgroep voor onrust gezorgd. Daarnaast zou, ook voor de stijgende lijn in de reacties van respondenten op de moeite die het hen heeft gekost om schade vergoed te krijgen, een deel van de verklaring kunnen liggen in de introductie van de Vaste Vergoeding voor eenvoudigere schades. De schadegevallen die resteren in de maatwerkprocedure zijn daardoor gemiddeld complexer, waardoor respondenten de procedure als moeizamer zouden kunnen ervaren.

Interessant aan de dalende lijn in het rapportcijfer voor de vergoeding van fysieke schade is de parallel met de neergaande trend in de tevredenheid met de schadevergoeding door het CVW in de loop der jaren (zie boven). Een verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat in de verschillende regimes voor schadeafhandeling sprake is van een terugkerend patroon: de organisatie belast met schadeafhandeling maakt een voortvarende start door met name de meer eenvoudige schades af te handelen. Dat leidt op korte termijn tot hoge waardering van aanvragers, maar de organisatie krijgt hierna te maken met de overblijvende taaiere, complexere dossiers, waarvan de behandeling lang(er) duurt, waardoor aanvragers minder tevreden zijn.

Ontwikkeling van tevredenheid met de Vergoeding Eenmalige Schade (VES) en Waardedaling

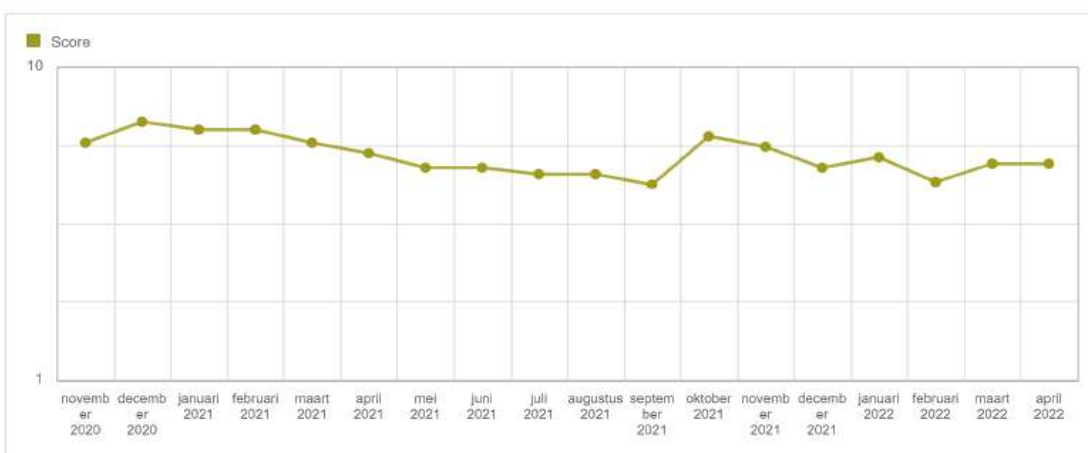
Ook voor de andere regelingen die het IMG aanbiedt wordt de ontwikkeling van klanttevredenheid gemonitord. Figuren 5.33 en 5.34 laten zien hoe de rapportcijfers voor deze regelingen zich in de loop van de tijd hebben ontwikkeld.

Figuur 5.33 maakt duidelijk dat er bij de introductie van de VES-regeling, voor de eenmalige vergoeding van eenvoudige schades, sprake was van zeer hoge tevredenheid. In de eerste weken was het gemiddelde rapportcijfer ongeveer een 9. Daarna zette een lichte daling in, maar nog steeds is het gemiddelde rapportcijfer een 8,2. Uit de klanttevredenheidsonderzoeken blijkt dat aanvragers met name de snelheid en het gemak van de aanvraagprocedure waarderen. Als belangrijkste redenen om te kiezen voor deze procedure in plaats van de reguliere procedure, noemt 43% de snelheid van deze procedure, en 24% de eenvoud van de procedure. De waar te nemen dip in week 14 van 2022 komt door een aantal dossiers die bij de start van de procedure niet goed zijn afgehandeld. Dit is later opgelost, maar hierdoor hebben deze aanvragers relatief langer moeten wachten.



Figuur 5.33: Ontwikkeling rapportcijfer voor de Vergoeding Eerste Schademelding (VES) tussen november 2021 en april 2022, N=4.458

Figuur 5.34 laat zien hoe de waardering voor de waardedalingsregeling zich heeft ontwikkeld. Deze is behoorlijk constant gedurende 1,5 jaar. Het gemiddelde rapportcijfer ligt op een 7,9.

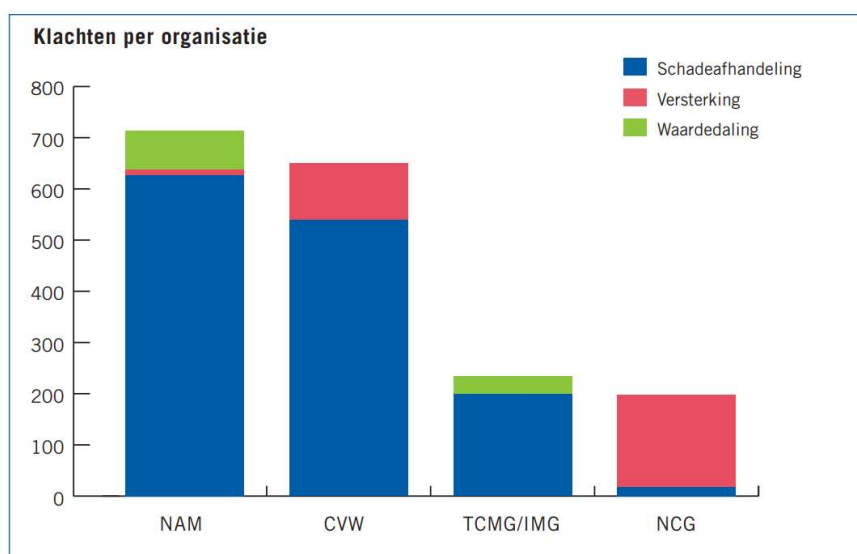


Figuur 5.34: Ontwikkeling rapportcijfer voor Waardedalingsregeling tussen november 2020 en april 2022, N=12.153

De gemiddelde waardering voor de regeling voor vergoeding van **immateriële schade**, tot slot, werd door respondenten in de eerste maanden dat deze regeling liep met een 6,5 gewaardeerd.²⁶³

5.7.6 Klachten, bezwaar en beroep

Een volgende indicator voor de tevredenheid van burgers met de afhandeling van schade is het aantal klachten dat burgers indienen, en het aantal bezwaarschriften dat zij indienen tegen besluiten over schadevergoeding. Figuur 5.35 laat zien hoeveel klachten er in de periode 2013 tot 2021 zijn ingediend bij de Onafhankelijke Raadsman voor gaswinning (per 2022 heeft de Raadsman zijn taken overgedragen aan de Nationale Ombudsman).²⁶⁴ In de figuur is te zien dat het aantal klachten bij de Onafhankelijke Raadsman voor de TCMG en IMG een stuk lager ligt dan voor de NAM en het CVW. Een deel van de verklaring hiervoor kan zijn dat bij de publiekrechtelijke instellingen TCMG en IMG mogelijkheden bestaan voor bezwaar die ontbraken bij de NAM/CVW.



Figuur 5.35: Ingediende klachten bij de Onafhankelijke Raadsman per organisatie, per categorie

Bezwaar

In tabel 5.10 is samengevat hoe vaak aanvragers bij het IMG in bezwaar gaan tegen door het IMG genomen besluiten voor fysieke schade en waardedaling.²⁶⁵

		2018-2019 (TCMG)	2020 (TCMG/IMG)	2021 (IMG)
Fysieke schade	Ontvangen bezwaren	603	1.791	2.274
	Afgehandelde bezwaren	290 ²⁶⁶	719	1.583
	Ongegrond	48	242	735
	Ingetrokken	53	91	95
	Niet-ontvankelijk	30	99	93
	Deels gegrond	90	184	469

²⁶³ Gebaseerd op de periode tot mei 2022. In deze periode werden 143 vragenlijsten ingevuld – een fors lager aantal dan voor de andere regelingen.

²⁶⁴ Eindrapportage Onafhankelijke Raadsman 2013-2021, p. 19.

²⁶⁵ Jaarverslag TCMG 2019, p. 20; Jaarverslag IMG 2020, p. 34; Jaarverslag IMG 2021, p. 39-40.

²⁶⁶ Het jaarverslag vermeldt een totaal van 290 afgehandelde bezwaren, maar de subcategorieën tellen op tot een totaal van 296.

Waardedaling	Gegron	75	98	187
	Doorgestuurd	Niet vermeld	5	4
	Genomen besluiten totaal	Niet vermeld	33.939	37.041
	Percentage bezwaar	Niet vermeld	5,2%	6,1%
	Ontvangen bezwaren	Nvt	1.273	4.359
	Afgehandelde bezwaren	Nvt	Nog geen afgehandeld	5.054
	Genomen besluiten totaal	Nvt	35.400	52.236
	Percentage bezwaar	Nvt	4,16%	8,34%

Tabel 5.10: Ontvangen en afgehandelde bezwaren door TCMG (2018 – 2019 - 2020) en IMG (2020 - 2021)

De tabel laat zien dat voor aanvragen voor vergoeding van fysieke schade een relatief klein percentage van aanvragers bij het IMG bezwaar maakt tegen het door het IMG genomen besluit. Dit percentage is in de loop der jaren licht gestegen. Verder valt op dat het IMG in 2021 ongeveer tweemaal zo veel bezwaren heeft behandeld als in 2020.

In de loop van 2021 en het begin van 2022 is het aantal bezwaren dat bij het IMG is ingediend relatief snel toegenomen. Het IMG geeft desgevraagd aan dat de redenen hiervoor divers zijn, maar dat de stijging met name te verklaren is door het feit dat het IMG sinds de wijziging in het beoordelingskader in 2021 meer aanvragen heeft afgewezen voor schadegevallen in de randen van effectgebieden.²⁶⁷ Ook gaat het IMG anders om met het optreden van diepe bodemdaling²⁶⁸. Het IMG ziet dat er relatief veel bezwaren worden ingediend op gronden die zijn gerelateerd aan deze veranderingen.

Voor de waardedalingregeling lag het aantal bezwaren in 2020 verhoudingsgewijs lager dan voor fysieke schade: 4,16% van de aanvragers ging in bezwaar. In 2021 zien we een ander beeld: in dat jaar werd tegen een fors hoger percentage (8,3%) van besluiten bezwaar ingediend het IMG.

Beroep

Uit de jaarverslagen van het IMG blijkt daarnaast dat na het doorlopen van de bezwaarprocedure een klein aantal aanvragers van een schadevergoeding voor fysieke schade beroep aantekent tegen het besluit van het IMG.

In de jaren van het IMG is het aantal beroepszaken sterk gestegen, zowel in aantallen als procentueel. Ook is het aantal beroepen sterker gestegen dan het aantal bezwaren. In 2020 liepen er 94 beroepszaken, maar het is niet duidelijk op welke regelingen deze zaken betrekking hadden.²⁶⁹

In 2021 zijn 33 beroepszaken over de afhandeling van fysieke schade afgehandeld. Eind 2021 stonden nog 7 beroepszaken uit 2020 open.²⁷⁰ Voor de regeling Waardedaling zijn in 2021 147 nieuwe beroepszaken ontvangen en 41 beroepen afgedaan. 13 zaken daarvan kwamen bij de

²⁶⁷ Zie ook de stijging in aantal afgewezen besluiten in tabel 5.2 in par. 5.4.4.

²⁶⁸ Zie ook de toelichting op de wijziging in het beoordelingskader van het IMG in hoofdstuk 2.

²⁶⁹ Jaarverslag IMG 2020, p. 34.

²⁷⁰ Jaarverslag IMG 2021, p. 40.

rechtbank.²⁷¹ Die verklaarde het beroep in 5 zaken ongegrond en in 3 zaken niet ontvankelijk. In 5 gevallen achtte de rechtbank het beroep gegrond.

Het totaal aantal beroepszaken is nog relatief laag. Het IMG geeft aan bij deze beroepen dat deze zich deels richten op het aanvechten van de beslissing over de aanspraak op schadevergoeding. De andere reden voor een beroepszaak is het niet tijdig beslissen door het IMG. Ter indicatie heeft het IMG aangegeven dat in 2020 ongeveer 60 van de 94 beroepen gericht waren tegen de inhoudelijke beslissing over de aanspraak op schadevergoeding.

Beroepszaken	TCMG						IMG			
	2018		2019		2020		2021		2022 tot 5 aug ²⁷²	
Totaal	Nvt ²⁷³	Nvt	13	Nvt	94	19	341	74	142	169
Fysieke schade	Nvt	Nvt	13	Nvt	94	19	194	33	96	104
Waardedaling	Nvt	Nvt	Nvt	Nvt	Nvt	Nvt	147	41	46	65
Immateriële schade	Nvt	Nvt	Nvt	Nvt	Nvt	Nvt	Nvt	Nvt	Nvt	Nvt
	Inge- diend	Afge- rond	Inge- diend	Afge- rond	Inge- diend	Afge- rond	Inge- diend	Afge- rond	Inge- diend	Afge- rond

Tabel 5.11: Aantal ingediende beroepszaken bij het IMG

% beroep van aantal aanvragen	TCMG				IMG	
	2018	2019	2020	2021	2022 tot 5 aug ²⁷⁴	
Totaal	Nvt	0,08%	0,14%	0,32%	Nvt	
Fysieke schade	Nvt	0,08%	0,28%	0,49%	Nvt	
Waardedaling	Nvt	Nvt	Nvt	0,28%	Nvt	
Immateriële schade	Nvt	Nvt	Nvt	Nvt	Nvt	

Tabel 5.12: Percentage beroepszaken van het aantal genomen besluiten bij het IMG

²⁷¹ De overige beroepszaken werden ingetrokken voordat ze door de rechter werden behandeld. In 16 gevallen werd het beroep ingetrokken omdat het IMG het besluit herzag. In 7 zaken werd het beroep ingetrokken nadat het IMG een beslissing op het bezwaar nam. Zeven beroepen zijn zonder nadere reden ingetrokken (bron: jaarverslag IMG 2021, p.40).

²⁷² Alle data in dit rapport over 2022 zijn verstrekt door het IMG ten behoeve van de evaluatie. Deze gegevens zijn echter nog niet geverifieerd middels audit zoals gebruikelijk in bijvoorbeeld een jaarverslag. De cijfers over 2022 zijn dus indicatief. De beroepszaken in 2022 zijn tot het moment van verstrekken, dus tot 5 augustus. Dit komt door de wijze van registratie. Hierom vallen deze hoger uit in vergelijking tot andere getallen in 2022.

²⁷³ In 2018 waren nog geen beroepen ingediend.

²⁷⁴ Doordat de peildatum voor de totale aanvragen (tot medio mei) en peildatum voor het aantal beroepen (tot 5 augustus) niet overeenkomen, is hier niet een goed percentage van te bepalen.

/ 6 Wettelijk bewijsvermoeden

6.1 Inleiding

Dit hoofdstuk behandelt het wettelijk bewijsvermoeden van art. 6:177a BW. In par. 6.2 schetsen we eerst de achtergrond van het wettelijk bewijsvermoeden. Daarna bespreken we de doelen van art. 6:177a BW zoals genoemd in de parlementaire geschiedenis (par. 6.3). Vervolgens gaan we nader in op verdere vormgeving van dit bewijsvermoeden in de rechtspraak (par. 6.4). Door ontwikkelingen in de rechtspraak is uiteindelijk een voor de gedupeerde gunstigere regeling van kracht geworden dan het geval zou zijn bij een letterlijke lezing van art. 6:177a BW. Vervolgens hebben we geanalyseerd hoe in de lagere rechtspraak (de weerlegging van het) het bewijsvermoeden wordt toegepast. De selectie heeft plaatsgevonden via www.rechtspraak.nl, met gebruikmaking van de zoektermen bestuursrecht, bewijsvermoeden. Gezocht is naar rechtspraak vanaf 2019²⁷⁵ (zie hierover par. 6.4.1 – de meeste jurisprudentie is van na 1 juli 2020, de datum van de inwerkingtreding van de TwG). In par. 6.5 wordt de juridische literatuur over het bewijsvermoeden besproken. In par. 6.6 wordt weergegeven wat aanvragers aangeven ten aanzien van de vraag of het bewijsvermoeden een rol speelt bij de keuze om al dan niet een aanvraag voor compensatie in te dienen. In par. 6.7 volgt een conclusie.

6.2 Bewijzen van een oorzakelijk verband

Causaliteitsperikelen

Uitgangspunt van het civiele recht is dat degene die schadevergoeding vordert, moet aantonen dat er een *condicio sine qua non*-verband (hierna: CSQN-verband) bestaat tussen de aansprakelijkheidsvestigende gebeurtenis en de bij hem ingetreden schade (zie ook de hoofdregel van art 150 Wetboek van Rechtsvordering (Rv): ‘wie stelt, bewijst’). Een *condicio sine qua non* verband bestaat indien, met een redelijke mate van waarschijnlijkheid, wordt aangetoond dat de schade niet zou zijn ingetreden zonder de aansprakelijkheidsvestigende gebeurtenis. In gevallen waarin het causale verband complex en/of onzeker is, zal toepassing van het CSQN-verband vereiste en de hoofdregel van art. 150 Rv een aanzienlijke drempel opwerpen voor een eisende partij om schadevergoeding te verkrijgen. Op verschillende manieren en in verscheidene contexten worden in het civiele recht daarom versoepelingen en soms zelfs uitzonderingen op de hiervoor beschreven hoofdregel geaccepteerd. De kern van zulke versoepelingen is dat het voor een eisende partij gemakkelijker wordt om een CSQN-verband vastgesteld te krijgen. Dat kan onder meer gebeuren met behulp van bewijsvermoedens en een omkering van de bewijslast (en het bewijsrisico).²⁷⁶

Voor zulke versoepelingen kunnen er verschillende rechtvaardigingen bestaan. Een rechtvaardiging kan zijn gelegen in (een combinatie van): ²⁷⁷

²⁷⁵ Gezocht is op 12 juli 2022 – de zoektocht leverde 73 vonnissen van de Rechtbank Noord-Nederland op.

²⁷⁶ Zie voor een omschrijving van de verschillende mechanismen Asser Procesrecht/Asser 3 2017, nr. 292.

²⁷⁷ Zie in het algemeen over deze rechtvaardigingen I. Giesen, *Bewijs en Aansprakelijkheid. Een rechtsvergelijkend onderzoek naar de bewijslast, de bewijsvoeringslast, het bewijsrisico en de bewijsrisico-omkering in het aansprakelijkheidsrecht* (diss. UvT), Den Haag: Boom Uitgevers 2001, p. 409 e.v.; Zie ook Asser Procesrecht/Asser 3 2013, nr. 293-294.

- ▶ de aanwezigheid van een informatie- of onderzoekasymmetrie tussen de gedupeerde en de mogelijk aansprakelijke partij. De gedachte hierachter is dat de procespartij die over bepaalde informatie beschikt of daarover tegen een aanvaardbare inspanning kan beschikken, in bepaalde gevallen ertoe moet worden aangezet om die informatie te vergaren en te delen. Deze ratio dient zich met name aan in die gevallen wanneer de aangesprokene partij wél beschikt over deskundigheid en middelen en de eisende partij in mindere mate of in het geheel niet;
- ▶ de gevaarzettingsgedachte, waaronder het feit dat het handelen of nalaten van de aangesprokene een onaanvaardbare mate van (inherent) gevaar met zich brengt een reden is om versoepelingen te accepteren;
- ▶ het feit dat in het algemeen (voldoende) zekerheid en bekendheid bestaat over een causaal verband (bijv. aardbevingen kunnen leiden tot scheuren in de muur), maar het in een specifiek geval moeilijk is om een causaal verband aan te tonen (bijv. was het een aardbeving die in dit geval heeft geleid tot een schuur in de muur);
- ▶ het profijtbeginsel, dat inhoudt dat degene die de lusten draagt van een activiteit, ook de lasten die anderen van die activiteit ondervinden (tot op bepaalde hoogte) dient te dragen, ook indien het oorzakelijke verband niet geheel duidelijk is. Acceptatie van het profijtbeginsel dringt zich met name op wanneer er in het algemeen wel voldoende zekerheid bestaat over het verband tussen een handeling en de ingetreden schade;
- ▶ de wens om over te gaan tot handhaving van aansprakelijkheidsrechtelijke regels; toepassing van het csqn-verbandvereiste en de gangbare bewijsregels leidt ertoe dat schadeclaims die omgeven zijn met causaliteitsonzekerheden worden afgewezen. Dat kan vanuit het perspectief van handhaving problematisch zijn wanneer er wel een zorgvuldigheidsnorm is geschonden of er een andere grond voor aansprakelijkheid bestaat, zoals een kwalitatieve aansprakelijkheid.

Versoepelingen op de hoofdregel in de Groningse gaswinningscontext

Met de introductie van de Wet Bewijsvermoeden gaswinning Groningen werd in 2017 art. 6:177a BW van kracht. Dat artikel introduceerde een wettelijk 'bewijsvermoeden'²⁷⁸ en vormt een belangrijke bewijsrechtelijke tegemoetkoming aan de positie van gedupeerden van aardbevingsschade in (bepaalde gebieden in) Groningen en Drenthe. In de TwG is nadere duidelijkheid verschaft over de geografische reikwijdte van het bewijsvermoeden: het bewijsvermoeden is niet alleen van toepassing op het Groningerveld, maar is ook van toepassing op meldingen van schade die het gevolg kunnen zijn van de gasopslag bij Norg.

De huidige versie van artikel 6:177a BW luidt:

*'Bij fysieke schade aan gebouwen en werken, die naar haar aard redelijkerwijs schade door beweging van de bodem als gevolg van de aanleg of de exploitatie van een mijnbouwwerk ten behoeve van het winnen van gas uit het Groningenveld of gasopslag bij Norg zou kunnen zijn, wordt vermoed dat die schade veroorzaakt is door de aanleg of de exploitatie van dat mijnbouwwerk.'*²⁷⁹

Voor een goed begrip van artikel 6:177a BW dient men niet alleen de wettekst erop na te slaan, maar ook de jurisprudentie. Gedurende enige tijd bestond er onduidelijkheid over de precieze invulling van het bewijsvermoeden. Dat heeft voor een deel te maken met het (enigszins verwarrende) gebruik van verschillende termen (i.h.b. bewijsvermoeden en bewijslastomkering) in de wetsgeschiedenis en de

²⁷⁸ De term is hier tussen haakjes geplaatst omdat als gevolg van ontwikkelen in de jurisprudentie het niet enkel een bewijsvermoeden betreft, maar ook een bewijslastomkering. Een bewijslastomkering was overigens ook wat het amendement Ouwehand trachtte in te voeren, zie par. 1.2.

²⁷⁹ In de parlementaire geschiedenis bij het bewijsvermoeden werd opgemerkt dat indien het bewijsvermoeden van toepassing is, het aan de exploitant is "om dit vermoeden te ontzenuwen, door aannemelijk te maken dat bodembeweging door de aanleg of exploitatie van het mijnbouwwerk niet de oorzaak is van de schade" (*Kamerstukken II 2015/16, 34 390, nr. 3, p. 4*).

wettekst. Inmiddels is in de rechtspraak hierover helderheid verschaft, zoals we bespreken in par. 6.4. Hierna, in par. 6.3, behandelen wij eerst de doelen van artikel 6:177a BW zoals die uit de parlementaire geschiedenis blijken.

6.3 De doelen van art. 6:177a BW: Parlementaire geschiedenis

De noodzaak om burgers tegemoet te komen in hun bewijsvoering

Vanwege de technische complexiteit en onzekerheden over de specifieke gevolgen van gaswinning, ervoeren gedupeerden moeilijkheden om het causale verband aan te tonen. De consequentie daarvan was dat het oorzakelijk verband een belangrijk struikelblok vormde voor gedupeerden om de mijnbouwexploitant (succesvol) aansprakelijk te houden. Die situatie werd onwenselijk geacht. Op 15 april 2015 dienden de Kamerleden Jan Vos en Esther Ouwehand dan ook een amendement op een wetsvoorstel tot wijziging van onder meer de Mijnbouwwet²⁸⁰ in dat de introductie van een wettelijk bewijsvermoeden voorstelde:

‘Indieners vinden het onacceptabel dat mensen die toch al niet gevraagd hadden om schade aan hun huis ook nog eens worden opgezeadeld met de last om aan te tonen dat deze schade veroorzaakt is door de winningsactiviteiten van bedrijven. Het gevolg van de huidige situatie is immers dat burgers extra worden belast én dat er minder schade wordt vergoed. Deze problemen zijn meer dan genoeg duidelijk geworden bij de gaswinning in Groningen, maar de problematiek is breder en is ook bij schade als gevolg van bijvoorbeeld zoutwinning aan de hand. Indieners stellen daarom voor de bewijslast om te draaien.’²⁸¹

Vos en Ouwehand verwijzen ter onderbouwing naar een motie van Ouwehand waarin werd geconstateerd dat ‘een groot aantal mensen in Groningen moeite had om de gehele schade aan hun woning vergoed te krijgen omdat er werd ontkend dat de schade veroorzaakt was door de gaswinning’.²⁸²

In eerdere debatten erkende de minister van Economische Zaken de problemen die de uitgangspunten ten aanzien van bewijslevering in het civiele recht voor gedupeerden met zich bracht, maar wees het voorstel af om de ‘bewijslast om te keren’.²⁸³ De minister van Economische Zaken stelde daarbij dat hij

‘de bewijslast eigenlijk al bij de exploitant heeft gelegd door de Technische Commissie Bodem Bescherming een oordeel te laten vellen over de vraag of de schade is veroorzaakt door de aardbevingen en daarmee door de aardgaswinning, of dat er iets anders aan de schade ten grondslag ligt. In de praktijk blijkt dat deze route niets heeft opgelost voor de slachtoffers. Dat kan ook niet, zolang het aan de gedupeerden zelf is om te bewijzen dat zij recht hebben op een schadevergoeding.’²⁸⁴

²⁸⁰ De volledige titel luidt Wijziging van de Mijnbouwwet, de Wet milieubeheer en de Wet op de economische delicten in verband met implementatie van richtlijn nr. 2013/30/EU van het Europees Parlement en de Raad van 12 juni 2013 betreffende de veiligheid van offshore olie- en gasactiviteiten en tot wijziging van richtlijn 2004/35/EG (PbEU 2013, L 178).

²⁸¹ Kamerstukken II 2014-2015, 34041, nr. 12.

²⁸² Kamerstukken II 2014/15, 33529, nr. 78.

²⁸³ Kamerstukken II 2015/16, 34390, nr. 21.

²⁸⁴ Kamerstukken II 2014/15, 34 041, nr. 12.

In een brief aan de Tweede Kamer als reactie op de motie Ouwehand stelde de minister dat het voorgestelde amendement²⁸⁵ zelfs onwenselijk was omdat het in de praktijk de bewijslast voor de gedupeerde zou verzwaren.²⁸⁶ Volgens de minister zou het amendement namelijk met zich brengen dat een gedupeerde eerst dient aan te tonen dat de schade het gevolg was van bodembeweging, alvorens het (bewijs)vermoeden werd gevestigd dat er een verband bestaat tussen de schade en de mijnbouwactiviteit.²⁸⁷ Vervolgens werd het amendement aangepast (gewijzigd amendement van Kamerleden Vos/Ouwehand)²⁸⁸, zodat in de voorgestelde regeling niet langer het causaal verband tussen de schade en de bodembeweging door de gedupeerde hoefde te worden aangetoond: het enkele feit dat binnen het 'effectgebied van een mijnbouwwerk' schade ontstaat die naar zijn aard mijnbouwschade zou kunnen zijn, leidt op grond van dit amendement tot het vermoeden dat de schade het gevolg is van de mijnbouwactiviteiten (letterlijk: 'van het niet beheersen van de ondergrondse natuurkrachten die door de aanleg of bij de exploitatie van het werk zijn ontketend').²⁸⁹

Aanscherping van het voorstel, gegeven de ratio en rechtvaardiging daarvan

In haar advies van 7 oktober 2015 gaf de Afdeling advisering van de Raad van State aan dat een dragende motivering en een heldere afbakening ('dat de reikwijdte van de afwijking helder is') nodig zijn voor de invoering van wettelijke afwijking van de hoofdregel 'wie stelt, bewijst'. Volgens de Afdeling advisering zijn de omvang van het aantal schadegevallen, de gelijksoortigheid ervan (gelijksoortige schade aan gebouwen) en het gegeven dat verreweg het grootste deel van de schadegevallen aan gaswinning kan worden toegeschreven argumenten om een bewijsvermoeden in te voeren. Ook zou de zwakkere procespositie van de eisende partij als rechtvaardiging naar voren kunnen worden gebracht.²⁹⁰ De Afdeling advisering gaf aan dat het bewijsvermoeden op twee punten niet helder was: er ontbrak duidelijkheid over het type schade waarop het betrekking heeft (schade aan gebouwen en werken, of vermogensschade in brede zin) en er ontbrak een heldere afbakening van het effectgebied waarbinnen het bewijsvermoeden van toepassing is.²⁹¹

In het amendement Jan Vos c.s. wordt het eerste punt geadresseerd door de zinsnede 'schade binnen het effectgebied van een mijnbouwwerk' te vervangen door 'fysieke schade als gevolg van bodembeweging door mijnbouwwerkzaamheden ten behoeve van gaswinning uit het Groningenveld'.²⁹² De drie belangrijkste hierin vervatte beperkingen, in vergelijking met het eerdere wetsvoorstel, zijn: i. de regeling is beperkt tot de bodembeweging samenhangend met gaswinning; ii. doch enkel als die gaswinning plaatsvindt in de provincie Groningen en in enkele gevallen in de

²⁸⁵ *Kamerstukken II* 2014/15, 34 041, nr. 8.

²⁸⁶ *Kamerstukken II* 2014/15, 32849, nr. 37.

²⁸⁷ *Kamerstukken II* 2014/15, 32849, 37: 'Met het amendement is de rechter gebonden aan deze bewijslastverdeling en zal de benadeelde dus altijd eerst moeten bewijzen dat de schade het gevolg is van bodembeweging. In de huidige situatie in Nederland heeft de rechter de vrijheid om aan te nemen dat de schade het gevolg is van bodembeweging, of de bewijslast voor het tegendeel bij de exploitant te leggen. Zie ook N.J. Vermaak, 'Wet bewijsvermoeden (art. 6:177a BW): hoe het bewijsvermoeden tot stand kwam en (geografisch) werd afgebakend', in: M.M. Roggenkamp e.a., *Juridische aspecten van gaswinningen. Een "Groningse" verkenning* (Monografieën Privaatrecht nr. 18), Deventer: Wolters Kluwer 2019, par. 5.2.1.

²⁸⁸ *Kamerstukken II* 2014/15, 34041, 12. Kritisch over het bewijsvermoeden zoals opgenomen in het amendement, H. Snijders, 'Bewijsvermoedens nader beschouwd. Mede in het licht van de actuele discussie over vergoeding van mijnbouwschade', *NJB* 2015, 1902.

²⁸⁹ Zie ook Vermaak, 'Wet bewijsvermoeden (art. 6:177a BW)', par. 5.2.1.

²⁹⁰ Advies Raad van State over de aangenomen amendementen, d.d. 16 november 2015, p. 1, 12 (bijlage bij brief regering; Voorlichting van de Raad van State inzake het wetsvoorstel betreffende de veiligheid van offshore olie- en gasactiviteiten, *Kamerstukken II* 2015-2016, 34041, nr. 43. Zie over de doorwerking van dit advies op de visie van de minister van economische zaken, J.M. van Dunné, *Schadevergoeding voor mijnbouwschade door bodemdaling en aardbevingen. Het dossier Groningen Publicaties 2002-2020*, Zutphen 2020, p. 135 e.v.

²⁹¹ *Ibid.*, p. 13.

²⁹² *Kamerstukken II* 2015-2016, 34390, nr. 21.

aangrenzende provincies, en uitsluitend in het Groningenveld; en iii. de regeling uitsluitend betrekking heeft op fysieke schade aan gebouwen of werken.²⁹³

Deze aanpassing doet bovendien mede recht aan de eerdere constatering van de Afdeling advisering dat indien 'bij een groot aantal gelijksoortige gevallen vaststaat dat verreweg het grootste deel van die gevallen aan één bepaalde oorzaak moet worden toegeschreven', dit een argument kan zijn om 'de bewijslast om te draaien'. De indieners van het amendement veronderstellen dat dit het geval is 'bij grootschalige gaswinning, zoals deze onder het Groningenveld plaatsvindt. Het betreft hier schade in de provincie Groningen en in enkele gevallen in de aangrenzende provincies,' en beogen daarmee ook een betere geografische afbakening voor de toepassing van het bewijsvermoeden te geven.²⁹⁴ In de memorie van antwoord staat echter dat het feit dat geen sprake is van een vastgesteld effectgebied, met zich brengt dat zowel voor benadeelden als voor de exploitant van het Groningenveld vooraf niet precies vaststaat in welke gevallen het wettelijk bewijsvermoeden van toepassing is. Volgens de minister van Economische Zaken kan de jurisprudentie hierover op termijn meer zekerheid geven.²⁹⁵ In par. 6.4 gaan wij in op de ontwikkelingen in de jurisprudentie.

Gelijksoortigheid en frequentie van fysieke schade door gaswinning

Het vaststellen van het causaal verband tussen de gaswinning en de geleden schade bestaat, blijkens de memorie van toelichting, uit twee onderdelen: het verband tussen de mijnbouwactiviteiten en de bodembeweging en het verband tussen de bodembeweging en de bij het individuele slachtoffer ingetreden schade. Voor het tweede onderdeel moet bij elke individuele schade worden vastgesteld wat de oorzaak en omvang van de schade is.²⁹⁶ Volgens de memorie van toelichting geldt ook 'nu de fysieke schade aan gebouwen en werken die gemeld wordt in Groningen in het merendeel van de gevallen ook daadwerkelijk het gevolg is van bodembeweging door gaswinning, kan worden vermoed dat ook de overige gevallen, die naar hun aard schade als gevolg van bodembeweging zouden kunnen zijn, aan bodembeweging door gaswinning kunnen worden toegeschreven'.²⁹⁷ Daarom, en ook gezien 'de wens van de Tweede Kamer om voor het aardbevingsgebied in Groningen benadeelden te hulp te komen bij hun bewijsvoering,' wordt in artikel 6:177a BW²⁹⁸ een wettelijk bewijsvermoeden opgenomen.²⁹⁹ Het wettelijk bewijsvermoeden is beperkt tot het effectgebied van het Groningenveld wat wordt gerechtvaardigd doordat het daar om een groot aantal soortgelijke schadegevallen (fysieke schadegevallen) gaat als gevolg van één oorzaak, nl. gaswinning.³⁰⁰

Bewijsvermoeden als belangrijk middel om doelen TwG te behalen

Resumerend kan worden vastgesteld dat met het bewijsvermoeden wordt beoogd de bewijspositie van de benadeelden te versterken in discussies over het causaal verband tussen de mijnbouwactiviteiten en de bij hem ingetreden schade.³⁰¹ Daarmee is het bewijsvermoeden in een belangrijk middel om de doelen van de TwG te behalen. Zoals nader zal blijken in par. 6.4 is de wijze waarop het IMG het bewijsvermoeden uitlegt, volgens de rechtspraak, in het voordeel van degenen

²⁹³ J.M. van Dunné, *Schadevergoeding voor mijnbouwschade door bodemdaling en aardbevingen. Het dossier Groningen Publicaties 2002-2020*, Zutphen 2020, p. 139.

²⁹⁴ *Kamerstukken II 2015-2016*, 34390, nr. 21.

²⁹⁵ *Kamerstukken I 2016-2017*, 34041, E, p. 3-4.

²⁹⁶ *Kamerstukken II 2015-2016*, 34390, nr. 3, p. 2-3.

²⁹⁷ *Kamerstukken II 2015-2016*, 34390, nr. 3, p. 3-4.

²⁹⁸ Zie over de 'lange weg' naar art. 6:177a BW, Van Dunné 2018 AA, p. 847 e.v., en over de totstandkoming van het wettelijk bewijsvermoeden ook Vermaak p. 71 e.v.

²⁹⁹ *Ibid.*, p. 4.

³⁰⁰ *Kamerstukken II 2015-2016*, 34390, nr. 3, p. 4.

³⁰¹ *Kamerstukken II 2015/16*, 34 390, nr. p. 2.

die schade lijden, verscherpt en wordt hiermee recht gedaan aan de doelstelling van een ruimhartige en voortvarende afhandeling van de schade onder publiekrechtelijke regie.³⁰²

6.4 Ontwikkeling bewijsvermoeden in de rechtspraak

Hoe luidt het bewijsvermoeden precies?

Het bewijsvermoeden kent twee belangrijke stappen. Onder stap één wordt de toepasselijkheid ervan beoordeeld. Bij stap twee is de vraag wanneer het vermoeden succesvol wordt weerlegd door de gedaagde. Stap één houdt in dat de benadeelde dient te stellen, en bij voldoende gemotiveerde betwisting te bewijzen, dat zich fysieke schade heeft voorgedaan aan een gebouw of werk binnen het effectgebied van het Groningenveld, die naar haar aard redelijkerwijs schade als gevolg van bodembeweging door gaswinning zou kunnen zijn. Indien stap één is genomen, dan wordt vermoed dat de ingetreden schade het gevolg is van de gaswinning en is men aanbeland bij stap twee. Wat betreft stap één is de operationalisering van termen als 'naar haar aard' en 'redelijkerwijze' bepalend voor de mate waarin deze ingangseis een drempel opwerpt voor gedupeerden. Ook onder stap één kunnen zich aan de zijde van de gedupeerde bewijsnoden voordoen. De belangrijkste vragen en ontwikkelingen doen zich echter voor in relatie tot stap twee. Hierna richten wij ons dan ook op die stap.

Al snel rees onduidelijkheid over stap twee en dan in het bijzonder over de eisen die moeten worden gesteld aan het (tegen)bewijs dat de exploitant, en thans het IMG, moet leveren om het bewijsvermoeden succesvol te weerleggen: is het voldoende dat de exploitant twijfel zaait over de oorzaak van de schade of moet hij *aantonen* dat de schade niet is veroorzaakt door de gaswinning? Dat laatste volgt niet (evident) uit de wettekst (er wordt immers gesproken van een *vermoeden*), maar bij verschillende gelegenheden in de wordingsgeschiedenis is erop gewezen dat met de introductie van art. 6:177a BW wordt beoogd om de bewijslast om te keren en het bewijsrisico te verschuiven (hetgeen duidt op de tweede mogelijkheid).

Aanscherping van (stap twee van) het bewijsvermoeden

De vraag naar de precieze invulling van art. 6:177a BW kwam uiteindelijk voor bij de Hoge Raad en, daarna, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. In de jurisprudentie van beide rechterlijke instanties is een voor de gedupeerden gunstigere invulling gegeven aan het bewijsvermoeden dan het geval zou zijn bij een letterlijke toepassing van de wettekst.

De Hoge Raad scherpt aan

In 2019 oordeelde de Hoge Raad dat 'de exploitant [het] vermoeden alleen dan met succes weerlegt als hij erin slaagt te bewijzen – waaronder is begrepen voldoende aannemelijk te maken – dat de schade niet is veroorzaakt door de aanleg of de exploitatie van het mijnbouwwerk'.³⁰³ De Hoge Raad licht daarbij nog toe dat 'het te hulp komen van de benadeelden bij hun bewijsvoering gerechtvaardigd is omdat de fysieke schade aan gebouwen en werken die gemeld wordt in Groningen, in het *merendeel van de gevallen daadwerkelijk het gevolg* is van bodembeweging door gaswinning'.³⁰⁴ Ter onderbouwing van deze aanscherping overweegt de Hoge Raad dat "het wetsvoorstel voor de invoering van art. 6:177a lid 1 BW is blijkens een brief van de minister van Economische Zaken aan de voorzitter van de Tweede Kamer gedaan naar aanleiding van de wens van de Tweede Kamer om 'de

³⁰² Hierbij wordt verwezen naar *Kamerstukken II*, 2017-2018, 33 529, nr. 423.

³⁰³ HR 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1278, NJ 2020/391, m.nt. J. Spier (*Aardbevingsschade*), r.o. 2.9.7.

³⁰⁴ HR 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1278, NJ 2020/391, m.nt. J. Spier (*Aardbevingsschade*), r.o. 2.9.3.

bewijslast om te keren”.³⁰⁵ Ook bij de behandeling van dit wetsvoorstel in de Eerste Kamer heeft de minister van Economische Zaken het vermoeden van art. 6:177a lid 1 BW herhaaldelijk op een lijn gesteld met ‘omkering van de bewijslast’ en opgemerkt dat de omkering van de bewijslast “uiteindelijk in de vorm van een bewijsvermoeden wettelijk is ingeregeld”. Daarbij heeft hij bovendien verwezen naar voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State, waarin het bewijsvermoeden ook gekenschetst is als een omkering van de bewijslast en waarin de Raad van State duidelijk tot uitdrukking brengt dat het risico dat onzeker blijft of bodembeweging de oorzaak is van de schade, bij de exploitant ligt.³⁰⁶ Tot slot komt in de benaming van het wetsvoorstel, en van de uiteindelijke wet, de zinsnede voor: “en wijziging van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek in verband met de omkering van de bewijslast bij schade binnen het effectgebied van een mijnbouwwerk.”³⁰⁷

Verdere aanscherping bewijsvermoeden door het IMG

Inmiddels is duidelijk geworden dat het IMG, op basis van een advies van het Panel van Deskundigen uit 2019, een voor de exploitant nog strengere (of: voor de gedupeerden gunstigere) invulling geeft aan het bewijsvermoeden dan volgt uit de prejudiciële antwoorden van de Hoge Raad. Het uitgangspunt, althans op papier, is dat het IMG het bewijsvermoeden met succes weerlegt als het aan de hand van een adviesrapport aantoonbaar dat de schadeoorzaak *evident en aantoonbaar uitsluitend een andere* is dan bodembeweging als gevolg van de aanleg of exploitatie van een mijnbouwwerk.³⁰⁸ De deskundige zal het bewijsvermoeden niet weerlegd achten indien hij het weliswaar aannemelijk acht dat een schade niet door bodembeweging als gevolg van gaswinning is ontstaan of verergerd, maar hij onvoldoende zekerheid kan geven over de vraag waardoor de schade dan wel is ontstaan of verergerd.³⁰⁹ Het IMG vergewist zich ervan of de deskundige op navolgbare wijze inzicht heeft gegeven in de feiten en omstandigheden die de basis van zijn conclusie hebben gevormd (zgn. vergewisplicht).³¹⁰ In zijn rechtspraak erkent de Afdeling dat het IMG de uitleg van “bewijsvermoeden in het voordeel van degenen die schade lijden heeft verscherpt ten opzichte van de uitleg die door de

³⁰⁵ Kamerstukken II 2015/16, 34041, nr. 43, p. 2. Verwijzing door Hoge Raad.

³⁰⁶ Handelingen I 2016/17, nr. 13, item 16 ‘Wijziging Mijnbouwwet’; Advies van 7 oktober 2015, W15.15.0151/IV/Vo, bijlage bij Kamerstukken II 2015/2016, 34041, nr. 43 Verwijzing door Hoge Raad.

³⁰⁷ HR 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1278, NJ 2020/391, m.nt. J. Spier (*Aardbevingsschade*), r.o. 2.9.4.

³⁰⁸ Inmiddels is er ook enige literatuur verschenen over deze recente jurisprudentie. Dat het bewijsvermoeden van art. 6:177a BW door het IMG pas weerlegd wordt geacht indien ‘evident en aantoonbaar’ een andere schadeoorzaak als uitsluitende oorzaak kan worden aangewezen, is een erg hoge lat en kan volgens Hermas e.a. in praktijk tot problemen leiden. De auteurs stellen dat het voor een deskundige met voldoende kennis en ervaring moeilijk is om het bewijsvermoeden te weerleggen – ze bedoelen waarschijnlijk dat ze de rechter redelijkerwijs moeten overtuigen dat het bewijsvermoeden is weerlegd –, indien de deskundige zeker weet dat de schade niet is veroorzaakt door mijnbouw, maar niet met voldoende grote mate van zekerheid een andere oorzaak voor de schade kan aanwijzen. Daarnaast wijzen zij erop dat ook in andere gasvelden bevingen voorkomen. Ook deze bevingen kunnen bijdragen aan het ontstaan of verergeren van de schade. Het is volgens auteurs op dit moment echter onduidelijk in hoeverre met een voldoende mate van zekerheid kan worden uitgesloten dat de ene beving wel, en de andere beving niet kan hebben bijgedragen aan het ontstaan of het verergeren van de schade. De auteurs suggereren minder hoge eisen hieraan te stellen: indien met een voldoende mate van zekerheid kan worden aangetoond dat de schade geen verband houdt met mijnbouwactiviteiten, zou het bewijsvermoeden weerlegd kunnen worden geacht. De auteurs vinden het bovendien bij het functioneren van het bewijsvermoeden bezwaarlijk dat de deskundigen een grote rol hebben: zij beoordelen zowel de technische als de juridische aspecten van het bewijsvermoeden – een conclusie die wij niet helemaal kunnen plaatsen aangezien dit lijkt op juridisch advies, waar ze niet toe geëquipeerd zijn. Het IMG zou beter enkel feitelijke vragen aan deskundigen stellen en dan kan de bestuursrechter (juridisch-)inhoudelijk beoordelen of het bewijsvermoeden is weerlegd. Zie M.C.A. Hermas, S.K. Hooijer & S. Schuite, ‘De uitleg en toepassing van het wettelijke bewijsvermoeden door het IMG: een remmende sprong vooruit?’, O&A 2021/45, p. 106.

³⁰⁹ Volgens M.C.A. Hermans, S.K. Hooijer & S. Schuite, ‘De uitleg en toepassing van het wettelijke bewijsvermoeden door het IMG: een remmende sprong vooruit?’, O&A 2021/45, kan deze strengere maatstaf (‘evident en aantoonbaar’) in praktijk wel eens tot problemen leiden. Zij signaleren dat ‘het voor een met voldoende kennis en ervaring geëquipeerde deskundige moeilijk is om het bewijsvermoeden te weerleggen, indien deze zeker weet dat de schade niet is veroorzaakt door mijnbouw, maar niet met voldoende grote mate van zekerheid een andere oorzaak voor de schade kan aanwijzen’ en noemen de omstandigheid dat ook in andere gasvelden bevingen voorkomen. Volgens de auteurs kunnen ook deze bevingen bijdragen aan het ontstaan of verergeren van de schade, maar ‘is het is op dit moment onduidelijk in hoeverre met een voldoende mate van zekerheid kan worden uitgesloten dat de ene beving wel, en de andere beving niet kan hebben bijgedragen aan het ontstaan of het verergeren van de schade’ (p. 106).

³¹⁰ Zie ook Bouwes 2022.

Hoge Raad is gegeven in het arrest van 19 juli 2019” en heeft geoordeeld dat het IMG met deze uitleg (en dus de aanscherping van het bewijsvermoeden) een publiekrechtelijk aanvaardbare invulling geeft aan het bewijsvermoeden. Daarbij vermeldt de Afdeling expliciet dat met deze verscherpte uitleg recht wordt ‘gedaan aan de doelstelling van een ruimhartige en voortvarende afhandeling van de schade onder publiekrechtelijke regie.’³¹¹

De betekenis (en beoordeling) van deskundigenbewijs

Bij de toepassing van het bewijsvermoeden is het advies van (onafhankelijke) deskundigen van belang. In het bijzonder is het advies van deskundigen van belang voor de vaststelling of het bewijsvermoeden al dan niet succesvol is weerlegd. Daarom staan wij kort stil bij enkele belangrijke aspecten van de beoordeling van dit deskundigenadvies.³¹² In de lagere rechtspraak is, zo bespreken wij hieronder, de beoordeling van het deskundigenbewijs namelijk een terugkerend punt van geschil.

In het bijzonder rijst de vraag welke eisen worden gesteld aan het deskundigen advies en wanneer het IMG gerechtigd is dit advies te volgen. Op grond van grond vaste rechtspraak van de Afdeling,³¹³ geldt als uitgangspunt dat een bestuursorgaan van het deskundigenadvies mag uitgaan ‘indien in een advies van een door dat bestuursorgaan benoemde deskundige op objectieve en onpartijdige wijze verslag is gedaan van het door de deskundige verrichte onderzoek³¹⁴ en daarin op inzichtelijke wijze is aangegeven welke feiten en omstandigheden aan de conclusies ervan ten grondslag zijn gelegd en deze conclusies niet onbegrijpelijk zijn, [...], tenzij *concrete aanknopingspunten* voor twijfel aan de juistheid of volledigheid ervan naar voren zijn gebracht.’ Het ligt op de weg van de benadeelde om deze aanknopingspunten voldoende onderbouwd aan te reiken.³¹⁵ De bestuursrechter kan partijen in de gelegenheid stellen nader bewijs te leveren. Ook kan hij een externe deskundige inschakelen om zich te laten voorlichten over de vraag of het bestuursorgaan aan haar bewijslast heeft voldaan. Vaste rechtspraak is echter ook dat ‘als er met voldoende zekerheid vast staat dat uitsluitend een of meerdere andere oorzaken dan bodembeweging door mijnbouwactiviteiten de schade hebben doen ontstaan en de aangevoerde beroepsgronden in zoverre dus falen, is er geen aanleiding om een externe deskundige in te schakelen of de aanvrager opnieuw in de gelegenheid te stellen concrete aanknopingspunten voor twijfel aan te dragen. Omgekeerd zal de bestuursrechter ook het Instituut geen gelegenheid bieden nader bewijs aan te dragen, als met voldoende zekerheid vaststaat dat het Instituut niet zal slagen in de weerlegging van het bewijsvermoeden. De bestuursrechter zal in beide gevallen dan een oordeel geven over de weerlegging van het bewijsvermoeden.’³¹⁶ Conform vaste jurisprudentie van de Afdeling mag de bestuursrechter in beginsel afgaan op het oordeel van een onafhankelijke door hem ingeschakelde deskundige. Uitgangspunt is dat het IMG “mag afgaan op het advies als hij zich van de zorgvuldigheid ervan vergewist en ook nagaat of het advies de hoge bewijsmaatstaf haalt en evident een andere oorzaak dan bodembeweging als

³¹¹ Dit zijn inmiddels standaardformuleringen. Zie ABRvS 24 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:374, r.o. 70; ABRvS november 2021 ECLI:NL:RVS:2021:2631, r.o. 40; ABRvS 8 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1631, r.o. 39 & 92; ABRvS 3 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2232, r.o. 68 & 157.

³¹² Wij hebben in deze bespreking een selectie gemaakt van de in onze ogen belangrijkste punten. Een volledige en uitputtende bespreking van de beoordeling van deskundigenbewijs (door de bestuursrechter) ligt buiten het bestek van dit onderzoek.

³¹³ Waaronder ABRvS 18 december 2019, (ECLI:NL:RVS:2019:4250). De Afdeling verwijst daarin zelf ook weer naar vaste rechtspraak, ‘onder meer de uitspraak van de Afdeling van 26 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:56’.

³¹⁴ Er bestaat een door het IMG voor deskundigen opgesteld beoordelingsschema als richtsnoer voor de beoordeling van de causaliteit van de schade. Zie IMG, Beoordelingsschema mijnbouwschade, versie 1 juli 2021, beschikbaar via <https://api.schadedoormijnbouw.nl/content/Beoordelingsschema%201%20juli%202021.pdf>, en daarnaast een Praktische Uitwerking Tijdelijke wet Groningen voor Deskundigen, d.d. 1 juli 2021 (‘versie 3’), beschikbaar via <https://api.schadedoormijnbouw.nl/content/2021-07-01%20Praktische%20Uitwerking%20Tijdelijke%20Wet%20Groningen%20versie%203%20definitief.pdf>.

³¹⁵ Vb. Rb. Noord-Nederland 10 november 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:4870, r.o. 2.5.

³¹⁶ ABRvS 8 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1631, r.o. 90-94; ABRvS 3 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2232, r.o. 159.

uitsluitende oorzaak van de schade heeft aangewezen”.³¹⁷ Daarbij gaat het “om een hoge mate van zekerheid en niet om 100% of natuurwetenschappelijke zekerheid”. Slechts als hiervan sprake is, dan is het bewijsvermoeden weerlegd. Wij merken hierbij nog wel op dat in gesprekken naar voren is gekomen dat het gevaar bestaat dat onafhankelijke deskundigen, bij het inspecteren van woningen om de fysieke schade(oorzaak) vast te stellen, niet altijd de strenge maatstaf van het bewijsvermoeden hanteren (ofwel; er bestaat het gevaar dat de deskundige de facto bekijkt of de schade is veroorzaakt door gaswinning of een andere oorzaak heeft, zonder daarbij de strenge maatstaf te hanteren van een ‘aantoonbaar en uitsluitend andere oorzaak’

Uit rechtspraak van de Afdeling blijkt dat een deskundige ook meerdere, al dan niet samenhangende en mijnbouwactiviteiten uitsluitende oorzaken voor het ontstaan van schade mag aanwijzen. Als duidelijk is dat één van de oorzaken de schade heeft veroorzaakt, is voldaan aan het criterium dat voldoende aannemelijk is dat de schade niet door bodembeweging is ontstaan.³¹⁸ Eveneens van belang is dat sinds 1 juli 2021 het IMG, na advies van het Panel van Deskundigen, een geactualiseerd beoordelingskader voor de beoordeling van fysieke schade door deskundigen hanteert. Dat kader is neergelegd in de Praktische Uitwerking Tijdelijke wet Groningen voor Deskundigen en is een uitwerking van het bewijsbeleid van het IMG. Het biedt een gestandaardiseerd beoordelingskader. Onderdeel hiervan is een advies Van Staalduinen en Everts dat algemene uitgangspunten verschaft voor de beoordeling van zettingsschade. Het biedt in het bijzonder aanknopingspunten voor het beantwoorden van de vraag of trillingen als gevolg van bevingen zo gering zijn geweest dat zettingsschade niet door de beving(en) kan zijn ontstaan. In 2022 oordeelde de Afdeling dat het IMG met dit bewijsbeleid een aanvaardbare invulling geeft aan het bewijsvermoeden en dan in het bijzonder bij de beoordeling of “er evident en uitsluitend een andere oorzaak van de schade is.” Van belang daarbij is naar het oordeel van de Afdeling dat “het beoordelingskader berust op de huidige wetenschappelijke inzichten en dat daarin door het Instituut meerdere veiligheidspercentages worden gehanteerd. Daarbij komt dat, omdat het om bewijsbeleid gaat, het mogelijk is om in een individueel geval hiervan af te wijken.”³¹⁹

Indien het bewijsvermoeden is weerlegd, is het vervolgens aan de aanvrager om, ter betwisting van de weerlegging van het bewijsvermoeden, “concrete aanknopingspunten voor twijfel aan de zorgvuldigheid van de totstandkoming van het advies, de begrijpelijkheid van de in het advies gevolgde redenering of het aansluiten van de conclusies daarop naar voren te brengen. De aanvrager hoeft niet het causale verband tussen de gestelde schade en bodembeweging te bewijzen, maar moet wel concrete aanknopingspunten aandragen om de weerlegging van het bewijsvermoeden te bestrijden.”³²⁰ Zoals we hierna bespreken is dit voor de aanvrager vaak een lastig te nemen drempel.

6.4.1 Toepassing van het bewijsvermoeden in de lagere rechtspraak

Gevallen van succesvolle weerlegging van het bewijsvermoeden

Uit de lagere rechtspraak volgt, ondanks dat het aantal bestudeerde uitspraken gering is, een tamelijk consistent beeld over de toepassing van het bewijsvermoeden. In de onderzochte uitspraken wordt het bewijsvermoeden in het overgrote deel van de zaken weerlegd geacht. Daarbij speelt de waardering van het deskundigenbewijs een belangrijke rol. Ter staving van de weerlegging worden

³¹⁷ ABRvS 8 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1631, r.o. 38 en 92. Zie ook het toetsingskader zoals vermeld in ABRvS 24 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:374.

³¹⁸ ABRvS 24 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:374.

³¹⁹ Zie ABRvS 3 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2232, r.o. 125 en ECLI:NL:RVS:2022:2233, r.o. 92.

³²⁰ ABRvS 8 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1631, r.o. 93.

gewoonlijk door het IMG deskundigenrapporten³²¹ overlegd en/of deskundigen opgeroepen te bewijzen dat de schade niet is veroorzaakt of verergerd door bodembeweging. Ook wordt wel aanvullend onderzoek verricht door het inschakelen van een nieuwe onafhankelijke deskundige.³²² In de onderzochte zaken wordt veelal het oordeel van de deskundige(n) overgenomen.

Het is de taak van gedupeerden om concrete aanknopingspunten voor twijfel aan de juistheid of volledigheid van de door IMG ingeschakelde deskundigen naar voren te brengen. Uit de uitspraken blijkt dat er geregeld onvoldoende wordt aangevoerd in dat kader. Zo kan het voorvallen dat, naar het oordeel van de rechter, de stellingen van gedupeerden objectieve onderbouwingen ontberen. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer in het geheel geen contra-expertise is ingebracht.³²³ Eigen waarneming, dat de scheuring(en) er voor de aardbeving niet waren, is eveneens ontoereikend als er geen (foto's of andere) bewijsmiddelen worden aangeleverd die deze waarneming staven. Zo bleek uit een uitspraak dat de conclusies van deskundigen niet aansloten bij de eigen waarneming van de gedupeerde 'één waarin sprake is van frequente schade in de naaste omgeving, en bij haar gevoel hierover'. Wanneer er geen objectieve onderbouwing wordt gegeven aan deze stellingen, middels inbrengen van contra-expertise,³²⁴ kunnen deze bezwaren echter niet opwegen tegen de beoordeling van de schade door de verschillende deskundigen.³²⁵

Daarnaast kunnen gedupeerden verschillende inhoudelijke bezwaren tegen een deskundigenrapport aanvoeren. Allereerst wordt door benadeelden wel gesteld dat een besluit *onzorgvuldig* is voorbereid als een deskundige in zijn rapportages achtereenvolgens tot gewijzigde inzichten komt. Echter, hieruit kan volgens rechters niet op voorhand worden afgeleid dat de eindconclusies van de rapportages waarop het besluit werd gebaseerd, ondeugdelijk zijn.³²⁶ Onderzocht wordt of met de rapporten 'op een voldoende objectieve en onpartijdige wijze' verslag wordt gedaan van het verrichte onderzoek en 'op een voldoende inzichtelijke wijze' wordt aangegeven welke feiten en omstandigheden aan de conclusies ten grondslag zijn gelegd, en of deze conclusies niet onbegrijpelijk zijn.³²⁷ In een uitspraak werd opgemerkt dat indien het IMG ten aanzien van een bepaalde schade het advies van de door hem ingeschakelde deskundige niet overneemt of als blijkt dat de deskundige een bepaalde schade niet heeft opgemerkt, dit niet wil zeggen dat de adviezen van die deskundige met betrekking tot de andere schades niet deugen en het IMG zijn besluit niet op het rapport van die deskundige had mogen baseren.³²⁸

³²¹ Relevant is nog dat de bezwaarschriftenadviescommissie niet specifiek deskundig is op bepaalde gebieden, zoals de rechtbank oordeelde in 2021, toen IMG naar het oordeel van de rechtbank zijn besluit niet op deze conclusie van de commissie had kunnen baseren zonder nader onderzoek te laten doen door een deskundige naar de vraag of de belasting die het gevolg is van de plaatsing van de zonnepanelen inderdaad tot extra doorbuiging van de kanaalplaten zou kunnen leiden. Rb. Noord-Nederland 29 januari 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:485, r.o. 8.7.

³²² Bijv. Rb. Noord-Nederland 25 juni 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:2843.

³²³ Rb. Noord-Nederland 8 januari 2021, ECLI:NL:RBNNE:145.

³²⁴ Eenmaal werd verwezen naar rapportages opgesteld in het kader van de versterkingsoperatie. Daarover werd gezegd dat die een ander doel dienen: die betreffen de vraag of en hoe een pand moet worden versterkt, niet welke fysiek schades voor vergoeding in aanmerking moeten komen. Zie Rb. Noord-Nederland 21 april 2022, ECLI:NL:RBNNE:2022:185.

³²⁵ Rb. Noord-Nederland 2 juli 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:3211, r.o. 5.6.1.

³²⁶ Er is veeleer sprake van voortschrijdend inzicht van de deskundige. Aldus Rb. Noord-Nederland, 18 december 2020, ECLI:NL:RBNNE:2020:4532..

³²⁷ Rb. Noord-Nederland 22 januari 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:144, r.o. 6.8, met verwijzing naar ABRvS 18 december 2019, ECLI:NL:RVS: 2019:4250; - In Rb. Noord-Nederland 2 februari 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:305, r.o. 4.7 wordt geoordeeld dat in een geval als het onderhavige waarbij eerder door een deskundige is geoordeeld dat een specifieke schade aardbevingsgerelateerd is en deze schade na herstel zich opnieuw manifesteert, het op de weg van verweerder ligt om aan te tonen dat die eerdere conclusies van een deskundige geen afbreuk kunnen doen aan het oordeel van verweerder dat er nu geen sprake is van aardbevingsgerelateerde schade.

³²⁸ Rb. Noord-Nederland 18 augustus 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:3572, r.o. 2.5.

Eveneens is zonder succes aangevoerd dat de deskundige niet onafhankelijk of niet objectief deskundig was.³²⁹ Er is ook tegengeworpen dat het IMG niet ter plaatse is geweest om de schade op te nemen, maar de beoordeling enkel baseerde op de foto's. In dat geval overwoog de rechtbank dat – los van het feit dat de schade ook ter plekke was opgenomen – er onvoldoende was aangevoerd om aan te nemen dat een (verdere) beoordeling op basis van de foto's niet mogelijk was.³³⁰ In een andere zaak voerde de gedupeerde aan dat er *meerdere oorzaken* worden aangedragen en dat alleen daarom al het bewijsvermoeden niet was weerlegd. Dit betoog ging echter volgens de rechtbank niet op. Een deskundige mag, zoals wij hiervoor al bespraken, meerdere, al dan niet samenhangende en mijnbouwactiviteiten uitsluitende oorzaken voor het ontstaan van schade aanwijzen. Indien duidelijk is dat een van de genoemde oorzaken de schade heeft veroorzaakt, is voldaan aan het criterium dat voldoende aannemelijk is dat de schade niet door bodembeweging is ontstaan (in dit geval was dat de doorbuiging van de kanaalplaten).³³¹

Gevallen van géén overtuigende weerlegging van het bewijsvermoeden

In enkele gevallen achtte de Rechtbank Noord-Nederland de gestelde weerlegging van het bewijsvermoeden door het IMG ontoereikend. Zo was in een zaak voor bepaalde schadeposten het ontstaan of de verergering van die schades door trillingen als gevolg van mijnbouwactiviteiten niet uit te sluiten. Daarmee was naar het oordeel van de rechtbank ook gegeven dat in dit specifieke geval geen (doorslaggevende) waarde kan worden toegekend aan rapporten over de 'beperkende werking van trillingssnelheden' waarnaar de deskundigen verwezen. In de rapporten werden algemene en met name theoretische uitgangspunten genoemd over de werking van trillingen; dit sluit echter in het concrete geval schade als gevolg mijnbouwactiviteiten niet uit. Het bewijsvermoeden werd niet weerlegd geacht.³³² Dit oordeel strookt met de gedachte dat het IMG weliswaar algemene richtsnoeren mag hanteren ter uitvoering van het bewijsbeleid, maar dat uiteindelijk de individuele situatie van een gedupeerde doorslaggevend is.³³³ In een andere casus vond de rechtbank dat onvoldoende onderbouwd was dat er sprake was van een uitsluitend andere oorzaak voor de ontstane scheuren. Hierbij is van belang dat de deskundigen die in opdracht van verweerder de adviezen hebben opgesteld geen nader onderzoek hebben gedaan naar de fundering en constructie van het pand, door bijvoorbeeld bouwtekeningen bij de beoordeling te betrekken. Voor andere scheuren was relevant dat het IMG geen sterkteberekeningen van de vloer bij het oordeel had betrokken en ook niet heeft toegelicht waarom dit niet noodzakelijk was.³³⁴

In een andere zaak, over schade aan een betonnen erfverharding, werd niet overtuigend althans onvoldoende gemotiveerd dat krimp als een (alternatieve) oorzaak kon worden aangewezen.³³⁵ Voorts werd geoordeeld dat op basis van de uitgebrachte rapportages niet met de vereiste mate van zekerheid kon worden uitgesloten dat ook trillingen lager dan 16 mm/s een substantiële bijdrage hadden geleverd aan de (verergering van de) geconstateerde verzakking.³³⁶ In een andere zaak over verzakking van straatstenen door verzakking van grond was, zeker gelet op de locatie en het tijdstip

³²⁹ Rb. Noord-Nederland 10 december 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:5492, r.o. 4.7; Rb. Noord-Nederland 24 maart 2022, ECLI:NL:RBNNE:2022:948, r.o. 6-6.1; Rb. Noord-Nederland 21 april 2022, ECLI:NL:RBNNE:2022:1285, r.o. 2.3.

³³⁰ Rb. Noord-Nederland 2 juli 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:3210, r.o. 4.4.2.

³³¹ Rb. Noord-Nederland 31 maart 2022, ECLI:NL:RBNNE:2022:1000, r.o. 4.3, met verwijzing naar ABRvS 24 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:374.

³³² Rb. Noord-Nederland 19 januari 2022, ECLI:NL:RBNNE:2022:117, r.o. 1.3.2.

³³³ Dit uitgangspunt lezen wij impliciet in: Zie ABRvS 3 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2232, r.o. 125 en ECLI:NL:RVS:2022:2233, r.o. 92.

³³⁴ Rb. Noord-Nederland 30 maart 2022, ECLI:NL:RBNNE:2022:1654.

³³⁵ Rb. Noord-Nederland 1 februari 2021, ECLI:NL:RBNNE:2022:231.

³³⁶ Rb. Noord-Nederland 20 april 2022, ECLI:NL:RBNNE:2022:1288, r.o. 9.3.

van de boringen, niet komen vast te staan dat er inderdaad sprake is van een veenlaag bij de woning van gedupeerde, en daardoor niet komen vast te staan wat de schade heeft veroorzaakt.³³⁷

Ook deed zich voor dat gedurende de besluitvormingsprocedure en in beroep door deskundigen steeds een ander standpunt werd ingenomen over een alternatieve oorzaak van de funderingsschade. Naar het oordeel van de rechtbank was in onvoldoende mate uiteengezet welke van de genoemde factoren in de kern is aan te wijzen als evident en aantoonbaar andere uitsluitende oorzaak of oorzaken.³³⁸

Het vermelden waard is nog een zaak waarin op basis van de door gedupeerde overgelegde gegevens door de rechtbank werd vastgesteld dat in het postcodegebied waarin gedupeerde woonde, in 2020 in 227 gevallen een schadevergoeding was uitgekeerd in verband met mijnbouwschade. Dit is volgens de rechtbank een belangrijke indicatie voor de aanname dat het gebied waarin gedupeerde woont aardbevingsgevoelig is, in die zin dat trillingen in dit gebied zodanig zijn dat dit schade aan woningen kan veroorzaken. Gegeven deze omstandigheid, was de rechtbank van oordeel dat 'in dit geval hogere eisen gesteld dienen te worden aan de weerlegging van het bewijsvermoeden'. De conclusie dat hier geen sprake is van mijnbouwschade is volgens de rechtbank gebaseerd 'op aannames' en bovendien zouden deskundigen zelf geen onderzoek ter plaatse hebben gedaan, althans is dat niet gebleken.³³⁹ In een andere vermeldenswaardige zaak waren er twee schaderapporten van soortgelijke woningen uit het huizenblok door de gedupeerde overlegd waar het IMG bij soortgelijke schades niet had kunnen uitsluiten dat sprake was van schade door mijnbouw. Dit is, volgens de rechtbank, een belangrijke indicatie voor de beoordeling van de vraag of het bewijsvermoeden is weerlegd als ervan wordt uitgegaan dat het gebied waar eiser woont aardbevingsgevoelig is in die zin dat trillingen daar zodanig zijn dat dit schade aan woningen kan veroorzaken. Ook in dat geval dienen, aldus de rechtbank, hogere eisen te worden gesteld aan de weerlegging van het bewijsvermoeden.³⁴⁰

6.5 Literatuur over het bewijsvermoeden

Wat zijn volgens de juridische literatuur de gevolgen van het bewijsvermoeden?

In het rapport van Hammerstein e.a. staat dat het wettelijke bewijsvermoeden ertoe leidt dat 'blijvende onduidelijkheid respectievelijk onzekerheid over de oorzaak van de fysieke schade die de

³³⁷ Rb. Noord-Nederland 17 juni 2022, ECLI:NL:RBNNE:2022:2045.

³³⁸ Het IMG had in dit specifieke geval, waarin eerder een onderzoek naar de oorzaak van de funderingsschade ter plaatse is toegezegd doch niet uitgevoerd, zonder zo'n funderingsonderzoek in redelijkheid geen conclusies over de uitsluitende oorzaak of oorzaken van de ontstane funderingsschade kunnen trekken. Aldus Rb. Noord-Nederland 2 december 2021, ECLI:NL:RBNNE:5117.

³³⁹ Gelet op de geconstateerde trilling op de locatie van eisers woning (2,04 mm/s) en het feit dat er in het postcodegebied waarin eiser woont in vele gevallen wel een schadevergoeding is toegekend, maakt dat in dit geval de door de deskundige gegeven motivering voor de conclusie dat het bewijsvermoeden is weerlegd niet voldoende is – zij waren immers niet ter plekke geweest en hadden hun rapport enkel gebaseerd op de aanwezige foto's van de schades; zij hadden in ieder geval geen gedegen onderzoek gedaan naar de oorzaak van deze schades. Aldus Rb. Noord-Nederland 25 mei 2022, ECLI:NL:RBNNE:2022:2093, r.o. 2.3.5. Ook daarna staat dat 'de deskundigen hebben aangenomen dat als gevolg van de belasting de fundering van de woning door de jaren heen een blijvende vervorming heeft aangenomen. Dat ook feitelijk is onderzocht of de fundering is vervormd, blijkt niet uit de rapporten van de deskundigen. De rechtbank gaat er daarom van uit dat hier sprake is van een aanname en dat niet gezegd kan worden dat hier sprake is van een evident en aantoonbaar andere oorzaak voor de ontstane schade dan door bodembeweging' (r.o. 2.4.3).

³⁴⁰ Rb. Noord-Nederland 16 juni 2022, ECLI:NL:RBNNE:2022:2094, r.o. 4.6. De rechtbank merkt op in r.o. 4.6 dat de in de rapporten genoemde oorzaken vrij algemeen van aard zijn en uit deze rapporten blijkt niet op welke wijze deskundigen concreet hebben vastgesteld dat de genoemde oorzaken 'zich in een zodanige mate hebben voorgedaan dat zij als uitsluitende oorzaak kunnen worden gekwalificeerd'. Dat bij de andere woningen ten onrechte geen andere autonome oorzaak zou zijn genoemd, overtuigde de rechtbank onvoldoende.

benadeelde stelt te hebben geleden aan gebouw of werk³⁴¹ en die naar haar aard veroorzaakt zou kunnen zijn door bodembeweging als gevolg van de gaswinning, ten laste komen van de partij die door het leveren van bewijs van het tegendeel het wettelijke vermoeden dient te ontzenuwen, de NAM.³⁴² Volgens Bauw is het belangrijkste gevolg van het bewijsvermoeden daarmee dat de onzekerheden in de technische discussies tussen deskundigen niet langer voor rekening van Groningse benadeelden van fysieke schade door gaswinning komen, maar voor rekening van de NAM.³⁴³

Lubach stelt echter (vóór de inwerkingtreding) dat de betekenis van het wettelijk bewijsvermoeden niet moet worden overschat. Hij geeft twee redenen: voor de afhandeling van de aardbevingsschade in Groningen lijken het aansprakelijkheidsrecht en de regels van bewijslastverdeling van veel minder groot belang te zijn dan de buitengerechtelijke schadeafhandelingsprocedure; de betekenis van het bewijsvermoeden is beperkt in de gevallen waarin de NAM aannemelijk weet te maken dat de schade waarvan vergoeding wordt geclaimd een andere oorzaak heeft dan de door gaswinning opgewekte aardbevingen.³⁴⁴ De bewijslast en het bewijsrisico van de benadeelde komen immers weer in beeld wanneer de aangesproken partij door middel van tegenbewijs het bewijsvermoeden weet te ontzenuwen.³⁴⁵ Lubach schreef deze reactie in 2016 en inmiddels is het wel het nodige veranderd.

Dat het bewijsvermoeden van art. 6:177a BW door het IMG pas weerlegd wordt geacht indien 'evident en aantoonbaar' een andere schadeoorzaak als uitsluitende oorzaak kan worden aangewezen, is een erg hoge lat en kan volgens Hermas e.a. in praktijk tot problemen leiden. De auteurs stellen dat het voor een deskundige met voldoende kennis en ervaring moeilijk is om het bewijsvermoeden te weerleggen – ze bedoelen waarschijnlijk dat ze de rechter redelijkerwijs moeten overtuigen dat het bewijsvermoeden is weerlegd –, indien de deskundige zeker weet dat de schade niet is veroorzaakt door mijnbouw, maar niet met voldoende grote mate van zekerheid een andere oorzaak voor de schade kan aanwijzen.³⁴⁶ De auteurs suggereren minder hoge eisen hieraan te stellen: indien met een voldoende mate van zekerheid kan worden aangetoond dat de schade geen verband houdt met mijnbouwactiviteiten, zou het bewijsvermoeden weerlegd kunnen worden geacht. De auteurs vinden het bovendien bij het functioneren van het bewijsvermoeden bezwaarlijk dat de deskundigen een grote rol hebben: zij beoordelen zowel de technische als de juridische aspecten van het bewijsvermoeden – een conclusie die wij niet helemaal kunnen plaatsen aangezien dit lijkt op juridisch advies, hetgeen niet tot hun expertisegebied behoort. Het IMG zou beter enkel feitelijke vragen aan deskundigen stellen en dan kan de bestuursrechter, in geval van een procedure,

³⁴¹ Lubach stelde terecht dat voor schade als gevolg van andere mijnbouwactiviteiten en/of andere schade (bijvoorbeeld zuivere vermogensschade, of omzetschade van ondernemingen; zie *Kamerstukken II 2015/16*, 34390, 3, p. 4 (MvT), art. 6:177 BW en de normale regels van bewijslastverdeling van kracht, evenals schade in de vorm van een waardedaling of waardevermindering van een zaak. Zie Lubach 2016, p. 66. De genoemde beperking geldt volgens Lankhorst, T&C BW, commentaar op art. 6:177a BW, aangezien omzetschade (net zoals immateriële schade) minder gelijksoortig is en vele andere oorzaken kan hebben los van mijnbouwactiviteiten (Nota n.a.v. het verslag, *Kamerstukken II 2015/16*, 34390, 6, p. 5 en Nadere MvA, *Kamerstukken I 2016/17*, 34041, G, p. 5-6),

³⁴² A. Hammerstein, W.D.H. Asser & J.E. Van der Bunt, *Advies uitgebracht aan de Nationaal Coördinator Groningen e.a.*, d.d. 13 oktober 2017, p. 28.

³⁴³ Bauw, GS Onrechtmatige daad, art. 6:177a BW, aant. 5.

³⁴⁴ Lubach 2016, p. 67.

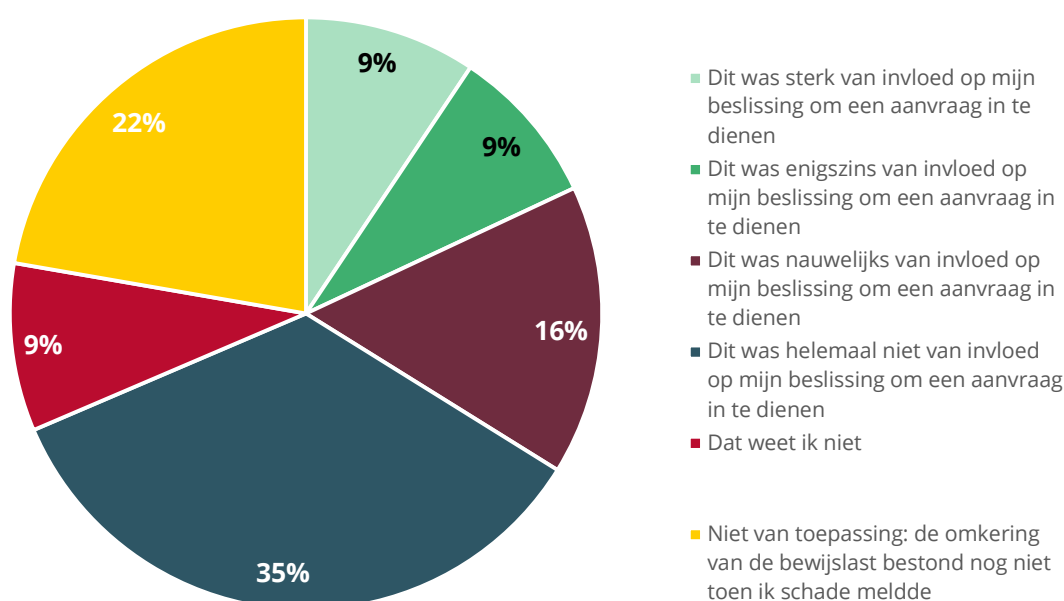
³⁴⁵ Volgens Lubach 2016, p. 67, gaat het hierbij om iets anders dan tegendeelbewijs, waarbij de bewijslast wel verschuift. De bewijslast verschuift bij een wettelijk bewijsvermoeden namelijk niet naar de aangesproken partij, maar er wordt dadelijk tegenbewijs toegelaten.

³⁴⁶ Daarnaast wijzen zij erop dat ook in andere gasvelden bevingen voorkomen. Ook deze bevingen kunnen bijdragen aan het ontstaan of verergeren van de schade. Het is volgens auteurs op dit moment echter onduidelijk in hoeverre met een voldoende mate van zekerheid kan worden uitgesloten dat de ene beving wel, en de andere beving niet kan hebben bijgedragen aan het ontstaan of het verergeren van de schade. Zie M.C.A. Hermas, S.K. Hooijer & S. Schuite, 'De uitleg en toepassing van het wettelijke bewijsvermoeden door het IMG: een remmende sprong vooruit?', *O&A 2021/45*, p. 106.

(juridisch-)inhoudelijk beoordelen of het bewijsvermoeden is weerlegd.³⁴⁷ Door feitelijke vragen te stellen wordt, volgens auteurs, het juridische oordeel omtrent het weerleggen van het bewijsvermoeden buiten de advisering gehouden.

6.6 De betekenis van het bewijsvermoeden volgens gedupeerden

Op de vraag aan gedupeerden in hoeverre het bewijsvermoeden een rol speelde in de keuze om een aanvraag in te dienen, worden de volgende antwoorden gegeven. Uit de cijfers blijkt dat het bewijsvermoeden in 51% van de gevallen niet of nauwelijks een rol gespeeld heeft.



Figuur 6.1: Rol van de omkering bewijslast voor aanvragers

6.7 Samenvatting

Het bewijsvermoeden vormt een belangrijke bewijsrechtelijke tegemoetkoming aan de positie van gedupeerden in geval van fysieke schade aan een gebouw of werk. De parlementaire geschiedenis leest voor een jurist wat lastig, aangezien de wetgever geen onderscheid gemaakt

³⁴⁷ M.C.A. Hermas, S.K. Hooijer & S. Schuite, 'De uitleg en toepassing van het wettelijke bewijsvermoeden door het IMG: een remmende sprong vooruit?', O&A 2021/45. Zij geven enkele voorbeelden: welke oorzaken liggen mogelijk ten grondslag aan de betreffende schade en wat is de kans dat deze oorzaak een rol heeft gespeeld? In hoeverre kan beweging door de bodem als gevolg van de gaswinning in het Groningenveld en de gasopslag Norg de schade (eventueel mede) hebben veroorzaakt of doen verergeren?

heeft tussen een bewijsvermoeden en een omkering van de bewijslast. Via de jurisprudentie werd echter alsnog het laatste bereikt. De wijze waarop het IMG het bewijsvermoeden uitlegt is in het voordeel van gedupeerden. Deskundigen moeten evident en aantoonbaar een andere oorzaak kunnen aantonen om het bewijsvermoeden te kunnen weerleggen. Op basis van de data kan niet worden gezegd hoe vaak dit gedupeerden daadwerkelijk heeft geholpen. Daarvoor zou een grondig onderzoek naar IMG dossiers nodig zijn. In gevallen waar gedupeerden het oneens zijn met de beslissing van het IMG en het uiteindelijk tot een procedure leidt bij de rechtbank blijkt dat deskundigen gewoonlijk voldoende aannemelijk kunnen maken dat schade niet door bodembeweging is ontstaan en dat de rechtbank het bewijsvermoeden weerlegt acht. Concrete aanknopingspunten leveren voor twijfel aan de juistheid of volledigheid van de adviezen van de deskundigen lukt in deze zaken vaak niet. In enkele zaken wel, bijvoorbeeld als onvoldoende concreet werd beargumenteerd dat schade als gevolg van mijnbouwactiviteiten in het concrete geval was uitgesloten. Hogere eisen voor het weerleggen van het bewijsvermoeden zijn geformuleerd als er indicaties waren dat het gebied waarin de woning zich bevond aardbevingsgevoelig was, d.w.z. dat trillingen in dat gebied zodanig waren dat ze schade konden veroorzaken – dat was zo als er voor soortgelijke woningen dichtbij al schadevergoeding was uitgekeerd wegens mijnbouwschade. De literatuur reageert positief op het bewijsvermoeden, maar er zijn ook kritische geluiden. Een van de kritiepunten ziet op de (te) grote rol van deskundigen.

/ 7 Uitvoeringskosten

7.1 Inleiding

Naast de wijze waarop het IMG mijnbouwschade afhandelt, zijn ook de uitvoeringskosten van het IMG een onderwerp van gesprek in het publieke debat³⁴⁸, mede naar aanleiding van een onderzoek van de Algemene Rekenkamer.³⁴⁹ In deze evaluatie van de TwG, is ook gevraagd inzicht te verschaffen in de uitvoeringskosten van het IMG. De gestelde onderzoeksvragen hiervoor zijn:

1. Staan de uitvoeringskosten in een goede verhouding tot de vergoedingen?
2. Hoe verhouden deze zich tot andere uitvoeringsorganisaties?
3. Had tegen deze kosten meer resultaat kunnen worden geboekt of hetzelfde resultaat tegen minder kosten?

We bespreken eerst kort de parlementaire geschiedenis over de uitvoeringskosten. Daarna komen de bevindingen uit ons onderzoek aan bod. We bespreken deze bevindingen op drie onderdelen.

- ▶ In **deel 1** presenteren we de relevante cijfers. Hier geven we ook context en kwalitatieve kleuring bij.
- ▶ In **deel 2** lichten we toe wat de belangrijkste kostendrijvers in de operatie van het IMG zijn.
- ▶ In **deel 3** vergelijken we de uitvoeringskosten van het IMG met andere uitvoeringsorganisaties. Hierbij gebruiken we de afhandeling van de schade door wateroverlast in Zuid-Nederland (2021) als benchmark.

7.2 Parlementaire geschiedenis

Het wetsvoorstel gaat niet specifiek in op de beoogde of verwachte uitvoeringskosten. Wel wordt in het wetsvoorstel nader ingegaan op de uitvoering en de gevolgen voor de magistratuur. Voor gedupeerden worden geen gevolgen voor de regeldruk verwacht, er wordt zelfs gesteld dat men een vermindering van de administratieve lasten verwacht ten opzichte van hoe de NAM en het CVW schade afhandelde. Ook is de verwachting dat bij afhandeling door het IMG meer ruimte is voor de menselijke maat.³⁵⁰

³⁴⁸ Zie bijvoorbeeld Bas van Sluis, 15 maart 2022, *Tegenover elke euro die Instituut Mijnbouwschade Groningen heeft betaald aan schadeherstel, staat 74 cent aan uitvoeringskosten*. Dagblad van het Noorden.

³⁴⁹ Algemene Rekenkamer, 2022. Resultaten verantwoordingsonderzoek 2021 Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

³⁵⁰ Memorie van Toelichting p. 41.

7.3 Empirie

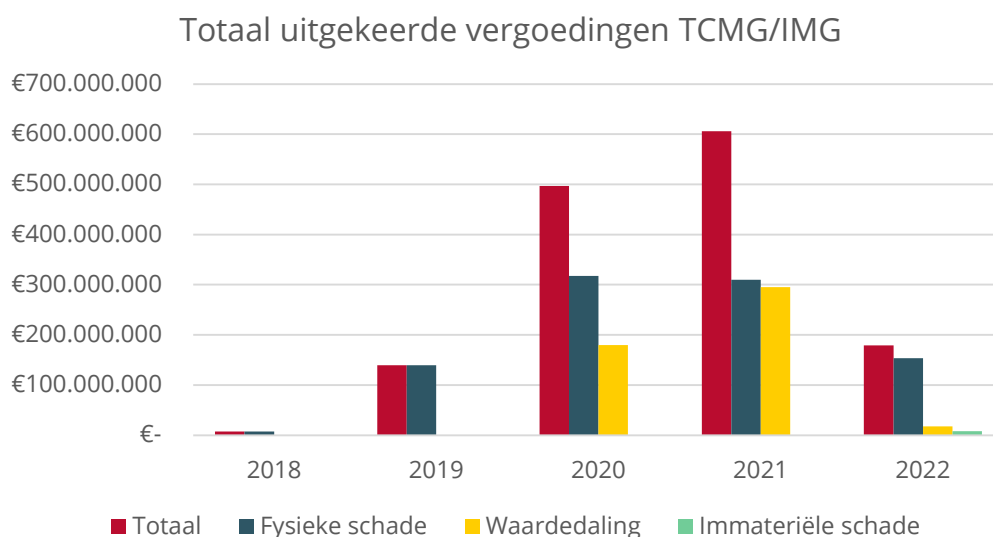
7.3.1 De relevante cijfers

We splitsen de relevante cijfers telkens uit per jaar en soort schade. We doen dit voor:

- ▶ De totale uitgekeerde vergoeding door de TCMG en het IMG;
- ▶ De uitvoeringskosten van de TCMG en het IMG, totaal en per genomen besluit;
- ▶ De verhouding tussen uitvoeringskosten en uitgekeerde vergoedingen;
- ▶ De verhouding tussen eigen kosten van het IMG en de kosten voor de inhuur van externe partijen.

Totale uitgekeerde schadevergoeding

De totale uitgekeerde vergoeding door de TCMG en het IMG laat een duidelijke stijging door de jaren zien. Dit is van bijna € 8 miljoen in 2018 door het TCMG naar ruim € 600 miljoen door het IMG in 2021. In figuur 7.1 en tabel 5.2 is de verdeling tussen de soorten vergoede schade te zien.



Figuur 7.1: Uitgekeerde vergoeding door TCMG en IMG van 2018 tot medio mei 2022

Hiermee komt de totale uitgekeerde vergoeding door het IMG op onderstaande bedragen. Dit betekent dat de TCMG en het IMG tot medio mei van 2022 bijna € 1,5 miljard hebben uitgekeerd aan de inwoners van het gaswinningsgebied.³⁵¹

Uitvoeringskosten

De uitvoeringskosten laten we in drie onderdelen zien. Allereerst de totale uitvoeringskosten en een uitsplitsing naar soort schade. Vervolgens tonen we de uitvoeringskosten per genomen besluit en als laatste de verhouding in uitvoeringskosten tussen de kosten die het IMG zelf maakt en de kosten voor externe inhuur.

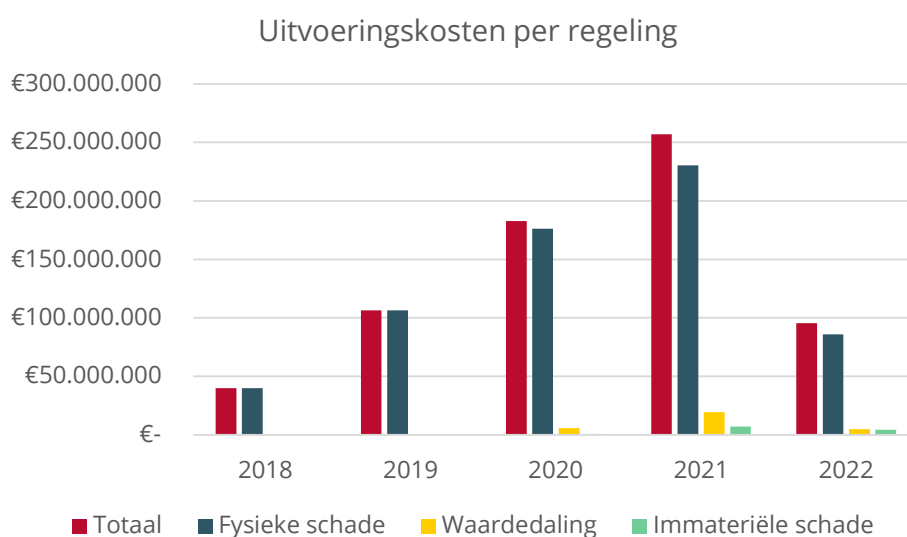
De uitvoeringskosten totaal en uitgesplitst naar regeling laten een minder grote groei zien dan de uitgekeerde vergoedingen. De uitvoeringskosten zijn gegroeid van bijna € 40 miljoen in 2018 naar € 259 miljoen in 2021. Hier is duidelijk te zien dat de kosten die gemaakt worden voor het afhandelen

³⁵¹ Zie ook tabel 5.3

van fysieke schade veel hoger liggen dan de kosten voor uitvoering van de regelingen voor waardedaling en immateriële schade.

Uitvoeringskosten	TCMG			IMG	
	2018	2019	2020	2021	2022 tot medio mei ³⁵²
Totaal	€ 39.878.825	€ 106.500.000	€ 182.700.000	€ 256.800.000	€ 95.500.000
Fysieke schade	€ 39.878.825	€ 106.500.000	€ 176.300.000	€ 230.300.000	€ 86.000.000
Waardedaling	Nvt	Nvt	€ 5.700.000	€ 19.400.000	€ 5.000.000
Immateriële schade	Nvt	Nvt	€ 700.000 ³⁵³	€ 7.100.000	€ 4.500.000

Tabel 7.1: Uitvoeringskosten totaal en uitgesplitst naar regeling van TCMG en IMG



Figuur 7.2: Uitvoeringskosten totaal en uitgesplitst naar regeling van TCMG en IMG

Wanneer we de totale uitvoeringskosten met de totaal uitgekeerde vergoedingen vergelijken zien we dat de totale uitgekeerde vergoedingen sterker stijgen dan de uitvoeringskosten. Dit is hieronder te zien in tabel 7.2 en figuur 7.3.

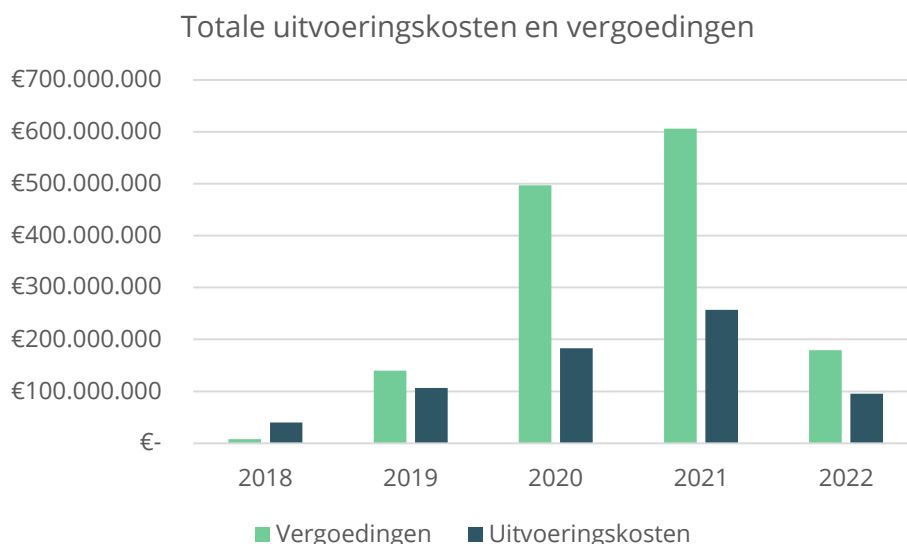
Totale uitvoeringskosten en uitgekeerde vergoedingen	TCMG			IMG	
	2018	2019	2020	2021	2022 tot medio mei ³⁵⁴
Uitgekeerde vergoeding	€ 7.709.565	€ 139.523.543	€ 497.000.000	€ 605.805.500	€ 179.100.000
Uitvoeringskosten	€ 39.878.825	€ 106.500.000	€ 182.700.000	€ 256.800.000	€ 95.500.000

Tabel 7.2: Vergelijking totale uitvoeringskosten en totale vergoedingen van TCMG en IMG

³⁵² Alle data in dit rapport over 2022 is verstrekt door het IMG ten behoeve van de evaluatie. Deze gegevens zijn echter nog niet geverifieerd middels audit zoals gebruikelijk in bijvoorbeeld een jaarverslag. De cijfers over 2022 zijn dus indicatief.

³⁵³ Vanwege het lage bedrag is de staaf moeilijk te zien in figuur 7.2.

³⁵⁴ Alle data in dit rapport over 2022 is verstrekt door het IMG ten behoeve van de evaluatie. Deze gegevens zijn echter nog niet geverifieerd middels audit zoals gebruikelijk bij bijvoorbeeld een jaarverslag. De cijfers over 2022 zijn dus indicatief.



Figuur 7.3: Totale uitvoeringskosten en totaal uitgekeerde vergoedingen TCMG en IMG

Zoals te zien in tabel 7.3, blijven de uitvoeringskosten per genomen besluit voor fysieke schade in 2019, 2020 en 2021 min of meer gelijk. Een verklaring hiervoor is dat de procedures voor de afhandeling van fysieke schade door de TCMG en het IMG overeenkomen. In 2022 is een duidelijke daling te zien, die wordt veroorzaakt door de lagere uitvoeringskosten voor de VES-regeling. De precieze uitvoeringskosten voor de VES-regeling zijn nog niet bekend, dus is er nog geen uitsplitsing te maken tussen de maatwerkprocedure en de VES-regeling. Wel is duidelijk dat deze regeling aanzienlijk bijdraagt aan het laten dalen van de uitvoeringskosten. De gemiddelde uitvoeringskosten per besluit dalen daarmee ook. Dit komt ook deels door de lagere uitvoeringskosten voor een besluit bij waardedaling. Deze lagere kosten komen doordat deze besluiten eenvoudiger te automatiseren zijn.

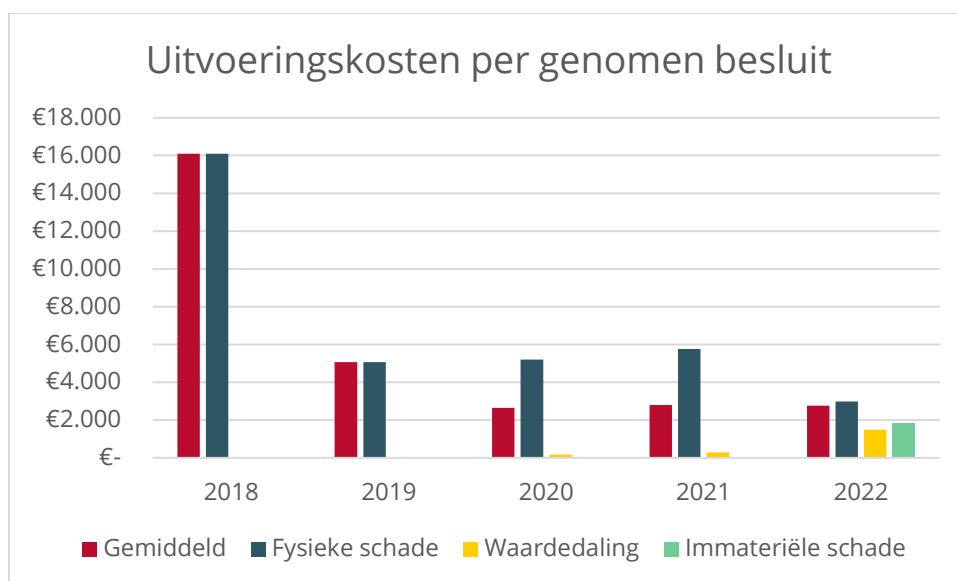
Voor fysieke schade zijn de kosten per besluit wel gestegen. Desgevraagd geeft het IMG aan dat dit het gevolg is van het *on hold* zetten van 10.882 dossiers vanwege de implementatie van de VES-regeling. Dit heeft het IMG gedaan om aanvragers wiens schadebedrag waarschijnlijk onder de € 5.000 lag, de keuze te geven tussen het vervolgen van de maatwerkprocedure of een vaste vergoeding van € 5.000. Voor deze dossiers zijn wel kosten gemaakt (zo'n € 22 miljoen), zonder dat hiervoor schadevergoeding is uitgekeerd in 2021. Daarnaast heeft het IMG zo'n € 6,5 miljoen geïnvesteerd in kwaliteitsverbetering en uniformering van besluitvorming.

Uitvoeringskosten per genomen besluit	2018	2019	2020	2021	2022 tot medio mei ³⁵⁵
Gemiddeld	€ 16.093	€ 5.061	€ 2.635	€ 2.388	€ 2.757
Fysieke schade	€ 16.093	€ 5.061	€ 5.195	€ 5.762	€ 2.980
Waardedaling	Nvt	Nvt	€ 161	€ 372	€ 1.494
Immateriële schade	Nvt	Nvt	Nvt	€ 37.566 ³⁵⁶	€ 1.854

Tabel 7.3: Uitvoeringskosten per genomen besluit

³⁵⁵ Alle data in dit rapport over 2022 is verstrekt door het IMG ten behoeve van de evaluatie. Deze gegevens zijn echter nog niet geverifieerd middels audit zoals gebruikelijk bij bijvoorbeeld een jaarverslag. De cijfers over 2022 zijn dus indicatief.

³⁵⁶ Deze hoge uitvoeringskosten komt doordat deze regeling zich in 2021 nog in de pilotfase bevond. In totaal zijn er 189 aanvragen toegekend tegen € 7,1 mln uitvoeringskosten. Hierin zit onder andere het ontwerpen van de regeling en het ontwikkelen van de systemen. Dit is niet representatief voor de te verwachten uitvoeringskosten zodra het proces loopt. Hierom, en vanwege de leesbaarheid van de figuur, hebben we deze uit de figuur gelaten.



Figuur 7.4: Uitvoeringskosten per genomen besluit

Verhouding uitvoeringskosten en uitgekeerde vergoedingen

De verhouding algemene uitvoeringskosten versus uitgekeerde vergoedingen daalt in het begin van de periode dat het IMG verantwoordelijk wordt voor schadeafhandeling sterk. Dit komt vooral doordat de nieuwe regeling voor waardedaling relatief lage uitvoeringskosten heeft, zoals te zien is in tabel 7.3 en figuur 7.4.

In 2021 is vervolgens een stijging in de verhouding tussen uitvoeringskosten en vergoedingen te zien. Dit is deels te verklaren door het eerder besproken *on hold* zetten van schadebeoordelingen, de investeringen in kwaliteit en het herijken van het beoordelingskader.³⁵⁷ Toch zijn er in totaal meer toegekende besluiten genomen, terwijl het totale vergoede bedrag is gedaald. Deze daling in vergoeding per toegekend besluit is onder andere het gevolg van de herijking van het beoordelingskader.

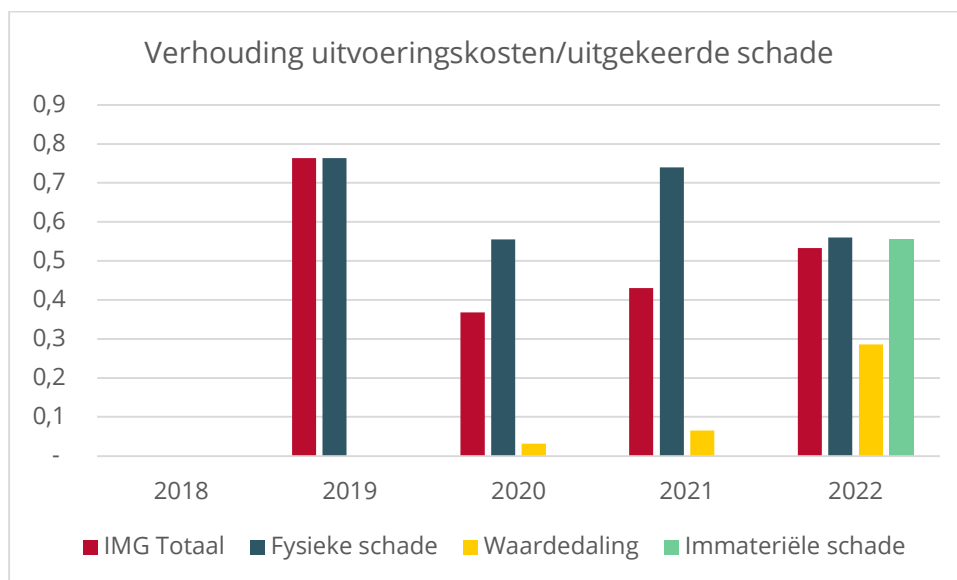
Vanaf 2022 gaat het verhoudingsgetal verder omhoog. Deels komt dit door de stijging van de relatieve uitvoeringskosten voor de waardedalingsregeling. In tabel 7.1 is te zien dat de uitvoeringskosten voor de waardedalingsregeling begin 2022 nagenoeg hetzelfde zijn als de uitvoeringskosten in 2020. In tabel 5.2 is vervolgens te zien dat in begin 2022 10 keer minder vergoedingen voor de waardedalingsregeling is uitgekeerd dan in 2020. Hierdoor is sprake van een grote stijging van de uitvoeringskosten per uitgekeerde euro voor de waardedalingsregeling. Desgevraagd geeft de IMG aan dat de piek van aanvragen in 2020 en 2021 lag. In 2022 komen gemiddeld slechts nog zo'n 70 aanvragen per week binnen. Echter, dezelfde geautomatiseerde systemen blijven hiervoor wel van belang, waardoor de relatieve uitvoeringskosten stijgen. Ook geeft het IMG aan dat de stijgende hoeveelheid bezwaar- en beroepszaken bijdragen aan de hogere uitvoeringskosten. De uitvoeringskosten voor waardedaling blijven nog wel onder de uitvoeringskosten van immateriële schade en fysieke schade.

Voor de VES-regeling zijn de exacte uitvoeringskosten nog niet bekend. Daarom is in onderstaande tabel de verhouding opgenomen voor de maatwerkprocedure en VES-regeling samen. Het IMG geeft aan dat de verwachte ratio voor de VES-regeling zo'n 10 cent per vergoede euro is.

³⁵⁷ Zie ook hoofdstuk 2 voor het chronologisch overzicht.

Verhouding uitvoeringskosten / uitgekeerde euro vergoeding	2018	2019	2020	2021	2022 tot medio mei
Totale operatie	5,17	0,76	0,37	0,43	0,53
Fysieke schade	5,17	0,76	0,56	0,74	0,56
Waardedaling	Nvt	Nvt	0,03	0,07	0,29
Immateriële schade	Nvt	Nvt	Nvt	14,06 ³⁵⁸	0,56

Tabel 7.4: Verhouding uitvoeringskosten en uitgekeerde schade



Figuur 7.5: Verhouding uitvoeringskosten en uitgekeerde vergoeding

7.3.2 Kostendrijvers

Onder deze kosten van de uitvoering zitten twee elementen die een groot deel van de kosten uitmaken. Deze zitten voornamelijk in de maatwerkregeling voor fysieke schade, omdat hier ook de grootste kosten worden gemaakt. Ten eerste wordt de inhoudelijke beoordeling door externe deskundigen gedaan. Ten tweede ondersteunen zaakbegeleiders van het IMG aanvragers in het proces.

Inhuur deskundigen

Het IMG huurt voor de schadeopname externe bureaus in. De inhuur van deze deskundigen bedraagt, zoals te zien in tabel 7.5 t/m 7.8, meer dan de helft van de kosten voor de uitvoering van de totale uitvoeringskosten. De kosten voor de externe deskundigen zijn bepaald in een aanbestedingsprocedure. Na de tweede aanbesteding zijn de kosten voor de externe deskundigen voor onderste tarieven zijn met enkele euro's gedaald, terwijl de toptarieven bijna met € 80 zijn gedaald.

³⁵⁸ Vanwege dezelfde reden als tabel 7.3 en figuur 7.4, is deze niet opgenomen in de figuur. Er is voor een totale schadevergoeding van €505.000 uitgekeerd voor immateriële schade, tegen €7,1mln aan uitvoeringskosten.

Het IMG maakt in zijn jaarplannen inzichtelijk welk deel van de kosten opgaat aan de externe inhuur.³⁵⁹ Dit wordt opgesplitst in uitvoeringskosten van het IMG zelf en de zogenoemde Directe Uitvoeringskosten (DUK). De DUK zijn kosten die het IMG maakt voor het inhuren van bijvoorbeeld onafhankelijke schadedeskundigen, aannemers en opnemers van schade.³⁶⁰ In de onderstaande tabellen is te zien dat voor het afhandelen van fysieke schade het percentage DUK aanzienlijk hoger ligt dan bij waardedaling en immateriële schade.³⁶¹ Dit komt door de hoeveelheid tijd die nodig is voor een deskundige om een schadeopname te doen.

Fysieke schade	2019	2020	2021
Eigen uren	€ 48.000.000	€ 65.045.657	€ 86.634.604
Directe Uitvoeringskosten	€ 58.500.000	€ 111.244.887	€ 143.644.725
Percentage DUK van het totaal	54,93%	63,10%	62,38%

Tabel 7.5: Percentage kosten directe uitvoeringskosten voor de afhandeling van fysieke schade

Waardedaling	2019	2020	2021
Eigen uren	nvt	€ 3.573.906	€ 13.373.152
Directe Uitvoeringskosten	nvt	€ 2.166.108	€ 5.996.689
Percentage DUK van het totaal	nvt	37,74%	30,96%

Tabel 7.6: Percentage kosten directe uitvoeringskosten voor de afhandeling van waardedaling

Immateriële schade	2019	2020	2021
Eigen uren	nvt	€ 552.059	€ 4.202.787
Directe Uitvoeringskosten	nvt	€ 136.210	€ 2.876.165
Percentage DUK van het totaal	nvt	19,79%	40,63%

Tabel 7.7: Percentage kosten directe uitvoeringskosten voor de afhandeling van immateriële schade

Verdeling totaal	2019	2020	2021
Eigen uren	€ 48.000.000	€ 69.879.084	€ 104.933.004
Directe Uitvoeringskosten	€ 58.500.000	€ 114.650.992	€ 154.049.087
Percentage DUK van het totaal	54,93%	62,13%	59,48%

Tabel 7.8: Percentage kosten directe uitvoeringskosten voor TCMG en IMG totaal

Directe uitvoeringskosten in context

Om de uitvoeringskosten van het IMG in context te plaatsen, hebben we een vergelijking gemaakt met een andere recente regeling voor de afhandeling van schade die door de overheid wordt uitgevoerd: de uitvoering van de Wet Tegemoetkoming schade bij rampen (WTS) voor de extreme wateroverlast in Limburg en Noord-Brabant in de zomer van 2021. Uit deze vergelijking blijkt dat de directe uitvoeringskosten die het IMG maakt vergeleken hiermee niet uitzonderlijk zijn. In de begroting voor uitvoering van de regeling in het kader van de WTS zijn soortgelijke percentages voor Directe Uitvoeringskosten voorzien.

³⁵⁹ De cijfers voor 2018 zijn niet bekend. Destijds was RVO verantwoordelijk voor de financiële verantwoording van de uitvoeringskosten van de TCMG. In de rapportages van RVO zijn deze kosten niet specifiek voor TCMG uitgesplitst. Voor 2019 was RVO hier ook nog verantwoordelijk voor, maar heeft de TCMG op eigen initiatief een jaarverslag gepubliceerd, waarin deze kosten wel in zijn uitgesplitst.

³⁶⁰ IMG Jaarverslag 2021, p.23.

³⁶¹ Voor 2022 tot eind mei is de verhouding DUK en eigen uren nog niet berekend.

In tabel 7.9 is de begroting opgenomen voor de totale kosten voor de uitvoering van de aanvragen. Die is gebaseerd op een totaal aantal van 5.000 aanvragen.³⁶² Bij het IMG bestaat 55% tot 63% van de totale gemaakte kosten voor de afhandeling van fysieke schade uit directe uitvoeringskosten. Voor de afhandeling van de aanvragen voor een tegemoetkoming in het kader van de WTS door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) bestaat 55% tot 61% van de totaal gemaakte kosten uit directe uitvoeringskosten.

	2021		2022	
Werkzaamheden bij 5000 aanvragen	Eigen uren	Directe Uitvoeringskosten	Eigen uren	Directe Uitvoeringskosten
Taxaties (door externe partij)		€ 2.710.000		€ 677.000
Uitvoering	€ 1.131.000		€ 375.000	
Communicatie	€ 538.000	€ 255.000	€ 169.000	€ 60.000
Juridische zaken	€ 1.101.000	€ 26.000	€ 366.000	€ 7.000
ICT	€ 25.000	€ 240.000	€ 8.000	€ 60.000
Onvoorzien		€ 1.200.000		€ 300.000
Totaal	€ 2.795.000	€ 4.431.000	€ 918.000	€ 1.104.000
		€ 7.226.000		€ 2.022.000
Percentage DUK van het totaal		61,32%		54,60%

Tabel 7.9: Begroting uitvoering WTS voor Limburg en Noord-Brabant bij 5000 aanvragen

Hierbij moet opgemerkt worden dat deze getallen niet te gemakkelijk een-op-een te vergelijken zijn. De wet is namelijk aanzienlijk minder complex. Het gaat niet om het vaststellen en vergoeden van aansprakelijkheid van een partij, maar om een tegemoetkoming voor niet te verzekeren schade na rampen als bijvoorbeeld een zoetwateroverstroming, een aardbeving of ander zwaar ongeval. De procedures om schade af te handelen worden door RVO jaarlijks herbezien en waar nodig herijkt. Ook wordt periodiek geïnvesteerd in ICT en andere benodigdheden. Dit betekent dat schadeafhandeling door de WTS in principe altijd ‘in de startblokken’ staat. Wanneer een ramp voorkomt, ligt bij de RVO alles vast en kan spoedig tot afhandeling overgegaan worden.

Omdat de uitvoering van de WTS nog niet is afgerond, zijn nog geen realisatiecijfers beschikbaar en baseren we ons dus op een begroting, waar de getallen van het IMG de realisatie betreffen. Daarnaast verschillen de procedures van de WTS en de TwG. Een element daarbij is dat de causaliteit bij de WTS, door waterschade in een gebied dat is ondergelopen, met minder onzekerheid is omgeven dan de aardbevingsschade in het gaswinningsgebied. Hierdoor is de te verwachten inzet van experts lager, omdat deze minder tijd hoeven te besteden aan onderzoek naar de oorzaak van schade, maar zich vooral kunnen focussen op de omvang van de schade.

Zaakbegeleiders

De tweede voornaamste kostendrijvers voor het IMG zijn de zaakbegeleiders. Om aanvragers te ondersteunen in het proces en “persoonlijk en met aandacht voor de mens”³⁶³ te benaderen, heeft het IMG zaakbegeleiders in dienst. Zaakbegeleiders hebben het eerste contact met de aanvrager. Bij de schadeopname is ook altijd een zaakbegeleider aanwezig. Daarnaast kan een aanvrager op ieder moment zijn of haar zaakbegeleider opbellen voor vragen rondom het proces. Hiervoor krijgt de aanvragen een persoonlijk toegewezen zaakbegeleider, die op de hoogte is van het dossier.

³⁶² Deze getallen zijn ter beschikking gesteld door het Ministerie van Justitie en Veiligheid ten behoeve van deze evaluatie.

³⁶³ IMG. Procedure en werkwijze van het Instituut Mijnschade Groningen. Hoofdstuk 1: Algemeen. Na te slaan op <https://www.schadedoormijnbouw.nl/over-het-img/werkwijze>.

Zaakbegeleiders zijn niet belast met de inhoudelijke beoordeling van een dossier. De zaakbegeleiders zijn er ter ondersteuning van de aanvrager en om hem of haar te begeleiden in het proces van het aanvragen van schadevergoeding. De zaakbegeleiders bestaan al sinds de TCMG. Om een goed beeld te krijgen bij wat deze inhoudelijke keuze in de uitvoering betekent voor de uitvoeringskosten, staat in tabel 7.10 de kosten voor de eerste processtap van het IMG. De eerste stap van het proces van het IMG is het juist verwerken van de aanvraag. De zaakbegeleiders worden in de financiën van het IMG gerekend tot deze eerste stap. Naast de zaakbegeleiders vallen ook het serviceloket, de werkvoorbereiding en planning hieronder. We gebruiken de cijfers van 2021 als illustratie om inzichtelijk te maken wat de persoonlijke aandacht van zaakbegeleiders in het proces kost.

Kosten processtap 'aanvraag'	2021
Totaal	€ 41.000.000
Per uitgekeerde euro	€ 0,13
Percentage uitvoeringskosten voor fysieke schade	18%
Percentage uitvoeringskosten voor gehele IMG	16%

Tabel 7.10: Totale en relatieve kosten voor processtap 'aanvraag' van het IMG in 2021³⁶⁴

Desgevraagd geeft het IMG aan dat zaakbegeleiding circa 40% tot 50% van de begroting voor de processtap 'aanvraag' is. Opgeteld betekent zo'n € 16 miljoen tot € 20,5 miljoen voor het jaar 2021. Dit is 6% tot 8% van de totaal gemaakte kosten door het IMG voor de afhandeling van fysieke schade en komt neer op € 0,05 tot € 0,07 per vergoede euro voor fysieke schade.

De kostendrijvers in context

Voor een groot deel is de werkwijze van het IMG gebaseerd op de werkwijzen van de TCMG, zo ook de inhuur van externe deskundigen voor schadeopname en de inzet van zaakbegeleiders voor de ondersteuning en menselijke benadering van aanvragers. In 2018 heeft de minister van EZK uitleg gegeven over de totstandkoming van het schadeprotocol van de TCMG.³⁶⁵ Daaruit blijkt dat het schadeprotocol is vormgegeven met betrokkenheid van o.a. het Groninger Gasberaad en de Groninger Bodem Beweging. Deze betrokkenheid kwam ook naar voren tijdens interviews met deze organisaties.

Om de schadeprocedure met oog voor de menselijke maat vorm te geven, staat in het schadeprotocol dat iedere schademelder een zaakbegeleider wordt toegewezen.³⁶⁶ De zaakbegeleiders, zoals te zien in figuur 5.29 en 5.30 in par. 5.7, kunnen op grote waardering rekenen van de aanvragers. Zo is bij aanvragers die niet van plan zijn bezwaar te maken tegen het besluit op hun aanvraag 86% positief of zeer positief over de zaakbegeleiders. Bij de aanvragers die wel bezwaar willen maken tegen het besluit van het IMG is 47% positief of zeer positief over de zaakbegeleiders.

Om de schadeopname onafhankelijk te laten verlopen, worden onafhankelijke deskundigen ingezet³⁶⁷. Ook in het TCMG-schadeprotocol is al aangegeven dat er niet met standaard- of forfaitaire bedragen gewerkt wordt. Dit is ook nadrukkelijk een wens geweest van de maatschappelijke organisaties die voor de positie van de aanvrager opkomen, zoals de GBB en het Groninger Gasberaad.

³⁶⁴ Presentatie IMG aan onderzoeksteam AEF over onder andere de kosten voor zaakbegeleiders van het IMG 30 juni 2022.

³⁶⁵ *Kamerstukken II*, 2017-2018, 33529 nr. 423.

³⁶⁶ *Ibid.*, p. 2.

³⁶⁷ *Ibid.*, p. 3

7.4 Samenvatting

In 2020 en 2021 maakt het IMG respectievelijk € 182.700.000 en € 256.800.000 aan uitvoeringskosten. In deze periode wordt in totaal voor € 497.000.000 en € 605.805.500 aan schade vergoed door het IMG. De totale uitvoeringskosten per genomen besluit zijn in die jaren € 2.635 en € 2.388. De uitvoeringskosten verschillen sterk per regeling. De gemiddelde kosten voor fysieke schade zijn € 5.195 in 2020 en € 5.762 in 2021. De kosten voor de waardedalingenregeling zijn € 161 in 2020 en € 372 in 2021. De verschillen tussen de regelingen laten zich met name verklaren door de mate waarin de waardedalingenregeling zich laat automatiseren, terwijl voor de fysieke schade nog individuele deskundigen nodig zijn voor de schadeopname. De kosten voor immateriële schade waren in 2021 € 37.566 per besluit, omdat deze regeling zich destijds nog in de pilotfase bevond. In 2022 (de periode tot medio mei) is dit gedaald tot € 1.854 per besluit.

In vergelijking met de TCMG-periode laten de cijfers duidelijk zien dat de relatieve apparaatskosten van het IMG veel lager zijn dan die van het TCMG. Dit komt voornamelijk door de waardedalingenregeling die geautomatiseerd uitgevoerd wordt, ten opzichte van de fysieke en immateriële schade die niet geautomatiseerd is.

Twee elementen dragen sterk bij aan de hoogte van uitvoeringskosten. Ten eerste gaat meer dan de helft van de kosten op aan de inhuur van externe deskundigen, met name voor de opname van schade. Dit is niet uitzonderlijk in vergelijking met de begrote kosten voor de uitvoering van de WTS. Ten tweede heeft het IMG zaakbegeleiders om mensen te ondersteunen in het proces van een aanvraag. De zaakbegeleiders zijn 6% tot 8% van de kosten die gemaakt worden door het IMG voor de afhandeling van fysieke schade in 2021. De keuze voor deze elementen volgt uit overleg met maatschappelijke organisaties.

/ 8 Tijdelijke aard van de wet

8.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat bevindingen ter beantwoording van de onderzoeksvraag hoe criteria kunnen worden uitgewerkt die kunnen bepalen dat de wet afloopt (d.w.z. 'wordt beëindigd' en wie zou moeten bepalen dat daaraan is voldaan. We werpen eerst een blik op de parlementaire geschiedenis (par. 8.2). Vervolgens kijken we naar aanknopingspunten in de jurisprudentie en literatuur (par. 8.3). We besluiten met een korte conclusie (par. 8.4).

In de enquête en gesprekken met stakeholders (in het bijzonder bewoners(organisaties)) is de tijdelijke aard van de wet geen groot gespreksonderwerp geweest. Het belangrijkste dat stakeholders in deze hebben meegegeven, is dat zolang er gas wordt gewonnen en/of de kans op aardbevingen blijft bestaan en/of er veel schademeldingen uit het gebied komen, er voldoende reden is om de TwG te continueren. Deze empirie nemen we uiteraard mee in de beantwoording van de onderzoeksvraag, maar we wijden hier geen aparte paragraaf aan in dit hoofdstuk.

8.2 Parlementaire geschiedenis

De rechtvaardiging van het optreden van de overheid middels de TwG zit in het groot aantal 'relatief gelijksoortige gevallen van schade die zich voordoen in korte tijd' in combinatie met het feit dat de afhandeling van de schade (destijds) onvoldoende voortvarend was.³⁶⁸ Daarin zit direct al een aanwijzing voor de tijdelijke aard van de wet verborgen.

Van Otterlo (50Plus) lijkt tijdens de parlementaire discussie in 2020 de tijdelijkheid van de wet vrij ruim te nemen en koppelt deze aan de bodembewegingen:

*"Dit is een tijdelijke wet, maar de vraag is of wij het einde van de wet zelf nog meemaken. Dat is geen pleidooi om te zorgen dat het snel afgelopen is, maar wie kan voorspellen hoelang de bewegingen in de bodem nog doorwerken? Ik vind dat daar dus meer duidelijkheid over moet komen en ik zal daarover in de tweede termijn een motie indienen. Ik heb al van veel mensen, ook hier, gehoord dat zij zich hierover zorgen maken. Als ik een motie indien om de tijdelijkheid duidelijk te maken, doe ik dat dus om duidelijk te maken dat het niet te kort is, maar dat het te lang kan duren, en dat daar ook voldoende argumenten voor moeten zijn om van de tijdelijkheid af te gaan. Dat is dus een klein graatje dat in de keel zit."*³⁶⁹

Minister Wiebes antwoordde destijds tijdens de discussie dat daarover niets te zeggen viel, en dat de wet zou voortduren zolang het nodig zou zijn, ofwel; zolang de schade zich voor zou doen.³⁷⁰

³⁶⁸ Kamerstukken II 2017-2018, 33529, nr. 423, p.2.

³⁶⁹ TwG 14 januari 2020, behandeling Wetsvoorstel Tijdelijke maatregelen inzake een publiekrechtelijke aanpak van de gevolgen van bodembeweging door gaswinning uit het Groningenveld en de gasopslag bij Norg (Tijdelijke wet Groningen) (35250), Parlementaire monitor, www.parlementairemonitor.nl.

³⁷⁰ 'Daar is nu niks over te zeggen. Zolang het nodig is, is het nodig. Mensen vragen mij altijd: wanneer stopt dan de versterking? Dan zeg ik: als het niet meer hoeft. Mensen blijven recht houden op versterking en schadeherstel zolang die schade zich voordoet. Ik kan dat niet goed voorspellen. Ook het SodM, dat af en toe bij mij aan tafel zit, zegt: we weten dat niet, maar we dienen arrangementen in de lucht te houden zolang dat nodig is.'

Vervolgens werd een motie ingediend door Van Otterlo c.s.; waarin de regering werd verzocht te expliciteren wat de criteria zijn om te bepalen dat de wet afloopt en wie bepaalt dat daaraan is voldaan.³⁷¹

De minister van Economische Zaken en Klimaat koppelt de tijdelijkheid aan de gevolgen van de aardbevingen,³⁷² en in reactie op de motie Van Otterlo spreekt de minister over de noodzakelijkheid van de maatregelen ‘in het licht van de situatie in Groningen’:

*“De TwG regelt dat schademeldingen op een adequate en onafhankelijke manier worden afgehandeld. Het doel van dit wetsvoorstel is daar een werkwijze voor de versterkingsoperatie aan toe te voegen die leidt tot veilige gebouwen in Groningen. Om deze werkwijzen te monitoren kent de TwG een bepaling die mij verplicht om binnen twee jaar na de inwerkingtreding van deze wet, en vervolgens elke drie jaar, verslag uit te brengen over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk, evenals over de noodzaak van het voortduren van de maatregelen waarin deze wet voorziet. Indien uit deze verslagen en de bespreking daarvan met uw Kamer blijkt, dat maatregelen waarin de wet voorziet, niet langer noodzakelijk zijn in het licht van de situatie in Groningen, is het moment aan de orde om te bepalen wanneer de wet kan aflopen.”*³⁷³

8.3 Literatuur en jurisprudentie

Welke criteria bepalen wanneer de TwG afloopt? Een aanwijzingspunt vinden we in de opmerking van de minister: “zolang de schade zich voordoet”. Maar hoe lang is dat? Waar hangt dat vanaf?

In 2019 gaf Hoge Raad aan dat het begroten van de zuivere vermogensschade die samenhangt met de waardedaling van onroerend goed in Groningen een min of meer stabiele geofysische situatie vereiste, die in Groningen nog niet was bereikt.³⁷⁴ De omvang van die schade hangt daarmee af van nog niet voldoende bepaalbare gebeurtenissen en omstandigheden in de toekomst. Toch is het onduidelijk wat de Hoge Raad precies bedoelt met ‘geofysische stabiliteit’. Bedoelt hij daarmee de situatie waarin geen door de mijnbouw veroorzaakte bodembeweging meer voordoet? Of de situatie waarin die bodembeweging constant minimaal is?³⁷⁵ De tweede lezing lijkt voor de hand te liggen, aangezien het gaat om bewegingen die schade (kunnen) veroorzaken. Indien beweging minimaal is en niet meer leidt tot schade dan zijn die bewegingen juridisch niet of minder relevant.

Enige tijd na dit arrest heeft de regering aangekondigd te stoppen met gaswinning in Groningen en deze versneld te zullen afbouwen: al in 2022 (naar nul) in plaats van 2030. Dit verandert de situatie aanzienlijk, aldus Bouwes (die de reactie van de Adviescommissie waardedaling bespreekt). Volgens hem zullen daardoor ‘de berekende (seismische) risico’s met redelijke zekerheid onder de veiligheidsnorm uitkomen’.³⁷⁶

³⁷¹ Kamerstukken 2019-2020, 35250, nr. 33.

³⁷² In een brief van de minister van economische zaken en klimaat lezen we: ‘Zolang we met de gevolgen van aardbevingen te maken hebben, kunnen de inwoners van Groningen bij IMG terecht met laagdrempelige procedures voor alle schadevormen waarmee zij zo veel mogelijk ontzorgd worden.’ (Brief van 22 juni 2020, in Kamerstukken 2019-2020, 35250, nr. 42).

³⁷³ Kamerstukken II 2020-2021, 35 603, nr. 5.

³⁷⁴ HR 19 juli 2019, ECLI:NL:HR2019:1278.

³⁷⁵ R. Rijnhout & S. Waldmann, ‘Geologische onzekerheden en de afwikkeling van (toekomstige) Groningse bodembewegingsschade’, *AV&S* 2020/9, p. 55.

³⁷⁶ M.Tj. Bouwes, ‘Massaschade en mijnbouwschade in Groningen’, *AV&S* 2022/10.

Uit het onderzoek van Rijnhout en Waldmann blijkt dat seismiciteit en bodemdaling in Noordoost Groningen verband houden met de gasproductie aldaar. Ook blijkt uit hun onderzoek dat er eerste signalen zijn dat het terugschroeven van de gaswinning in het centrum tot minder aardbevingen kan leiden, maar ook dat na de geplande productiestop er nog steeds een risico bestaat van bodemdaling en aardbevingen. Belangrijker nog zijn de zaken die onduidelijk zijn, namelijk op welke tijdschaal seismiciteit en bodemdaling zal plaatsvinden na het stopzetten van de gasproductie of wat de effecten van gereduceerde productiesnelheden zullen zijn op het toekomstige verloop van seismiciteit en bodemdaling; seismische risicoanalyse resulteert in de waarschijnlijkheid en effecten van toekomstige seismische gebeurtenissen, maar het blijft onduidelijk wanneer en waar deze precies zullen plaatsvinden en of ze zich überhaupt zullen voordoen, maar ook wat de onzekerheden zijn; ook al is over de onderliggende fysische processen die tot seismiciteit en bodemdaling leiden steeds meer bekend, de voorspellingen gebaseerd op de huidige modellen bevatten nog steeds onzekerheden.³⁷⁷

³⁷⁷ Rijnhout & Waldmann, 'Geologische onzekerheden en de afwikkeling van (toekomstige) Groningse bodembewegingsschade', i.h.b. p. 53.

/ Deel III: Conclusies en aanbevelingen

/ 9 Beantwoording onderzoeksvragen

9.1 Inleiding

Het onderwerp van onderhavig onderzoek is de doeltreffendheid van de TwG en de effecten van de wet in de praktijk. Op basis van de bevindingen die in de vorige hoofdstukken in kaart zijn gebracht worden in dit hoofdstuk de onderzoeksvragen beantwoord.³⁷⁸

1. Biedt de wet de juiste kaders voor een adequate en onafhankelijke afhandeling van alle vormen van schade als gevolg van bodembeweging door de gaswinning uit het Groningenveld of de gasopslag bij Norg?
2. Zijn er (on)gewenste neveneffecten in de schadeafhandeling die voortvloeien uit (de systematiek van) de TwG?
3. In hoeverre zijn de Groningers tevreden met de schadeafhandeling door het IMG? Onder andere ten opzichte van de schadeafhandeling de NAM en het CVW en later de TCMG?
4. Wordt de doelgroep volledig bereikt?
5. Worden er ook vergoedingen uitgekeerd buiten de doelgroep? Zo ja, aan wie en op basis waarvan?
6. Opereert het IMG onafhankelijk van EZK, NAM en andere partijen? Waaruit blijkt dat?
7. Hoe kunnen criteria om te bepalen dat de wet afloopt uitgewerkt worden en wie zou moeten bepalen dat daaraan voldaan is?
8. In hoeverre wordt het wettelijk bewijsvermoeden goed toegepast? Zorgt de operationalisering hiervan door het IMG voor een eerlijke afhandeling van schade?
9. Staan de uitvoeringskosten in een goede verhouding tot de vergoedingen? Hoe verhouden deze zich tot andere uitvoeringsorganisaties? Had tegen deze kosten meer resultaat kunnen worden geboekt of hetzelfde resultaat tegen minder kosten?

9.2 Beantwoording onderzoeksvragen

Onderzoeksvraag 1:

Biedt de wet de juiste kaders voor een adequate en onafhankelijke afhandeling van alle vormen van schade als gevolg van bodembeweging door de gaswinning uit het Groningenveld of de gasopslag bij Norg?

Om de vraag wanneer een wet de 'juiste' kaders biedt te beantwoorden, is het nodig om te expliciteren wat er met 'juist' wordt bedoeld. Wij definiëren 'juist' hier in het licht van de doelen die met de TwG zijn beoogd: het op een onafhankelijke, rechtvaardige, voortvarende en ruimhartige manier vergoeden van door gaswinning veroorzaakte schade, met oog voor de menselijke maat. De

³⁷⁸ Daarbij is, ten opzichte van de door het ministerie van EZK geformuleerde onderzoeksvragen, ten behoeve van de leesbaarheid de volgorde van vragen 2 en 3 omgedraaid.

kaders zijn daarmee dus ‘juist’ als (de toepassing van) de wet bijdraagt aan het realiseren van de gestelde doelen.

In dit rapport hebben we bevindingen beschreven aan de hand van deze verschillende doelen, zowel gebaseerd op feitelijke bevindingen als op de ervaringen van burgers en andere betrokkenen. Daarop baseren we de beantwoording van deze onderzoeksvraag.

De TwG kent een hybride constructie van een bestuursorgaan dat het civiele recht toepast

Voor het beantwoorden van deze eerste onderzoeksvraag is het nodig om allereerst te constateren dat een essentieel onderdeel van de TwG is dat het IMG als publiekrechtelijk bestuursorgaan wordt belast met het afwikkelen van de civielrechtelijke aansprakelijkheid van de exploitant. De Staat handelt, via het IMG, de aansprakelijkheid van de exploitant jegens gedupeerden af.³⁷⁹ De afhandeling van de schade vindt aldus plaats volgens het gangbare civiele aansprakelijkheidsrecht, binnen een bestuursrechtelijk kader. De toepasselijke materiële normen zijn dus civielrechtelijk; de procedures en procedurele normen zijn bestuursrechtelijk.

Hieruit volgt dat de schadeafhandeling inhoudelijk door het burgerlijk recht wordt bepaald. De inhoud van dit recht is daarmee van groot belang voor de mate waarin de schade voortvarend, ruimhartig, rechtvaardig en onafhankelijk kan worden afgehandeld, met oog voor de menselijke maat. Behalve het wettelijk bewijsvermoeden (zie vraag 8) is er in dit onderzoek niet gekeken naar het burgerlijk recht en de mate waarin de relevante onderdelen daarvan bijdragen aan de doelen van de TwG. Dit is een belangrijke beperking van dit onderzoek.

Het IMG heeft de opdracht om schade te vergoeden waarvoor de exploitant aansprakelijk is en die is veroorzaakt door gaswinning

De keuze om het IMG de schade af te laten handelen langs de lijn van het civiele aansprakelijkheidsrecht is van groot belang om de systematiek van de TwG en de daaruit voortvloeiende opdracht aan het IMG te begrijpen. Het IMG heeft ingevolge de TwG de opdracht de door gaswinning veroorzaakte schade te vergoeden waarvoor de mijnbouwexploitant aansprakelijk is. Het kan geen vergoeding(en) uitkeren op andere gronden.³⁸⁰

Uit het civiele aansprakelijkheidsrecht volgt dat een belangrijke voorwaarde voor het IMG om schadevergoeding uit te kunnen keren is dat een oorzakelijk verband tussen de schade en de gaswinningsactiviteiten wordt vastgesteld. Door de werking van het wettelijk bewijsvermoeden betekent dit in de praktijk doorgaans dat voor fysieke schades aan gebouwen en werken in het gaswinningsgebied³⁸¹ wordt verondersteld dat ze door gaswinning zijn veroorzaakt, tenzij het IMG aantoont dat die fysieke schade niet is veroorzaakt door gaswinning en er sprake is van een andere uitsluitende oorzaak. In de meeste gevallen, d.w.z. die gevallen waarin het bewijsvermoeden van toepassing is, hoeven gedupeerden dus niet langer te bewijzen dat schade is veroorzaakt door gaswinning, maar is het aan het IMG om bewijs te leveren dat er géén oorzakelijk verband is.

³⁷⁹ De MvT op de TwG stelt in dit kader dat “de Staat in de plaats van de exploitant treedt voor wat betreft de afhandeling van verzoeken om schadevergoeding waarvoor een aanvraag om vergoeding wordt ingediend bij de overheid” (*Kamerstukken II*, 2018–19, 35 250, nr. 3, p. 7)

³⁸⁰ Al wordt dit uitgangspunt geleidelijk opgerekt, door bijvoorbeeld de voorgenomen taakuitbreiding van het IMG, dat ook de mogelijkheid krijgt om schade ‘duurzaam te herstellen’ (zie brief van de staatssecretaris van EZK d.d. 20 mei 2022, ‘Extra middelen Groningen’ – <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/05/20/extra-middelen-groningen>)

³⁸¹ Binnen de geografische afbakening die het IMG (mede op basis van onafhankelijk extern advies) hieraan heeft gekoppeld.

Uit de vormgeving van de TwG volgt dat het IMG de aansprakelijkheid van de NAM afhandelt. Op grond daarvan achten wij het logisch dat het IMG daarbij oog heeft voor de mate waarin de NAM aansprakelijk is voor bepaalde schades en voor de juridische kaders die voor de vaststelling van die aansprakelijkheid gehanteerd moeten worden. Op grond van de in de TwG neergelegde opdracht heeft het IMG tot taak om alleen schades te vergoeden die door gaswinning zijn veroorzaakt en waarvoor de exploitant aansprakelijk is. In dat verband is het bewijsvermoeden, wat betreft fysieke schade, een belangrijke steun in de rug voor burgers.

De doelen van de TwG zijn nauwelijks uitgewerkt en staan op gespannen voet met elkaar

Het is lastig om een oordeel te vellen over de mate waarin de TwG bijdraagt aan het behalen van de doelen van de wet. Daarvoor zijn twee belangrijke redenen. Ten eerste zijn de doelen in de wet nauwelijks gedefinieerd, terwijl bijvoorbeeld begrippen als 'ruimhartigheid' en 'menselijke maat' voor zeer uiteenlopende interpretaties vatbaar zijn. Ten tweede zijn de doelen niet altijd onderling verenigbaar. Zo is het lastig om tegelijkertijd recht te doen aan de doelen van voortvarendheid (waarvoor bij grote aantallen aanvragen standaardprocedures en semiautomatische afdoening gewenst is) en rechtmatigheid (een individuele, case-by-case beoordeling van aanvragen). Ook liggen voortvarendheid en de menselijke maat (die juist vraagt om persoonlijk contact en aandacht voor individuele omstandigheden) niet vanzelf in elkaars verlengde. Maar ook rechtmatigheid (uitkeren waar aanvragers conform het schadevergoedingsrecht aanspraak op hebben) en een ruimhartige benadering (een schadevaststelling die meer ruimte biedt dan het huidige civiele recht en andere vormen van genoegdoening) staan met elkaar op gespannen voet.

De doelen van de TwG krijgen invulling binnen deze algemene opdracht aan het IMG

We constateren dat in de uitvoeringspraktijk van het IMG de doelen van de TwG, met name de doelen van ruimhartigheid, menselijke maat, rechtvaardigheid en voortvarendheid, worden ingevuld *binnen het kader* van de hierboven beschreven keuzes en opdracht aan het IMG. De ruimhartigheid van schadevergoeding, bijvoorbeeld, krijgt vorm als onderdeel van het uitgangspunt dat het IMG op grond van het civiele recht vaststelt of er aanspraak is op een schadevergoeding en wat de omvang van die vergoeding dan is. Zo is er bij het IMG op dit moment weinig ruimte voor het toepassen van hardheidsclausules, om bijvoorbeeld een burger coulant te behandelen die als enige in de straat geen schadevergoeding ontvangt omdat hij, in tegenstelling tot zijn burens, een aanvraag heeft ingediend ná de wijziging van het beoordelingskader. Het IMG rekt bij dit soort twijfel- of grensgevallen de kaders voor aansprakelijkheid niet of nauwelijks op in het voordeel van de burger,³⁸² omdat het daar naar eigen zeggen geen mandaat voor heeft.³⁸³

In algemene zin zien we dat het in publiekrechtelijke handen beleggen van de schadeafhandeling heeft geleid tot een bestuursorgaan met een taakopvatting die sterk is gericht op rechtmatigheid, rechtsgelijkheid en een consistente toepassing van kaders. Het IMG heeft, om een betrouwbaar en voorspelbaar overheidsorgaan te zijn, dat transparante procedures volgt en zijn beslissingen goed motiveert, heldere criteria en richtlijnen omschreven. Deze waarborgen dragen bij aan de rechtmatige uitvoering van zijn opdracht.

Van een bestuursorgaan wordt, mede indachtig de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, verwacht dat het streeft naar eenduidige criteria, deugdelijke motivering van besluiten en gelijke

³⁸² Een belangrijke kanttekening op dit punt is dat het beoordelingskader van het IMG voor de toepassing van het bewijsvermoeden in principe ruim is afgesteld. Het bewijsvermoeden wordt van toepassing verklaard als een woning zich op een locatie bevindt waar zich trillingen hebben voorgedaan waarvan modellen inschatten dat de kans 1 op 10.000 is dat ze tot schade kunnen leiden.

³⁸³ Zie bv <https://www.schadedoormijnbouw.nl/nieuws/bestuursvoorzitter-bas-kortmann-voorzichtig-positief-over-2022>.

behandeling van burgers. Daarbij past het om te streven naar het zoveel mogelijk beperken van niet of moeilijk uitlegbare verschillen in schadevergoeding. Tegelijkertijd heeft het voorgaande een keerzijde: uit de enquête en gesprekken met burgers krijgen we ook signalen dat het optreden van het IMG zich kenmerkt door een geprotocolleerde werkwijze waarin niet altijd oog is voor de daadwerkelijke problemen en behoeften van burgers. Voor het IMG lijkt de correcte toepassing van de wet voorop te staan. Dat doet het met name vanuit het oogpunt van (rechts)gelijkheid – een belang waaraan door de wetgever, het IMG maar ook door inwoners veel waarde wordt gehecht. Hierdoor lijkt de ruimte om in voorkomende gevallen pragmatisch te werk te gaan beperkt.

Betrokken partijen hebben andere verwachtingen van de schadeafhandeling

Er bestaat een verschil in de opdracht aan het IMG die voortvloeit uit de TwG en de verwachtingen in de samenleving. We zien dat er bij het IMG, politiek, burgers en andere betrokken partijen grofweg drie verschillende beelden bestaan over de taak van het IMG:

1. Het door een overheidsorgaan afwikkelen van de aansprakelijkheid van de exploitant en de door hem veroorzaakte schade
2. Het vergoeden van aardbevingsgerelateerde schade in bredere zin (m.a.w.: niet strikt geredeneerd vanuit de aansprakelijkheid van de mijnbouwexploitant)
3. Het oplossen van de problemen van burgers in het gaswinningsgebied

Er is sprake van een gat tussen de maatschappelijke verwachtingen van het optreden van het IMG en de feitelijke opdracht aan het IMG. Uit interviews met bewoners- en maatschappelijke organisaties, Kamerdebatten en mediaberichten blijkt dat veel betrokkenen de opdracht van het IMG omschrijven als het ruimhartig compenseren van de schade in het aardbevingsgebied in brede zin, of het bijdragen aan oplossingen voor de problemen van burgers die zijn geconfronteerd met schade. Dat staat op gespannen voet met de realiteit én de opdracht aan het IMG, waarin het IMG een mandaat heeft dat is gebaseerd op het afwikkelen van de aansprakelijkheid van de exploitant. Zo constateerde de minister van EZK eind 2021 dat in de door de Tweede Kamer aangenomen moties “de zorg van uw Kamer, dat het huidige wettelijke kader soms onvoldoende lijkt om alle bewoners tegemoet te komen” weerklonk.³⁸⁴

We zien dat dit verschil in verwachtingen aan het adres van het IMG van invloed is op de ervaringen van inwoners en gedupeerden. Zo kan het voor inwoners die worden geconfronteerd met schade aan hun woning pijnlijk zijn dat hun aanvraag wordt afgewezen, en dat het overheidsorgaan dat verantwoordelijk is voor de afhandeling van schade zich inspant om dat besluit te verdedigen en te handhaven, door bijvoorbeeld aanvullende deskundigen in te schakelen en gespecialiseerde advocaten in te zetten bij de rechter. Deze en andere inwoners, die geen (of een lage) vergoeding ontvangen,³⁸⁵ hopen dat de overheid hen te hulp schiet en zich ruimhartig opstelt, bijvoorbeeld door hen het voordeel van de twijfel te geven. In plaats daarvan ervaren sommige gedupeerden dat ze tegenover die overheid komen te staan, en hebben zij het gevoel dat ze niet sterker staan dan in de periode dat ze zich tot de NAM moesten wenden. Een verklaring hiervan kan zijn gelegen in de wettelijke opdracht aan het IMG, en de daarop gebaseerde taakopvatting van het IMG. Het is ook onwaarschijnlijk dat deze situatie, waarin burgers en de overheid tegenover elkaar komen te staan, bijdraagt aan het herstel van vertrouwen dat mede ten grondslag ligt aan de opdracht aan het IMG.³⁸⁶

³⁸⁴ *Kamerstukken II*, 2021-2022, 33529 nr. 914

³⁸⁵ Dit geldt voor een relatief beperkt groep: het IMG honoreerde in 2020 en 2021 ongeveer 90% van alle ingediende aanvragen.

³⁸⁶ Blijkens de website van het IMG: “De opdracht van het IMG is om onafhankelijk, rechtvaardig, ruimhartig en voortvarend mijnbouwschade af te handelen. Het IMG moet dat doen met oog voor de menselijke maat. Zodat Groningers en Drenten het vertrouwen in de overheid en de rechtsstaat weer terugkrijgen.” (<https://www.schadedoormijnbouw.nl/over-het-img>)

De doeltreffendheid van de huidige kaders verschilt per doel

Zoals we hierboven stelden, is de vraag of de wet de 'juiste' kaders biedt voor adequate afhandeling van schade primair te beantwoorden door de onderliggende doelen als uitgangspunt te nemen. In hoofdstuk 5 beschrijven we de bevindingen in relatie tot die doelen in detail. De relatie tussen de praktijk van deze doelen en de kaders van de TwG is niet eenduidig te beoordelen, omdat niet altijd exact vast te stellen is hoe de kaders doorwerken naar de praktijk. Ook spelen, zoals opgemerkt, de (beperkingen van de) civielrechtelijke kaders voor aansprakelijkheid een belangrijke rol in dezen. Toch kunnen we voor de verschillende doelen met de TwG beoogde doelen de volgende conclusies trekken.

Voortvarendheid

De met de TwG gekozen praktijk van schadeafhandeling staat op gespannen voet met de **voortvarendheid** van de schadeafhandeling. Het IMG handelt de aansprakelijkheid van de exploitant af. Het IMG is op grond van de TwG gebonden aan publiekrechtelijke beginselen die vragen om redelijke doorlooptermijnen. De inhoudelijke schadeafhandeling vindt plaats op basis van het civiele recht. Eén van de uitgangspunten van het civiele recht is dat de aansprakelijke partij de concreet geleden schade van het slachtoffer vergoedt. Dat kan op gespannen voet staan met, onder meer, de doelstelling om te komen tot een voortvarende schadeafhandeling.

Een meer forfaitaire benadering van de schadevaststelling kan een voortvarende schadeafhandeling ten goede komen. De mogelijkheden voor zo'n benadering worden beperkt door de mogelijkheden die het civiele recht daarvoor biedt aangezien het uitgangspunt is dat het IMG de daadwerkelijk geleden schade vergoedt waarvoor de NAM op basis van het civiele recht jegens de gedupeerde aansprakelijk is. Door met name de introductie van de Vaste vergoeding (een vorm van een forfaitaire afhandeling), net als door de manier waarop de regelingen voor waardedaling en immateriële schade zijn opgezet, lijkt het IMG binnen deze kaders het maximaal mogelijke te hebben gedaan om voortvarendheid te bevorderen.

In het algemeen is de schadeafhandeling door het IMG gegeven het TwG-kader als voortvarend te karakteriseren. Sinds 2020 zijn ruim 200.000 aanvragen voor schadevergoeding afgehandeld, ter waarde van ruim 1 miljard euro.³⁸⁷ Wel zien we dat het IMG recent zijn streeftermijn van afhandeling binnen een half jaar in 46% van de gevallen niet haalt³⁸⁸ en zijn er substantiële aantallen dossiers die al lang wachten op een besluit: van de 21.202 schademeldingen die op 31 mei 2022 openstonden bij het IMG waren er 4.916 meer dan 1 jaar oud en 1.025 meer dan 2 jaar oud. We zien verder dat de snelheid van afhandeling gemiddeld hoger ligt dan ten tijde van de CVW.

Uit cijfers blijkt verder dat de voortvarendheid van schadeafhandeling sterk afhankelijk is van de complexiteit van schadegevallen. Aanvragers met eenvoudige schades, die een aanvraag voor een vaste vergoeding doen, ontvangen gemiddeld binnen 3 weken schadevergoeding.³⁸⁹ De afhandeling van meervoudige schades duurt doorgaans een stuk langer. Inwoners met meervoudige schades zijn dan ook minder positief over de snelheid van het IMG dan burgers met enkelvoudige schade. Dit sluit aan bij de meer algemene bevinding dat de afhandeling van complexe schadegevallen (bv: meervoudige schades, samenloop met versterking, funderingsproblematiek) nog minder goed

³⁸⁷ Dit aantal is niet geheel aan het IMG toe te schrijven: in het eerste half jaar van 2020 vond de schadeafhandeling nog plaats onder verantwoordelijkheid van de TCMG, de rechtsvoorganger van het IMG.

³⁸⁸ Gebaseerd op het online dashboard van het IMG, berekend als gemiddelde van de 2.500 meest recente besluiten.

Geraadpleegd medio juli 2022.

³⁸⁹ Jaarverslag IMG 2021, p. 5.

verloopt dan die van eenvoudige schades. Ten dele is het niet te voorkomen dat complexere schades minder gemakkelijk zijn af te handelen dan eenvoudige, maar we zien ook dat de opdracht aan het IMG dit nog versterkt. Dat komt bijvoorbeeld door het feit dat het IMG bij meervoudige schades voor iedere schade aan een woning de aansprakelijkheid zal moeten vaststellen. Een meer grofmazige, pragmatische aanpak past niet bij de opdracht aan het IMG om de werkelijke schade waarvoor de NAM aansprakelijk is, af te handelen.

Rechtvaardigheid

De vraag of de TwG bijdraagt aan **rechtvaardigheid** van de schadeafhandeling, is veelomvattend en niet eenduidig te beantwoorden. Een eerste punt is dat de mate waarin schadeafhandeling rechtvaardig vorm kan krijgen, voor een belangrijk deel door het civiele recht, dat het IMG moet toepassen, wordt bepaald. We zien daarnaast dat de TwG een aantal elementen bevat die beogen bij te dragen aan een rechtvaardige schadeafhandeling: zoals de opdracht om alle vormen van schade te vergoeden. Daarnaast is de schadeafhandeling via de TwG in een publiekrechtelijk kader geplaatst, hetgeen ten goede zou moeten komen aan de rechtsbescherming van burgers.

We stellen vast dat het IMG ernaar heeft gestreefd om zo helder mogelijke criteria te formuleren voor schadevergoeding. We zien dat het IMG zich inspant om de rechtsgelijkheid van inwoners te verzekeren door veel aandacht te besteden aan de gelijkheid van schadevergoeding. Het IMG streeft ernaar om niet uitlegbare verschillen in de beoordeling van schades en de hoogte van toegekende vergoedingen zo veel mogelijk te voorkomen, bijvoorbeeld door deskundigen te voorzien van uitgebreide protocollen voor de beoordeling van schades. Bewoners zijn desondanks kritisch over de consistentie van schadevergoeding door het IMG, met name als gevolg van de wijziging van het beoordelingskader voor fysieke schade die het IMG in 2021 doorvoerde. Het IMG beoogde daarmee om de consistentie te vergroten, maar tegelijkertijd was een gevolg hiervan dat er verschillen ontstonden tussen de beoordeling van aanvragen vóór en na wijziging van het beoordelingskader. In sommige gevallen levert dat veel onvrede op, mede omdat een in de ervaring van gedupeerden adequate overgangsregeling ontbrak. Daarnaast leeft onder bewoners het beeld dat de uitkomst van schadebeoordeling sterk van de individuele deskundige die een schaderapport opstelt afhankelijk zou zijn.

Ruimhartigheid

De vraag in welke mate de TwG de **ruimhartigheid** van de schadeafhandeling faciliteert, is eveneens niet eenvoudig te beantwoorden. We constateren dat de beelden van wat ruimhartigheid is of zou moeten zijn, sterk verschillen onder betrokkenen. Dat is deels terug te voeren op het verschil tussen maatschappelijke verwachtingen aan het adres van het IMG en de wettelijke opdracht van het IMG die voortvloeit uit de TwG (zie hiervoor). Tegelijkertijd constateren we dat de criteria en procedures van het IMG op verschillende manieren blijken te geven van een ruimhartige benadering, en dat de TwG daar ruimte voor biedt. Het wettelijk bewijsvermoeden en de door het IMG ontworpen criteria voor de nadere toepassing daarvan zijn belangrijke voorbeelden in dit kader.³⁹⁰ Desondanks blijkt uit vragenlijstonderzoek dat aanvragers de schadeafhandeling door het IMG over het algemeen niet als ruimhartig beschouwen: maar 14% van de respondenten die een aanvraag heeft ingediend is het (helemaal) eens met de stelling dat het IMG schade ruimhartig compenseert (zie ook H5.4)

Aandacht voor de menselijke maat

³⁹⁰ Een ander voorbeeld zijn de gestandaardiseerde regelingen voor immateriële schade waarin is gekozen voor standaardvergoedingen die volgens het IMG aan de bovenkant zitten van wat juridisch verdedigbaar is.

De **menselijke maat** in de schadeafhandeling is ten dele afhankelijk van de kaders van de TwG. We zien dat de TwG de nodige ruimte biedt aan het IMG om zijn eigen werkwijzen vorm te geven en dat het IMG die ruimte heeft benut om bijvoorbeeld te werken met persoonlijke zaakbegeleiders en fysieke laagdrempelige steunpunten in het gaswinningsgebied. Tegelijkertijd constateren we dat uit de systematiek van de TwG volgt dat de afhandeling van schade en de versterkingsoperatie zijn gescheiden, terwijl die aspecten voor burgers vaak niet te scheiden maar volledig verweven zijn.³⁹¹ Dat verhoudt zich lastig tot het idee van de menselijke maat, dat vooronderstelt dat problemen van burgers integraal worden benaderd, in plaats vanuit de logica van regelingen. Ook is er sprake van een ingewikkeld geheel van regelingen, voorwaarden en betrokken organisaties, waar burgers in verstrikt kunnen raken. Ook in dat opzicht is niet altijd voorzien in de menselijke maat.

Onafhankelijkheid

De **onafhankelijkheid** van de schadeafhandeling bespreken we hieronder separaat, omdat hier een aparte onderzoeksvraag over is gesteld (vraag 6).

Onderzoeksvraag 2:

Zijn er (on)gewenste neveneffecten in de schadeafhandeling die voortvloeien uit (de systematiek van) de TwG?

In de beantwoording van de vorige vraag hebben we stilgestaan bij de vraag of de TwG de juiste kaders biedt voor de schadeafdeling. Hier zijn we deels ook al ingegaan op de effecten die voortvloeien uit de systematiek van de TwG, in het bijzonder de centrale keuze om het IMG de aansprakelijkheid van de NAM af te laten wikkelen. Bij de beantwoording van deze vraag zetten we de belangrijkste neveneffecten die we onderscheiden op een rij.

De vormgeving van de TwG levert een juridische benadering van schadevergoeding op

De keuze om het IMG verantwoordelijk te maken voor het afwikkelen van de aansprakelijkheid van de NAM volgens het civiele aansprakelijkheidsrecht heeft logischerwijs tot gevolg dat er een praktijk is ontstaan waarin het IMG een hoofdzakelijk civielrechtelijk ingekleurde opdracht heeft.

Om tot schadevergoeding over te gaan, moet het IMG onder meer voor iedere schade vaststellen of er sprake is van aansprakelijkheid van de mijnbouwexploitant. In veel gevallen levert dat niet veel problemen op, maar zeker bij woningen met meerdere schades leidt dit tot zeer uitgebreide schaderapporten, die zeer technisch van aard zijn, met soms verschillen van meningen tussen diverse deskundigen over schadeoorzaken. Dit levert het risico op langlopende procedures, juridische escalatie en voortdurende onzekerheid voor bewoners. We zien ook dat gedupeerden met meervoudige schades minder tevreden zijn over het optreden van het IMG (zie ook de beantwoording van de volgende vraag). Enerzijds kan het civiele recht hier een oorzaak van zijn, omdat het uitgangspunt is dat iedere schade afzonderlijk wordt beoordeeld en daarbij ook de oorzaak en omvang dient te worden vastgesteld. Anderzijds is onvermijdelijk dat de afhandeling van complexe schade ingewikkelder is dan die van eenvoudige schade. De vraag is, mede gezien het gegeven dat ten aanzien van verschillende aspecten het civiele recht ten gunste van de gedupeerden is opgerekt,³⁹² of er een alternatief systeem bestaat dat deze problematiek beter ondervangt.

³⁹¹ Dat geldt niet alleen voor de beleving die burgers hebben, maar ook voor de feitelijke uitvoering van de TwG, bijvoorbeeld in gevallen waarin versterking is toegezegd en ondertussen ook een vergoeding voor fysieke schade aan de woning wordt gevorderd; voor die gevallen wordt gezocht naar samenwerking door en tussen het IMG en NCG. Zie nader par. 5.5.2.

³⁹² Denk aan het bewijsvermoeden.

Een neveneffect dat hieruit volgt is dat de in de TwG vervatte opdracht aan het IMG de andere doelen van de wet (ruimhartigheid, voortvarendheid, rechtvaardigheid en aandacht voor de menselijke maat) in belangrijke mate inkadert. De toepassing van het civiele aansprakelijkheidsrecht door een bestuursorgaan leidt bovendien tot vergaande protocollering en wordt door (bewoners)organisaties ervaren als gejuridiseerd. Dit beperkt de ruimte om in te spelen op specifieke behoeften of vraagstukken bij met name complexere gevallen (denk aan samenloop met versterking, bijzondere objecten, het in voorkomende gevallen collectief afwikkelen van schades, etc.). Zoals toegelicht in de beantwoording van de vorige vraag zien we in dit kader ook dat het IMG de grenzen van het schadevergoedingsregime opzoekt om te komen tot een ruimhartige schadeafhandeling, maar dat het daarbij wel binnen de kaders blijft van het civiele recht (aangezien het de civielrechtelijke aansprakelijkheid van de exploitant afwikkelt en het IMG geen tegemoetkomingen op een andere grondslag kan toekennen). Dat sluit niet altijd aan op de behoeften of problemen van burgers, zeker als zij worden geconfronteerd met schades die zijn omgeven met veel onzekerheid, bijvoorbeeld over de hoogte en omvang en zij niet (volledig) gecompenseerd worden.

Ten slotte merken we in dit kader op dat de keuze voor het instellen van een bestuursorgaan dat schade afhandelt leidt tot een praktijk waarin gelijke behandeling en rechtmatigheid leidende beginselen zijn, hetgeen leidt tot het opstellen van een grote hoeveelheid richtlijnen, protocollen en uitvoeringsbeleid. Dat kan soms wringen met de behoefte van gedupeerden aan maatwerk en kan de ruimte voor de schadeafhandelende partij om pragmatisch te werk te gaan beperken.

Publiekrechtelijke schadeafhandeling biedt het risico dat burger en overheid tegenover elkaar komen te staan

In het verlengde van bovenstaande zien we dat met het 'in de plaats treden van de exploitant', ook het risico ontstaat dat de overheid zelf onderdeel van het probleem wordt, doordat burgers de overheid tegenover zich vinden in plaats van aan hun zijde.³⁹³ Dat speelt ten dele als gevolg van de inhoud van de kaders voor schadevergoeding en de wijzigingen daarin, die door groepen bewoners als onvoldoende ruimhartig worden ervaren. Het speelt nog sterker als schadeaanvragen worden afgewezen en burgers moeten gaan procederen tegen de overheid (c.q. het IMG). Uit de vragenlijst onder bewoners blijkt dat het merendeel positief is over het feit dat de NAM geen rol meer heeft in het schadeafhandelingsproces. Tegelijkertijd is het schadelijk voor het vertrouwen in de overheid wanneer burgers betrokken raken in langlopende procedures tegen het IMG en hun aanvraag wordt afgewezen. Deze (in verhouding kleine) groep heeft daardoor het gevoel dat de overheid hen niet kan helpen bij hun problemen.

Scheiding tussen schade en versterking heeft impact op integraliteit benadering

Uit de systematiek van de TwG volgt dat de afhandeling van schade en de versterkingsoperatie zijn gescheiden. Hier lag een aantal argumenten aan ten grondslag. Versterking is in de regel complexer en vraagt meer maatwerk, terwijl het merendeel van de schades relatief eenvoudig van aard is en snel kan worden afgehandeld. In het versterkingsproces hebben ook meer stakeholders een plek, zoals bijvoorbeeld decentrale overheden. Een andere belangrijke reden was dat men destijds verder was in het denkproces over hoe de schadevergoeding moest worden geregeld en dat ervoor is gekozen om de voortvarendheid van schadeafhandeling niet te laten belemmeren door de tragere start van de versterkingsoperatie.

³⁹³ Dit heeft overigens niet zozeer met de schadeafdeling zelf te maken. Elk overheidsoptreden gaat gepaard met het risico dat burgers naar de rechter stappen als ze het hier niet mee eens zijn.

Voor inwoners zijn die twee echter niet te scheiden, maar volledig verweven'. In het kader van menselijke maat hebben we in dit verband ook inzichtelijk gemaakt dat burgers soms moeite hebben om zich te wenden tot verschillende instanties en behoefte hebben aan een integrale benadering. We concluderen dat ook de wetgever en betrokken uitvoeringsorganisaties IMG en NCG het van belang vinden om schade en versterking meer in samenhang te bekijken. Beide organisaties gaan steeds meer samenwerken en krijgen hier in het wetsvoorstel tot wijziging van de TwG ook de juridische grondslag voor aangereikt.

Waarborgen voor onafhankelijkheid zorgen voor autonomie IMG

Bij de beantwoording van vraag 6 gaan we nader in op de waarborgen voor het onafhankelijk opereren van het IMG die de TwG biedt en de impact daarvan in de praktijk. We constateren dat de stevige onafhankelijke rol van het IMG een bewuste keuze is geweest in de TwG die er onder meer voor zorgt dat het IMG voortvarend te werk kon gaan. Tegelijkertijd zien we als neveneffect van deze keuze dat de mogelijkheden voor aansturing van het IMG beperkt zijn en dat betrokken partijen – met name de politiek – het soms lastig vinden om daarmee om te gaan.

Een aantal in de TwG gemaakte keuzes brengt hoge uitvoeringskosten met zich mee

In de beantwoording van vraag 9 gaan we nader in op de uitvoeringskosten. Hierin wordt duidelijk dat een aantal belangrijke kostendrijvers voortvloeien uit gemaakte keuzes in de TwG en de uitvoering daarvan. De keuze voor het afwikkelen van de aansprakelijkheid van de exploitant zorgt ervoor dat de oorzaak en omvang van schade per geval moet worden vastgesteld, waardoor onafhankelijke deskundigen veel uren moeten besteden aan schadeopnames. Het doel van de menselijke maat brengt als neveneffect extra uitvoeringskosten met zich mee, zoals bijvoorbeeld de inzet van zaakbegeleiders (die door aanvragers over het algemeen duidelijk worden gewaardeerd). En de nadruk op ruimhartigheid in de TwG heeft als neveneffect dat het IMG (naar eigen zeggen) soms bedragen uitkeert aan de bovenkant van de bandbreedte van wat verdedigbaar is op grond van het aansprakelijkheidsrecht.

Onderzoeksvraag 3:

In hoeverre zijn de Groningers tevreden met de schadeafhandeling door het IMG? Onder andere ten opzichte van de schadeafhandeling door de NAM en het CVW en later de TCMG?

In hoofdstuk 5.7 zijn we uitgebreid ingegaan op de tevredenheid van burgers met de afhandeling van schade door het IMG. De kernpunten daarvan beschrijven we hier, gebaseerd op een vragenlijst onder leden van het Groninger Panel met ruim 2.000 reacties, door het IMG uitgevoerd klanttevredenheidsonderzoek en andere onderzoeken, onder andere naar tevredenheid van gedupeerden met de voorgangers van het IMG. Ook baseren we ons op onderzoek door onderzoeksgroep Gronings Perspectief (te vinden in bijlage D).

Een kanttekening bij de tevredenheid van burgers is dat (lang) niet alle burgers goed zicht hebben op zaken als het onderscheid tussen schadeafhandeling en versterking, en bijvoorbeeld de taakverdeling tussen het IMG, de NCG en andere (overheids)organisaties. Daarmee kunnen we niet uitsluiten dat de oordelen van burgers ten dele ook worden gekleurd door hun beelden en ervaringen met aspecten die weliswaar gerelateerd zijn aan schadeafhandeling, maar niet tot de kern daarvan behoren.

Er is brede steun voor het publiek inbedden van de afhandeling van schade

In het vragenlijstonderzoek dat voor deze evaluatie is uitgevoerd, is burgers gevraagd naar het belang dat ze hechten aan de publiekrechtelijke inbedding van schadeafhandeling (met andere woorden: de keuze om de afhandeling van schade via de overheid te laten verlopen in plaats van via de NAM). Er is brede steun voor deze keuze: slechts 4% van de respondenten is het niet eens met de stelling dat het belangrijk is dat gedupeerden zich niet meer tot de NAM hoeven wenden voor schadevergoeding. Ook uit de interviews komt dit signaal naar voren. Of de afhandeling van schade daadwerkelijk is verbeterd nadat de overheid deze verantwoordelijkheid naar zich toe heeft getrokken, is voor respondenten moeilijk te beoordelen: de helft vult hier 'weet ik niet' in, en een kwart 'neutraal'. Het resterende kwart is verdeeld in zijn mening.

Het vertrouwen van burgers in het IMG is relatief laag

Uit vragenlijstonderzoek van Gronings Perspectief blijkt dat het vertrouwen in het IMG onder inwoners relatief laag is (een gemiddelde score van 2,83 op een schaal van 1 tot 5), vergeleken met het vertrouwen in andere instituties die een rol hebben in de gaswinningsproblematiek (zoals gemeenten, provincie en de Rijksoverheid).³⁹⁴ Verder valt op dat het vertrouwen onder burgers met enkelvoudige schades iets hoger ligt dan onder burgers met meervoudige schades en burgers zonder schade. Een verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat deze groep relatief goed wordt bediend door het IMG. Het verschil in vertrouwen met de voorgangers van het IMG (TCMG en CVW) is beperkt.

De tevredenheid met de dienstverlening door het IMG verschilt per regeling

De tevredenheid met de dienstverlening door het IMG is voor dit onderzoek op twee manieren in beeld gebracht. Ten eerste zijn de leden van het Groninger Panel gevraagd naar hun ervaringen met het verloop en resultaat van aanvragen bij het IMG. Ten tweede zijn de resultaten van de door het IMG uitgezette klanttevredenheidsonderzoeken door ons ingezien.

Uit het vragenlijstonderzoek blijkt dat voor de meeste regelingen een meerderheid (variërend tussen 51% en 69%) van de respondenten (zeer) tevreden is met het *verloop van de procedure* bij het IMG.³⁹⁵ De tevredenheidscijfers voor de vaste vergoeding liggen daarbij het hoogst (69% (zeer) tevreden). Het valt op dat bij de maatwerkprocedure 33% van de respondenten (zeer) ontevreden is – een substantieel hoger percentage dan voor de andere regelingen. Dit wordt met name verklaard door antwoorden van respondenten met meervoudige schades: zij zijn veel minder tevreden met zowel verloop als resultaat van de procedure.

Gevraagd naar tevredenheid met het *resultaat* van de procedure, zien we een vergelijkbaar beeld, zij het dat de opinie van respondenten over de hele linie iets positiever is. Respondenten zijn dus over het algemeen iets tevredener over het resultaat van hun aanvraag dan over het verloop van de procedure.

In de klanttevredenheidsonderzoeken van het IMG is te zien dat aanvragers over het algemeen tamelijk hoge rapportcijfers uitdelen voor het resultaat van hun aanvraag. Zo ligt de tevredenheid voor de vaste vergoeding en de waardedalingregeling rond het rapportcijfer 8. Voor fysieke schade lag dit rapportcijfer bij de start van het IMG aanvankelijk ook rond dit niveau, maar was in de loop van 2021 een stevige daling waarneembaar, tot een gemiddelde onvoldoende aan het eind van 2021. Dit gemiddelde rapportcijfer herstelde zich begin 2022 vervolgens. Het IMG verklaart deze

³⁹⁴ Daarbij moet ook worden opgemerkt dat het vertrouwen van burgers in overheidsorganisaties gemiddeld lager ligt dan dat in andere organisaties, zie ook par. 5.7.3.

³⁹⁵ We laten hierbij de regeling immateriële schade buiten beschouwing omdat het aantal respondenten dat de aanvraagprocedure hiervoor al heeft doorlopen veel lager ligt dan voor de andere regelingen.

teruglopende tevredenheid door de onrust rondom de wijziging in het beoordelingskader voor fysieke schade in 2021. Daarnaast blijkt uit de klanttevredenheidsonderzoeken dat burgers sinds medio 2021 in toenemende mate aangeven dat het hen veel moeite heeft gekost om hun schade vergoed te krijgen in de maatwerkprocedure voor fysieke schade.

Er wordt maar in een klein deel van de gevallen bezwaar gemaakt tegen besluiten van het IMG

Het IMG monitort het aantal bezwaren dat wordt gemaakt tegen besluiten. Voor de maatwerkprocedure voor fysieke schade wordt sinds 2020 tegen 5 à 6% van de besluiten bezwaar gemaakt. Bij de waardedalingenregeling lag dit percentage in 2020 op 2%. Dit liep in 2021 op tot ruim 8%. Het aantal gedupeerden dat na behandeling van hun bezwaar in beroep gaat bij de rechtbank ligt nog lager: dit gebeurt voor de verschillende regelingen in maximaal 0,5% van de gevallen.

De tevredenheid van burgers met het optreden van het IMG ligt hoger dan bij voorgangers

De inzichten uit vragenlijst- en klanttevredenheidsonderzoek zijn vergeleken met de beschikbare kennis over de tevredenheid van burgers met de voorgangers van het IMG.

Gronings Perspectief deed in 2019 onderzoek onder de respondenten van het Groninger Panel naar hun ervaringen met de schadeafhandeling. Dat gaf een totaalbeeld van de ervaringen van burgers met schadeafhandeling door de NAM, het CVW en (de eerste fase van) de TCMG. In dat onderzoek gaf bijna 50% van de respondenten aan (zeer) tevreden te zijn met schadeafhandeling, terwijl bijna 30% (zeer) ontevreden was.

De resultaten van de enquête die (eveneens bij het Groninger Panel) is uitgezet in het kader van deze evaluatie, laten zien dat de tevredenheid van burgers met de schadeafhandeling licht is gestegen: bij het IMG is 52% van de aanvragers (zeer) tevreden met de manier waarop het IMG de aanvraag heeft behandeld, en geeft 61% van de aanvragers aan (zeer) tevreden te zijn met het resultaat van de procedure.

Als we een specifiekere vergelijking maken met de tevredenheid van burgers met schadeafhandeling door het CVW, dan zien we dat burgers van wie de schade door het CVW vergoed werd een rapportcijfer uitdeelden tussen de 6,6 en 6,8. Burgers die geen vergoeding ontvingen, of nog wachtten op uitsluitel, waren veel minder positief. Over de hele linie liggen de rapportcijfers van aanvragers bij het IMG hoger (zie hierboven). Op basis van de resultaten van klanttevredenheidsonderzoek lijken de verschillen in tevredenheid tussen TCMG en IMG beperkt. Wel is te zien dat de introductie van de Vaste vergoeding voor kleinere schades, die de TCMG niet aanbood, op hoge klanttevredenheidscijfers kan rekenen.

Desondanks zijn er ook kritische signalen van inwoners over het optreden van het IMG

Behalve de tevredenheid van inwoners met de concrete regelingen van het IMG, hebben we hen ook gevraagd naar hun ervaringen met centrale elementen in de dienstverlening van het IMG, zoals de ruimhartigheid en voortvarendheid van het IMG, en de aandacht van het IMG voor de menselijke maat. Respondenten zijn aanmerkelijk kritischer over deze aspecten dan over de hierboven genoemde elementen. Zo is slechts 16% van de respondenten die een aanvraag bij het IMG heeft doorlopen het (helemaal) eens met de stelling dat het IMG te werk gaat 'met oog voor de menselijke maat'. Van dezelfde groep van aanvragers bij het IMG is 14% het (helemaal) eens met de stelling dat het IMG *ruimhartig* is in de afhandeling van schade, 21% het (helemaal) eens met de stelling dat het

IMG *rechtvaardig* schade afhandelt, en 30% het (helemaal) eens met de stelling dat het IMG *voortvarend* schade afhandelt.³⁹⁶

Aanvullend hierop zien we dat er in (groeps)interviews en het vragenlijstonderzoek regelmatig een aantal kritische beelden over de tevredenheid met het IMG terugkomen. Een eerste beeld dat veelvuldig aan de orde komt in gesprekken en open antwoorden in de vragenlijst, is dat van een IMG dat in eerste instantie redeneert vanuit de regels, in plaats vanuit de behoeften en belangen van de burger. De Nationale Ombudsman³⁹⁷ en de Onafhankelijke Raadsman³⁹⁸ hebben er beide op gewezen dat er nog steeds burgers in de knel komen in het complexe geheel van regelingen rond schade (en versterking). Daarbij signaleert de Onafhankelijke Raadsman dat “in de juridische aanpak de menselijke maat soms ver te zoeken zou zijn” bij het IMG en er sprake zou zijn van “steeds verdergaande juridificering en bureaucratisering.”³⁹⁹

Een tweede beeld dat van belang is voor een goed begrip van tevredenheid is het verschil in tevredenheid tussen verschillende groepen aanvragers. Dat bespraken we hierboven ook al. Hoewel het IMG grote aantallen schades voortvarend afhandelt, is de ervaring van betrokkenen dat met name aanvragers met complexere schades de nodige moeite hebben om hun schade vergoed te krijgen. In dit kader is ook van belang dat medio 2022 het IMG in ongeveer de helft van de aanvragen voor fysieke schade zijn eigen streeftermijn van een besluit binnen een half jaar niet haalt.⁴⁰⁰ Dat zorgt voor lagere tevredenheid van aanvragers, zeker omdat we uit eerder onderzoek weten dat de snelheid van de behandeling van aanvragen een van de belangrijkste factoren is die de tevredenheid van schademelders beïnvloedt.⁴⁰¹

Een derde beeld dat inzicht biedt in de tevredenheid van burgers heeft te maken met het vertrouwen in het IMG. Er is een duidelijke groep burgers die geen vertrouwen heeft in de schadeafhandeling: 23% van de respondenten van de vragenlijst is het (helemaal) oneens met de stelling ‘Ik heb vertrouwen in het IMG’. Voor een deel komt dit voort uit een breder wantrouwen ten opzichte van partijen betrokken bij de gaswinning, zoals de NAM en de Rijksoverheid. Met name bij deze groep merken we dat er geen vertrouwen bestaat in de onafhankelijkheid van het IMG. In de beleving van een groep inwoners is er met de komst van het IMG geen verandering gekomen in de schadeafhandeling, en is het voor burgers net als voorheen bij de NAM lastig om hun recht te halen bij het IMG.

Onderzoeksvraag 4:

Wordt de doelgroep volledig bereikt?

De TwG geeft een ruime definitie van de doelgroep – het IMG heeft die nader ingekaderd

Om deze vraag te kunnen beantwoorden, is het allereerst nodig om vast te stellen hoe de TwG de ‘doelgroep’ definieert. Uit de TwG volgt dat de doelgroep bestaat uit iedereen die schade (in welke vorm dan ook) heeft ondervonden als gevolg van bodembeweging door de gaswinning uit het Groningenveld of de gasopslag bij Norg. Dit wordt door de TwG ingeperkt doordat het IMG geen schadeverzoeken mag afhandelen van gedupeerden die zich tot de NAM hebben gewend.⁴⁰² Het IMG

³⁹⁶ Dit is op een vijfpuntsschaal van helemaal eens tot helemaal oneens, waarbij respondenten ook de mogelijkheid hadden om ‘weet ik niet / geen mening’ te antwoorden. Op deze vraag antwoordden 713 panelleden.

³⁹⁷ Nationale Ombudsman (2021), *Verscheurd vertrouwen: een reconstructie van onderzoek en aanbevelingen*

³⁹⁸ Onafhankelijke Raadsman (2021), Jaarrapportage 2020-2021

³⁹⁹ <https://www.onafhankelijkeraadman.nl/menselijke-maat-in-aardbevingsgebied-is-hard-nodig/>

⁴⁰⁰ Op basis van het online dashboard van het IMG, geraadpleegd medio juli 2022

⁴⁰¹ T. Postmes e.a. (2020). *Door schade wijzer: Het proces van schademeldingen en haar geschiedenis*

⁴⁰² Al is hier één keer een uitzondering op gemaakt, door het IMG aanvullende compensatie uit te laten keren voor inwoners die al een vergoeding voor waardedaling van hun woning hadden ontvangen van de NAM.

(en de TCMG als rechtsvoorganger) heeft deze doelgroep verder ingekaderd, door bijvoorbeeld het beoordelingskader voor toepassing van het bewijsvermoeden te ontwikkelen. De aard van het bewijsvermoeden brengt met zich dat sommige inwoners waarvan niet kan worden bewezen is of gaswinning hun schade heeft veroorzaakt, toch binnen de doelgroep vallen.

Ook voor de regeling waardedaling en immateriële schade is de doelgroep ingekaderd: op basis van onafhankelijk onderzoek is vastgesteld voor welke postcodegebieden er sprake is van waardedaling. Voor immateriële schade zijn woonplaatsen aangewezen waarbinnen inwoners aanspraak kunnen maken op de regeling.

De omvang van de doelgroep en het bereik daarvan verschilt per regeling

Voor fysieke schade schatte het IMG in 2020 de potentiële omvang van de doelgroep op 287.000 woningen. In de periode 2018-2021 ontvingen TCMG en IMG 141.000 meldingen van fysieke schade.⁴⁰³ Het IMG constateert tegelijkertijd dat er in het bevingengebied nog bijna 200.000 woningen liggen waarvoor sinds de beving van Huizinge in 2012 nog nóóit een schadevergoeding is aangevraagd. Met name voor de woningen middenin het aardbevingsgebied is er een aanzienlijke kans dat er niet-afgehandelde mijnbouwschade aanwezig is.⁴⁰⁴ Het is lastig om hier een expliciete conclusie over het bereik van de doelgroep aan te verbinden, aangezien niet is vast te stellen hoeveel woningen daadwerkelijk schade hebben ondervonden.

Voor waardedaling geldt dat de potentiële doelgroep voor waardedaling ruim 60.000 woningen telt. In de meeste gevallen is daarbij sprake van twee rechthebbenden, waardoor het IMG rekent op een potentieel totaal van 120.000 aanvragen.⁴⁰⁵ Tot medio 2022 zijn er ongeveer 100.000 aanvragen bij het IMG ingediend voor de waardedalingsregeling.⁴⁰⁶ Daarmee lijkt het bereik van de doelgroep voor deze regeling goed.

De regeling voor immateriële schade is sinds november 2021 opengesteld. In juli 2022 zijn er circa 17.000 aanvragen gedaan voor deze regeling.⁴⁰⁷ Omdat de regeling gefaseerd wordt opengesteld, is het moeilijk om te zeggen in hoeverre de doelgroep voor deze regeling al dan niet wordt bereikt.

De bekendheid en gepercipieerde toegankelijkheid van het IMG zijn voor verbetering vatbaar

Los van het doelgroepbereik voor de specifieke regelingen van het IMG is relevant in hoeverre het IMG als instituut bekend is bij inwoners van het gaswinningsgebied en als toegankelijk wordt gezien. Uit ons vragenlijstonderzoek blijkt dat de naamsbekendheid van het IMG redelijk goed is. Toch geeft slechts ongeveer de helft van de respondenten aan dat zij een nieuw schadegeval zouden melden bij het IMG, en is slechts ongeveer een op de vijf respondenten op de hoogte van het feit dat het IMG alle soorten schade vergoedt.⁴⁰⁸

Uit eerder onderzoek van Gronings Perspectief⁴⁰⁹ bleek dat van de inwoners die schade niet meldden bij de organisatie die verantwoordelijk was voor de afhandeling, een deel dit niet deed vanwege een gebrek aan vertrouwen in de afhandeling. Het feit dat de gemiddelde vertrouwenscijfers in het IMG laag liggen⁴¹⁰, vormt een indicatie dat die dynamiek ook nu nog kan spelen. Uit het vragenlijstonder-

⁴⁰³ Jaarverslag IMG 2021, p. 4.

⁴⁰⁴ Jaarverslag IMG 2021, p. 6.

⁴⁰⁵ <https://www.schadedoormijnbouw.nl/nieuws/fasering-en-postcodes-waardedalingsregeling-bekend>

⁴⁰⁶ Jaarverslag IMG 2021.

⁴⁰⁷ Online dashboard IMG, geraadpleegd in juli 2022 - https://www.schadedoormijnbouw.nl/dashboard?topic=immateriele_schade

⁴⁰⁸ Althans die op grond van het civiele recht voor vergoeding in aanmerking komen.

⁴⁰⁹ T. Postmes e.a. (2020). *Door schade wijzer: Het proces van schademeldingen en haar geschiedenis*, p. 73-74

⁴¹⁰ Zie hoofdstuk 5.7

zoek voor deze evaluatie blijkt echter niet dat er ook nu nog een substantiële groep is die schade niet meldt vanwege een gebrek aan vertrouwen.⁴¹¹ Ten slotte is relevant dat het IMG zich inspant om een bredere doelgroep te bereiken. Bijvoorbeeld door de bemensing van fysieke, laagdrempelige steunpunten in het gaswinningsgebied en door steeds gerichter potentiële aanvragers te benaderen met de mogelijkheden om een aanvraag in te dienen.

Onderzoeksvraag 5:

Worden er ook vergoedingen uitgekeerd buiten de doelgroep? Zo ja, aan wie en op basis waarvan?

Deze vraag beantwoorden we door in te gaan op de verschillende regelingen voor schadevergoeding die het IMG aanbiedt.

Het is niet vast te stellen in welke mate er sprake is van uitkeringen buiten de doelgroep voor fysieke schade

Voor de maatwerkprocedure voor fysieke schade geldt dat de introductie van het wettelijk bewijsvermoeden en de toepassing daarvan door het IMG met zich meebrengen dat, zodra een woning binnen het geografische gebied valt waar zich trillingen sterker dan 2 mm/s hebben voorgedaan, bij toepasselijkheid van het bewijsvermoeden, een onafhankelijke deskundige zal moeten *bewijzen* dat schade uitsluitend door een *andere* oorzaak dan mijnbouwactiviteit is veroorzaakt. Dat is een hoge bewijsopdracht die in de praktijk betekent dat er naar verwachting de nodige gevallen zullen zijn waarin niet zeker is of schade is veroorzaakt is door gaswinning maar, omdat er geen tegenbewijs kan worden geleverd, er toch wordt verondersteld dat schade is veroorzaakt door gaswinning het IMG dus schadevergoeding uitkeert. Daarbij is ook van belang dat aan de randen van het effectgebied de kans dat schade is veroorzaakt door bodembeweging als gevolg van gaswinning op 1:10.000 wordt geschat.

De ruime uitleg van het bewijsvermoeden heeft ook consequenties voor de omvang van de doelgroep, die bewust ruim is gedefinieerd (zie vraag 4). Zoals aangegeven, brengt dit met zich dat sommige inwoners, waarvan niet duidelijk is of gaswinning hun schade heeft veroorzaakt, binnen de doelgroep vallen. De essentie van het bewijsvermoeden is immers dat (ook) die bewoners, in voorkomende gevallen, een schadevergoeding ontvangen. Dit betekent dat er dus wel uitkeringen plaatsvinden buiten de doelgroep in enge zin (dat wil zeggen: de bewoners die daadwerkelijk schade hebben geleden door gaswinningsactiviteiten). De toepasselijkheid van het bewijsvermoeden en de ruime uitleg daarvan brengen echter met zich dat de doelgroep niet in zulke enge zin moet worden begrepen. Daarmee kwalificeren we deze schadevergoedingen dus niet als uitkeringen buiten de doelgroep zoals die door de TwG en het wettelijk bewijsvermoeden is omschreven.

Daarnaast vermoeden we dat er uitkeringen buiten de doelgroep plaatsvinden als gevolg van het feit dat het bij de vaste vergoeding ontbreekt aan schadeopname door een onafhankelijke deskundige. Aanvragen voor deze regeling worden slechts zeer lichte getoetst door het IMG. Hoe groot deze groep is, kunnen we niet vaststellen op basis van de beschikbare data. Het is een maatschappelijke c.q. politieke afweging of deze meerkosten als gerechtvaardigd worden beschouwd dan wel dat hier strikter moet worden gehandeld.

⁴¹¹ Ibid.. Hierbij wordt wel opgemerkt dat de vragenlijst weliswaar breed onder inwoners van het aardbevingsgebied is uitgezet, maar dat het mogelijk is dat een deel van de groep van bewoners die geen schade heeft gemeld ook niet heeft deelgenomen aan de enquête.

Tot slot is in dit kader opvallend dat veel gedupeerden ervoor kiezen om een schadevergoeding te ontvangen in plaats van dat ze kiezen voor herstel in natura. In 2021 werden er bijvoorbeeld 169 schadeherstelprojecten afgerond afgezet tegen een veelvoud van uitgekeerde schadevergoedingen.⁴¹² Enkele gesprekspartners geven in dit kader ook aan dat inwoners met name in geval van kleinere schades kiezen voor een financiële vergoeding en vervolgens schades niet, zelf of extern tegen lagere kosten laten herstellen.

Uitkeringen buiten de doelgroep in geval van andere schades

Voor de regelingen voor waardedaling en immateriële schade geldt de TwG deze doelgroepen niet verder inkadert dan de vaststelling dat er sprake moet zijn van schade als gevolg van gaswinning. Het IMG heeft deze doelgroepen zelf nader ingekaderd door criteria te formuleren zoals beschreven onder vraag 4. We hebben geen aanwijzingen dat het IMG binnen deze regelingen vergoedingen uitkeert buiten de door haar zelf geformuleerde criteria.

Onderzoeksvraag 6:

Opereert het IMG onafhankelijk van EZK, NAM en andere partijen? Waaruit blijkt dat?

Onafhankelijke schadeafhandeling is een van de hoofddoelen van de TwG

Het IMG is op grond van de TwG ingesteld. Daar lag de wens aan ten grondslag om te komen tot onafhankelijke schadeafhandeling in een publiekrechtelijk regime. Het IMG is als zelfstandig bestuursorgaan verantwoordelijk voor de afhandeling van de schade. Met de TwG is niet alleen beoogd om de NAM op afstand van schadeafhandeling te plaatsen, maar ook om afstand te creëren tot de minister van Economische Zaken en Klimaat en de regering als geheel, gezien de (historische) betrokkenheid van de Staat bij de gaswinningsoperatie.

In structuur bestaan er verschillende waarborgen voor onafhankelijke taakuitoefening IMG

Er zijn meerdere keuzes gemaakt die ervoor moeten zorgen dat het IMG de schadeafdeling onafhankelijk van EZK, NAM en andere partijen kan uitoefenen. De belangrijkste daarvan zijn:

- ▶ De NAM is volledig uit het proces van schadeafhandeling gehaald. Het IMG treedt in de plaats van de NAM. Dat betekent kort gezegd dat de NAM niet betrokken is bij besluiten over de toekenning van vergoedingen, maar dat het IMG die besluiten neemt zonder daarvoor verantwoording schuldig te zijn aan de NAM. Ook is het NAM niet betrokken bij de vormgeving van het beleid en de procedures van het IMG. De vergoedingen die het IMG uitkeert, worden gedragen door de Staat.
- ▶ Daarnaast is het IMG op afstand van de Minister van EZK geplaatst, vormgegeven als een zbo dat onafhankelijk van de minister opereert. Het IMG is ingesteld op grond van het in art. 3.1 van de Kaderwet zbo's neergelegde motief van 'onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid'. Kenmerk van een zbo is dat het niet hiërarchisch ondergeschikt is aan de minister: het zbo neemt zijn besluiten zonder inmenging van de minister. In dit verband zijn er drie voorzieningen getroffen om de onafhankelijkheid van het IMG verder te versterken:
 - ▶ De minister kan (in afwijking van de Kaderwet zbo's) geen besluiten van het IMG vernietigen.
 - ▶ Ook kan de minister geen beleidsregels stellen voor het IMG: het IMG geeft zijn eigen uitvoeringsbeleid vorm – de minister kan daarop geen invloed uitoefenen.
 - ▶ Daarnaast wordt het bestuur van het zbo niet, zoals gebruikelijk, benoemd door de Minister van EZK, maar door de Minister voor Rechtsbescherming.

⁴¹² Jaarverslag IMG 2021, p. 21.

- ▶ Een andere belangrijke voorziening is dat het IMG niet is gebonden aan een (maximum) budget voor de uitkering van schadevergoedingen. Het moet schade (ruimhartig) vergoeden zolang deze zich voordoet. De Staat verhaalt de door het IMG uitgekeerde vergoedingen op de NAM, door middel van een heffing waarvoor de TwG de grondslag biedt.
- ▶ Ook in de uitvoering van het proces van schadeafhandeling is een aantal keuzes gemaakt die de onafhankelijkheid moeten versterken:
 - ▶ Het IMG voert de opname van schades niet zelf uit, maar schakelt daarvoor deskundigen in die een onafhankelijk advies uitbrengen aan het bestuur van het IMG en de schademelder over de schade.
 - ▶ Het IMG heeft een onafhankelijke bezwaaradviescommissie ingesteld, die in bepaalde gevallen aan het IMG adviezen uitbrengt over het door het IMG te nemen besluit op een ingediend bezwaar. Dit is een extra waarborg tegen een te eenzijdige afweging van belangen door het IMG.

Bewoners(organisaties) zijn kritisch op de onafhankelijkheid van het IMG

In de Groningse context van geschaad vertrouwen in de overheid, blijkt ook het vertrouwen in de onafhankelijkheid van het IMG beperkt. Uit interviews blijkt dat bewoners(organisaties) er vaak maar deels vertrouwen in hebben dat het IMG inderdaad onafhankelijk van zowel EZK als de NAM functioneert. Zo zien sommigen van hen de aanscherpingen in het beoordelingskader die het IMG in 2021 doorvoerde als teken dat EZK en/of de NAM het IMG aanzetten tot een minder ruimhartig schadevergoedingsbeleid. Ook uit het voor deze evaluatie uitgevoerde vragenlijstonderzoek blijkt dat maar 9% van de respondenten het (helemaal) eens is met de stelling dat het IMG onafhankelijk van de Rijksoverheid werkt, en 14% met de stelling over onafhankelijkheid t.o.v. de NAM.^{413 414}

In de praktijk zien wij overwegend rolzuivere invulling door betrokken partijen

Op basis van onder meer gevoerde gesprekken en bestudeerde documentatie is ons beeld dat betrokken partijen in de praktijk overwegend rolzuiver acteren.

We zijn nergens op aanwijzingen gestuit dat de NAM in de praktijk nog een rol heeft in het proces van schadeafhandeling. In het bijzonder is ons beeld dat 'de achterdeur' van de relatie EZK-NAM geen invloed heeft op de afhandeling van aanvragen aan de 'voordeur' van het IMG voor de burger. We zien dat de Staat en de NAM van mening verschillen over de invulling van betaalafspraken, waarbij onder meer een arbitrageprocedure is gestart. Tegelijkertijd stellen we vast dat het IMG onverminderd schade is blijven vergoeden. Ook hebben we geen indicaties dat het IMG de meningsverschillen tussen de Staat en de NAM betreft in afwegingen over (het vormgeven van procedures voor) schadevergoeding.

Ook in de relatie tussen het IMG en het ministerie van EZK vullen betrokken partijen de afgesproken governance rolzuiver in. Zo zien we dat het ministerie van EZK geen (langs formele of informele weg) invloed uitoefent op de werkwijzen of beoordelingscriteria van het IMG.

Voor zover de onafhankelijkheid van het IMG al onder druk staat, is dat met name terug te zien in de verhouding van het IMG tot de politiek. Daar zien we met enige regelmaat voorstellen of moties die van invloed zijn op de onafhankelijke werkwijze van het IMG. De verantwoordelijke bewindspersoon vraagt in reactie op dergelijke verzoeken over het algemeen aandacht voor de onafhankelijkheid van

⁴¹³ Daarbij moet wel worden opgemerkt dat deze resultaten enigszins worden gekleurd door het feit dat voor beide stellingen ruim 40% van de respondenten 'weet ik niet' heeft geantwoord. Het feit dat slechts ongeveer 10% van de Groningers het (helemaal) eens is met deze stellingen, betekent dus niet dat 90% het ermee oneens is.

⁴¹⁴ Als nuancering van dit beeld merken we nog wel op dat het voor burgers vaak lastig is om verschillende overheidsorganisaties van elkaar te onderscheiden en te beoordelen. Zie ook: Sociaal Cultureel Planbureau (2012), 'Op afstand gezet'.

het IMG. Wel komt het voor dat de minister een politieke wens “nadrukkelijk onder de aandacht brengt bij het IMG”, wat in de praktijk een risico oplevert voor de onafhankelijkheid van het IMG. Ook is eerder dit jaar een amendement op de TwG ingediend dat ertoe strekt dat een van de waarborgen voor onafhankelijkheid van het IMG (de minister mag geen beleidsregels stellen) verdwijnt.⁴¹⁵

Onze conclusie is dat het IMG onafhankelijk opereert

Gelet op voorgaande is onze conclusie dat het IMG onafhankelijk opereert van de Minister van EZK, de NAM en andere partijen. Ondanks de kritische beelden van bewoners(organisaties), zien we verschillende waarborgen voor onafhankelijkheid in de governance en een overwegend rolzuivere invulling door betrokken partijen in de praktijk.

De stevige onafhankelijke rol van het IMG is een bewuste keuze geweest in de TwG. Die is op zichzelf al van grote waarde, om het vertrouwen in de schadeafhandeling te bevorderen. We zien daarnaast dat dit voordelen oplevert in de praktijk. Het IMG kon bijvoorbeeld relatief voortvarend te werk gaan omdat te maken keuzes niet met diverse stakeholders afgestemd hoefden te worden.

Tegelijkertijd is het niet altijd eenvoudig voor betrokkenen om goed om te gaan met die onafhankelijkheid. Zo vragen verschillende stakeholders zich af of de democratische controle op het IMG, dat (binnen wettelijke kaders) regels stelt voor de schadeafhandeling en die vervolgens ook zelf toepast, toereikend is. Met name in de Tweede Kamer zien we een groeiend ongemak met de onafhankelijkheid van het IMG, dat onder andere geleid heeft tot het amendement voor de TwG dat voorstelt dat de minister beleidsregels kan stellen aan het IMG. Dat zou een van de waarborgen voor onafhankelijkheid uit de TwG tenietdoen.

Wij concluderen dat, hoewel de wens voor meer politieke sturing van het IMG goed invoelbaar is, dit indruist tegen de bedoeling van de TwG om schadeafhandeling onafhankelijk te beleggen. Bovendien stellen we vast dat er al sprake is van een vorm van controle door de rechter... Een meer beleidsmatig of politiek aangestuurd IMG is denkbaar, maar zou ook gepaard moeten gaan met een andersoortige opdracht aan het IMG (bijvoorbeeld het beheren van een publiek schadefonds) in plaats van het afwikkelen van civielrechtelijke aansprakelijkheid.

Onderzoeksvraag 7:

Hoe kunnen criteria om te bepalen dat de wet afloopt uitgewerkt worden en wie zou moeten bepalen dat daaraan voldaan is?

De TwG voorziet in een specifieke afhandeling van een specifiek geval van massaschade. Niet voor alle gevallen van massaschade wordt een bijzondere publiekrechtelijke schadeafhandeling gecreëerd. Om te bepalen of en zo ja wanneer de TwG af dient te lopen is dus een belangrijke vraag in welke mate een bijzondere behandeling van de Groningse massaschade nog geboden is.

Bodembeweging en aantallen meldingen zijn mogelijke criteria voor afloop van de wet

Een manier om die vraag te beantwoorden is door te kijken naar de omvang van de bestaande schade(gevallen). Zodra geen sprake meer is van een groot aantal gelijksoortige schadegevallen, en die ook niet meer te verwachten zijn, en er voldoende garantie is dat ook zonder een publiekrechtelijk instituut de schade op voortvarende, ruimhartige en rechtvaardige wijze kan worden afgehandeld, komt deze grond voor de TwG vervallen. Of daarvan sprake is kan bijvoorbeeld

⁴¹⁵ Kamerstukken II, 2021-2022, 36 094, nr. 5

blijken uit de aantallen meldingen bij het IMG. Ook de registratie van bodembeweging en verwachtingen/voorspellingen over toekomstige bodembewegingen dienen hierbij te worden meegenomen – de eventuele afwezigheid van schademeldingen hoeft immers niet te betekenen dat er geen sprake kan zijn van nieuwe bevingen die tot nieuwe, toekomstige schademeldingen kunnen leiden. Zowel aantallen meldingen als seismiciteit in het gaswinningsgebied worden gemonitord en gerapporteerd aan de minister. Het ligt voor de hand om het Staatstoezicht op de Mijnen een adviserende rol te geven bij de beoordeling of sprake is van bovenstaande voorwaarden. Deze beoordeling zou periodiek kunnen geschieden, hetgeen aansluit bij de verplichting die is opgenomen in de TwG (zie art. 20) om de wet driejaarlijks te evalueren. Op grond van art. 20 TwG moet daarbij (immers) ook worden gekeken naar de noodzaak van het voortduren van de maatregelen waarin deze wet voorziet.

Daarnaast moet de (normatieve) vraag worden beantwoord welk regime voor schadeafhandeling passend is

Ook zal hier de vraag dan moeten worden beantwoord in welke mate via het civiele recht kan worden voorzien in ruimhartige, voortvarende en rechtvaardige schadeafhandeling, en in welke mate er in dit verband noodzaak en ruimte bestaat om het civiele recht aan te passen. In het kader van het tweede punt zal moeten worden afgewogen of de kosten van het IMG, op het moment dat schadegevallen drastisch zijn afgenomen en geen bodembeweging meer te verwachten is die grote schade veroorzaakt, opweegt tegen de baten. Uiteindelijk zal hierbij ook de normatieve, politieke, vraag moeten worden beantwoord welke kosten-batenverhouding aanvaardbaar is, gegeven de specifieke Groningse gaswinningscontext en de mogelijke alternatieve mechanismen van schadeafhandeling. In dat geval zou een vergelijkbare procedure als de huidige maar met een minder omvangrijk instituut kunnen worden overwogen, maar ook kan worden gekozen voor het teruggaan naar de situatie waarin het uitgangspunt dat men zich direct dient te wenden tot de exploitant, al dan niet met aanpassing van het civiele recht, wederom leidend is. Een laatste optie is de instelling van een publiek schadefonds. Zie hierover ook aanbeveling 6 hieronder.

Onderzoeksvraag 8:

In hoeverre wordt het wettelijk bewijsvermoeden goed toegepast? Zorgt de operationalisering hiervan door het IMG voor een eerlijke afhandeling van schade?

Het wettelijk bewijsvermoeden is verankerd in het Burgerlijk Wetboek

Met het bewijsvermoeden van art. 6:177a BW, dat niet middels de TwG is geïntroduceerd, wordt beoogd de bewijspositie van de aanvragers te versterken in discussies over het causaal verband tussen de mijnbouwactiviteiten en de bij hem ingetreden fysieke schade. Daarmee is het bewijsvermoeden een belangrijk middel om de doelen van de TwG te behalen. De vraag of het wettelijk bewijsvermoeden 'goed' wordt toegepast is vanwege onduidelijkheid in de parlementaire geschiedenis en de wettekst over de inhoud van het wettelijk bewijsvermoeden niet gemakkelijk te beantwoorden. Via jurisprudentie is het vermoeden nader aangescherpt ten gunste van de aanvragers: om te bepalen of het bewijsvermoeden juist wordt toegepast, zal dus moeten worden gekeken naar de toepassing van die jurisprudentie.

De invulling van het bewijsvermoeden is via jurisprudentie aangescherpt

In de wettekst heeft de wetgever geen onderscheid gemaakt tussen een bewijsvermoeden en een omkering van de bewijslast (waarmee de gedupeerde meer tegemoet worden gekomen). Er bestond na de introductie van het vermoeden als gevolg hiervan dan ook onduidelijkheid over de eisen die moeten worden gesteld aan het (tegen)bewijs dat de exploitant moet leveren om het bewijsver-

moeden succesvol te weerleggen: is het voldoende dat de exploitant twijfel zaait over de oorzaak van de schade of moet hij *aantonen* dat de schade niet is veroorzaakt door de gaswinning? Dat laatste volgt niet uit de wettekst (er wordt immers gesproken van een *vermoeden*), maar bij verschillende gelegenheden in de wordingsgeschiedenis is erop gewezen dat met de introductie van art. 6:177a BW wordt beoogd om de bewijslast om te keren en dus het bewijsrisico te verschuiven (hetgeen duidt op de tweede mogelijkheid). Via de jurisprudentie is er alsnog voor gezorgd (althans: duidelijk gemaakt) dat het wettelijk bewijsvermoeden een omkering van de bewijslast met zich brengt.

Het IMG past het bewijsvermoeden op papier toe in lijn met deze jurisprudentie

Het IMG heeft het bewijsvermoeden nader ingevuld op zo'n manier dat het in het voordeel van aanvragers is. Deze werkwijze is door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State goedgekeurd, mede omdat hiermee recht wordt gedaan aan de doelstelling van een ruimhartige en voortvarende afhandeling van de schade onder publiekrechtelijke regie. Het bewijsvermoeden wordt slechts dan weerlegd geacht wanneer het IMG aan de hand van een deskundigenrapport laat zien dat de oorzaak *evident en aantoonbaar uitsluitend een andere* is dan bodembeweging als gevolg van de aanleg of exploitatie van een mijnbouwwerk. Die aanpak is (op papier) voor de aanvragers gunstiger dan de aanpak die voortvloeit uit de oorspronkelijke wettekst.

Het is moeilijk vast te stellen hoe de toepassing van het bewijsvermoeden in de praktijk uitpakt

De vraag is echter wél in welke mate het bewijsvermoeden in de praktijk altijd ten gunste van de aanvrager uitwerkt. Op basis van de data kan niet worden gezegd hoe vaak het vermoeden aanvragers daadwerkelijk heeft geholpen. Daarvoor zou een diepgaand onderzoek naar IMG-dossiers nodig zijn. Wel is in gesprekken naar voren gekomen dat het gevaar bestaat dat onafhankelijke deskundigen, bij het inspecteren van woningen om de schade(oorzaak) vast te stellen, niet altijd de strenge maatstaf van het bewijsvermoeden hanteren (ofwel; er bestaat het gevaar dat de deskundige de facto bekijkt of de schade is veroorzaakt door gaswinning of een andere oorzaak heeft, zonder daarbij de strenge maatstaf te hanteren van een 'aantoonbaar en uitsluitend andere oorzaak'). Een punt dat wij hier ook signaleren is dat ook met de toepasselijkheid van het bewijsvermoeden er een informatie- en deskundigheidsasymmetrie tussen burger en het IMG kan bestaan.

In gevallen waar een aanvrager het oneens is met de beslissing van het IMG en het uiteindelijk tot een procedure leidt bij de rechtbank, blijkt dat het IMG gewoonlijk voldoende aannemelijk kan maken dat schade niet door bodembeweging is ontstaan en dat de rechtbank het bewijsvermoeden weerlegd acht. Dit duidt er overigens op dat het hiervoor gesignaleerde gevaar zich alleen in uitzonderingsgevallen aandient. Het lukt aanvragers in deze zaken meestal niet om concrete aanknopingspunten te leveren voor twijfel aan de juistheid of volledigheid van de adviezen van de deskundigen. In enkele zaken wel, bijvoorbeeld als door deskundigen onvoldoende concreet werd beargumenteerd dat schade als gevolg van mijnbouwactiviteiten in het concrete geval was uitgesloten. Hogere eisen voor het weerleggen van het bewijsvermoeden zijn geformuleerd als er indicaties waren dat het gebied waarin de woning zich bevond aardbevingsgevoelig was, d.w.z. dat trillingen in dat gebied zodanig waren dat ze schade konden veroorzaken – dat was zo als er voor soortgelijke woningen dichtbij al schadevergoeding was uitgekeerd wegens mijnbouwschade. De literatuur reageert positief op het bewijsvermoeden, maar er zijn ook kritische geluiden. Een van de kritiekpunten ziet op de wellicht te grote rol van deskundigen. Dit onderzoek richtte zich echter niet op de invloed van deskundigen op de schadeafhandeling. In welke mate de rol van deskundigen in dat verband problematisch is, kan dan ook niet zonder nader onderzoek te verrichten worden vastgesteld.

Al met al kan worden geconcludeerd dat het wettelijk bewijsvermoeden op een ruimhartige en voortvarende wijze wordt toegepast. Dat blijkt uit de werkwijzen van IMG en de wijze waarop het IMG omgaat met kleine schades en uit het feit dat gedupeerden enkel hoeven aan te tonen dat schade naar haar aard redelijkerwijs schade door beweging van de bodem als gevolg van de aanleg of de exploitatie van een mijnbouwwerk kan zijn. Technische discussies over schadeoorzaken komen (in beginsel) dus niet langer voor rekening van aanvragers. De wijze waarop de (gepubliceerde) jurisprudentie de weerlegging van het bewijsvermoeden heeft vormgegeven is in het voordeel van aanvragers. De knelpunten die zich aandienen bij de toepassing van het bewijsvermoeden houden grotendeels verband met het belang dat wordt gehecht aan het deskundigenbewijs, en de mate waarin de rechter dat deskundigenbewijs toetst.

Onderzoeksvraag 9:

Staan de uitvoeringskosten in een goede verhouding tot de vergoedingen? Hoe verhouden deze zich tot andere uitvoeringsorganisaties? Had tegen deze kosten meer resultaat kunnen worden geboekt of hetzelfde resultaat tegen minder kosten?

Om deze vraag te beantwoorden, is het nodig om te expliciteren wat er met 'resultaat' wordt bedoeld. Op eenzelfde wijze als bij de beantwoording van onderzoeksvraag 1, definiëren we 'resultaat' in de context van de doelen die met de TwG zijn beoogd: het op een onafhankelijke, rechtvaardige, voortvarende en ruimhartige manier vergoeden van door gaswinning veroorzaakte schade, met oog voor de menselijke maat. Meer of minder resultaat blijkt dus uit de mate waarin schadeafhandeling bijdraagt aan het realiseren van de gestelde doelen, en de tevredenheid van gedupeerden. Hieronder beantwoorden we deze onderzoeksvraag door de drie afzonderlijke vragen waaruit deze bestaat één voor één te bespreken.

Staan de uitvoeringskosten in een goede verhouding tot de vergoedingen?

Het IMG heeft kaders meegekregen waarbinnen de schadeafhandeling (en bijbehorende vergoeding) moet plaatsvinden. Daarom lopen we eerst de uitvoeringskosten af en beschrijven we hoe deze zich verhouden tot de doelen voor de schadeafhandeling.

Een **rechtvaardige** schadeafhandeling impliceert dat gedupeerden krijgen waar zij recht op hebben. Dit is een centraal uitgangspunt in de maatwerkregeling voor fysieke schade, waarin aan de hand van een gedetailleerde schadeopname in kaart wordt gebracht welke schadeposten er zijn en welke schadeoorzaak die hebben. De inzet van **onafhankelijke** deskundigen in deze procedure is een grote kostenpost. In totaal zijn deze deskundigen ieder jaar verantwoordelijk voor meer dan de helft van de kosten van het IMG. Deze kosten zijn vergelijkbaar met de begrote kosten voor de inhuur van externe deskundigen voor de uitvoer van de WTS voor de waterschade in Limburg en Noord-Brabant.

De keuze om dit exact in beeld te brengen, komt ten eerste voort uit de opdracht van het IMG om de aansprakelijkheid van de NAM af te wikkelen. Daarnaast komt dit voort uit het ten tijde van de TCMG, in overleg met bewonersorganisaties, ontworpen schadeprotocol, waarin het uitgangspunt van maatwerk in vergoedingen (c.q. het afzien van vaste vergoedingen) centraal stond, zodat iedere bewoner kan krijgen waar hij/zij recht op heeft. Zo'n rechtvaardige insteek, met oog voor de menselijke maat, betekent veel aandacht voor het individuele dossier. Dergelijke aandacht vertaalt zich in aanzienlijk hogere kosten voor de maatwerkprocedure.

Voortvarendheid en rechtvaardigheid vertegenwoordigen in de afhandeling van schade soms tegengestelde belangen. Om een grote hoeveelheid aan schademeldingen voortvarend af te handelen, kan ervoor gekozen worden met gestandaardiseerde bedragen te werken. Om bij te

dragen aan de voortvarendheid van de schadeafhandeling, heeft het IMG de VES-regeling in het leven geroepen, een meer geautomatiseerde regeling dan de maatwerkprocedure voor vergoeding van fysieke schade. De VES-regeling is bedoeld voor gedupeerden met fysieke schade met een geringe omvang, met name aan de randen van het effectgebied. Zij kunnen laagdrempelig een vergoeding van € 5.000 ontvangen. Ook de waardedalingenregeling en de regeling voor immateriële schade zijn sterk geautomatiseerd. Dat draagt bij aan voortvarende uitvoering en aan lagere uitvoeringskosten per uitgekeerde euro schadevergoeding.

Er zijn geen kostenposten die direct zijn te betrekken op **ruimhartigheid**. Er is geen sprake van een deel van de uitvoeringskosten dat bijdraagt aan grotere ruimhartigheid. Er kan hoogstens gesteld worden dat de inzet van deskundigen niet beoogt om bij te dragen aan een ruimhartige schadevergoeding, maar vooral is ingegeven vanuit de doelen van rechtvaardige en onafhankelijke schadevergoeding.

Om **oog voor de menselijke maat** te behouden, zet het IMG zaakbegeleiders in. Deze zaakbegeleiders hebben geen rol in de inhoudelijke beoordeling van aanvragen. Het IMG zet hen expliciet in om aanvragers te begeleiden in de soms complexe aanvraagprocedure. Ze zijn er ter ondersteuning van de aanvrager en om helderheid te verschaffen in het proces. Voor 2021 betekent dit dat ongeveer 6% tot 8% van de gemaakte kosten van voor de afhandeling van fysieke schade bestemd was voor de inzet van zaakbegeleiders. De meeste gedupeerden die een aanvraag voor schadevergoeding hebben ingediend bij het IMG zijn tevreden over de rol van de zaakbegeleiders.

De door het IMG gemaakte keuzes per regeling lijken daarmee goed verklaarbaar vanuit de doelen van de TwG en de opdracht aan het IMG. Er is sprake van substantiële uitvoeringskosten, maar die vinden hun grondslag in elementen van de opdracht aan het IMG. De **relatieve uitvoeringskosten voor het gehele IMG** worden in de publieke opinie echter vaak als (te) hoog gezien. In 2021 waren de totale relatieve uitvoeringskosten € 43 cent voor iedere uitgekeerde euro aan vergoeding. Daarmee lijkt veel geld besteed te worden aan uitvoeringskosten in plaats van schadevergoeding. Dit geldt met name voor de maatwerkprocedure voor fysieke schade, waar dit zelfs € 74 cent per uitgekeerde euro is. Mede om deze kosten te verlagen, is het IMG gestart met de VES-regeling, die zorgt voor lagere uitvoeringskosten. De verwachting van het IMG is dat de uitvoeringskosten voor deze regeling ongeveer € 10 cent per uitgekeerde euro zijn. Voor de regeling waardedaling is in 2021 voor elke uitgekeerde euro slechts € 7 cent aan uitvoeringskosten nodig. Bij de afhandeling van immateriële schade is in 2022 tot medio mei € 56 cent aan uitvoeringskosten nodig.

Concluderend is moeilijk te zeggen in hoeverre de uitvoeringskosten in goede verhouding staan tot de vergoedingen. We stellen vast dat de gemaakte keuzes in de procedures voor schadeafhandeling zijn te begrijpen in het licht van de doelen van de TwG. Hoewel de totale uitvoeringskosten hoog zijn, ook in verhouding tot de vergoedingen, lijken ze de onvermijdelijke consequentie van de opdracht en doelen die het IMG heeft meegekregen uit de TwG. Daarmee lijkt het moeilijk voorstelbaar dat het IMG binnen zijn huidige opdracht tegen veel lagere uitvoeringskosten kan werken.

Hoe verhouden deze uitvoeringskosten zich tot die van andere uitvoeringsorganisaties?

Hoewel het IMG een doorstart is van de TCMG en daarmee vier jaar bestaat, is het IMG nog maar twee jaar operationeel onder de TwG. Ook zijn er in die twee jaar verschillende regelingen bijgekomen. Het IMG maakt daarom niet alleen uitvoeringskosten voor het verwerken van de grote bulk aan aanvragen, maar doet ook investeringen om nieuwe procedures te ontwerpen en implementeren.

Een diepgaande vergelijking tussen de uitvoeringskosten van het IMG en die van andere regelingen voor afhandeling van schade is in het kader van dit onderzoek niet mogelijk gebleken. Wel hebben we in dit onderzoek een vergelijking gemaakt tussen het percentage directe uitvoeringskosten die het IMG maakt en de directe uitvoeringskosten die zijn begroot voor de uitvoering van de Wet Tegemoetkoming bij Schade bij rampen in de context van de waterschade in Zuid-Nederland in 2021.⁴¹⁶ Daaruit blijkt dat de door het IMG gemaakte directe uitvoeringskosten niet hoger zijn dan de begrote kosten voor uitvoering van de WTS. Daarbij is het van belang dat de twee processen om verschillende redenen niet volledig vergelijkbaar zijn.

Had tegen deze kosten meer resultaat of tegen minder kosten hetzelfde resultaat kunnen worden geboekt?

Er is geen onderbouwd antwoord te geven op de vraag in hoeverre het IMG tegen lagere kosten hetzelfde resultaat had kunnen boeken, binnen het wettelijke kader van de TwG. Het is naar onze inschatting mogelijk dat het IMG tegen lagere kosten *andere* resultaten had kunnen boeken. Zo had het IMG evenveel vergoedingen kunnen uitkeren tegen minder kosten, door bijvoorbeeld niet te werken met zaakbegeleiders. Hierdoor zou er minder oog voor de menselijke maat in zijn geweest, had de tevredenheid van burgers mogelijk lager gelegen en hadden er mogelijk andere effecten op kunnen treden (zoals bijvoorbeeld een hoger percentage bezwaar en beroep). Ook moet niet worden vergeten dat het IMG in korte tijd veel nieuwe regelingen en procedures heeft moeten opzetten, hetgeen gepaard is gegaan met opstartkosten die in het vervolg van de uitvoering worden 'terugverdiend'. Hoewel het dus niet goed mogelijk is om antwoord te geven op deze vraag, hebben wij geen aanwijzingen dat het IMG zijn opdracht in al zijn facetten doelmatiger had kunnen uitvoeren.

Reflectie op uitvoeringskosten per uitgekeerde euro

Er is geen andere organisatie waar het gesprek over uitvoeringskosten zo expliciet wordt gerelateerd aan de vergoede bedragen als het IMG. Uiteraard wordt over andere organisaties het gesprek over uitvoeringskosten gevoerd, maar wordt het niet zo nadrukkelijk uitgedrukt in uitvoeringskosten per euro vergoede schade. Het maatschappelijk belang van het IMG is meer dan de vergoede euro's schade. Het publiek belang is gelegen in alle vijf de doelen uit de TwG, waarvan de hoogte van de vergoeding slechts een element is. De uitvoeringskosten per vergoede euro zijn daarvan slechts een beperkte reflectie. Een vruchtbaarder gesprek zou gaan over de uitvoeringskosten in verhouding tot de maatschappelijke bijdrage van het IMG in brede zin. Om dat gesprek goed te voeren, is het nodig om scherper te formuleren welke politieke verwachtingen er zijn van de maatschappelijk toegevoegde waarde van het IMG (zie ook de aanbevelingen).

⁴¹⁶ De directe uitvoeringskosten zijn de gemaakte kosten voor het inhuren de externe schadedeskundigen, aannemers en opnemers van schade.

/ 10 Aanbevelingen

10.1 Inleiding

Onderdeel van de opdracht tot evaluatie van de TwG is het adviseren over wijzigingen in de TwG die op basis van de onderzoeksresultaten nodig worden geacht. Op grond van de beantwoording van de onderzoeksvragen zien we een aantal punten voor verbetering van de (uitvoering van de) TwG. Die beschrijven we in dit afsluitende hoofdstuk.

10.2 Doelen van de TwG

De TwG beoogt bij te dragen aan een aantal doelen voor de schadeafhandeling. We constateren in dit rapport dat die doelen in de wet niet nader worden gedefinieerd. Daarnaast worden ze niet geprioriteerd en staan ze soms op gespannen voet met elkaar, waardoor het IMG aan de lat staat voor een ambitieuze opdracht: onafhankelijke schadeafhandeling die rechtvaardig, voortvarend en ruimhartig is en tegelijkertijd aandacht heeft voor de menselijke maat. Dit zijn stuk voor stuk veelomvattende begrippen, die daardoor voor velerlei interpretaties vatbaar zijn. Zo is het begrip 'ruimhartigheid' op verschillende manieren te interpreteren. Afhankelijk van welke interpretatie wordt gevolgd, liggen andere keuzes in de criteria en werkwijzes voor schadeafhandeling (zoals het hanteren van een hardheidsclausule of, in het kader van de uitoefening van de beleidsvrijheid, het ontwikkelen van beleid dat verder gaat dan verdedigbaar is op grond van het civiele aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht) voor de hand. We constateren dat dit eraan bijdraagt dat de maatschappelijke verwachtingen aan het adres van het IMG op onderdelen hoger zijn dan het IMG kan waarmaken.

Aanbeveling 1:

Zorg voor een nadere concretisering van de doelen voor de schadeafhandeling. Maak daarbij ten minste duidelijk hoe deze doelen zich verhouden tot de primaire opdracht aan het IMG om de aansprakelijkheid van de mijnbouwexploitant op grond van het (algemene) civiele aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht af te wikkelen. Sla daarbij ook acht op welke specifieke knelpunten in het civiele recht besloten liggen om de doelen te behalen, alsmede hoe deze mogelijkerwijs kunnen worden opgelost.

Door de doelen voor de schadeafhandeling van een nadere duiding te voorzien, ontstaat ook een basis voor een vruchtbaarder gesprek tussen het IMG en zijn omgeving. Het concretiseren van de doelen voor de schadeafhandeling kan helpen om de verwachtingen van het IMG in te kaderen. Dat kan het IMG helpen om zich beter te verantwoorden naar zijn omgeving en beter uit te leggen wat er wel en niet van de schadeafhandeling kan worden verwacht.

Aanbeveling 2:

Gebruik de geconcretiseerde doelen voor de schadeafhandeling als een handvat voor het gesprek tussen het IMG en zijn stakeholders, en als onderlegger voor de maatschappelijke verantwoording van het IMG.

10.3 Onafhankelijkheid van het IMG

Het IMG is ingesteld op grond van de TwG. Het IMG is als zelfstandig bestuursorgaan belast met de taak om schade als gevolg van gaswinning te vergoeden. De TwG bevat waarborgen voor de onafhankelijke positionering van het IMG, ten opzichte van het kabinet en ten opzichte van de NAM.

We constateerden in dit rapport dat het IMG onafhankelijk werkt, maar dat er bij bewoners, maatschappelijke organisaties en in de Tweede Kamer zorgen bestaan over de grote mate van onafhankelijkheid van het IMG. Er wordt getwijfeld of de democratische controle op het IMG voldoet en of er voldoende mogelijkheden zijn om het IMG democratisch gelegitimeerd bij te sturen. Mede om die reden is een amendement op de TwG ingediend dat de minister in staat moet stellen om beleidsregels aan het IMG te stellen – een mogelijkheid die op dit moment nog ontbreekt.

Aanbeveling 3:

Torn niet aan de waarborgen voor onafhankelijkheid van het IMG die de TwG biedt. Bij de opdracht aan het IMG om onafhankelijk schade af te handelen, past een onafhankelijke positionering met stevige waarborgen om inhoudelijke aansturing door de verantwoordelijke bewindspersoon te voorkomen. Wel kan, in lijn met o.a. het rapport van de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties van de Tweede Kamer, worden geïnvesteerd in het versterken van de ‘trialoog’ tussen politiek, beleid en uitvoering, bijvoorbeeld via aanvullende vormen van informatie-uitwisseling tussen IMG en het parlement, zoals technische briefings.⁴¹⁷

Voor het vertrouwen in de schadeafhandeling achten we het essentieel dat er geen twijfel kan bestaan dat het kabinet c.q. de Staat, die als aandeelhouder van de NAM een financieel belang heeft bij het inperken van de schadevergoeding die het IMG uitkeert, invloed uitoefent op het beleid van het IMG.

Tegelijkertijd constateren we dat het IMG inderdaad over vergaande bevoegdheden beschikt die het invult met een grote mate van onafhankelijkheid. Het IMG bepaalt op basis van wetenschappelijke inzichten en binnen de gestelde kaders, de criteria voor schadevergoeding en past die vervolgens zelf toe (vaak via de inzet van onafhankelijke deskundigen die echter wel op basis van instructies van het IMG te werk gaan). Dat vraagt om stevige verantwoording over de manier waarop het IMG deze taak invult.

Dat er geen sprake kan zijn van verticale, hiërarchische, sturing, maakt de noodzaak voor meer *horizontale* controlemechanismen echter alleen maar groter. Die kunnen voorzien in extra *checks and balances* richting het IMG en dragen bij aan het publieke vertrouwen in het instituut. De hierboven

⁴¹⁷ Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties van de Tweede Kamer (2021). ‘Klem tussen balie en beleid’, eindrapport.

genoemde dialoog is daar een voorbeeld van, maar ook de relatie tussen het IMG en zijn andere stakeholders kan steviger worden ingevuld, onder meer door de instelling van een maatschappelijke adviesraad.

Aanbeveling 4:

Stel een adviesraad voor het IMG samen, bestaand uit inwoners en maatschappelijke organisaties, die het IMG adviseren over de uitvoering van zijn taak en, met name, de mogelijkheden om daarin zoveel mogelijk recht te doen aan de menselijke maat.⁴¹⁸

Onderdeel van zijn onafhankelijkheid is dat het IMG beleid en criteria voor de beoordeling van schades moet ontwikkelen, gebaseerd op een inherent beperkte kennisbasis. De vraag welke schades op welke plekken in het gaswinningsgebied al dan niet toe te schrijven zijn aan bodembeweging is – ondanks het feit dat het IMG hiervoor gerenommeerde wetenschappelijke instellingen inschakelt – inmiddels veel bediscussieerd en omgeven met de nodige onzekerheid. Om bij te dragen aan het vertrouwen dat het IMG zijn beleid op de juiste manier vorm geeft en zich daar geen blinde vlekken voordoen, adviseren we om dit beleid periodiek extern te laten toetsen.

Aanbeveling 5:

Regel in de TwG dat er een periodieke *audit* of *review* plaatsvindt op het beleid van het IMG voor de inhoudelijke beoordeling van schades, door een gezaghebbende commissie met in ieder geval expertise op het gebied van seismiciteit en bouwkunde, het bestuursrecht en het civiele recht.

10.4 Opdracht aan het IMG

We eindigen dit overzicht van verbeterpunten voor de TwG met het meest fundamentele punt: de opdracht aan het IMG zoals de TwG die verwoordt.

We constateerden in de beantwoording van de onderzoeksvragen dat die opdracht in de kern neerkomt op het afwikkelen van de aansprakelijkheid van de exploitant (de NAM). Voor veel van de schades in het aardbevingsgebied, zeker de kleinere schades, maar ook bijvoorbeeld waardedaling van woningen, levert dit problemen op. Het IMG kan deze schades over het algemeen voortvarend afdoen, naar tevredenheid van gedupeerden. We zien ook dat de TwG de nodige ruimte biedt voor aan het IMG om zijn eigen werkwijzen in te richten – de TwG belemmert het IMG bijvoorbeeld niet om een nieuwe regeling op te zetten voor een nieuwe schadesoort.

Voor meervoudige en complexere schades, vooral daar waar sprake is van samenloop van schade en de noodzaak van versterking van woningen, zien we echter dat de opdracht aan het IMG om de aansprakelijkheid van de exploitant af te wikkelen minder doeltreffend functioneert, zeker als we bedenken dat dit op grond van de TwG ‘ruimhartig’, ‘voortvarend’ en met oog voor de menselijke maat moet gebeuren. De belangrijkste reden daarvoor is dat het IMG op grond van de TwG voor *iedere* schade aan een woning de omvang van de aansprakelijkheid moet vaststellen. Dat leidt tot

⁴¹⁸ Dit is in lijn met de aanbevelingen uit het promotieonderzoek van Kuipers (2021), die ‘participatie’ en de daarbij behorende inspraakmogelijkheden als een van de kernprincipes voor ‘vertrouwenwekkend schadebeleid’ beschouwt (G.M. Kuipers (2021). Beschadigd vertrouwen – Vertrouwenwekkend schadebeleid na door de overheid gefaciliteerde schade. Deventer: Wolters Kluwer).

soms vuistdikke schaderapporten met per schade een beoordeling van de oorzaak. Het opstellen daarvan, en het doorlopen van de verdere procedure, gaat gepaard met doorgaans duizenden euro's aan uitvoeringskosten. Het meer gestandaardiseerd of op eenvoudigere manier afhandelen van deze schades verhoudt zich moeizaam tot de kaders van het civiele aansprakelijkheidsrecht, waarin de mogelijkheden voor standaardisatie of vereenvoudiging beperkt zijn – zeker voor complexere, onderling moeilijk vergelijkbare schadegevallen.

Inwoners die het niet eens zijn met schaderapporten, kunnen verwikkeld raken in langlopende (juridische) procedures tegen het IMG. Daarbij moet het IMG zich op grond van zijn opdracht inspannen om te bewijzen dat bepaalde schades *niet* door gaswinning zijn veroorzaakt, waardoor burgers een overheidsorgaan tegenover zich vinden dat de indruk wekt tot het uiterste te gaan om schade niet te hoeven vergoeden. Daarbij laten we nog ingewikkeldere gevallen, zoals woningen of bedrijfspanden met funderingsschade, of woningen die tegelijkertijd in een versterkingstraject meelopen, nog buiten beschouwing.

In een artikel over de hersteloperatie Toeslagen concludeert Scheltema⁴¹⁹ dat “het traditionele schadevergoedingsrecht geen goede basis” is voor compensatie van gedupeerden van de toeslagen-affaire. Hij onderbouwt dat door, onder meer, te stellen dat de overheid een “meeromvattende verantwoordelijkheid heeft dan het compenseren van de financiële schade die (...) is toegebracht.” Juist omdat ouders als gevolg van het overheidsfalen in een web van problemen verstrikt zijn geraakt (denk aan werkloosheid, psychische en andere gezondheidsklachten, uithuisplaatsing van kinderen, etc.) reikt de verantwoordelijkheid van de overheid verder dan het puur uitkeren van schadevergoeding. Scheltema concludeert dan ook: “Wat de ouders nodig hebben is een dienst of een persoon die alle aspecten van de compensatie kan adresseren en die op elkaar kan afstemmen. En die dus niet alleen voor financiële vergoedingen zorgt, maar ook andere overheidsinstellingen betreft bij de compensatie.”

Iets vergelijkbaars zien we in de Groningse context. Ook daar zijn er bewoners die als gevolg van de schade die gaswinning hen heeft berokkend, in een complex geheel van problematiek terecht zijn gekomen. En ook daar draagt de overheid een grote mate van verantwoordelijkheid voor het optreden van deze schade. Recent nog bleek uit onderzoek dat er mogelijk jaarlijks zestien inwoners van het gaswinningsgebied overlijden aan stress als gevolg van aardbevingen en de daaraan gerelateerde schade.⁴²⁰

Aanbeveling 6:

Heroverweeg de opdracht aan het IMG die in de TwG is verwoord. Daarbij is op hoofdlijnen een keuze mogelijk tussen de volgende ideaaltypen:

1. Handhaaf de opdracht aan het IMG in zijn huidige vorm

Het is mogelijk om de huidige opdracht aan het IMG intact te laten. Dit biedt de mogelijkheid om de kosten voor de schadeafhandeling zoveel mogelijk op de exploitant te verhalen. Daarbij moet wel worden geaccepteerd dat het civiele recht leidend blijft in de schadeafhandeling en de daarmee samenhangende knelpunten blijven bestaan. Met name burgers met meervoudige schadegevallen kunnen dan verstrikt blijven raken in complexe en langlopende procedures.

⁴¹⁹ M. Scheltema (2021). *Herijking hersteloperatie toeslagouders - voorbode van een nieuwe bestuurscultuur?* NTB, 23-12-2021.

⁴²⁰ <https://nos.nl/collectie/13902/artikel/2432133-meer-sterfgevallen-door-groningse-aardbevingsstress>.

2. Breid binnen het kader van de huidige opdracht aan het IMG de taken van het IMG uit

In deze optie blijft de opdracht aan het IMG in essentie overeind, maar krijgt het IMG een aantal aanvullende taken en daarbij behorende middelen om in schrijnende gevallen te kunnen helpen, buiten civielrechtelijke de kaders om. Het IMG komt dan een gedupeerde tegemoet, maar doet dat dan niet op basis van de aansprakelijkheid van de NAM. Het betreft hier een uit publieke middelen gefinancierde tegemoetkoming voor schrijnende gevallen. De inhoudelijke grondslag voor het toekennen van zo'n tegemoetkoming kan in dergelijke gevallen worden gevonden in een hardheidsclausule. De strekking van zo'n clausule is dat in gevallen waarin het toepasselijke recht tot evident onbillijke uitkomsten leidt, alsnog een tegemoetkoming wordt uitgekeerd. Deze hardheidsclausule is naar zijn aard van toepassing op een kleine groep uitzonderingsgevallen. Een voorbeeld van een taakuitbreiding binnen deze variant is de voorziene nieuwe taak om te kunnen voorzien in duurzaam herstel die het IMG op termijn krijgt (gefinancierd uit een andere bron dan bij de reguliere schadeafhandeling).⁴²¹ Een belangrijke kanttekening bij deze optie is echter dat het huidige paradigma in de basis overeind blijft en er daarmee een grens is aan de mogelijkheden voor verbetering.

3. Herijk de opdracht aan het IMG door het instellen van een publiek schadefonds, met meer mogelijkheden voor ruimhartige schadevergoeding

Een derde mogelijkheid is om de schadeafhandeling op een andere leest te schoeien. Dat kan bijvoorbeeld door toe te werken naar een publiek schadefonds⁴²², te beheren door het IMG. In dit scenario handelt het IMG niet langer de aansprakelijkheid van de exploitant af en is het dus niet langer gebonden aan de kaders van het civiele aansprakelijkheidsrecht. Het IMG krijgt een meer op het publiek belang gestoelde opdracht, gericht op het compenseren van gaswinningschade in brede zin en het bijdragen aan herstel van vertrouwen in het gaswinningsgebied. Hierbij hoeft niet langer voor alle schades te worden vastgesteld of er sprake is van aansprakelijkheid van de exploitant en kan het IMG op grond van andere criteria zijn beleid voor schadevergoeding vormgeven.

Dit model heeft een aantal potentiële voordelen. Zo kunnen de procedures voor schadeafhandeling worden vereenvoudigd. In het verlengde hiervan kan er makkelijker met gestandaardiseerde, ruimhartige vergoedingen worden gewerkt dan in de huidige constellatie. Daarnaast heeft het IMG meer mogelijkheden om schades duurzaam te herstellen en zo toekomstige schades te voorkomen. In vergelijking met de vorige optie 2 is het hierbij ook minder nodig om verschillende hulpconstructies in het leven te roepen waardoor ook een bredere groep bewoners adequaat kan worden bediend dan alleen de écht schrijnende situaties (zoals nu bijvoorbeeld via de commissie bijzondere situaties of het interventieteam gebeurt). Er kunnen ook kanttekeningen bij dit model worden geplaatst. De vraag is of via deze constructie de complexe zaken beter kunnen worden afgehandeld dan in het nu toepasselijke model, aangezien ook hier technische vragen over het bestaan en de omvang van aardbevingsnadeel naar voren kunnen komen. Een andere kanttekening bij deze optie is dat inwoners van het gaswinningsgebied worden geconfronteerd met

⁴²¹ Daarnaast heeft het IMG ook de commissie bijzondere situaties en het interventieteam (samen met de NCG). Deze hulpconstructies richten zich vooral op schrijnende situaties van gecombineerde problematiek (cbb) en samenloop versterking en schade (interventieteam).

⁴²² Zie bijvoorbeeld T. Kortmann (2020). *Van Instituut mijnbouwschade naar schadefonds bodembeweging Groningen*, Nederlands Juristenblad, 10 januari 2020.

wederom een wijziging van het regime voor schadeafhandeling. We schatten echter in dat de keuze om het IMG verantwoordelijk te maken voor het beheer van het schadefonds ervoor zorgt dat er toch sprake is van continuïteit in de schadeafhandeling.

Bij uitvoering van deze optie zullen verder, naast vragen over budgettering en looptijd, ook de voorwaarden voor het toekennen van een uitkering uit het fonds dienen te worden vastgesteld (wie krijgt, in welke gevallen een uitkering voor welke schade, en hoe wordt de hoogte daarvan vastgesteld?). Ook rijst de vraag naar de samenloop met de aansprakelijkheid van de exploitant. Van belang is dat ook in deze optie ervoor kan worden gezorgd dat de exploitant meebetaalt aan het schadefonds. Het verdient verder aanbeveling om in dit model in ieder geval het voor aanvragers gunstige bewijsregime zoals dat nu geldt onder het bewijsvermoeden als uitgangspunt te nemen.

In het kader van de heroverweging van de opdracht aan het IMG is de relatie tussen schadeafhandeling en de versterkingsoperatie ook een belangrijk aandachtspunt. De focus van onderhavige evaluatie ligt op schadeafhandeling op basis van de TwG. We hebben niet specifiek naar versterking gekeken. Tegelijkertijd blijkt uit dit onderzoek wel dat schadeafhandeling en versterking interacteren. Zo hebben we voorbeelden gezien van burgers die herstel van schade en/of onderhoud uitstellen omdat er nog geen duidelijkheid is over versterking, met als gevolg dat schades verergeren of dat er nieuwe schades optreden. Burgers hebben in dit verband behoefte aan een integrale aanpak c.q. één loket dat hun problematiek kan behandelen. Hoewel IMG en NCG de opdracht hebben om samen te werken, draagt een aantal verschillen tussen beide organisaties eraan bij dat dit inherent een lastige opgave is en integraliteit maar beperkt tot stand komt. De belangrijkste verschillen zijn die in sturing (IMG is een zbo, de NCG wordt mede aangestuurd door decentrale overheden) en werkprocessen (IMG is meer gericht op standaardisatie, NCG op maatwerk).

Aanbeveling 7:

Onderzoek – mede tegen de achtergrond van het wetsvoorstel waarin versterking steviger wordt verankerd in de TwG - de mogelijkheden om in het wettelijk kader de integraliteit tussen schadeafhandeling en versterking te vergroten.

/ Bijlagen

/ A Gesprekspartners interviews

Organisatie	Functie
Instituut Mijnbouwschade Groningen	Bestuursvoorzitter
	Bestuurslid
	Projectdirecteur
	Directeur Bestuurlijke en Juridische Zaken
	Controller
	Senior Communicatieadviseur Klantonderzoek
	Zaakbegeleiders
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat	Plaatsvervangend Secretaris-Generaal
	MT-lid Directie Bovengronds
	Wetgevingsjurist
	Eigenaarsadviseur
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Plv. Programmadirecteur Versterken en Perspectief
Nationaal Programma Groningen	Programmadirecteur
Nationaal Coördinator Groningen	Algemeen Directeur
	Teamleider Advies & Productontwikkeling
Staatstoezicht op de Mijnen	Inspecteur-Generaal
	Directeur Toezicht Gasnetten en Groningen
	Coördinator Toezicht Groningen
Nationale Ombudsman	Coördinator gaswinning en consulent gaswinning
Gemeente Midden-Groningen	Gemeentesecretaris
Gemeente Eemsdelta	Beleidsregisseur Programma Aardbevingen de Baas
	Programmadirecteur Aardbevingen Eemsdelta
Rechtshulpverlener	Advocaat
	Advocaat
Rijksuniversiteit Groningen	Hoogleraar Sociale Psychologie
Groninger Gasberaad	Voorzitter en bestuurslid
Stut en Steun	Voorzitter
Groninger Bodembeweging	Voorzitter

/ B Inhoud online vragenlijst

Introductie

Dank dat u wilt deelnemen aan deze vragenlijst. Deze vragenlijst wordt uitgezet bij het Groninger Panel voor de evaluatie van de Tijdelijke wet Groningen (TwG). Deze evaluatie wordt uitgevoerd door onderzoeksbureau Andersson Elffers Felix (AEF) en de Universiteit Utrecht. De resultaten van deze evaluatie worden openbaar gemaakt en aan de Tweede Kamer gestuurd.

De TwG regelt de afhandeling van schade als gevolg van gaswinning door het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG). Het IMG heeft de taak om schade af te handelen die is ontstaan als gevolg van gaswinning. Het IMG is niet betrokken bij de zogenaamde versterkingsoperatie.

De vragen in deze vragenlijst gaan over de afhandeling van schade, uw ervaringen daarmee en uw beeld van het IMG. Ook als u nog geen aanvraag bij het IMG heeft ingediend, zijn we benieuwd naar uw mening.

Sommige vragen zult u herkennen uit eerdere vragenlijsten van het Groninger Panel, omdat het onderwerp van dit onderzoek deels overlapt met de thema's van Gronings Perspectief. We stellen deze vragen om onderlinge vergelijkingen te kunnen maken en ontwikkelingen te kunnen volgen.

Leest u rustig de vragen en geef het antwoord dat het eerst bij u opkomt. Probeer alle vragen te beantwoorden. Als u het antwoord niet precies weet mag u een schatting geven.

Schade als gevolg van gaswinning

1) Hoe vaak heeft u schade als gevolg van gaswinning gehad in de afgelopen 10 jaar?

- ▶ Nooit => door naar vraag 10
- ▶ 1 keer
- ▶ 2 keer
- ▶ 3 keer
- ▶ 4 keer
- ▶ 5 - 10 keer
- ▶ Meer dan 10 keer

2) Hoe vaak heeft u schade als gevolg van gaswinning bij een instantie gemeld in de afgelopen 10 jaar?

- ▶ Nooit => door naar vraag 8
- ▶ 1 keer
- ▶ 2 keer
- ▶ 3 keer
- ▶ 4 keer
- ▶ 5 - 10 keer
- ▶ Meer dan 10 keer

Ervaring met instanties

3) Bij welke instantie(s) heeft u schade gemeld? (meerdere antwoorden mogelijk)

- ▶ De Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM)
- ▶ Centrum Veilig Wonen (CVW)

- ▶ Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen (TCMG)
- ▶ Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG)
- ▶ Weet ik niet
- ▶ Anders, namelijk [vul aan]

[Indien niet IMG aangevinkt – door naar vraag 7]

Gebruik van regelingen

[Indien IMG aangevinkt bij vraag 3]:

4) Voor welke van de volgende regelingen van het IMG heeft u een aanvraag gedaan? (meerdere antwoorden mogelijk)

- ▶ Schade aan gebouwen en objecten – maatwerkprocedure

Bij deze regeling wordt fysieke schade aan een gebouw vergoed nadat er door een deskundige een schadeopname is gedaan.

- ▶ Schade aan gebouwen en objecten – Vaste vergoeding

Dit is een eenmalige vergoeding van € 5.000 voor een eerste schademelding voor een gebouw. Dit is een vast bedrag dat alle schade aan het object vergoedt en afhandelt. Er vindt geen schadeopname door een deskundige plaats. De vergoeding is bedoeld voor de afhandeling van kleine, niet ingewikkelde schades.

- ▶ Immateriële schade

De vergoeding van immateriële schade heeft als doel verzachting en erkenning te bieden voor het leed en verdriet als gevolg van bevingen door gaswinning.

- ▶ Waardedulingsregeling

Eigenaren kunnen een vergoeding krijgen als hun woning minder waard is geworden doordat die woning in een gebied staat waar aardbevingen voorkomen.

- ▶ Herstel in natura

Deze regeling is bedoeld voor fysieke schade die moet worden hersteld. Het IMG geeft in deze regeling geen financiële vergoeding, maar laat de schade herstellen door een door het IMG geselecteerde aannemer.

- ▶ Overige schade

Het IMG vergoedt ook overige vormen van schade die hierboven niet genoemd zijn.

- ▶ Een andere regeling

5) Voor welke van deze aanvragen heeft u een vergoeding ontvangen?

[Respondenten krijgen hier alleen de regelingen te zien die ze bij vraag 4 hebben aangevinkt]

Antwoordopties: vergoeding ontvangen – geen vergoeding ontvangen – procedure loopt nog

- ▶ Schade aan gebouwen en objecten – maatwerkprocedure
- ▶ Schade aan gebouwen en objecten – Vaste vergoeding (€ 5.000)
- ▶ Immateriële schade
- ▶ Waardedulingsregeling
- ▶ Herstel in natura
- ▶ Overige schade
- ▶ Een andere aanvraag

6) Hoe tevreden bent u over de afhandeling van deze aanvragen door het IMG?
[Respondenten krijgen hier alleen de regelingen te zien die ze bij vraag 4 hebben aangevinkt]

1- De manier waarop mijn aanvraag is behandeld door het IMG

- Zeer ontevreden
- Ontevreden
- Niet tevreden/niet ontevreden
- Tevreden
- Zeer tevreden
- Weet ik niet

2 - Het resultaat van de behandeling van mijn aanvraag door het IMG

- Zeer ontevreden
- Ontevreden
- Niet tevreden/niet ontevreden
- Tevreden
- Zeer tevreden
- Weet ik niet

7) Sinds 2017 is het niet langer nodig dat gedupeerden zelf moeten bewijzen dat hun schade het gevolg is van gaswinning. Dit wordt de omkering van de bewijslast genoemd.

In hoeverre speelde dit een rol in uw keuze om een aanvraag in te dienen?

- Dit was sterk van invloed op mijn beslissing om een aanvraag in te dienen
- Dit was enigszins van invloed op mijn beslissing om een aanvraag in te dienen
- Dit was nauwelijks van invloed op mijn beslissing om een aanvraag in te dienen
- Dit was helemaal niet van invloed op mijn beslissing om een aanvraag in te dienen
- Dat weet ik niet
- Niet van toepassing: de omkering van de bewijslast bestond nog niet toen ik schade meldde

[Respondenten doorgestuurd naar vraag 10]

8) U heeft schade door gaswinning gehad maar deze niet gemeld bij instanties. Heeft deze schade zich voorgedaan na 1 juli 2020?

- Ja
- Nee [=> door naar vraag 10]
- Weet ik niet [=> door naar vraag 10]

9) Wat waren voor u redenen om deze schade niet te melden bij het IMG? [meerdere antwoorden mogelijk]

- Ik vond het te veel werk / rompslomp
- Ik had geen vertrouwen in (de afhandeling door) het IMG
- De schade was niet ernstig genoeg
- Ik twijfel of de schade is veroorzaakt als gevolg van gaswinning
- Ik heb (nog) geen tijd gehad
- Ik zit nog in andere procedures
- Anders

Als u dat wilt, kunt u uw antwoorden op deze stellingen hieronder toelichten.

[Kader voor toelichting]

Beeld van het IMG (stellingen – 5-puntsschaal van Helemaal eens tot helemaal niet eens, inclusief optie ‘weet ik niet’)

10) We zijn benieuwd naar uw bekendheid met het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG) en de mate waarin u het IMG als toegankelijk ervaart. Geeft u alstublieft aan in welke mate u het eens bent met de volgende stellingen over het IMG

- ▶ Ik ben bekend met het IMG.
- ▶ Ik weet wat het IMG doet.
- ▶ Ik weet waarvoor je bij het IMG terecht kunt.
- ▶ Je kunt voor alle soorten geleden schade een aanvraag indienen bij het IMG.
- ▶ Als ik een (nieuw) schadegeval zou hebben, dan zou ik een aanvraag indienen bij het IMG.

11) Geeft u alstublieft aan in welke mate u het eens bent met de volgende stellingen over het IMG

- ▶ Ik heb vertrouwen in het IMG.
- ▶ Het IMG is goed bereikbaar als je een vraag hebt of schade wil melden.
- ▶ Het IMG werkt klantvriendelijk.
- ▶ Het IMG werkt onafhankelijk van de Rijksoverheid
- ▶ Het IMG werkt onafhankelijk van de NAM
- ▶ Het IMG werkt goed samen met andere instanties, zoals de Nationaal Coördinator Groningen.

Als u dat wilt, kunt u uw antwoorden op deze stellingen hieronder toelichten.

[Kader voor toelichting]

Beeld van compensatie van schade door IMG (stellingen – 5-puntsschaal – helemaal eens tot helemaal oneens, inclusief optie ‘weet ik niet’)

12) Geeft u alstublieft aan in welke mate u het eens bent met de volgende stellingen over het IMG

- ▶ De voorwaarden van het IMG voor schadevergoeding zijn voor mij duidelijk en begrijpelijk
- ▶ Het IMG compenseert schade rechtvaardig
- ▶ Het IMG compenseert schade ruimhartig
- ▶ Het IMG compenseert schade snel
- ▶ Het IMG compenseert schade met oog voor de menselijke maat

▶ Als u dat wilt, kunt u uw antwoorden op deze stellingen hieronder toelichten.

▶ [Kader voor toelichting]

13) Geeft u alstublieft aan in welke mate u het eens bent met de volgende stellingen over het IMG

- ▶ ... u serieus neemt
- ▶ ... naar u luistert
- ▶ ... zijn best doet om uw situatie te begrijpen
- ▶ ... zich inzet om uw situatie te verbeteren
- ▶ ... u vertrouwt

Als u dat wilt, kunt u uw antwoorden op deze stellingen hieronder toelichten.

[Kader voor toelichting]

Vergelijking met voorgaande periode (stellingen – 5-puntsschaal)

14) Geeft u alstublieft aan in welke mate u het eens bent met de volgende stellingen over het IMG

- ▶ De afhandeling van schade is verbeterd sinds het IMG bestaat.
- ▶ Het is belangrijk dat burgers niet meer bij de NAM hoeven aan te kloppen voor schadevergoeding.

Wilt u uw antwoord hieronder toelichten? In welke opzichten is de schadeafhandeling volgens u verbeterd (of juist niet)? Wat gaat er volgens u beter of juist slechter?

[Kader voor toelichting]

[Afsluiting vragenlijst – dank voor uw medewerking]

/ C IMG bezien door de ogen van bewoners: een analyse van panelgegevens van Gronings Perspectief

Auteurs: Babet Kanis, Marjolein Boendermaker, Sanne Berends, & Michel Dückers, Onderzoeksteam Gronings Perspectief, Rijksuniversiteit Groningen, juni 2022

C.1 Over deze bijlage

Deze bijlage is opgesteld door de onderzoeksgroep Gronings Perspectief (www.groningsperspectief.nl) op verzoek van Andersson Elffers Felix (AEF). De begeleidingscommissie van Gronings Perspectief heeft toestemming verleend om hiervoor gegevens te analyseren van meerdere panelmetingen waarin bewoners van de provincie is gevraagd naar opvattingen over het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG).

Gebruik is gemaakt van vragenlijstgegevens uit metingen van juni 2018 tot en met april 2022. Meer informatie over de methode, gebruikte vragenlijst zijn beschreven in het rapport van Gronings Perspectief over de stand van zaken in 2021 uit januari 2022.⁴²³

De huidige bijlage bevat vier paragrafen met gegevens die deels niet eerder zijn verschenen. Het gaat om metingen van verschillende opvattingen van bewoners over IMG (paragraaf 1), vertrouwen in twee relevante ontwikkelingen: wijziging van de Tijdelijke Wet Groningen en de zogenoemde Waardedalingregeling van IMG (paragraaf 2) en een analyse van factoren die samenhangen met het vertrouwen in IMG (paragraaf 3). Tot slot, AEF heeft gevraagd om geaggregeerde data te delen om deelnemers niet onnodig te belasten en om eigen metingen zo goed mogelijk te kunnen laten voortbouwen op metingen van Gronings Perspectief (paragraaf 4). Hier zijn tevens gegevens meegenomen van een nieuwe meting van Gronings Perspectief uit april 2022 waarvan de overige resultaten pas later in rapportvorm zullen verschijnen. Het gaat om de meest recente meting van vertrouwen in IMG.

Gegevens in deze bijlage mogen worden gebruikt mits voorzien van een bronvermelding.

⁴²³ Stroebe K, Kanis B, Boendermaker M, De Jong M, Dückers M (2022). De psychosociale impact van schade en versterking: Stand van zaken 2021. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

C.2 Ervaren vertrouwen vanuit IMG in april 2021

In de vragenlijst van april 2021 hebben de onderzoekers van Gronings Perspectief bewoners gevraagd in hoeverre zij vertrouwen vanuit IMG ervaren. De resultaten zijn nog niet opgenomen in een rapport van Gronings Perspectief en worden hier kort besproken. Het waargenomen vertrouwen is gemeten met de volgende vragen:

In hoeverre heeft u op dit moment het gevoel dat het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG)...

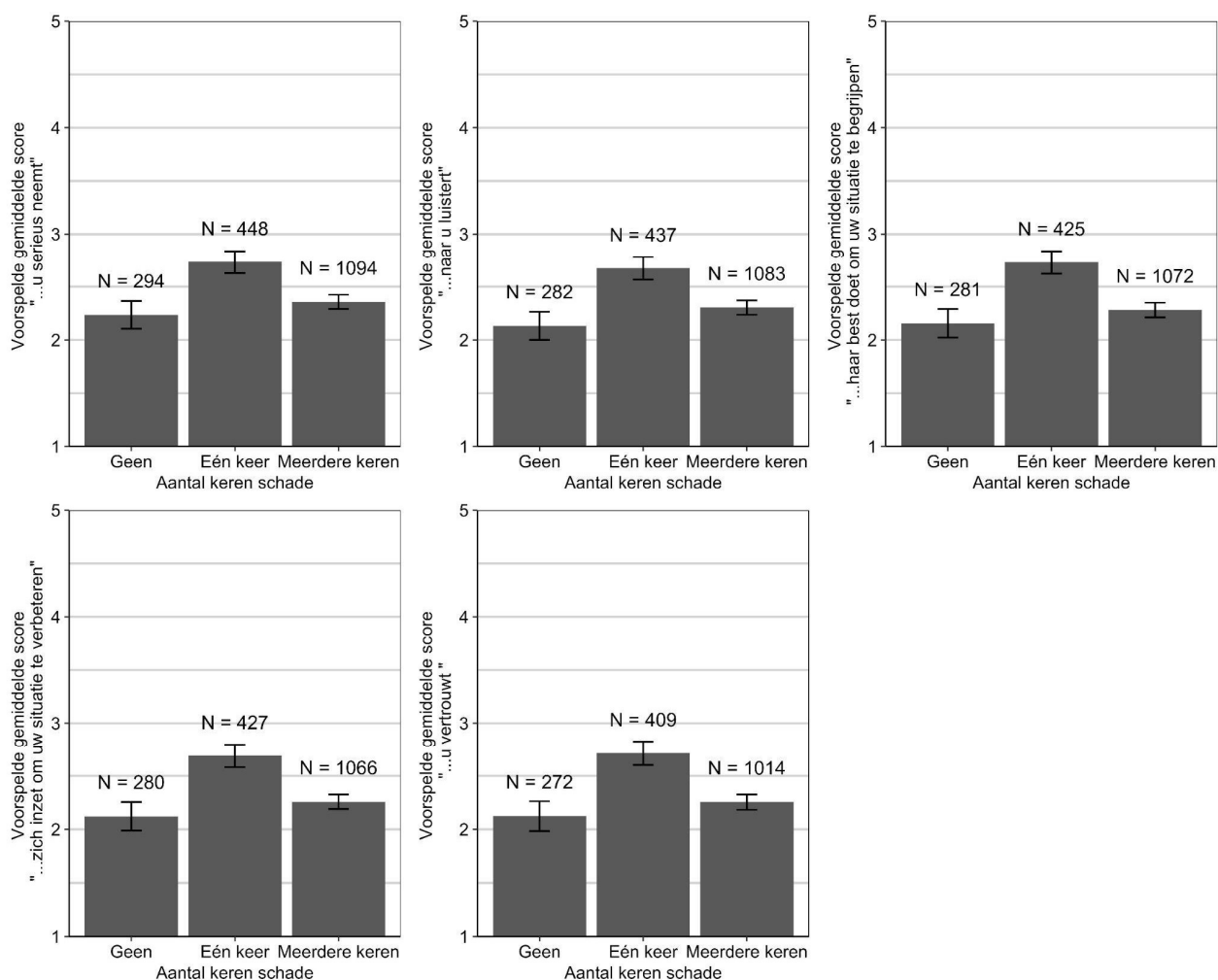
- ▶ ... u serieus neemt
- ▶ ... naar u luistert
- ▶ ... haar best doet om uw situatie te begrijpen
- ▶ ... zich inzet om uw situatie te verbeteren
- ▶ ... u vertrouwt

Respondenten konden op een schaal van 1 tot 5 aangeven in hoeverre ze dit gevoel hadden (1 = helemaal niet; 5 = heel erg). Bij de analyse van dit soort vragen maken de onderzoekers van Gronings Perspectief een onderscheid in de mate van schade die een respondent meemaakt: geen, één keer of meerdere keren. Deze werkwijze hanteren we ook hier, aangezien gemiddelde scores van de totale groep respondenten in het geval van IMG lastig te interpreteren zijn: bewoners zonder schade hebben waarschijnlijk (veel) minder ervaring met IMG dan de andere groepen. In de vragenlijstgegevens is te zien dat deze groep relatief vaak 'weet ik niet/n.v.t.' invult. In de grafiek is de groep zonder schade niettemin opgenomen, omdat het wel relevant kan zijn om te weten hoeveel vertrouwen bewoners zonder schade-ervaring ervaren van IMG. Mensen die 'weet ik niet/n.v.t.' hebben ingevuld zijn buiten beschouwing gelaten.

Zoals gebruikelijk wordt in de analyse gecontroleerd voor leeftijd, geslacht en opleidingsniveau. Bij de gemiddelden die in deze bijlage worden gerapporteerd wordt dus rekening gehouden met deze controlevariabelen.

We zien in Figuur C.1 bij alle vijf bovenstaande vragen ongeveer hetzelfde patroon: mensen met meervoudige schade ervaren minder vertrouwen van IMG dan mensen met enkelvoudige schade. De hoogte van de scores verschilt niet wezenlijk tussen de groepen. Opvallend is verder dat alle groepen gemiddeld onder het midden van de schaal (3 op een schaal van 1 tot 5) vallen en dus over het algemeen weinig vertrouwen van IMG ervaren.

Figuur C.1: Voorspelde gemiddelde scores op items over waargenomen vertrouwen van IMG in bewoners, met 95%-betrouwbaarheidsintervallen.



C.3 Verwachtingen maatschappelijke ontwikkelingen

In de vragenlijst van april 2021 hebben de onderzoeker tevens vragen gesteld over maatschappelijke ontwikkelingen, waarvan er twee in het kader van het onderzoek van AEF interessant zijn:

Verwacht u dat deze ontwikkelingen in de toekomst positieve of negatieve gevolgen voor bewoners in het gaswinningsgebied zullen hebben?

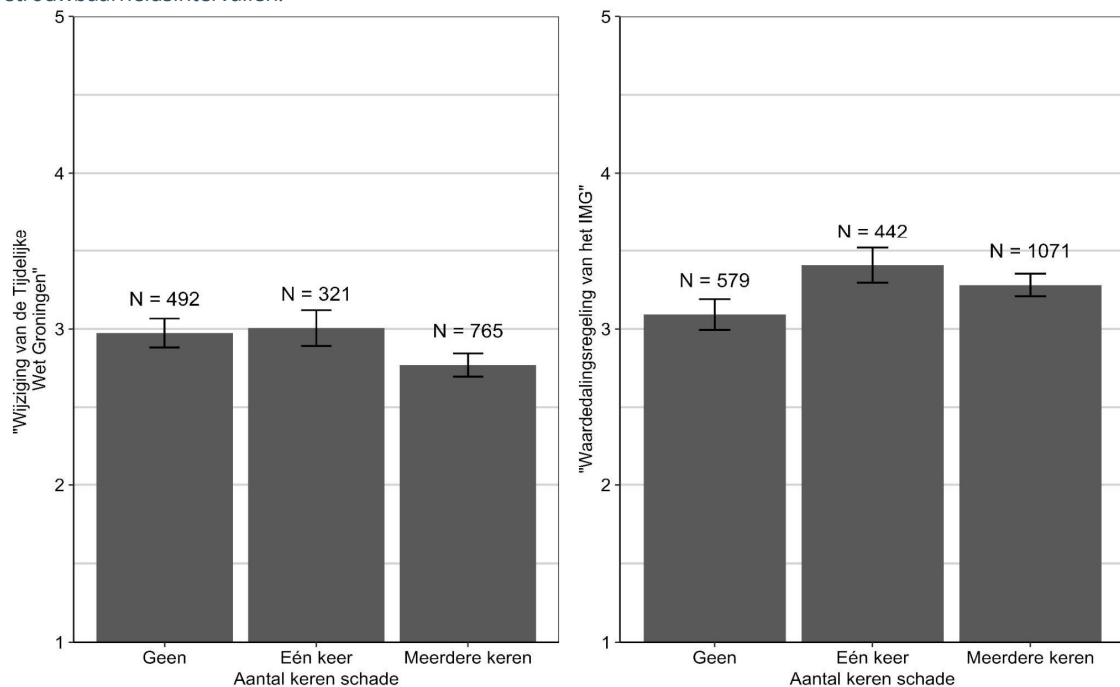
- ▶ *Wijziging van de Tijdelijke Wet Groningen*
- ▶ *Waardedalingsregeling van het IMG*

Uit de analyse van de vragenlijstgegevens blijkt dat de verwachtingen over de twee ontwikkelingen niet geheel overeenkomen. De waardedalingsregeling van het IMG wordt gemiddeld iets positiever beoordeeld dan de wijziging van de Tijdelijke Wet Groningen (zie Figuur C.2). Dit verschil is statistisch significant.

Daarnaast zien we verschillen tussen de schadegroepen. Respondenten met meervoudige schade hebben significant minder positieve verwachtingen van de wijziging van de Tijdelijke Wet Groningen dan respondenten zonder schade.

Bij de waardedalingsregeling is het tegenovergestelde zichtbaar: zowel respondenten met enkelvoudige schade als respondenten met meervoudige schade hebben gemiddeld meer positieve verwachtingen over de waardedalingsregeling van IMG dan respondenten zonder schade. Dit verschil is groter bij respondenten met één keer schade.

Figuur C.2: Voorspelde gemiddelde scores op verwachte positieve gevolgen van de ontwikkelingen, met 95%-betrouwbaarheidsintervallen.



De gemiddelden per schadegroep worden weergegeven in Figuur C.2. Als we kijken naar hoe deze gemiddelden tot stand komen, zien we een genuanceerder verhaal.

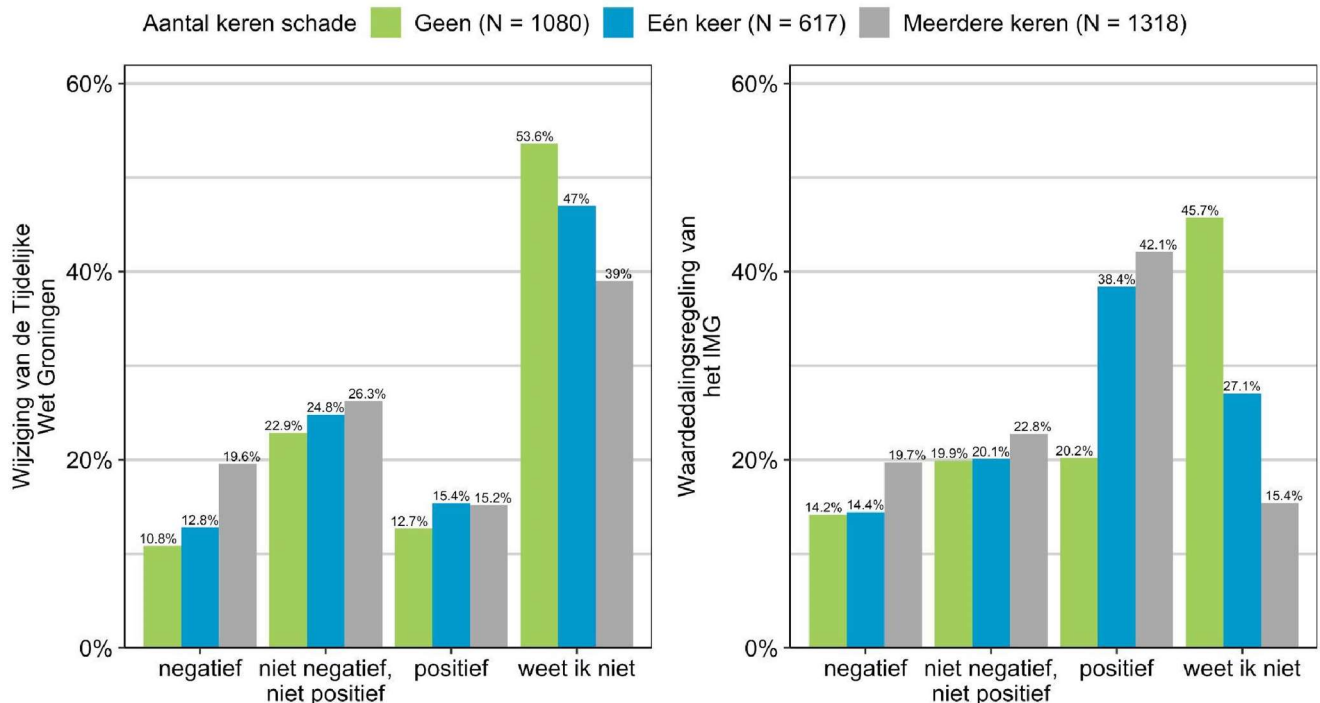
Ten eerste laat Figuur C.3 duidelijk zien dat in het geval van de tijdelijke wet Groningen veel respondenten niet weten welke gevolgen ze van deze ontwikkeling verwachten (53,6% van respondenten zonder schade; 39,0% van mensen met meervoudige schade). Deze percentages liggen lager bij de waardedalingsregeling van IMG (respectievelijk 45,7% en 15,4%). Toch zijn al deze percentages opvallend hoog. Ter vergelijking: slechts 0,50% van de respondenten met meervoudige schade vult 'weet ik niet' in bij de vraag over ervaren veiligheid in de meting van april 2022.

Onder de respondenten die wel een verwachting hebben van de gevolgen zijn ook interessante patronen te zien. Figuur C.3 illustreert dat in het geval van de Tijdelijke Wet Groningen een relatief grotere groep respondenten niet uitgesproken positief of negatief is. Wel zien we dat respondenten met meervoudige schade vaker negatief dan positief zijn, en dat respondenten met enkelvoudige schade vaker positief dan negatief zijn.

Bij de waardedalingsregeling van IMG valt op dat in alle schadegroepen meer respondenten positief dan negatief oordelen. Onder mensen zonder schade zijn de verwachtingen over de regeling vrij

evenredig verdeeld, maar onder mensen met schade is de verdeling duidelijk: slechts 14,4% van mensen met enkelvoudige schade is negatief terwijl 38,4% positief is. Onder respondenten met meervoudige schade is 19,7% negatief en 42,1% positief.

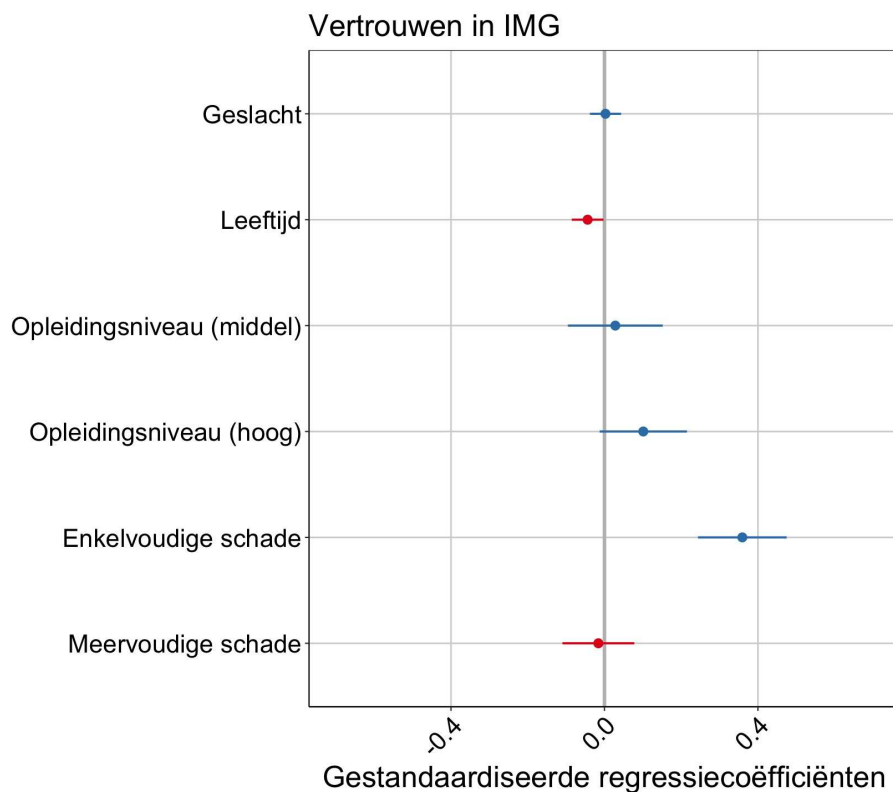
Figuur C.3: Het percentage respondenten (berekend per schadegroep) dat positief of negatief is over ontwikkelingen.



C.4 Factoren die samenhangen met vertrouwen in IMG

Het onderzoeksteam van Gronings Perspectief voert vrijwel alle analyses uit rekening houdend met geslacht, leeftijd en opleidingsniveau. In deze paragraaf maken we visueel hoe deze controlevariabelen samenhangen met vertrouwen in IMG. Figuur C.4 bevat resultaten van een statistisch model waarin we vertrouwen in IMG voorspellen voor twee schadegroepen en onze 'standaard' controlevariabelen leeftijd, geslacht en opleidingsniveau. De gegevens zijn ontleend aan de meting van oktober 2021; de meting van april 2022 wordt beschreven in het nog te verschijnen rapport van Gronings Perspectief over de stand van zaken in 2022.

Figuur C.4: Gestandaardiseerde regressiecoëfficiënten van een model waarin vertrouwen in IMG wordt voorspeld door controlevariabelen en schadegroep, met 95%-betrouwbaarheidsintervallen.



Figuur C.4 vat samen dat geslacht en opleidingsniveau geen voorspellers zijn van vertrouwen in IMG. De invloed van leeftijd is net (statistisch) significant. Oudere respondenten hebben minder vertrouwen, maar dit effect is erg klein. De sterkste voorspeller in dit model is het hebben van enkelvoudige schade: de groep met enkelvoudige schade heeft meer vertrouwen dan de groep zonder schade.

C.5 Delen van geaggregeerde data

AEF heeft het onderzoeksteam van Gronings Perspectief gevraagd om geaggregeerde data te delen om deelnemers niet onnodig te belasten en om eigen metingen zo goed mogelijk te kunnen laten voortbouwen op metingen van Gronings Perspectief. Het onderzoeksteam deelt geen ruwe data van deelnemers aan onderzoeken. Wel is het mogelijk om geaggregeerde data, cijfers op het niveau van subgroepen, te delen. Tabel C.1 bevat gegevens voor drie schadegroepen die nodig zijn om de figuren die Gronings Perspectief heeft gerapporteerd¹ te reproduceren. In deze tabel zijn tevens gegevens opgenomen van een nieuwe meting van Gronings Perspectief uit april 2022 waarvan de resultaten pas later in rapportvorm zullen verschijnen. Het gaat om de meest recente meting van vertrouwen in IMG.

De gemiddelden in deze tabel zijn scores op de volgende vraag:

Hoeveel vertrouwen heeft u in de volgende instanties of personen?

- ▶ TCMG
- ▶ IMG
- ▶ CVW

Deelnemers konden antwoorden op een schaal van 1 (helemaal geen vertrouwen) tot 5 (heel veel vertrouwen). De gemiddelden, rekening houdend met controlevariabelen (leeftijd, geslacht en opleidingsniveau), zijn weergegeven in Tabel C.1. Vanaf eind 2019 is het vertrouwen in TCMG/IMG hoger onder respondenten met één keer schade vergeleken met geen schade of meerdere keren schade.

Tabel C.1: Gemiddelden van vertrouwen in verschillende instanties, rekening houdend met hoeveelheid schade en controlevariabelen (leeftijd, geslacht en opleidingsniveau), gedurende verschillende metingen van Gronings Perspectief, met 95%-betrouwbaarheidsintervallen.

Voorspelde gemiddelden		Ondergrens 95%-BHI	Bovengrens 95%-BHI	Hoeveelheid schade	Instantie	Datum meting (jaar, maand, dag)
2.436	2.331	2.542	Geen		TCMG	2018-06-20
2.449	2.326	2.571	Een keer		TCMG	2018-06-20
2.206	2.126	2.286	Meerdere keren		TCMG	2018-06-20
2.138	2.089	2.186	Geen		TCMG	2019-06-04
2.127	2.051	2.203	Een keer		TCMG	2019-06-04
2.010	1.962	2.059	Meerdere keren		TCMG	2019-06-04
2.199	2.148	2.250	Geen		TCMG	2019-09-28
2.270	2.192	2.347	Een keer		TCMG	2019-09-28
2.183	2.132	2.235	Meerdere keren		TCMG	2019-09-28
2.217	2.160	2.275	Geen		TCMG	2020-03-12
2.491	2.412	2.571	Een keer		TCMG	2020-03-12
2.231	2.177	2.285	Meerdere keren		TCMG	2020-03-12
2.234	2.176	2.292	Geen		IMG	2020-09-11
2.461	2.382	2.540	Een keer		IMG	2020-09-11
2.247	2.195	2.298	Meerdere keren		IMG	2020-09-11
2.284	2.214	2.354	Geen		IMG	2021-04-09
2.752	2.669	2.835	Een keer		IMG	2021-04-09
2.384	2.328	2.440	Meerdere keren		IMG	2021-04-09
2.237	2.167	2.307	Geen		IMG	2021-10-01
2.580	2.495	2.665	Een keer		IMG	2021-10-01
2.222	2.167	2.277	Meerdere keren		IMG	2021-10-01

Voorspelde gemiddelden		Ondergrens 95%-BHI	Bovengrens 95%-BHI	Hoeveelheid schade	Instantie	Datum meting (jaar, maand, dag)
2.203	2.113	2.294	Geen		IMG	2022-04-18
2.524	2.433	2.615	Een keer		IMG	2022-04-18
2.247	2.190	2.304	Meerdere keren		IMG	2022-04-18
2.325	2.257	2.393	Geen		CVW	2016-06-21
2.401	2.321	2.481	Een keer		CVW	2016-06-21
2.056	1.995	2.116	Meerdere keren		CVW	2016-06-21
2.460	2.359	2.562	Geen		CVW	2018-06-20
2.199	2.080	2.319	Een keer		CVW	2018-06-20
1.926	1.850	2.003	Meerdere keren		CVW	2018-06-20
2.114	2.068	2.159	Geen		CVW	2019-06-04
1.967	1.895	2.038	Een keer		CVW	2019-06-04
1.740	1.694	1.786	Meerdere keren		CVW	2019-06-04
2.220	2.171	2.269	Geen		CVW	2019-09-28
2.079	2.005	2.153	Een keer		CVW	2019-09-28
1.823	1.774	1.872	Meerdere keren		CVW	2019-09-28