



Laagdrempelige procedure aardbevingszaken Groningen

A.T. Marseille, H.E. Bröring en K.J. de Graaf

Vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en
Bestuurskunde, Rijksuniversiteit Groningen

Colofon

Raad voor de rechtspraak
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

Deze publicatie verschijnt in het kader van het wetenschappelijk onderzoeksprogramma van de Raad voor de rechtspraak. Uitgave daarvan betekent niet dat de inhoud het standpunt van de Raad voor de rechtspraak weergeeft.

Onderzoek in opdracht van de Raad voor de rechtspraak.

Vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde, Rijksuniversiteit Groningen

prof. mr. A.T. Marseille
prof. mr. H.E. Bröring
prof. mr. K.J. de Graaf

m.m.v.
D.M. Kromhout
D. Loonstra

Begeleidingscommissie;

Prof. mr. dr. R. H. de Bock
Advocaat generaal Hoge raad
Mr. E.J. van der Vinne
Voorzitter Arbiter bodembeweging
Mr. T.R. Hidma
Senior rechter rechtbank Overijssel
Dr. H.G.E. Verberk
wetenschappelijk adviseur Raad voor de rechtspraak

Groningen, 26 april 2018

De integrale tekst van dit rapport is gratis te downloaden van:

[www.rechtspraak.nl/Organisatie/
Raad-Voor-De-Rechtspraak](http://www.rechtspraak.nl/Organisatie/Raad-Voor-De-Rechtspraak)
Rubriek: wetenschappelijk onderzoek

Uitgever

Sdu Uitgevers bv, Den Haag

Vormgeving

Corps, Den Haag

Opmaak binnenwerk

LINE UP boek en media bv, Groningen

September 2018

© Staat der Nederlanden (Raad voor de rechtspraak) Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, in een voor anderen toegankelijk gegevensbestand worden opgeslagen of worden openbaar gemaakt zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de Raad voor de rechtspraak. De toestemming wordt hierbij verleend voor het verveelvoudigen, in een gegevensbestand toegankelijk maken of openbaar maken waarvoor geen geldelijke of andere tegenprestatie wordt gevraagd en ontvangen en waarbij deze uitgave als bron wordt vermeld.

In opdracht van de Raad voor de rechtspraak

Laagdrempelige procedure aardbevingszaken Groningen

Onderzoeksrapportage

Inhoudsopgave

Woord vooraf	6
Samenvatting	7
1 Inleiding	12
1.1 Schets van de problematiek	12
1.2 De rechter buiten spel	14
1.3 Onderzoek naar voorwaarden voor en vormgeving van geschilbeslechting; turbulentie	15
2 Vraagstelling	17
2.1 Hoofdvraag	17
2.2 Randvoorwaarden procedure	17
2.3 Vormgeving procedure	18
3 Onderzoek ter beantwoording van de vraagstelling	20
3.1 Inleiding	20
3.2 Dossieronderzoek naar de procedure bij de Arbiter Bodembeweging	20
3.3 Webenquête onder personen die een procedure bij de Arbiter Bodembeweging hebben gevolgd	21
3.4 Ontwerpen laagdrempelige (rechterlijke) geschilbeslechtingsprocedure aardbevingszaken	23
Beoordelingskader effectiviteit en laagdrempeligheid procedures	25
Onderzoek Arbiter Bodembeweging	30
5.1 De procedure bij de Arbiter Bodembeweging: context en karakterisering	30
5.1.1 Besluitvorming bij het Centrum Veilig Wonen (CVW) voorafgaand aan de procedure	30
5.1.2 Aantal procedures	31
5.1.3 De procedure bij de Arbiter Bodembeweging ⁵	33
5.2 Dossieronderzoek; observaties bij schouw en zitting van de Arbiter Bodembeweging	35
5.2.1 Inleiding	35
5.2.2 Uitkomst besluitvorming voorafgaand aan de procedure bij de Arbiter Bodembeweging	36
5.2.3 Verloop procedure Arbiter Bodembeweging	38
5.2.4 Uitkomst procedure Arbiter Bodembeweging	40
5.2.5 Tijdsduur procedure Arbiter Bodembeweging	42
5.2.6 Conclusie	42

5.3	Webenquête	43
5.3.1	Gegevensverzameling	43
5.3.2	Resultaten	44
5.3.3	Conclusie	62
5.4	Toetsing resultaten onderzoek naar de Arbiter Bodembeweging aan het beoordelingskader	63
5.4.1	Inleiding	63
5.4.2	Kenmerken vormgeving procedure	63
5.4.3	Beoordeling	66
Ontwikkeling van de schadeafhandeling		67
6.1	Inleiding	67
6.2	De governanceontwikkelingen van de afgelopen vijf en een half jaar	67
6.3	De bestuursrechtelijke weg	70
6.4	De Tijdelijke commissie: grondslag en status	72
6.5	Reikwijdte Protocol: vooral meldingen na 31 maart 2017 met betrekking tot fysieke schade	73
6.6	Inhoudelijk volgens het privaatrecht, procedureel volgens het bestuursrecht	75
6.7	Balans	76
Beoordeling laagdrempelig karakter geschilbeslechtsprocedures voor aardbevingsschade		77
7.1	Inleiding	77
7.2	Bezwaarprocedure bij de Tijdelijke commissie mijnbouwschade Groningen	79
7.3	Procedure bij de bestuursrechter	83
7.4	De civielrechtelijke procedure	86
7.4.1	Inleiding	86
7.4.2	Het toepasselijke civiele procesrecht	87
7.4.3	Art. 96 Rv: omgekeerde prorogatie	92
7.4.4	Conclusie	98
Conclusie		101
Bijlagen		107
I	Hoe kan de Rechtspraak een laagdrempelige procedure bieden voor aardbevingsschadezaken?	108
II	Webenquête Arbiter Bodembeweging	123

Woord vooraf

In dit rapport zijn de resultaten te vinden van het onderzoek dat wij tussen november 2017 en april 2018 in opdracht van de Raad voor de rechtspraak hebben verricht naar de mogelijkheid van een laagdrempelige procedure voor aardbevingsschadezaken in Groningen.

Bij de uitvoering van het onderzoek hebben wij geprofiteerd van de belangeloze medewerking van velen die betrokken zijn bij de aardbevingsschadeproblematiek. In de eerste plaats vermelden wij de 177 personen die hebben meegewerkt aan de web-enquête over hun ervaringen in de procedure bij de Arbiter Bodembeweging. Daarnaast noemen we de 18 deskundigen met wie wij hebben gesproken om ons inzicht in de problematiek en de mogelijke oplossingen daarvoor te verdiepen. Bijzondere dank verdient Roos van der Werf, manager van het team ondersteuning van de Arbiter Bodembeweging, die ons op vele momenten gedurende het onderzoek met raad en daad terzijde stond. Dat we de voor het onderzoek benodigde gegevens binnen relatief korte tijd hebben kunnen verzamelen, is met name aan haar te danken.

De begeleidingscommissie danken we voor de inspirerende discussies die we daar hebben kunnen voeren, Suzan Verberk, die namens de Raad voor de rechtspraak zitting had in de begeleidingscommissie, voor de zeer gedegen wijze waarop zij verschillende conceptversies van het rapport van commentaar voorzag, wat de kwaliteit van het uiteindelijke rapport zeer ten goed is gekomen.

Dank gaat ten slotte uit naar onze collega Marc Wever die behulpzaam was bij de meer technische aspecten van de vormgeving van de webenquête, en naar de twee student-assistenten die aan het onderzoek meewerkten, Dana Kromhout en Doreth Loonstra, die het leeuwendeel van het dossieronderzoek bij de Arbiter Bodembeweging voor hun rekening hebben genomen, en meer dan dat.

Groningen, 26 april 2018

Bert Marseille, Herman Bröring en Kars de Graaf

Samenvatting

Aanleiding, vraagstelling en aanpak

De problematiek van de mijnbouwschade in Groningen betreft drie deelonderwerpen: de omvang van de gaswinning, de schadeafhandeling en de versterkingsopgave. Dit rapport gaat over de schadeafhandeling. Over de periode van augustus 2012 (beving te Huizinge) tot januari 2018 (beving te Zeerijp) gaat het aantal schademeldingen richting de 80.000. Het gros van deze schademeldingen is tot tevredenheid van betrokkenen door de NAM, respectievelijk het Centrum Veilig Wonen (CVW) afgehandeld.

Maar er zijn ook zaken waar partijen zonder inschakeling van een derde er niet uitkomen. Voor deze categorie viel het op dat gedupeerden nauwelijks de weg naar de rechter wisten te vinden; ook niet na de instelling medio 2015 van de Aardbevingskamer van de Rechtbank Noord-Nederland. Daar staat tegenover dat de rechtbank een aantal principiële uitspraken heeft gedaan, onder meer over aansprakelijkheid van EBN en de Staat, waardevermindering, inkomensschade en immateriële schade. Duidelijk aantrekkelijker voor gedupeerden dan de rechter bleek de Arbiter Bodembeweging te zijn, die in mei 2016 zijn werkzaamheden aanving. Zo zijn volgens cijfers van het CVW onder het oude schadeprotocol, dat liep tot 31 maart 2017 12.00 uur, 1.775 zaken aangemeld bij de Arbiter Bodembeweging.

Tegen deze achtergrond, en in het bijzonder in aanmerking genomen het zeer geringe aantal zaken dat de rechter heeft bereikt, is in opdracht van de Raad voor de rechtspraak onderzoek verricht naar de vraag *aan welke voorwaarden moet worden voldaan om te voorzien in een snelle en laagdrempelige procedure voor geschilbeslechting in mijnbouwschadezaken en hoe deze procedure het beste kan worden vormgegeven*. Ter beantwoording van deze vraag is niet alleen een evaluatie verricht van de procedure bij de Arbiter Bodembeweging, maar is ook gekeken naar de mogelijkheden van een snelle en laagdrempelige procedure bij de rechter. Het verrichte onderzoek naar de procedure bij de Arbiter Bodembeweging heeft vooral het

karakter van empirisch onderzoek, waarbij dossieronderzoek is verricht en een web-enquête is gehouden. Het onderzoek naar de mogelijkheden van een snelle, laagdrempelige en effectieve procedure bij de rechter is verricht op basis van interviews en bestudering van wetgeving en literatuur.

Voor de start van het onderzoek waren er reeds indicaties dat de privaatrechtelijke schadeafhandeling zou worden vervangen door een publiekrechtelijk stelsel. Op 31 januari 2018 nam de minister van Economische Zaken en Klimaat het Besluit mijnbouwschade Groningen, met het bijbehorende Protocol mijnbouwschade Groningen. Het betreft beleidsregels die op 19 maart 2018 in werking traden. In het onderzoek is uiteraard ook aandacht besteed aan dit besluit en protocol.

Arbiter Bodembeweging

De instelling van de Arbiter Bodembeweging berust op de op 1 november 2016 gesloten samenwerkingsovereenkomst tussen de NAM, de minister en de Nationaal Coördinator Groningen. De procedure is een privaatrechtelijke procedure die in plaats van of voorafgaand aan een procedure bij de civiele rechter kon worden aangespannen. Zij betreft uitsluitend (fysieke) schade aan gebouwen. De Arbiter Bodembeweging is geen 'echte' arbiter in de zin van art. 1020 Rv, maar een instantie die advies uitbrengt in een geschil tussen de NAM en een wederpartij over fysieke schade, waarbij de NAM heeft verklaard zich in beginsel gebonden te achten aan de uitspraak.

Uit de webenquête onder 177 personen die een procedure bij de Arbiter Bodembeweging hebben gevolgd, blijkt dat voor de stap naar de Arbiter Bodembeweging in veel gevallen niet een hele bewuste afweging is gemaakt tussen de keuze voor de Arbiter Bodembeweging of de rechter. De claimanten deden dat dan omdat ze de Arbiter Bodembeweging als een logische volgende stap beschouwden wanneer met NAM/CVW geen overeenstemming was bereikt; zij plachten niet te denken aan een eventuele procedure bij de rechter. De groep die wel bewust naar de Arbiter Bodembeweging stapte, deed dat omdat men de procedure bij deze instantie inschatte als relatief snel, laagdrempelig en effectief.

De claimanten die een procedure bij de Arbiter Bodembeweging hebben gevolgd, onderschrijven in hoge mate de toegankelijkheid van de procedure (waaraan voor hen geen kosten zijn verbonden), het informele karakter en de betrokken opstelling van de Arbiter Bodembeweging (die met name bij de gebruikelijke schouw naar voren komt).

Als minpunt is opgemerkt dat in een aantal gevallen met de uitspraak van de Arbiter Bodembeweging het geschil niet wordt beëindigd. Dit komt omdat deze uitspraak doorgaans beperkt blijft tot een oordeel over de aansprakelijkheid in verband met causaliteit. Geschillen over het schadebedrag kunnen dan blijven voortduren. Hiermee is gezegd dat de procedure bij de Arbiter Bodembeweging in hoge mate het karakter heeft van een deelgeschillenprocedure.

Met de invoering van een publiek stelsel komt op termijn een eind aan de procedures bij de Arbiter Bodembeweging. De procedure blijft nog van betekenis voor reeds bij de Arbiter Bodembeweging aangemelde zaken. In deze zaken zal de Arbiter Bodembeweging nog uitspraak doen. Overigens biedt het Besluit mijnbouwschade Groningen personen die een procedure bij de Arbiter Bodembeweging hebben lopen de mogelijkheid om die te beëindigen en een aanvraag voor schadevergoeding bij de Commissie in te dienen. De Arbiter Bodembeweging had eind 2017 nog een werkvoorraad van ongeveer 1.300 zaken.¹

NAM

De ongeveer 6.000 schademeldingen die dateren van voor 31 maart 2017 en die nog niet in behandeling zijn genomen, zullen voor claims van maximaal € 25.000 door de NAM zelf worden afgehandeld, volgens planning vóór 1 juli 2018. De NAM zal in deze zaken de geclaimde schade vergoeden (ook schade waarvan niet duidelijk is geworden of deze door een aardbeving is veroorzaakt of verergerd) en heeft daarvoor € 50 miljoen uitgetrokken. Schadeclaims van meer dan € 25.000 worden door de NAM naar de Arbiter Bodembeweging doorgeschoven. Ook voor deze categorie zal de NAM in beginsel het oordeel van de Arbiter Bodembeweging volgen.

Tijdelijke commissie mijnbouwschade Groningen

In het publieke stelsel is het de minister van Economische Zaken en Klimaat die formeel de schadebeslissingen neemt. Diens bevoegdheid berust, als tijdelijke oplossing, op beleidsregels. Omdat het om presterend bestuur gaat en de publiekrechtelijke weg naast de privaatrechtelijke weg komt te staan en daarvan dus geen vervanging betekent, is deze constructie uit een oogpunt van legaliteit en gelet op onder meer jurisprudentie *Metroschade Rotterdam* en *Kromhout/Rijkswaterstaat* aanvaardbaar te achten.

In de praktijk zullen de schadebeslissingen in mandaat worden genomen door de Tijdelijke commissie mijnbouwschade Groningen, dat wil zeggen door de deelcommissie mijnbouwschade (primaire beschikkingen) en de deelcommissie bezwaar

1. NCG, *Kwartalrapportage oktober-december 2017*, p. 9.

(beschikkingen op bezwaar). De mandaatconstructie is mede ingegeven door de overweging dat, gezien de aard van de schadeproblematiek, de politiek op afstand dient te blijven.

In het kader van bezwaar is voor de Tijdelijke commissie advisering bezwaarschriften mijnbouwschade Groningen een rol weggelegd als onafhankelijke bezwaaradviescommissie in de zin van art. 7:13 Awb. Deze bezwaaradviescommissie neemt in belangrijke mate de functie van de Arbiter Bodembeweging over. De bezwaarschriftprocedure kan net als de procedure bij de Arbiter Bodembeweging als toegankelijk en informeel worden beschouwd. Het nadeel van het karakter van een deelgeschillenprocedure zal worden ondervangen door het gegeven dat bestuurlijke beslissingen over schadevergoeding tevens over het schadebedrag zullen gaan.

De Tijdelijke commissie mijnbouwschade Groningen begint op 19 maart 2018 met haar werkzaamheden. Er liggen op haar de zaken te wachten die in de periode vanaf 31 maart 2017 bij het CVW zijn aangemeld. Inmiddels gaat het naar schatting om zo'n 7.000 zaken.² De Tijdelijke commissie mijnbouwschade Groningen zal worden opgevolgd door een Instituut mijnbouwschade. Dit vergt een wettelijke regeling. Het ligt in de bedoeling dat het instituut over alle vormen van door mijnbouw veroorzaakte schade gaat oordelen.

Bestuursrechter

Tegen besluiten op bezwaar van de minister van Economische Zaken en Klimaat (dan wel in de toekomst het instituut mijnbouwschade) staat beroep open bij de Rechtbank Noord-Nederland (afdeling bestuursrecht) en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Volgens de onderzoekers is daarmee sprake van een snelle, laagdrempelige en effectieve procedure. Hierbij is van betekenis dat de bestuursrechter de bestuurlijke schadeafhandeling naar maatstaven van privaatrechtelijk aansprakelijkheidsrecht beoordeelt, zoals ook in het bij het Besluit mijnbouwschade Groningen behorende protocol staat vermeld.

Civiele rechter

In (niet definitief gesloten) zaken waarin de Arbiter Bodembeweging of de NAM een beslissing over schadevergoeding kan nemen of heeft genomen, staat een procedure open bij de civiele rechter. Ook is deze procedure mogelijk waar het gaat om andere schade dan fysieke schade aan gebouwen (en bepaalde bijkomende schade). Gedacht moet worden aan waardevermindering, inkomensschade en immateriële

2. NCG, Kwartaalrapportage oktober-december 2017, p. 4.

schade. Volgens de onderzoekers is de civiele procedure uit een oogpunt van snelheid, laagdrempeligheid en effectiviteit vatbaar voor verbetering.

Mede op basis van interviews worden de volgende suggesties gedaan: één loket (informatie- en verwijzingsvoorziening), verlaagd griffierecht, gebruik van een standaardformulier, eenvoudige betekening dagvaarding, beperking risico proceskosten (kosten deskundige, kosten wederpartij), eventueel met een apart fonds hiervoor, en toepassing van art. 96 Rv. Bij de toepassing van art. 96 Rv wordt aangetekend dat instemming van de wederpartij (NAM) is vereist. Voor het verlenen van instemming kan relevant zijn dat de mogelijkheid van hoger beroep en/of cassatie kan worden voorbehouden.

Tot slot

Ofschoon in het onderzoek een poging is gedaan om te berekenen hoeveel zaken er op de rechter afkomen (zie daarover bijlage 1), kan alleen met zekerheid worden gezegd dat de aantallen zeer onzeker zijn. Van invloed zal onder meer zijn hoe de Tijdelijke commissie mijnbouwschade Groningen omgaat met het causaliteitsvraagstuk. Uiteraard speelt ook het aantal nieuwe relatief zware aardbevingen een rol. In dit licht achten de onderzoekers het van het grootste belang dat gerekend kan worden op een flexibele inzet van rechters en hun medewerkers. Daarbij past volgens de onderzoekers geen scherpe afbakening tussen bestuursrecht en civiel recht, in aanmerking genomen dat voor de afdoening van de betrokken zaken zowel kennis van het civiele aansprakelijkheidsrecht als het bestuursprocesrecht nodig is.

Inleiding

1.1 Schets van de problematiek

Al meer dan 50 jaar vindt in Groningen gaswinning plaats. Groningen zelf ondervindt de negatieve gevolgen van de aardgaswinning. De winning zorgt voor aardbevingen, waarvan de krachtigste tot nu toe (3,6 op de schaal van Richter) plaatsvond te Huizinge op 16 augustus 2012. De beving te Zeerijp op 8 januari dit jaar (3,4 op de schaal van Richter) was nauwelijks minder krachtig. Aardbevingen hebben – direct – vooral fysieke schade aan bouwwerken tot gevolg en – indirect – een groot aantal uiteenlopende negatieve consequenties voor degenen die wonen en werken in het gebied waar ze zich voordoen. Op dit moment spelen onder meer waardedaling van onroerend goed, inkomensschade en gezondheidsklachten. In de (nabije) toekomst zal daarnaast de zogeheten versterkingsoperatie, die ervoor moet zorgen dat elk bouwwerk in het aardbevingsgebied voldoende aardbevingsbestendig is, onvermijdelijk een grote impact hebben op de leefbaarheid in Groningen.

Na de aardbeving te Huizinge op 16 augustus 2012 is er een stroom schademeldingen op gang gekomen. Deze werden aanvankelijk door de NAM zelf afgehandeld per 5 januari 2015 door het Centrum Veilig Wonen (CVW, de uitvoeringsorganisatie die op contractbasis werkzaam is voor de NAM). Ook is op basis van afspraken tussen de NAM en de minister van Economische Zaken en Klimaat een instantie in het leven geroepen, de Arbiter Bodembeweging, aan wie gedupeerden hun geschil met de NAM over fysieke schade aan bouwwerken kunnen voorleggen.

De Arbiter Bodembeweging is een onafhankelijke adviseur inzake geschillen over aardbevingschade ten gevolge van de gaswinning in Groningen. Aan de Arbiter Bodembeweging konden geschillen worden voorgelegd over de schadebeoordeling door het CVW. Blijkens het 'Reglement Arbiter aardbevingschade' kon de Arbiter

Bodembeweging worden benaderd bij geschillen over het onderzoek naar, de oorzaak van en/of de herstellkosten van de schade aan een gebouw van de eigenaar, of als een eigenaar het niet eens is met het aanbod voor schadeherstel door het CVW. Al doet de naam anders vermoeden, de Arbiter Bodembeweging is geen arbiter in de zin van art. 1020 Rv. Dat betekent dat als iemand die een procedure bij de Arbiter Bodembeweging is gestart het niet eens is met diens uitspraak en een procedure bij de civiele rechter begint, de rechter zich niet op een of andere wijze beperkt hoeft te voelen door de daaraan voorafgegane procedure bij de Arbiter Bodembeweging. Bijzonder aan de procedure is daarnaast dat de NAM heeft verklaard zich in beginsel te houden aan de beslissing van de Arbiter Bodembeweging.¹

Teneinde de NAM verder op afstand van de schadeafhandeling te zetten, is de schadeafhandeling per 31 maart 2017 stopgezet in afwachting van een nieuwe organisatie en een nieuw protocol. Het nieuwe protocol is op 19 maart 2018 in werking getreden. Uit cijfers van de Nationaal Coördinator Groningen (NCG) komt het volgende algemene beeld van de schadeafhandeling naar voren.² Vanaf de start van de schadeafhandeling tot en met het derde kwartaal van 2017 zijn bij de NAM respectievelijk het CVW 79.061 schademeldingen gedaan. Van de in totaal 77.652 verzonden eerste-lijns rapportages zijn er 53.469 rapporten waarin schade wordt erkend en 24.183 rapporten waarin geen enkele schade wordt erkend. Van de afgesloten meldingen is na de eerste-lijns rapportage 47.120 keer en na de rapportage door een contra-expert (die de eigenaar, op kosten van de NAM, naar de schade kan laten kijken) nog eens 7.279 keer een akkoord bereikt.

Uit de cijfers van de NCG valt niet af te leiden in welk deel van de gevallen waarin de procedure bij het CVW niet leidt tot overeenstemming over de schadevergoeding, de gedupeerde zich tot de Arbiter Bodembeweging wendt. Uit de cijfers blijkt wel dat bij de Arbiter Bodembeweging sinds mei 2016 in totaal 2.010 zaken zijn binnengekomen.³ Daarnaast waren er op 31 december 2017 89 zogeheten complexe schades in behandeling (vanaf januari 2016 bij de NCG).⁴ In totaal zijn er 234 zogenoemde bijzondere situaties aangemeld (bij de Commissie Bijzondere Situaties); in 41 van deze situaties heeft de Commissie Bijzonder Situaties besloten de woning door de NAM te laten opkopen.⁵ Het gemiddelde rapportcijfer over het meldingsproces is een 7,9

1. Zie art. 20 van het Reglement Arbiter aardbevingsschade. Het eerste lid van die bepaling luidt: 'De Uitspraak is niet bindend voor de Eigenaar. Deze kan altijd beslissen om de zaak alsnog voor een inhoudelijke toetsing aan de rechter voor te leggen.' Het tweede lid luidt: 'De NAM houdt zich in beginsel aan de Uitspraak van de Arbiter Aardbevingsschade.'
2. NCG, *Kwartaalrapportage oktober-december 2017*, p. 4-5.
3. NCG, *Kwartaalrapportage oktober-december 2017*, p. 9.
4. NCG, *Kwartaalrapportage oktober-december 2017*, p. 9.
5. NCG, *Kwartaalrapportage oktober-december 2017*, p. 10.

(sinds 5 januari 2015).⁶ Over het bezoek van de expert (6,8) en het expertiserapport (6,1) is men in het algemeen het minst tevreden.⁷

Blijkens de halfjaarrapportage 2017 van de Onafhankelijk Raadsman kwamen in de eerste helft van 2017 107 klachten binnen over de schadeafhandeling en 20 klachten over de versterking. Er wordt relatief veel geklaagd over de communicatie en de afhandelingsduur; deze aspecten worden ongunstig beïnvloed door het grote personeelsverloop bij het CVW.⁸ Wat betreft het soort zaken neemt het aantal klachten over de herstelmethodiek toe, terwijl het aantal over de hoogte van het schadebedrag afneemt.⁹

1.2 De rechter buiten spel

In het licht van de (in absolute zin) grote aantallen schademeldingen en (volledige of gedeeltelijke) afwijzingen is het opmerkelijk dat de Rechtbank Noord-Nederland (aardbevingenkamer) tot nu toe slechts vijf zaken heeft behandeld.¹⁰ Daarentegen is het aantal zaken bij de Arbiter Bodembeweging, na een aarzelend begin, sterk gegroeid: volgens de cijfers van de NCG waren in de periode mei-december 2016 444 zaken aangemeld, terwijl het voor 2017 om 1.584 aangemelde zaken gaat.¹¹ Volgens de Onafhankelijk Raadsman heeft de populariteit van de Arbiter Bodembeweging te maken met het gegeven dat diens oordelen vaak gunstig voor de schademelder uitpakken.¹² De Onafhankelijke Raadsman veronderstelt dat een juridische (in plaats van technische) beoordeling, gebaseerd op een ruime – voor de schademelders gunstige – opvatting over de omkering van het bewijsvermoeden, hier van invloed is.¹³ De populariteit van de Arbiter Bodembeweging zal er voorts mee te maken hebben dat de procedure voor schademelders geen kosten met zich meebrengt en het gegeven dat het oordeel voor hen niet bindend is; na de procedure bij de Arbiter Bodembeweging is er de mogelijkheid naar de rechter te stappen. Maar ook de instelling van en taakvervulling door de Arbiter Bodembeweging kan het zeer geringe aantal zaken bij de rechter niet verklaren, in aanmerking genomen dat dit instituut pas per 1 mei 2016 aan de slag is gegaan.

6. Volgens NCG, *Kwartaalrapportage juli-september 2017*. Na de stopzetting van het oude schade-protocol (per 31 maart 2017) is geen tevredenheidsmeting meer verricht.

7. Inmiddels zijn maatregelen genomen om de kwaliteit van de schadeopneming en rapportage te verbeteren.

8. Onafhankelijk Raadsman, *Halfjaarrapportage 2017*, p. 2.

9. Idem, p. 14.

10. Volgens de Startnotitie.

11. NCG, *Kwartaalrapportage oktober-december 2017*, p. 10.

12. In verband met een juridische (in plaats van technische) beoordeling gebaseerd op een ruim opgevatte omkering van het bewijsvermoeden, aldus de Onafhankelijk Raadsman.

13. Deze omkering werd door de arbiters reeds vóór de invoering van art. 6:177a BW gehanteerd.

De grote terughoudendheid bij het aanspannen van juridische procedures is al meer-malen gesignaleerd.

‘Wanneer op bijeenkomsten mensen met bevingenschade werd gevraagd of zij een juridische procedure willen aanspannen, gaf de overgrote meerderheid te kennen daar enorm tegenop te zien. Genoemde belemmeringen zijn de duur, stress en (expertise- en proces)kosten van de procedure. Daarmee dient de vraag zich aan of mensen recht wordt gedaan, en hoe het zit met het fundamentele recht op toegang tot de rechter (‘access to the court’, art. 6 EVRM).’¹⁴

De grote terughoudendheid betreft met name individuele bewoners die afzien van het voeren van een procedure over hun zaak.¹⁵ De terughoudendheid is te verklaren aan de hand van de theorie over *one-shotters* (bewoners) en *repeat-players* (NAM/ Shell, EBN,¹⁶ Staat).¹⁷ Ook andere factoren kunnen van invloed zijn.¹⁸ Wel is een aantal principiële zaken gevoerd, zodat de rechtspraak voor een deel haar functie van rechtsvorming en het slaan van piketpalen kan vervullen. Een principiële zaak over bijvoorbeeld de reikwijdte van de omkering van het bewijsvermoeden (art. 6:177a BW) laat nog steeds op zich wachten.¹⁹ Dit, terwijl het burgerlijk procesrecht een speciale voorziening kent voor het snel krijgen van duidelijkheid (art. 392-394 Rv).

1.3 Onderzoek naar voorwaarden voor en vormgeving van geschilbeslechting; turbulentie

Dit onderzoek naar de mogelijke invulling van een *snelle en laagdrempelige procedure* voor de afdoening van aardbevingszaken in Groningen is gestart tegen de achtergrond van het zo goed als achterwege blijven van rechterlijke procedures

14. Herman Bröring & Jelle Roelfsema, ‘Aardbevingen en rechtsbedeling. De (on)mogelijkheden van governance als alternatief voor rechtspraak’, *NJB* 2015, p. 1746.
15. Ook de mensen die bij de WAG zijn aangesloten, zullen individuele procedures moeten voeren over hun (materiële of immateriële) schade in concreto. Het gaat overigens niet alleen om (individuele) bewoners: ook ondernemers ondervinden de problemen en zorgen van de mijnbouwschade. Zie ‘In Groningen beven ook bedrijven mee’, *Dagblad van het Noorden* 31 augustus 2017.
16. Energie Beheer Nederland B.V. is een onderneming die namens de Staat investeert in de opsporing, winning en opslag van gas en olie.
17. Waaraan niet in het minst de naam Marc Galanter is verbonden.
18. Denk bijvoorbeeld aan de beperkte rol van rechtsbijstandverzekeraars, aan de problematiek van opeenvolgende schades en aan de relatie met de versterkingsopgave.
19. Voor dergelijke zaken is, als gevolg van een in de Tweede Kamer aangenomen motie (Van Tongeren), wel € 200.000 gereserveerd, maar bij deze reservering blijft het.

over schade als gevolg van gaswinning. Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de Raad voor de rechtspraak.

Het onderzoek betreft vragen met betrekking tot de voorwaarden waaraan de snelle en laagdrempelige procedure voor de afdoening van aardbevingszaken in Groningen moet voldoen, alsmede vragen met betrekking tot de vormgeving van de procedure voor geschilbeslechting. Alvorens deze vragen te bespreken, verdient aandacht dat de context van het onderzoek turbulent is. Ten tijde van de start van het onderzoek, in november 2017, werd gesproken over een nieuwe organisatie, het instituut mijnbouwschade,²⁰ en een nieuw protocol voor de schadeafhandeling; verder stond de positie van de Arbiter Bodembeweging ter discussie, werd nagedacht over een keuze tussen een privaatrechtelijke dan wel een bestuursrechtelijke weg voor de afhandeling van schadeclaims²¹ en werd gediscussieerd over de vraag hoe beperkt of ruimhartig het aansprakelijkheidskader zou moeten zijn.²² Ten tijde van de afronding van het onderzoek had de minister inmiddels het Besluit mijnbouwschade Groningen genomen, waarin wordt voorzien in afhandeling van mijnbouwschade langs publiekrechtelijke weg door een Tijdelijke commissie mijnbouwschade Groningen.

20. Tot voor kort werd gesproken van de Onafhankelijke Commissie Schade (OCS). Zo nog in een – vertrouwelijke, maar via RTV Noord uitgelekte – versie van het nieuwe schadeprotocol. Zie <http://www.rtvnoord.nl/nieuws/179673/Ministerie-EZ-ligt-dwars-bij-onderhandelingen-over-schadeprotocol-update>.

21. Zie voor de hoofdopties H.E. Bröring, 'Lex in Gronings perspectief. Over mijnbouwschade, rechtsrelativisme en "de kloof" van Struycken: het antagonisme tussen administratie en volk' (opinie), *JBplus* 2017, p. 115.

22. Kiest het kabinet voor een eng aansprakelijkheidskader of is er tevens plaats voor de door de regio bepleite ruimhartigheid of wel *coulance* (over dit laatste Georgina Kuipers & Michiel Tjepkema, "'Publieke regie" in Groningen. Publiekrechtelijke schadeafhandeling en het vertrouwen in de overheid', *NJB* 2017, p. 2066-2067).

Vraagstelling

2.1 Hoofdvraag

In dit onderzoek staat de volgende vraag centraal:

Aan welke voorwaarden moet worden voldaan om te voorzien in een snelle en laagdrempelige procedure voor geschilbeslechting in mijnbouwschadezaken en hoe kan deze procedure het beste worden vormgegeven?

Het onderzoek beperkt zich tot de geschilbeslechting in de casus mijnbouwschade Groningen, met dien verstande dat wel wordt gekeken naar snelle en laagdrempelige procedures buiten de casus. Het onderzoek blijft voorts beperkt tot de schadeafhandeling. Dit betekent dat zaken met betrekking tot de versterking van bouwwerken buiten beschouwing blijven.

2.2 Randvoorwaarden procedure

De twee onderdelen van het onderzoek betreffen de randvoorwaarden waaraan de procedure moet voldoen en de vormgeving van de procedure van geschilbeslechting. Om zicht te krijgen op de randvoorwaarden kijken we naar de ervaringen en overwegingen van huiseigenaren die de procedure bij de Arbiter Bodembeweging hebben doorlopen. Met betrekking tot de randvoorwaarden beantwoorden we de volgende vragen:

1. Waarom is in het verleden door gedupeerden geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om een geschil schadeafhandeling voor te leggen aan de rechter?
2. Waaruit bestond de aanleiding van gedupeerden om een procedure te starten bij de Arbiter Bodembeweging en wat waren daarbij hun overwegingen?
3. Hoe tevreden zijn de gedupeerden die naar de Arbiter Bodembeweging zijn gegaan over de afhandeling van hun zaak door de arbitragevoorziening?
4. Wat verklaart de mate van tevredenheid over de afhandeling door de Arbiter Bodembeweging? Daarbij worden in elk geval de volgende variabelen meegenomen: snelheid, onafhankelijkheid, nabijheid arbiters, hoogte schadebedrag, aandacht voor problematiek, kosten procedure.
5. In hoeverre wijkt het door de Arbiter Bodembeweging bepaalde schadebedrag af van het finale aanbod van het CVW?

Ter beantwoording van deze vijf vragen hebben we onderzoek gedaan naar de procedure bij de Arbiter Bodembeweging.

2.3 Vormgeving procedure

Met betrekking tot de *vormgeving* van de procedure voor geschilbeslechting hebben we ons op de volgende vragen gericht:

1. Welke keuzes liggen er bij de inrichting van de procedure voor de hand, met name als het gaat om de gepercipieerde procedurele rechtvaardigheid, mede in het licht van de opvattingen van betrokkenen en de ervaringen van gedupeerden die in het verleden de oude procedure hebben doorlopen?
2. Hoe kan daarbij zo goed mogelijk aansluiting worden gevonden bij (wat er thans bekend is van) het schadeprotocol?
3. Wat zijn de juridische mogelijkheden voor het inrichten van een laagdrempelige en eenvoudige procedure bij de rechter voor de afhandeling van geschillen over schadeafhandeling in aardbevingszaken?
4. Wat moet er praktisch worden geregeld om een laagdrempelige en eenvoudige procedure feitelijk vorm te geven?

Bij de juridische mogelijkheden voor het inrichten van een laagdrempelige en eenvoudige procedure bij de rechter voor geschillen over schadeafhandeling in aardbevingszaken kan worden gedacht aan aspecten als griffierecht, proceskosten (incl. expertisekosten) en ongelijkheidscompensatie, en spelen eveneens overwegingen van procedurele rechtvaardigheid, laagdrempeligheid, eenvoud en snelheid een rol.

Onderzoek ter beantwoording van de vraagstelling

3.1 Inleiding

Het onderzoek valt in drie onderdelen uiteen. Het eerste onderdeel is erop gericht de ervaringen en overwegingen van gedupeerden met betrekking tot de 'oude' procedure van schadeafhandeling bij de Arbiter Bodembeweging in kaart te brengen (onderzoeksvragen 1 t/m 4). Het tweede onderdeel betreft onderzoek naar de variatie in de uitkomsten van de oude procedure van schadeafhandeling (onderzoeksvraag 5). Het derde onderdeel is gericht op het ontwerpen van een laagdrempelige (rechterlijke) geschilbeslechtsingsprocedure voor aardbevingszaken (de vragen A t/m D). Van de uitkomst van de eerste twee onderdelen van het onderzoek wordt geprofiteerd bij de uitvoering van het derde onderdeel van het onderzoek.

Het eerste gedeelte van het onderzoek bestaat uit dossierstudie, het tweede deel uit een webenquête onder personen die een procedure bij de Arbiter Bodembeweging hebben gevolgd, het derde deel met name uit literatuuronderzoek en interviews.

3.2 Dossieronderzoek naar de procedure bij de Arbiter Bodembeweging

Het dossieronderzoek is erop gericht het verloop en de uitkomst van de procedure bij de Arbiter Bodembeweging in kaart te brengen. Er zijn 176 dossiers onderzocht. Bij de selectie zijn we als volgt te werk gegaan. De afgeronde zaken bij de Arbiter Bodembeweging bevinden zich in een aantal archiefdozen. Daarin hebben we de zaken met een even nummer ter analyse geselecteerd. Op het moment van het afsluiten van het onderzoek waren nog niet alle geselecteerde zaken geanalyseerd. Voor de wel geanalyseerde zaken geldt dat het in 4 gevallen zaken betreft waar de procedure is gestart in het eerste kwartaal van 2016, 24 in het tweede kwartaal van 2016, 33 in het derde

kwartaal van 2016, 80 in het vierde kwartaal van 2016, 27 in het eerste kwartaal van 2017, 4 in het tweede kwartaal van 2017 en 3 in het derde kwartaal van 2017.

We hebben voor deze 176 dossiers die zich in het archief van de Arbiter Bodembeweging bevonden zowel geprobeerd aspecten met betrekking tot de uitkomst als aspecten met betrekking tot de procedure te achterhalen.

- Aspecten van de uitkomst:
 - of een en zo ja welk bedrag aan schadevergoeding in de procedure bij het CVW, voorafgaand aan die bij de arbiter, werd gevorderd en welk bedrag werd aangeboden;
 - of een en zo ja welk bedrag aan schadevergoeding in de procedure bij de arbiter is gevorderd;
 - of een en zo ja welk bedrag uiteindelijk is toegekend.
- Aspecten van de procedure:
 - Welke procedurele stappen zijn gezet tussen het aanhangig maken van de procedure bij de arbiter en de afronding van de procedure?
- Wat is het tijdsverloop tussen de verschillende procedurele stappen?

Doel van het verzamelen van de informatie over de uitkomst is te achterhalen in hoeverre de uitkomst van de procedure bij de arbiter afwijkt van het ultieme aanbod van het CVW en in hoeverre er op dat punt een verschil is tussen zaken waarin de Arbiter Bodembeweging een uitspraak heeft gedaan en zaken die zijn geschikt. Doel van het verzamelen van de informatie over de procedure is een beter beeld te krijgen van de effectiviteit van de procedure Arbiter Bodembeweging.

3.3 Webenquête onder personen die een procedure bij de Arbiter Bodembeweging hebben gevolgd

Om een effectieve laagdrempelige procedure aardbevingszaken Groningen te kunnen ontwerpen, is het van belang te weten wat de ervaringen van gedupeerden zijn met procedures ter verkrijging van schadevergoeding.

Kenmerkend voor de procedure zoals die gold tot 31 maart 2017 is dat die begon met een traject waarin het CVW naar aanleiding van een schademelding met een voorstel voor schadevergoeding kwam, mede gebaseerd op een beoordeling van een deskundige. Werd dat voorstel niet geaccepteerd, dan kon de betrokkene op kosten van het CVW een contra-expert aanstellen ter beoordeling van de schade. Mede op basis van diens bevindingen kwam het CVW opnieuw met een voorstel. Accepteerde de gedupeerde ook dat

voorstel niet, dan had hij de keuze om zich hetzij tot de rechter te wenden, hetzij tot de Arbiter Bodembeweging. Van de eerste mogelijkheid is tot op heden zelden gebruik gemaakt. De keuze voor de Arbiter Bodembeweging betekende overigens niet dat daarmee de weg naar de rechter was afgesloten. Na een procedure bij de Arbiter Bodembeweging kan alsnog een beroep op de rechter worden gedaan.

In een onderzoek naar het gebruik en het functioneren van procedures van geschilbeslechting in aardbevingszaken is het interessant om voor alle stadia van de procedure te weten te komen om welke reden gedupeerden wel of niet een volgende stap in de procedure zetten. Dat geldt voor:

- de schademelding (welk deel van de gedupeerden met schade meldt dat niet en waarom?);
- het eerste aanbod van het CVW (waarom wordt dat wel/niet geaccepteerd?);
- het tweede aanbod van het CVW (idem);
- de keuze tussen de Arbiter Bodembeweging en de rechter in reactie op het niet-accepteren van het tweede aanbod (welke overwegingen spelen daarbij een rol?);
- de keuze om na afronding van de procedure bij de Arbiter Bodembeweging al dan niet naar de rechter te stappen (idem).

In dit onderzoek beperken we ons tot de laatste twee keuzes.¹

Onze onderzoekspopulatie wordt gevormd door gedupeerden die een procedure bij de Arbiter Bodembeweging zijn gestart. Van hen willen we weten waarom zij die procedure zijn gestart, hoe ze de procedure hebben ervaren, hoe ze de uitkomst waarderen, of ze de afweging hebben gemaakt om naar de rechter te gaan en welke overwegingen daarbij een rol hebben gespeeld.

Personen die een procedure hebben gevolgd bij de Arbiter Bodembeweging zijn benaderd voor deelname aan een webenquête. We zijn daarbij geïnteresseerd in door de gedupeerden ervaren procedurele rechtvaardigheid en naar het verband tussen enerzijds de uitkomst van de procedure en anderzijds de waardering voor verschillende aspecten van de procedure (zoals: voelde men zich met respect behandeld, werd men voldoende geïnformeerd over de procedure, was er voldoende sprake van een luisterend oor en ervoer men de arbiter als neutraal, onafhankelijk en deskundig?).

1. Daarmee blijft de – zeer interessante en relevante – vraag buiten beschouwing welke factoren een rol spelen bij de keuze van de gedupeerde om, als deze niet tevreden is met het bod van CVW, zich toch niet tot de Arbiter Bodembeweging (of de rechter te wenden). Die vraag gaat de omvang van dit onderzoek te buiten. In dit onderzoek beperken we ons tot degenen die de stap naar de Arbiter Bodembeweging hebben gezet.

Vragen die in de webenquête aan de orde komen, zijn:

- de overwegingen van gedupeerden om een procedure te starten bij de Arbiter Bodembeweging (en om *niet* het ultieme aanbod van het CVW te aanvaarden, dan wel zich tot de rechter te wenden);²
- de verwachtingen over de inhoud en de uitkomst van de procedure;
- het oordeel over de procedure;
- het oordeel over de uitkomst;
- evaluatie: had men, gezien de opgedane ervaringen, opnieuw dezelfde keuze gemaakt? Is het probleem opgelost? Is men na de procedure bij de Arbiter Bodembeweging naar de rechtbank gestapt?

Bij het formuleren van vragen ten behoeve van de webenquête is inspiratie geput uit de vragenlijsten die zijn gebruikt in het enkele jaren geleden voor de Raad voor de rechtspraak verrichte onderzoek 'Motieven voor en waardering van hoger beroep'.³ Om in contact te komen met gedupeerden zijn we in overleg getreden met de Arbiter Bodembeweging. Dat heeft opgeleverd dat we alle gedupeerden die een procedure bij de Arbiter Bodembeweging hebben gevoerd, voor zover die was afgerond op het moment van het onderzoek en waarvan een e-mailadres bekend was, zijn benaderd voor deelname aan het onderzoek. Het betrof ruim 350 personen. Uiteindelijk hebben 177 personen een webenquête ingevuld. Zie daarover verder paragraaf 5.3.1.

3.4 Ontwerpen laagdrempelige (rechterlijke) geschilbeslechtsingsprocedure aardbevingszaken

Het antwoord op de vragen die bij de eerste twee onderdelen van het onderzoek aan de orde waren (Hoe waarderen gedupeerden de procedure bij de Arbiter Bodembeweging? Hoe scoort de procedure op het punt van de door de gedupeerden ervaren procedurele rechtvaardigheid? Hoe effectief is de procedure? Wat levert de procedure bij de Arbiter Bodembeweging op?), vormen mede de input voor het derde deel van het onderzoek, het ontwerpen van een laagdrempelige (rechterlijke) geschilbeslechtsingsprocedure voor aardbevingszaken.

Van belang voor het ontwerpen van zo'n procedure is daarnaast om kennis te nemen van alternatieven voor reguliere rechterlijke procedures en om te profiteren van de kennis en inzichten van personen die betrokken zijn bij de beslechting van geschillen over

2. In het kader daarvan is ook de vraag aan de orde of de gedupeerde het ultieme aanbod van het CVW had geaccepteerd als er niet de mogelijkheid van de arbitrae was geweest, of dat de betrokkene dan naar de rechter zou zijn gestapt.
3. Zie: <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/research-memoranda-2016-01.pdf>.

aardbevingsschade in het algemeen en bij de procedure bij de Arbitrator Bodembeweging in het bijzonder.

Bij verschillende instanties/personen zijn een of meerdere interviews afgenomen. In het volgende schema staat vermeld met hoeveel personen in welke categorie we hebben gesproken.

Categorie	Belangrijkste onderwerp gesprek	Aantal
Rechtshulpverleners gedupeerden	Analyse procedeergedrag gedupeerden; ideeën over effectieve procedure	5
Vertegenwoordigers belangenbehartigers gedupeerden	Verklaringen non-gebruik procedures; analyse effectiviteit procedures	2
Arbitrator Bodembeweging	Analyse effectiviteit procedure Arbitrator Bodembeweging	3
Centrum Veilig Wonen	Analyse effectiviteit procedure CVW	1
Rechtbank Noord-Nederland	Ideeën laagdrempelige rechterlijke procedure	4
Nationaal Coördinator Groningen	Analyse geschilbeslechting	2
Raad voor de rechtspraak	Algemene inzichten effectiviteit laagdrempelige geschilbeslechtingsprocedures	1

Het betrof in alle gevallen open interviews. De interviews waren er met name op gericht een beter beeld te krijgen van de opvattingen van de verschillende partijen die betrokken zijn bij geschillen over aardbevingsschade en over de mogelijkheden voor een laagdrempelige procedure bij de rechter ten behoeve van die geschillen. Zo mogelijk hebben we bij de interviews de (voorlopige) resultaten van de eerste twee onderdelen van het onderzoek betrokken.

Het onderzoek mondt uit in een beschouwing over mogelijke laagdrempelige procedures ten behoeve van geschilbeslechting in mijnbouwschadezaken.

Beoordelingskader effectiviteit en laagdrempeligheid procedures

In dit onderzoek is de vraag aan de orde hoe een laagdrempelige procedure voor aardbevingsschadegeschillen eruit kan zien en in hoeverre de procedure bij de Arbitrer Bodembeweging als inspiratiebron daarvoor kan dienen. Voor het schetsen van een laagdrempelige procedure is van belang om allereerst te inventariseren welke criteria in de literatuur worden gehanteerd ter vaststelling van de kwaliteit van geschilbeslechtsprocedures in het algemeen en van de effectiviteit en laagdrempeligheid van die procedures in het bijzonder. De resultaten van het onderzoek naar de procedure bij de Arbitrer Bodembeweging dat in hoofdstuk 5 aan de orde is, kunnen zicht bieden op de vraag of die procedure als blauwdruk bij het ontwerpen van zo'n effectieve, laagdrempelige procedure kan dienen. Daartoe gaan we voor de procedure bij de Arbitrer Bodembeweging na hoe die scoort op de verschillende kwaliteits-, effectiviteits- en laagdrempelighedsriteria.¹

Uit de literatuur komt naar voren dat ter vaststelling van de effectiviteit en laagdrempeligheid van geschilbeslechtsprocedures drie aspecten van belang zijn: de procedure zelf, de uitkomst en de kosten.² Elk van die drie aspecten bevat twee of meer elementen. Ze staan in onderstaande tabel samengevat.

In tabel 4.1 is te zien welke elementen aan elk van de drie aspecten van de procedure kunnen worden onderscheiden.

- De effectiviteit van de *procedure* wordt bepaald door de toegankelijkheid, de ervaren procedurele rechtvaardigheid en de snelheid.
- De effectiviteit van de *uitkomst* wordt bepaald door de ervaren distributieve rechtvaardigheid en de mate waarin de procedure leidt tot de beëindiging van het conflict tussen partijen.
- Bij *kosten* wordt onderscheiden tussen de financiële en emotionele belasting die de procedure voor partijen kan betekenen.

1. We gaan daarbij zo nodig in op de vraag hoe makkelijk dan wel moeilijk het is de laagdrempeligheid van die procedures te verbeteren.

2. M. Gramatikov, M. Barendrecht, M. Laxminarayan, J.H. Verdonschot & L. Klaming, *A Handbook for measuring the costs and quality of access to justice*, Maklu, 2010.

Tabel 4.1. Effectieve en laagdrempelige geschilbeslechtsprocedures

Aspecten	Elementen
Procedure	Toegankelijkheid
	Ervaren procedurele rechtvaardigheid
	Snelheid
Uitkomst	Ervaren distributieve rechtvaardigheid
	Conflictbeslechtend vermogen
Kosten	Financiële belasting
	Emotionele belasting

De vraag is vervolgens hoe een procedure moet zijn vormgegeven om als effectief en laagdrempelig te kunnen gelden. Deels is gemakkelijk te zeggen welke wijze van vormgeving van de procedure eraan kan bijdragen dat een geschilbeslechtsprocedure als effectief en laagdrempelig kan worden beschouwd. Een voorbeeld betreft het eerste element van het aspect kosten: hoe lager het griffierecht, hoe lager de financiële belasting van de procedure. Deels is de vormgeving van de procedure niet meer dan een van de factoren die bevorderlijk kunnen zijn voor effectiviteit en laagdrempeligheid van de procedure. De wijze van vormgeving van de procedure is dan een noodzakelijke, maar niet een voldoende voorwaarde. Te denken valt aan de bevoegdheid van de rechter om partijen in een vroeg stadium van de procedure op te roepen voor een comparitie (het gebruik daarvan kan bijdragen aan een snelle beëindiging van een conflict, maar alleen als van die bevoegdheid gebruik wordt gemaakt), aan termijnen die voor de rechter gelden (die kunnen eraan bijdragen dat het geschil snel wordt beslecht, maar alleen als de rechter ze haalt) en aan de mondelinge behandeling (die kan eraan bijdragen dat partijen de procedure als procedureel rechtvaardig ervaren, zij het dat het uiteindelijk afhangt van de opstelling van de functionaris die de (hoor)zitting leidt).

De kenmerken van de vormgeving van de procedure die aan de in tabel 4.1 genoemde elementen van effectieve en laagdrempelige procedures kunnen worden gekoppeld, zijn in tabel 4.2 te zien.

In tabel 4.2 is te zien dat aan alle zeven elementen die onderdeel uitmaken van effectieve en laagdrempelige procedures concrete kenmerken van de vormgeving van de procedure kunnen worden gekoppeld.

Tabel 4.2. Inrichtingseisen voor effectieve en laagdrempelige geschilbeslechtsprocedures

Aspecten	Elementen	Kenmerken van de vormgeving
Procedure	Toegankelijkheid	Minimale indieningseisen Indien sprake van voorprocedure: facultatief
	Ervaren procedurele rechtvaardigheid	Behandeling zaak ter zitting Onderzoeksbevoegdheden
	Snelheid	Termijnen voor (onderdelen van) de procedure
Uitkomst	Ervaren distributieve rechtvaardigheid	Toetsingsgronden
	Conflictbeslechtend vermogen	Bevoegdheden gericht op finale beslechting
Kosten	Financiële belasting	Geen/laag griffierecht Geen verplichte procesvertegenwoordiging Geen/laag proceskostenrisico
	Emotionele belasting	Meerdere van de hiervoor genoemde inrichtingseisen

Ter toelichting zij daarover het volgende opgemerkt.

- Toegankelijkheid
 - De indieningseisen zijn eenvoudiger naarmate er minder procedurele stappen hoeven te worden gezet en aan minder inhoudelijke voorwaarden hoeft te zijn voldaan om bij de rechter binnen te komen. Als voorbeeld: als een e-mail volstaat om een procedure aanhangig te maken, is sprake van lagere indieningseisen dan als daarvoor een dagvaarding door een deurwaarder moet worden uitgebracht.
 - Een geschilbeslechtsprocedure kan als toegankelijker worden beschouwd als een eventuele voorprocedure niet verplicht, maar facultatief is. Als voorbeeld: in bestuursrechtelijke geschillen kan de rechter pas worden benaderd nadat een bezwaarprocedure bij het bestuursorgaan is doorlopen.

- Ervaren procedurele rechtvaardigheid
 - Voor de ervaren procedurele rechtvaardigheid is met name de behandeling van de zaak ter zitting van belang. Of partijen in een geschilbeslechting-sprocedure zich met respect behandeld voelen, of ze het idee hebben dat ze hun standpunt voldoende onder de aandacht van de beslissende instantie hebben kunnen brengen, of ze voldoende zijn geïnformeerd over de ins en outs van de procedure en of ze het idee hebben dat hun geschil onbevangen, onpartijdig en deskundig is beoordeeld, zal met name worden bepaald door de gang van zaken op de hoorzitting.
 - Daarnaast kan voor de ervaren procedurele rechtvaardigheid van belang worden geacht in hoeverre de beslissende instantie de mogelijkheid heeft onderzoek naar de feiten te doen en daar ook gebruik van maakt.
- Snelheid
 - Geschilbeslechtigingsprocedures duren naar verwachting korter als de beslissende instantie in sterkere mate gebonden is aan termijnen.
- Ervaren distributieve rechtvaardigheid
 - Aangenomen kan worden dat de ervaren distributieve rechtvaardigheid groter is naarmate de beslissende instantie het materiële geschil indringender kan beoordelen.
- Conflictbeslechtend vermogen
 - Hiervan zal in sterkere mate sprake zijn als de beslissende instantie ruimere mogelijkheden heeft het geschil definitief te beslechten.
- Financiële belasting
 - Naarmate het griffierecht lager is, is ook de financiële belasting voor partijen geringer.
 - Als geen sprake is van verplichte procesvertegenwoordiging kunnen partijen hun kosten beperken.
 - Als het risico voor een partij te worden veroordeeld in de proceskosten van de andere partij gering of afwezig is, is de financiële belasting voor partijen geringer.
- Emotionele belasting
 - Aangenomen kan worden dat die mede wordt bepaald door de kenmerken van de vormgeving van de procedure. Zo kan worden verondersteld dat als een procedure minder kost en korter duurt, ook minder emotionele belasting wordt ervaren.

Beoordelingskader effectiviteit en laagdrempeligheid procedures

Aan het slot van hoofdstuk 5 kijken we hoe de procedure bij de Arbiter Bodembeweging scoort op de verschillende elementen van effectiviteit en laagdrempeligheid en in hoeverre die procedure voldoet aan de daarmee samenhangende inrichtingseisen. In hoofdstuk 7 gebruiken we het hier geschetste beoordelingskader bij de analyse van bestaande bestuursrechtelijke en civielrechtelijke procedures.

Onderzoek Arbitr Bodembeweging

5.1 De procedure bij de Arbitr Bodembeweging: context en karakterisering

5.1.1 Besluitvorming bij het Centrum Veilig Wonen (CVW) voorafgaand aan de procedure

Wie door aardbevingen veroorzaakte schade heeft aan een bouwwerk dat zijn eigendom is of aan een woning die hij bewoont (hierna kortheidshalve: de eigenaar), kan die melden bij het Centrum Veilig Wonen (CVW). Het CVW geeft een schade-expert de opdracht de schade aan het gebouw vast te stellen, het causaal verband met de aardbevingen te beoordelen en, als hij concludeert dat sprake is van aardbevingsschade, te bepalen hoe deze kan worden hersteld. Is de eigenaar het niet eens met de bevindingen van de schade-expert, dan kan hij op kosten van het CVW een contra-expert opdracht geven de onderdelen uit het expertiserapport van de schade-expert waarmee hij het niet eens is, te beoordelen. Schade-expert en contra-expert komen vervolgens bijeen om te bezien in hoeverre ze het eens kunnen worden over de (oorzaak van de) schade. De uitkomst van hun overleg leggen ze vast in een rapport waarin te lezen is in hoeverre ze het (on)eens zijn over de mate waarin de door de eigenaar gemelde schade door aardbevingen is veroorzaakt. Schade die niet kan zijn veroorzaakt door aardbevingen wordt aangemerkt als 'c-schade', schade die het directe gevolg is van aardbevingen wordt aangemerkt als 'a-schade', schade die reeds aanwezig was voor, maar is verergerd door aardbevingen wordt aangemerkt als 'b-schade'.

Het CVW bericht de eigenaar over de uitkomst van het overleg tussen de schade-expert en de contra-expert. Voor zover uit het gezamenlijke rapport naar voren

komt dat ze het erover eens zijn dat ten minste een deel van de schade door aardbevingen is veroorzaakt, doet het CVW een aanbod voor herstel van de schade. Is de eigenaar het niet eens met de bevindingen van het gezamenlijke rapport van schade-expert en contra-expert en/of met het (ontbreken van een) aanbod van het CVW, dan kan hij een procedure starten bij de Arbitr Bodembeweging.

5.1.2 Aantal procedures

Om hoeveel zaken gaat het? Uit de cijfers die te vinden zijn in de kwartaalrapportages van de Nationaal Coördinator Groningen (NCG) is dat lastig af te leiden. Cijfers die ons door het CVW ter beschikking zijn gesteld, geven daarvan een beter beeld. Ze wijken enigszins af van die van de meest recente kwartaalrapportage van de NCG. Voor ons onderzoek is dat geen probleem omdat de afwijking zeer gering is en we de cijfers van het CVW louter gebruiken om een beeld te krijgen van de mate waarin er geen overeenstemming is over de oorzaak van de schade en in hoeverre een gebrek aan overeenstemming leidt tot een beroep op de Arbitr Bodembeweging. Uit de cijfers van het CVW blijkt dat onder het oude schadeprotocol bij het CVW 70.161 meldingen zijn binnengekomen. Vanaf 2015 zijn 50.770 meldingen in behandeling genomen. Van deze zaken is bekend of een contra-expertise is gevraagd. Dat was het geval in 9.838 van die zaken. Van 8.895 van die zaken is bekend wat de uitkomst was van het overleg tussen schade-expert en contra-expert: in 6.171 zaken kwam het tot een akkoord, in 2.724 zaken was sprake van een disakkoord. In 1.775 gevallen is de Arbitr Bodembeweging benaderd.

Uitgedrukt in percentages:

- Het aanbod van het CVW naar aanleiding van een schademelding is in 80,7% (40.932) van de gevallen geaccepteerd, in 19,3% (9.838) van de gevallen niet.
- Voor die 19,3% geldt dat een contra-expertise is uitgevoerd en dat de schade-expert en de contra-expert overleg hebben gevoerd; in 13,4% (6.171) van het totale aantal meldingen leidde dit tot een akkoord, in 5,9% (2.724) was sprake van een disakkoord.¹
- Van de personen die zich met schade bij het CVW hebben gemeld, is uiteindelijk 3,9% (1.775) naar de Arbitr Bodembeweging gestapt. De groep die een procedure bij de Arbitr Bodembeweging is begonnen, bestaat zowel uit personen waarvoor geldt dat naar aanleiding van hun melding geen akkoord is bereikt tussen schade-expert en contra-expert, alsook uit personen voor wie geldt dat er wel een akkoord is bereikt.

1. De beide getallen (6.171 en 2.724) tellen niet op tot 9.838 omdat niet van alle 9.838 gevallen bekend is of sprake was van een (dis)akkoord; dit is bekend van 8.895 gevallen.

Tabel 5.1. Initiële aanbod CVW niet geaccepteerd: wel of niet naar de Arbiter Bodembeweging

		Uitkomst overleg expert en contra-expert		
		Akkoord	Disakkoord	Totaal
Naar de Arbiter Bodembeweging?	Nee	13,0% (5.958)	2,5% (1.162)	15,5% (7.120)
	Ja ²	0,5% (213)	3,4% (1.562)	3,9% (1.775)
	Totaal	13,5% (6.171)	5,9% (2.724)	19,4% (8.895)

In combinatie met informatie afkomstig uit het dossieronderzoek (zie daarover paragraaf 5.1.3) kunnen we een beeld schetsen van de mate waarin de besluitvorming door het CVW tot een procedure bij de Arbiter Bodembeweging leidt. In de onderstaande tabel is dat te zien.

De tabel betreft de situatie dat de gelaedeerde het niet eens is met de uitkomst van de beoordeling door de schade-expert van het CVW omdat die heeft geconstateerd dat de schade deels of geheel niet is veroorzaakt door aardbevingen als gevolg van gaswinning. Het betreft 19% van de meldingen bij het CVW (meest rechtse kolom, onderste rij). In deze situatie wordt rapport uitgebracht door een contra-expert en gaan expert en contra-expert om tafel om te kijken of ze het eens kunnen worden. Dat overleg leidt tot een akkoord of een disakkoord. In de onderste rij is te zien wat het resultaat van het overleg is: in ruim twee derde van de gevallen leidt het tot overeenstemming tussen de experts, in bijna een derde van de gevallen niet (13,5% versus 5,9%).

Of de experts nu wel of niet tot overeenstemming komen, de gelaedeerde kan in beide gevallen een procedure bij de Arbiter Bodembeweging beginnen. Bereiken de experts geen akkoord, dan wendt de gelaedeerde zich in meer dan de helft van de gevallen tot

- Gegevens in deze rij: we weten uit het dossieronderzoek (in percentueel gezien) hoeveel gevallen iemand naar de Arbiter Bodembeweging stapt, ook al vinden de (contra-)experts van alle schades dat het om c-schades gaat. We hebben dat vastgesteld door in het SPSS-bestand te kijken naar de variabele 'aantal schadeposten waar de deskundigen het niet eens zijn of het a-, b- dan wel c-schades zijn': als daar 0 is ingevuld, betekent dit dat er geen schadeposten zijn waarvoor geldt dat sprake was van onenigheid tussen de experts. Dit bleek in 12% van de zaken het geval. Derhalve zijn we ervan uitgegaan dat 12% van de procedures bij de Arbiter Bodembeweging de situatie betreft dat de deskundigen het erover eens waren dat geen sprake was van schade door aardbevingen veroorzaakt.

de Arbiter Bodembeweging (zie de middelste kolom, 'Disakkoord', in de tabel). Bereiken de experts wel een akkoord, dan wendt de gelaedeerde zich zelden tot Arbiter Bodembeweging (zie de linkerkolom, 'Akkoord', in de tabel).³ Uit de ons ter beschikking staande cijfers valt niet af te leiden hoe vaak overeenstemming betekent dat de claim van de gelaedeerde alsnog wordt gehonoreerd. Stel dat dit het geval is in de helft van de situaties waarin de experts tot overeenstemming komen en in de andere helft niet, dan betekent dit dat in de situatie dat beide experts van oordeel zijn dat geen sprake is van aardbevingsschade, dit oordeel in 7% van de gevallen bij de Arbiter Bodembeweging wordt aangevochten.⁴ Al met al resulteert minder dan 4% van het totaal van de schadebeoordelingen door het CVW tot een procedure bij de Arbiter Bodembeweging.

5.1.3 De procedure bij de Arbiter Bodembeweging⁵

De Arbiter Bodembeweging is een onafhankelijke adviseur inzake geschillen over aardbevingsschade als gevolg van de gaswinning in Groningen. De Arbiter Bodembeweging wordt benoemd door de minister van Economische Zaken en Klimaat, op voordracht van de Raad voor de rechtspraak. Ten tijde van het onderzoek waren er vijf arbiters. De arbiters worden bijgestaan door een secretariaat ('team ondersteuning'). Het secretariaat wordt geleid door een manager. Er zijn zes juridisch medewerkers aan verbonden. De voornaamste taak van het secretariaat betreft de verslaglegging van de hoorzittingen en het concipiëren van uitspraken van de arbiters. Een procedure bij de Arbiter Bodembeweging kan worden gestart als aan een van de volgende twee voorwaarden is voldaan:

- de schade-expert en de contra-expert zijn het niet eens, blijkend uit het disakkoord;
 - de schade-expert en de contra-expert zijn het wel eens, maar de eigenaar is het niet eens met het aanbod van het CVW ter zake van schadeherstel/schadevergoeding.
- Is een van die situaties aan de orde, dan heeft de eigenaar zes weken de tijd voor starten van een procedure. De termijn begint te lopen op de dag dat hij bericht heeft ontvangen van het CVW over de uitkomst van het overleg tussen de schade-expert en de contra-expert of dat hij een aanbod van het CVW voor schadeherstel/schadevergoeding heeft ontvangen.

3. Het betreft 3,6% van die gevallen ($213 : 5.958 = 0,036$).

4. $213 : 2.979 = 0,071$.

5. De informatie in deze paragraaf is voornamelijk gebaseerd op het Reglement Arbiter aardbevings-schade (bijlage 3 bij de samenwerkingsafspraken NAM-EZ-NCG) zoals dat gold van 1 mei 2016 tot en met 1 november 2017 (zie: <https://www.arbiterbodembeweging.nl/onderwerpen/reglementen>) en op gesprekken met arbiters bodembeweging en met de manager van het secretariaat van de Arbiter Bodembeweging.

Een eigenaar kan een procedure beginnen door een digitaal aanmeldingsformulier in te vullen en naar de Arbiter Bodembeweging te mailen, samen met een drietal stukken: het rapport van de schade-expert, het rapport van de contra-expert en het bericht met de uitkomst van het overleg tussen de schade-expert en de contra-expert.⁶

Het secretariaat van de Arbiter Bodembeweging bevestigt aan de eigenaar en aan de NAM de ontvangst en de ontvangstdatum van het aanmeldingsformulier en de stukken. Ook beoordeelt het secretariaat aan de hand van het 'Reglement Arbiter aardbevingsschade' of de aanvraag in behandeling kan worden genomen. Bekeken wordt onder meer of alle noodzakelijke documenten zijn bijgevoegd, of de termijnen kloppen zoals die bij de aanmelding beschreven staan en of de zaak niet eerder door de Arbiter Bodembeweging is behandeld.

Een hoorzitting en een schouw van het bouwwerk vormen onderdeel van de procedure. Minimaal vier weken voordat de schouw en de zitting worden gehouden, krijgen partijen daarover bericht van het secretariaat van de Arbiter Bodembeweging. Op dat moment worden partijen in de gelegenheid gesteld om de overige voor de beoordeling van de zaak relevante stukken, voorzien van een schriftelijke toelichting, bij het secretariaat in te dienen. Dit kan tot twee weken voor de schouw/hoorzitting. Stukken die niet relevant zijn of die minder dan twee weken voorafgaand aan de schouw/zitting worden ingediend, worden niet betrokken bij de beoordeling van de zaak.

De schouw houdt in dat de Arbiter Bodembeweging en een secretaris (een van de juridisch medewerkers), in aanwezigheid van partijen (de eigenaar en de NAM), de schade-expert en de contra-expert,⁷ bij het bouwwerk komen kijken naar de schade. De hoorzitting wordt in beginsel op dezelfde dag als de schouw gehouden op het gemeentehuis van de gemeente waar het bouwwerk van de eigenaar staat. De secretaris maakt een verslag van de zitting, tenzij het resultaat van de schouw en/of de zitting is dat partijen een schikking treffen.

In beginsel binnen zes weken na de schouw en de zitting doet de Arbiter Bodembeweging uitspraak. De uitspraak bevat, aldus het 'Reglement Arbiter aardbevingschade', een oordeel over de oorzaak en de vergoeding van de schade. Als aanvullende technische kennis nodig is, wordt de uitspraak op een later moment gedaan. De Arbiter Bodembeweging kan aanvullende kennis opvragen bij deskundigen. Daarnaast heeft hij de mogelijkheid rapporten van de Commissie bodemdaling en/of de Technische commissie bodembeweging bij zijn uitspraak te betrekken. Is dat het geval, dan krijgen partijen bericht dat de termijn voor de uitspraak wordt verlengd.

6. Als de eigenaar niet binnen zes weken een aanvraag doet, heeft de NAM na afloop van die zes weken twee weken de tijd een procedure bij de Arbiter Bodembeweging te starten, zij het dat dit alleen mogelijk is als de eigenaar het daarmee eens is.

7. De schade-expert kan worden uitgenodigd door de NAM, de contra-expert door de eigenaar.

Over de verbindende kracht van de uitspraak bepaalt art. 20 van het Reglement Arbitr aardbevingsschade dat de uitspraak niet bindend is voor de eigenaar en dat deze altijd kan beslissen de zaak alsnog voor een inhoudelijke toetsing aan de rechter voor te leggen en tevens dat de NAM zich in beginsel houdt aan de uitspraak van de Arbitr Bodembeweging.

5.2 Dossieronderzoek; observaties bij schouw en zitting van de Arbitr Bodembeweging

5.2.1 Inleiding

Deze paragraaf bevat de resultaten van het dossieronderzoek betreffende de procedure bij de Arbitr Bodembeweging op basis van bestudering van 176 dossiers. Daarnaast bevat deze paragraaf de bevindingen van enkele observaties bij schouw en zitting van de procedure. De dossiers bevatten in wisselende mate gegevens over de vaststelling van de schade door het CVW, voorafgaand aan de procedure bij de Arbitr Bodembeweging, en over het verloop en de uitkomst van de procedure bij de Arbitr Bodembeweging. Als een eigenaar zich met schade bij het CVW meldt, stelt een expert van het CVW vast of de schade al dan niet is veroorzaakt door aardbevingen. Gewerkt wordt met 'schadenummers'. Meldt een eigenaar bijvoorbeeld dat zijn woning twee scheuren bevat, dan stelt de expert voor beide scheuren vast of die door aardbevingen kunnen zijn veroorzaakt. Beide krijgen een nummer, 1 en 2. De uitkomst van de beoordeling kan zijn dat de expert de NAM aansprakelijk acht voor schadenummer 1, omdat die door aardbevingen is (of kan zijn) veroorzaakt (a/b-schade), maar niet voor schadenummer 2, omdat die niet door aardbevingen kan zijn veroorzaakt (c-schade).

Kan de eigenaar zich niet vinden in de bevindingen van de expert van het CVW, dan kan hij op kosten van het CVW een contra-expert inschakelen. Ook die stelt vast in hoeverre het om a/b-schades of om c-schades gaat. Voor zowel de expert als de contra-expert geldt dat die in een aantal gevallen aangeven om welk bedrag het bij de door hen vastgestelde schade gaat, maar heel vaak ook niet. Dan is alleen bekend hoe men de aansprakelijkheid van de NAM voor de verschillende schadenummers beoordeelt.

Als de bevindingen van de expert en de contra-experts uiteenlopen, gaan ze met elkaar in overleg om te kijken in hoeverre ze tot overeenstemming kunnen komen. Dat levert een rapport op waarin te lezen is hoeveel van de schadenummers ze beiden als 'a/b-schade' en/of als 'c-schade' beschouwen en voor hoeveel van de schadenummers geldt dat ze het oneens zijn over de aansprakelijkheid van de NAM.

5.2.2 Uitkomst besluitvorming voorafgaand aan de procedure bij de Arbiter Bodembeweging

Kwalitatief beeld

Uit de bestudeerde dossier komt als beeld naar voren dat gedupeerden in veel gevallen niet te spreken zijn over de eerstelijns experts en de opgemaakte taxatierapporten. De deskundigen van de NAM worden omschreven met termen als 'onprofessioneel', 'onvriendelijk' en 'bevooroordeeld'. Men krijgt het gevoel al met 1-0 achter te staan als de expert zich voor het eerst uitlaat over de schade als die de schade komt opnemen. Dit is niet heel verwonderlijk gezien het feit dat in de rapporten van de schade-experts van de NAM veelvuldig c-schades worden geconstateerd. De contra-experts daarentegen lijken in eerste instantie wel de burger het gevoel te geven dat er naar hem geluisterd wordt, mede gezien hun rapporten die vaak meerdere a/b-schades bevatten en stilstaan bij overige onkosten (al dan niet op verzoek).

Wanneer het echter aankomt op het overleg tussen de experts is men veelal minder tevreden over het optreden van de contra-expert. Ondanks dat hun rapporten van elkaar afwijken, komen de expert en de contra-expert vaak tot een (gedeeltelijk) akkoord. Bij dit akkoord trekt de NAM in het grootste gedeelte van de zaken aan het langste eind. Het akkoord betreft meestal niet alleen de kwalificatie van de schade, maar ook de hoogte van het schadebedrag en/of de herstelkosten. In vergelijking met het contrarapport moet de burger het dus, tot zijn ongenoegen, uiteindelijk met (veel) minder doen. Illustratief voor het ongenoegen, de teleurstelling en de verbolgenheid zijn de toelichtingen bij het aanmeldingsformulier bij de Arbiter Bodembeweging waarin onder meer te lezen valt: 'de contra-expert heeft geen ruggengraat' en 'de contra-expert is wispelturig/inconsequent/onbetrouwbaar'.

Ook bestaat tussen de partijen geregeld onenigheid over de al dan niet uit te voeren herstelwerkzaamheden. De onenigheid betreft met name de vraag door wie dat moet gebeuren en op welke manier. De burger wenst (al dan niet op basis van het rapport van de contra-expert) vaak een meer uitgebreide (en dus ook duurdere) wijze van herstel dan de NAM bereid is te vergoeden. Ook komt het voor dat er wordt gevraagd om een specifiek bouwbedrijf of een bepaalde specialist vanwege de staat waarin het pand zich bevindt of vanwege de aard van de schade. Slechts in enkele gevallen stemt de NAM hiermee in bij een vaststellingsovereenkomst. Opvallend is overigens wel dat in weinig zaken door de burger of de contra-expert een concreet bedrag wordt genoemd/gevorderd voor de schade; dit in tegenstelling tot de NAM die wel specifieke bedragen noemt. Als niet alle schade als c-schade wordt gekwalificeerd (en het schadebedrag automatisch wordt vastgesteld op € 0), schakelt de NAM altijd hetzelfde calculatiebureau in om de hoogte van de schade vast te stellen.

Kwantitatief beeld

Uit de 176 dossiers blijkt dat voor de personen die een procedure bij de Arbitr Bodembeweging zijn gestart het volgende geldt.

Uitkomst van de beoordeling en het overleg tussen expert en contra-expert:⁸

- percentage schades dat volgens de expert van de NAM en de contra-expert a/b-schades zijn: 8,6;
- percentage schades dat volgens beide experts c-schades zijn: 25,7;
- percentage schades waarover onenigheid bestaat tussen de experts: 65,7.

Anders gezegd: voor de gemiddelde gedupeerde die een procedure bij de Arbitr Bodembeweging is gestart, geldt dat van de schade die hij bij de NAM heeft gemeld 8,6% door de NAM is erkend en 91,4% niet is erkend. Voor die 91,4% geldt: in 25,7% van de gevallen zeggen zowel expert als contra-expert dat die *niet* door aardbevingen is veroorzaakt. Voor de resterende 65,7% geldt dat de NAM en de contra-expert het oneens zijn over de oorzaak van de schade. Die cijfers laten zien dat de gedupeerden die zich tot de Arbitr Bodembeweging wendden een groep vormen waarvoor enerzijds geldt dat hun schadeclaim zo goed als volledig is afgewezen (91,4% van de gemelde schade), en anderzijds dat er in hoge mate sprake is van onenigheid tussen experts over de schadeoorzaak (65,7% van de gemelde schade).⁹

Om wat voor bedragen gaat het? Als de NAM aan het einde van de besluitvormingsprocedure oordeelt dat sprake is van door aardbevingen veroorzaakte schade,¹⁰ dan betreft het gemiddeld een bedrag van € 4.700. Kijken we naar de mediaan (het bedrag waarvoor geldt dat 50% van de bedragen erboven en 50% eronder ligt), dan ligt dat een stuk lager: € 3.044.

Die bedragen zijn aanzienlijk lager dan de door de contra-expert vastgestelde bedragen. Het bedrag dat de contra-expert vaststelt, bedraagt gemiddeld € 9.957.¹¹

8. Een schademelding in een zaak die uiteindelijk bij de Arbitr Bodembeweging terechtkomt, bevat gemiddeld 14,3 schadeposten. Het aantal schades daarvan die volgens de expert van de NAM en de contra-expert a/b-schade betreffen, bedraagt 1,2, het aantal schades dat volgens beide experts c-schade betreft, bedraagt 3,7, het aantal schades waarover onenigheid bestaat tussen de experts bedraagt 9,4.
9. Uit de dossiers blijkt voorts dat voor 27% van de personen die een procedure bij de Arbitr Bodembeweging zijn gestart, geldt dat de NAM ten minste een deel van de gemelde schade heeft erkend als zijnde veroorzaakt door aardbevingen, voor 73% van de personen die een procedure bij de Arbitr Bodembeweging zijn gestart, geldt dat de NAM geen enkele schade beschouwt als veroorzaakt door aardbevingen.
10. We weten dat van 38 zaken.
11. Die informatie betreft 27 zaken. De mediaan is € 6.500.

5.2.3 Verloop procedure Arbiter Bodembeweging

De standaardprocedure bij de Arbiter Bodembeweging houdt in dat in elke zaak zowel een schouw als een zitting wordt gehouden en dat daarna – tenzij de zaak wordt geschikt – een uitspraak volgt. Uitzonderingen op de hoofdregel (een schouw wordt achterwege gelaten, er wordt een deskundige benoemd, de Arbiter Bodembeweging doet een tussenuitspraak voordat hij een einduitspraak doet, de zaak wordt niet één maar twee keer op een zitting behandeld) doen zich zelden voor. Het aantal uitzonderingen is op de vingers van een hand te tellen.

Impressie procedure

Hoe verlopen de schouw en de zitting die deel uitmaken van de procedure bij de Arbiter Bodembeweging? We hebben daar geen uitgebreid onderzoek naar gedaan. Desondanks valt daar wel een impressie van te geven die is gebaseerd op informatie uit dossiers en observaties van een van de onderzoekers tijdens het bijwonen van een schouw en zitting in twee zaken.

Het valt op dat de communicatie gedurende de procedure voorafgaand aan de daadwerkelijke schouw en de zitting door de medewerkers van het secretariaat van de Arbiter Bodembeweging met de burgers toegankelijk en klantvriendelijk is. Er wordt helder gecommuniceerd en men probeert rekening te houden met de wensen van de gedupeerden (denk hierbij bijvoorbeeld aan het plannen van een datum voor de schouw en de zitting, maar ook aan informatieverstrekking). Op de schouw en de zitting worden gedupeerden veelal bijgestaan door familie, burens, een aannemer of een compagnon, maar vrijwel nooit door een professionele rechtshulpverlener.

In de gevallen dat er een vaststellingsovereenkomst wordt opgemaakt door de partijen gebruikt de NAM opvallend vaak de term 'uit coulance' indien de NAM bereid is een bedrag uit te keren. Veelal bevat de vaststellingsovereenkomst de afspraak dat de NAM finaal gekweten is jegens de eigenaar en dat de c-schades als c-schade blijven gekwalificeerd, oftewel dat de NAM *niet* aansprakelijk is voor die schade. De bedragen die in deze gevallen worden toegekend fluctueren, maar bewegen zich veelal rond de € 1.500. Is wel sprake van erkende bevestigingsschade, dan wordt in sommige gevallen in de vaststellingsovereenkomst door de NAM de mogelijkheid geboden om een keuze te maken tussen het uitkeren van een bedrag

of herstel op kosten van de NAM (na een calculatie hiervan door het vaste calculatiebureau van de NAM).

Overigens komt de zaak niet altijd tot een schouw en zitting maar wordt er tussentijds af en toe geschikt. Hiervan stelt de NAM uiteraard de Arbitrator Bodembeweging op de hoogte, maar opvallend is dat de precieze inhoud van de schikking nooit wordt vermeld. Wordt een schikking getroffen, dan is in de dossiers ook geen vaststellingsovereenkomst terug te vinden, met als gevolg dat voor de buitenwereld onduidelijk blijft welk bedrag de NAM daadwerkelijk heeft toegekend.

Hoe gaat het er tijdens de schouw en de zitting aan toe? Het bijwonen van twee zittingen en de daaraan voorafgegane schouwen leverde de volgende observaties op. In beide gevallen betrof het zaken die zullen worden afgerond door middel van een uitspraak van de arbitrator, al ging het om twee totaal verschillende situaties. De ene schademelding betrof een bedrijfsspan, in de andere zaak draaide het om schade veroorzaakt door een beving in 2010 aan een woonhuis van een jong stel dat in de tussentijd al de nodige herstelwerkzaamheden had moeten laten verrichten (zonder daarvoor schadecompensatie toegekend te hebben gekregen). Het spreekt voor zich dat daar wel flink wat emoties bij kwamen kijken.

Wat in beide zaken direct opviel, was de rol van de experts bij de schouw. De expert van de NAM was beduidend vaker aan het woord. Deze was goed geïnformeerd en voorzag zowel de burgers als de arbitrator van technische informatie. Dit in tegenstelling tot de contra-expert, die weinig inbracht. Voor beide zaken gold dat fouten waren gemaakt door de contra-experts en slordigheden die in het nadeel van de burgers werkten. Het contrast tussen de partijen was dus erg groot. De NAM kwam met een overvloed aan ingewikkelde technische informatie en juridische kennis, terwijl de burger als leek afhankelijk was van de contra-expert die maar weinig voor hem kon betekenen. Deze machteloosheid kwam vooral in de zaak van het jonge stel naar voren en zorgde voor een gespannen sfeer. Het stel had van tevoren een brief aan de arbitrator geschreven om hun persoonlijke situatie uit te leggen. De arbitrator stelde hen veel inhoudelijke en persoonlijke vragen, gaf hen de gelegenheid in te gaan op stellingen van de NAM en toonde tevens veel begrip. Daarnaast probeerde hij, ondanks dat hij aangaf zelf ook een leek te zijn wat betreft de bouwkundige aspecten, ingewikkelde informatie aan hen uit te leggen. Dit had duidelijk een positieve werking op de gemoedstoestand van het

jonge stel. Ook wees de arbiter op de, voor hen nog volstrekt onbekende, waardevermeerderingsregeling en hield hier rekening mee bij het al dan niet aansturen op een vaststellingsovereenkomst.¹²

5.2.4 Uitkomst procedure Arbiter Bodembeweging

Wat is de uitkomst van de procedure bij de Arbiter Bodembeweging? Een eerste onderscheid betreft zaken die geschikt worden en zaken waarin de Arbiter Bodembeweging een uitspraak doet. In figuur 5.1 is te zien hoe beide uitkomsten zich tot elkaar verhouden.



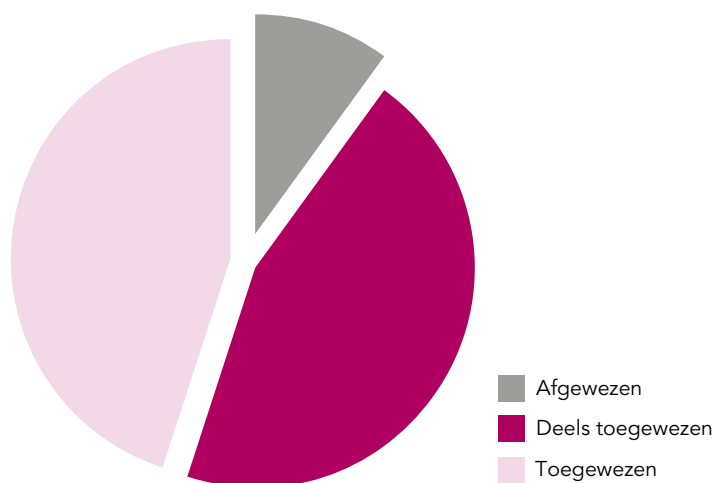
Figuur 5.1. Uitkomst¹³

12. Burgers snijden zichzelf in de vingers als ze ermee instemmen dat er geen sprake is van bevestigingschade en in ruil daarvoor maar een klein bedrag krijgen uitgekeerd door de NAM, aangezien er ook de mogelijkheid bestaat in aanmerking te komen voor de waardevermeerderingsregeling op grond waarvan een bedrag van maximaal € 4.000 kan worden ontvangen. Om voor die regeling in aanmerking te komen, is onder andere vereist dat de NAM minstens één schadepost als aardbevingsschade erkent en de compensatie minimaal € 1.000 bedraagt. Als de NAM wil volstaan met het uitkeren van een lager bedrag uit coulance, kan de Arbiter Bodembeweging ervoor kiezen niet aan te sturen op een regeling/vaststellingsovereenkomst, maar zelf een oordeel te geven, omdat de burgers anders op die manier slechter af zouden kunnen zijn.
13. N = 189.

In de figuur is te zien dat 38% van de procedures in een schikking resulteert. In 62% van de gevallen doet de Arbitr Bodembeweging een uitspraak.

De dossiers boden in wisselende mate informatie over het bedrag aan schadevergoeding waarvoor werd geschikt. Van 52 zaken is de hoogte van het bedrag bekend: gemiddeld € 4.276. Wordt gekeken naar de mediaan (het bedrag waarvoor geldt dat in de helft van de gevallen een hoger bedrag is vastgesteld en in de helft van de gevallen een lager bedrag), dan blijkt dat een stuk lager te liggen: € 2.452.

Wat is de uitkomst van de procedure als een uitspraak wordt gedaan? Dat is in figuur 5.2 te zien. In de figuur is te zien dat in 45% van de gevallen de vordering volledig wordt toegewezen. In eveneens 45% van de gevallen wordt de vordering deels toegewezen. In 10% van de gevallen wordt de vordering afgewezen. Als de vordering deels wordt toegewezen, betekent dit dat de NAM voor een deel van de 'schadenummers' wel aansprakelijk is en voor een deel niet. Gemiddeld geldt bij een vordering die deels wordt toegewezen dat de NAM voor 64% van de 'schadenummers' aansprakelijk is. 'Deels toegewezen' betekent derhalve – gemiddeld genomen – dat de vordering voor 64% wordt toegewezen.



Figuur 5.2. Uitkomst geschil in geval uitspraak is gedaan¹⁴

14. N = 89.

De uitspraken van de Arbiter Bodembeweging houden bijna zonder uitzondering alleen maar een oordeel in over de aansprakelijkheid van de NAM. Wij kwamen slechts acht uitspraken tegen waarin een schadebedrag werd genoemd.¹⁵

5.2.5 Tijdsduur procedure Arbiter Bodembeweging

De tijdsduur van de (verschillende onderdelen van de) procedure bij de Arbiter Bodembeweging laat zich als volgt samenvatten.

Totale duur van de procedure:¹⁶

- gemiddelde: 29 weken;
- mediaan: 26 weken.

Lengte van de procedure in geval de procedure eindigt met een uitspraak:¹⁷

- gemiddelde: 32 weken;
- mediaan: 33 weken.

Lengte van de procedure in geval de procedure eindigt met een schikking:¹⁸

- gemiddelde: 23 weken;
- mediaan: 20 weken.

Lengte van de periode tussen zitting en uitspraak:¹⁹

- gemiddelde: 8 weken;
- mediaan: 6 weken.

5.2.6 Conclusie

De procedure bij de Arbiter Bodembeweging duurt gemiddeld bijna 7 maanden. In bijna 40% van de zaken wordt een schikking getroffen. Doet de Arbiter Bodembewe-

15. Er is geen verband tussen het tijdstip waarop de uitspraak is gedaan en het al dan niet noemen van een schadebedrag in de uitspraak. De eerste van de uitspraken die we hebben bestudeerd is gewezen op 9 augustus 2016, de laatste op 31 oktober 2017. De 'gemiddelde' datum van het geheel van de uitspraken is 15 mei 2017, de 'gemiddelde' datum van uitspraken waarin een schadebedrag is genoemd, is 28 maart 2017.

16. Begin van de procedure: aanmeldingsformulier komt binnen bij de Arbiter Bodembeweging; eind van de procedure: de Arbiter Bodembeweging doet uitspraak of de zaak wordt geschikt. N = 163.

17. N = 97.

18. N = 66.

19. N = 164.

ging uitspraak, dan houdt die in 45% van de gevallen in dat de vordering van de eigenaar volledig wordt toegewezen, in 10% van de gevallen wordt de vordering volledig afgewezen. In de overige 45% van de gevallen houdt de uitspraak in dat de vordering deels wordt toegewezen. In dat laatste geval wordt – gemiddeld genomen – de vordering voor bijna twee derde van de gemelde schades toegewezen.

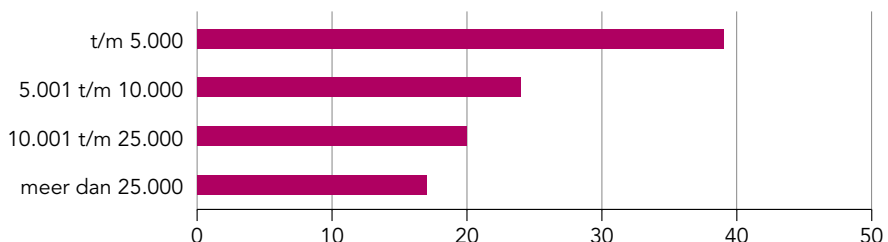
5.3 Webenquête

5.3.1 Gegevensverzameling

Om meer zicht te krijgen op de ervaringen van gedupeerden die een procedure bij de Arbiter Bodembeweging hebben doorlopen (hierna: verzoekers), hebben we onder deze groep een webenquête afgenomen.

Onze onderzoekspopulatie bestond uit verzoekers die een procedure bij de Arbiter Bodembeweging hadden afgerond. In het archief van de Arbiter Bodembeweging hebben we in de dossiers van de door de Arbiter Bodembeweging behandelde afgeronde zaken gezocht naar het e-mailadres van de verzoekers.²⁰ Deze zoektocht leverde op dat we in 388 dossiers een e-mailadres vonden. In een aantal dossiers vonden we identieke e-mailadressen. Derhalve leverden de 388 dossiers 372 unieke e-mailadressen op.

Aan al deze personen is door de Arbiter Bodembeweging een e-mail gestuurd met het verzoek deel te nemen aan de webenquête. Van de 372 verzonden e-mails leverden 17 als reactie op dat de e-mail niet was aangekomen omdat het e-mailadres onbekend was. In totaal is bij 355 e-mailadressen een verzoek binnengekomen om deel te nemen



Figuur 5.3. Omvang schade eigendom volgens respondenten²¹

20. In de meeste gevallen was dat te vinden op het aanmeldingsformulier voor de procedure bij de Arbiter Bodembeweging, in een aantal gevallen op de uitdraai van een aan de Arbiter Bodembeweging gerichte e-mail.

21. N = 150.

aan de webenquête. De link naar de webenquête is 231 keer geopend. Uiteindelijk hebben 177 personen de webenquête (min of meer volledig) ingevuld. Dat betekent dat de respons op het verzoek om deel te nemen aan de enquête 49,9% bedraagt.

5.3.2 Resultaten

Hoe op de hoogte gekomen van de procedure?

Als iemand een procedure bij de Arbiter Bodembeweging begint, betekent dit dat het niet is gelukt overeenstemming te bereiken met CVW/NAM over de vergoeding van schade aan zijn eigendom. Een noodzakelijke voorwaarde om een procedure bij de Arbiter Bodembeweging te starten is dat de betrokkene op de hoogte is van het bestaan van die instantie.

Hoe zijn de verzoekers op de hoogte gekomen van het bestaan van de Arbiter Bodembeweging? De belangrijkste bron van informatie is het CVW (35%), op de voet gevolgd door internet/krant/radio/tv (30%). De contra-expert staat op nummer drie (12%). Familie/vrienden/kennissen/buren zijn goed voor 8%, advocaat/rechtshulpverlener voor 5%. De categorie 'overig' omvat 10% van de respondenten.

Omvang van de schade

De procedure bij de Arbiter Bodembeweging gaat over schade aan eigendommen. We hebben de verzoekers gevraagd naar de hoogte van de schade aan hun eigendom. De genoemde bedragen lopen sterk uiteen, van enkele honderden euro's tot 100.000 euro. We hebben de genoemde bedragen in vier categorieën onderverdeeld. In figuur 5.3 is te zien hoe vaak de schade in welke van de categorieën valt (de cijfers onderaan de figuur betreffen de percentages). Uit de figuur blijkt weliswaar dat de grootste categorie schades t/m € 5.000 betreft, maar ook dat meer dan 60% van de door de verzoekers gemelde schades schadebedragen van meer dan € 5.000 betreft.²²

Arbiter Bodembeweging of rechter?

Als een eigenaar niet tot overeenstemming komt met de NAM over schade en herstel, kan hij zich tot de Arbiter Bodembeweging wenden. In plaats daarvan kan hij echter ook naar de rechter stappen. We hebben de verzoekers gevraagd om in één zin te zeggen waarom zij naar de Arbiter Bodembeweging zijn gestapt in plaats van naar de rechter. De variëteit aan antwoorden op deze open vraag laat zich in vier categorieën onderverdelen. In de eerste plaats zijn er verzoekers die niet wisten dat er de mogelijkheid was naar de rechtbank te stappen of die deze mogelijkheid nooit hebben overwogen.

22. Kanttekening hierbij is dat het gaat om een inschatting door respondenten, niet noodzakelijk om bedragen op basis van een calculatie van experts.

Was niet bekend met de optie om naar de rechtbank te kunnen.

Optie [van de rechtbank] werd niet geboden.

Ik wist niet anders.

Verzoekers waarvoor geldt dat uit hun antwoord blijkt dat de stap naar de Arbiter Bodembeweging wel een bewuste keuze was, geven daarvoor drie verschillende redenen. Het vaakst worden redenen genoemd die inhouden dat de Arbiter Bodembeweging wordt gezien als een voor de hand liggende, laagdrempelige keuze om het geschil met de NAM aan voor te leggen.

Dit werd ons voorgelegd door het CVW.

Omdat dit makkelijker was.

Logische stap na de expertises.

Ook de kosten worden regelmatig genoemd.

Arbiter bodembeweging is voor mij gratis.

Geen geld voor rechtszaak.

Wij hebben niet de middelen om naar de rechtbank te gaan.

Als laatste wordt de kwaliteit van de Arbiter Bodembeweging genoemd.

Ervaren oud-rechters die door de praktijk gepokt en gemazeld zijn.

Beter thuis in de problematiek.

Onafhankelijke rechters.

Hoe vaak wordt elk van die vier redenen genoemd? We hebben voor alle antwoorden gekeken of daarin een of meer van die vier redenen werden genoemd. Dat levert het volgende beeld op.²³

23. In totaal is de vraag door 167 respondenten beantwoord. In 18 gevallen viel uit het antwoord niet op te maken om welke reden de respondent voor de Arbiter Bodembeweging had gekozen, in 20 gevallen werden in het antwoord verschillende redenen genoemd voor de keuze voor de Arbiter Bodembeweging. Als een respondent – om een voorbeeld te noemen – antwoordde dat hij voor de procedure had gekozen vanwege de laagdrempeligheid en de kosten, is die respondent voor de helft 'toegerekend' aan 'laagdrempelig' en voor de helft aan 'goedkoop'.

In figuur 5.4 is te zien dat voor vier op de tien verzoekers geldt dat zij in reactie op de vraag om in één zin te zeggen waarom zij naar de Arbiter Bodembeweging zijn gestapt, antwoorden dat het alternatief, een procedure bij de rechtbank, bij hen niet in beeld was. De verzoekers die zich daar wel van bewust waren, noemen voor hun keuze voor de Arbiter Bodembeweging het vaakst als reden dat het een laagdrempelige voorziening betreft.

Behalve dat de respondenten in een open vraag naar hun voorkeur is gevraagd, zijn ze ook zeven mogelijke redenen voorgelegd om naar de Arbiter Bodembeweging in plaats van naar de rechtbank te stappen, met de vraag welke daarvan de belangrijkste was voor hun keuze voor de Arbiter Bodembeweging. De antwoorden op die vraag bevestigen het beeld dat uit de antwoorden op de open vraag naar voren komt. In figuur 5.5 is te zien dat 20% van de verzoeker niet wist dat ze met hun geschil bij de rechtbank terecht konden. Voor degenen die dat wel wisten, houden de redenen 'laagdrempeliger', 'goedkoper' en 'sneller' elkaar redelijk in evenwicht. Al met al lijkt de keuze voor de Arbiter Bodembeweging enerzijds te worden bepaald door het feit dat die wordt ervaren als een logische stap ter beslechting van het geschil met de NAM, anderzijds door het feit dat men verschillende voordelen ziet (laagdrempeliger, sneller, goedkoper) ten opzichte van de procedure bij de civiele rechter.

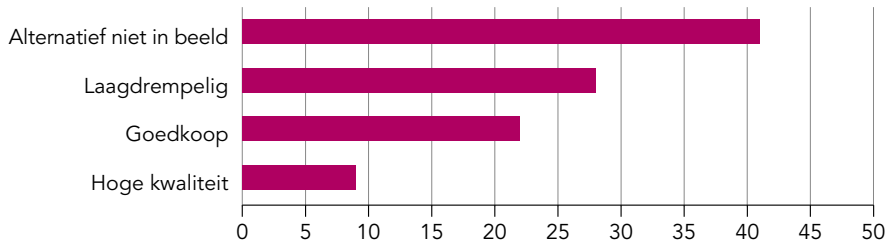
Professionele rechtshulp

Voor de procedure bij de Arbiter Bodembeweging geldt geen verplichte procesvertegenwoordiging. De overgrote meerderheid van de verzoekers heeft geen professionele rechtshulp ingeschakeld. 13% van de verzoekers maakte wel gebruik van professionele rechtshulp.²⁴ Het betreft 22 respondenten. Bij 15 van hen werd de rechtsbijstand gefinancierd door een rechtsbijstandverzekering.

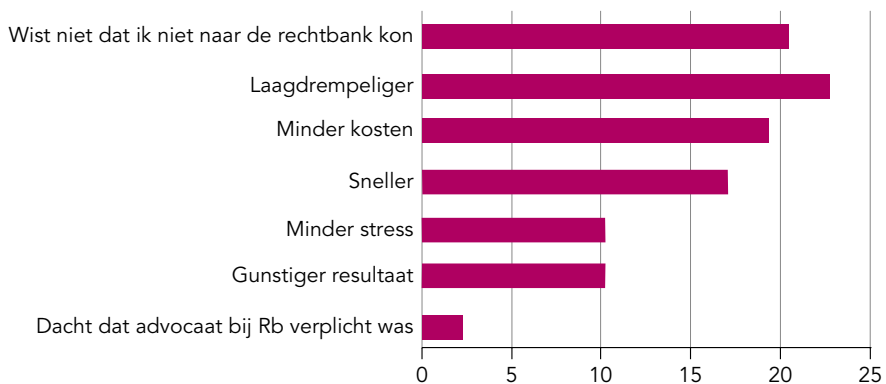
De verzoekers die professionele rechtshulp hebben ingeschakeld, hebben we daarover twee stellingen voorgelegd.

Net als bij alle andere stellingen in het onderzoek was sprake van de volgende vijf antwoordmogelijkheden: helemaal oneens, oneens, neutraal, eens, helemaal eens, overeenkomend met de scores 1 t/m 5. De reacties op de stellingen laten zich het bondigst samenvatten in een cijfer tussen 1 en 5 dat aangeeft in hoeverre de respondenten het – gemiddeld genomen – eens of oneens zijn met de stelling. Daarbij geldt: hoe dichter het getal bij de 5 ligt, des te meer men het met de stelling eens is; hoe dichter het getal bij de 1 ligt, des te meer men het met de stelling oneens is; hoe dichter het getal bij de 3 ligt, des te meer men neutraal ten opzichte van de stelling staat.

24. N = 175.



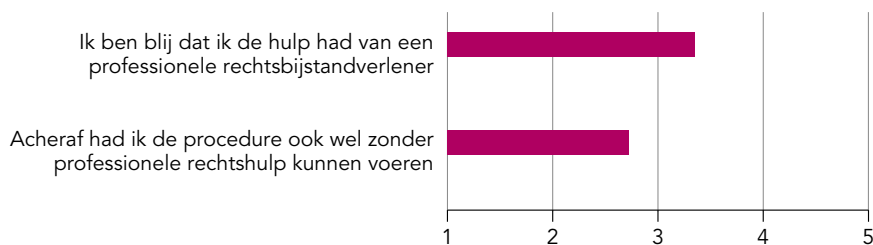
Figuur 5.4. Waarom naar de Arbitrator Bodembeweging en niet naar de rechter?
(hercodering open vraag)



Figuur 5.5. Belangrijkste reden om naar de Arbitrator Bodembeweging te gaan en niet naar de rechter²⁵

De reacties op de stellingen over de ingeschakelde professionele rechtshulp zijn in figuur 5.6 te zien. De reacties op de stellingen zijn te kwalificeren als tamelijk neutraal. Men is redelijk tevreden over de keuze een professional in te schakelen, maar op geen van beide stellingen is de reactie zeer uitgesproken. De reacties op stellingen die we hebben voorgelegd aan verzoekers die zonder rechtshulp hebben geprocedeerd, bieden een vergelijkbaar beeld.

25. N = 176.



Figuur 5.6. Reacties op stellingen van verzoekers met professionele rechtshulp²⁶

Uit de reacties op de beide stellingen blijkt niet dat het ontbreken van de hulp van een professional door de verzoekers als een groot gemis wordt ervaren. Het beeld verandert echter als tevens wordt gekeken naar de uitkomst van de procedure. Dan blijkt dat personen die niet, deels en helemaal gelijk hebben gekregen van de Arbiter Bodembeweging nogal verschillend reageren op de beide stellingen. Uit figuur 5.8 blijkt een duidelijke samenhang tussen de uitkomst en de reactie op de beide stellingen. Kort maar goed: wie geen gebruik heeft gemaakt van professionele rechtsbijstand en gelijk heeft gekregen van de Arbiter Bodembeweging vindt dat hij het prima zonder professional heeft kunnen rooien, wie de procedure zonder professionele rechtshulp heeft gevoerd en geen gelijk heeft gekregen, vindt achteraf dat hij beter een professional in de arm had kunnen nemen.

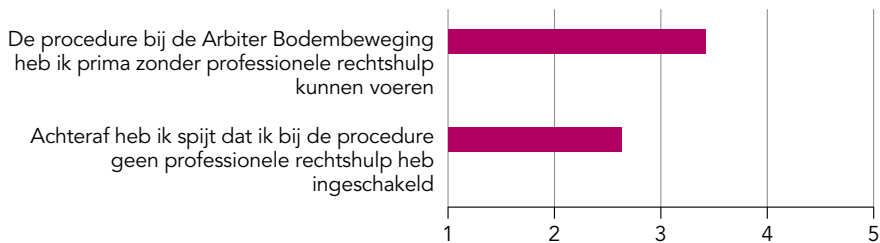
De uitkomst van de procedure: uitspraak of schikking

De procedure bij de Arbiter Bodembeweging kan op twee manieren eindigen: met een uitspraak of met een schikking. Voor de respondenten geldt: in 59% van de gevallen eindigde hun procedure met een uitspraak, in 41% van de gevallen met een schikking. Als het tot een schikking komt, vindt die bijna altijd plaats tijdens de schouw/zitting (36% van de zaken werd tijdens de schouw/zitting geschikt, 5% in de periode daarvoor).

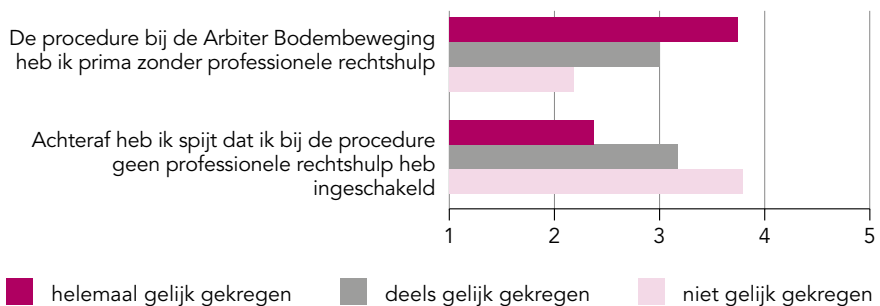
Hoe tevreden zijn verzoekers over de schikking die ze hebben getroffen? We hebben degenen die hun zaak hebben geschikt de volgende stelling voorgelegd: 'Ik ben tevreden met de schikking die ik heb getroffen met NAM/CVV.' Op een schaal van 1 tot 5 is de gemiddelde score 2,99. Degenen die een schikking hebben getroffen, zijn daarover derhalve in het algemeen niet uitgesproken positief of negatief.²⁷ De reactie op de stelling 'Ik heb achteraf spijt dat ik de zaak heb geschikt' is wat meer

26. Voor de eerste stelling geldt: N = 22. Voor de tweede: N = 21.

27. Er is geen verband tussen de hoogte van het schadebedrag en de (on)tevredenheid over de schikking.



Figuur 5.7. Reacties op stellingen van verzoekers zonder professionele rechtshulp²⁸



Figuur 5.8. Reacties op stellingen van verzoekers zonder professionele rechtshulp²⁹

uitgesproken. Op een schaal van 1 tot 5 is daar de gemiddelde score 2,65. Een meerderheid (53%) is het (zeer) met de stelling oneens, een minderheid (31%) is het (zeer) met de stelling eens, 16% is neutraal.

De beslissing om een schikking te treffen ligt bij de partijen van het geschil. Desondanks is denkbaar dat partijen die een schikking hebben getroffen van mening zijn dat anderen druk hebben uitgeoefend om tot een schikking te komen. De respondenten hebben we daarover twee stellingen voorgelegd: 'De Arbitr Bodembeweging heeft druk op mij uitgeoefend een schikking te treffen' en: 'NAM/CVW heeft druk op mij

28. Voor beide stellingen geldt: N = 150.

29. Voor beide stellingen geldt: N = 150. De sterkte en significantie van het verband tussen enerzijds de uitkomst en anderzijds de reactie op de beide stellingen hebben we gemeten aan de hand van een kruistabel waarin de scores van de drie groepen respondenten op de beide stellingen met elkaar worden vergeleken. Beide gevonden verbanden zijn significant (het eerste: Spearman's rho = .342, p. < .01; het tweede: Spearman's rho = -.367, p. < .01).

uitgeoefend een schikking te treffen'. Voor wat betreft de eerste stelling (over de Arbiter Bodembeweging) is de score 2,16 op een schaal van 1 tot 5, voor wat betreft de tweede stelling is de score 2,79. Meer respondenten vinden derhalve dat er op hen geen druk is uitgeoefend om een schikking te treffen dan respondenten die dit wel vinden. Als men vindt dat druk is uitgeoefend, heeft men die vaker ervaren van NAM/CVV dan van de Arbiter Bodembeweging.

Over de schikking hebben we daarnaast een open vraag gesteld: 'Wat was voor u het doorslaggevende punt om een schikking te treffen?' De uiteenlopende antwoorden op die vraag laten zich grofweg in twee categorieën onderverdelen. Uit een deel van de antwoorden komt naar voren dat de beslissing een schikking te treffen de uitkomst is van een rationele afweging van de verschillende belangen die voor de betrokkene bij de zaak een rol spelen.

Het was de enige manier om de schade vergoed te krijgen.

Meer zat er niet in.

Na de schouw heeft de Arbiter Bodembeweging besloten dat zowel expert als contra-expert alle aanvullende schades zouden opnemen. Hierdoor viel het schadebedrag veel hoger uit. Ik denk dat binnen alle onmogelijkheden het maximale eruit is gehaald.

Snelheid van afhandelen.

Advies van de vertegenwoordiger van stut en steun en ook van de Arbiter Bodembeweging.

Het bedrag.

Uit de andere categorie antwoorden komt naar voren dat men voor een schikking kiest omdat men er genoeg van heeft, af wil van het gezeur of verder wil.

Om af te zijn van alle ellende.

Moe van de treiterprocedure van de NAM.

Werd er gek van.

Na vier jaar strijd genoeg van verdere procedure.

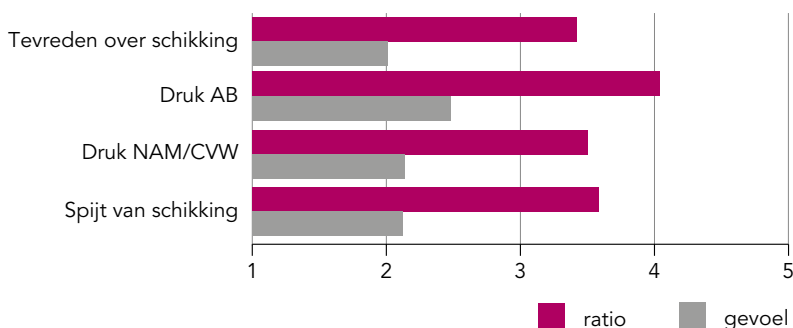
De twee categorieën antwoorden kunnen worden gelabeld met de termen 'ratio' en 'gevoel'.

Is er verschil tussen deze twee groepen respondenten voor wat betreft hun waardering van de getroffen schikking? Anders gezegd: bestaat er een verband tussen wat het doorslaggevende punt was om een schikking te treffen en hoe zij op de gang van zaken bij en het resultaat van de schikking terugkijken?

Daartoe vergelijken we de reactie van de twee groepen (ratio vs. gevoel) op de vier hiervoor genoemde stellingen.³⁰

In figuur 5.9 valt te zien dat verzoekers waarvoor geldt dat rationele overwegingen doorslaggevend waren om een schikking te treffen tevredener zijn over de gang van zaken bij en het resultaat van de schikking dan verzoekers bij wie meer gevoelsmatige overwegingen de overhand hadden. Ze ervaren minder druk om te schikken en hebben in mindere mate spijt van de schikking.

Al met al zijn verzoekers die een schikking hebben getroffen redelijk tevreden. Als ze druk hebben ervaren een schikking te treffen, is die in sterkere mate afkomstig van CVW/NAM dan van de Arbitr Bodembeweging. Het motief om een schikking te treffen is van invloed op de tevredenheid over de schikking. Die beide bevindingen laten zien dat het kan lonen als de functionaris die de procedure leidt in het kader waarvan de schikking tot stand komt en die door zijn opstelling kan bevorderen dat een schikking wordt getroffen of dat daarvan wordt afgezien, alert is ter zake van de motieven van de gedupeerde om een schikking te treffen. Verderop in dit hoofdstuk is de vraag aan de orde hoe de tevredenheid van verzoekers die een schikking heb-



Figuur 5.9. Stellingen over schikking; vergelijking tussen twee groepen

30. Voor de vergelijkbaarheid zijn de waarden van de tweede, derde en vierde stelling andersom gecodeerd.

ben getroffen zich verhoudt tot de tevredenheid van verzoekers waarvan de procedure met een uitspraak is geëindigd.

Ervaren procedurele rechtvaardigheid; tevredenheid over de procedure

Behalve in die gevallen waarin de zaak in een vroeg stadium van de procedure is geschikt, hebben verzoekers een schouw en een zitting meegemaakt waar hun zaak is behandeld door de Arbiter Bodembeweging. Wat vinden zij van het optreden van de Arbiter Bodembeweging? We hebben de respondenten voor vijf aspecten van diens optreden gevraagd hoe tevreden ze daarover waren.³¹ De vijf antwoordcategorieën waren: zeer tevreden, tevreden, neutraal, ontevreden, zeer ontevreden. De antwoorden op de vijf vragen vormen tezamen een schaal die de door de verzoekers ervaren procedurele rechtvaardigheid meet.³² De gemiddelde score van de respondenten op die schaal, lopend van 1 tot 5, bedraagt 3,85. Gemiddeld genomen zijn verzoekers derhalve behoorlijk positief over het optreden van de Arbiter Bodembeweging. We hebben de tevredenheid van de verzoekers over de procedure nog op een andere manier gemeten, namelijk door hen te vragen met welk cijfer (tussen 1 en 10) zij de procedure beoordelen. De uitkomst van die vraag is in de onderstaande figuur te zien. In figuur 5.10 is te zien dat de meest gegeven cijfers 8, 7 en 9 zijn. Dat neemt niet weg dat bijna een kwart van de respondenten de procedure een onvoldoende toekent. Het gemiddelde cijfer is 6,73.

Welke kenmerken van de procedure zijn van invloed op de tevredenheid van de respondenten over de procedure? In de eerste plaats geldt dat er geen verschil is tussen tevredenheid van verzoekers waarvan de zaak is geschikt en verzoekers waarvoor geldt dat de procedure is geëindigd met een beschikking van de Arbiter Bodembeweging. De eerste groep waardeert de procedure met het cijfer 6,86, de tweede met het cijfer 6,85.³³

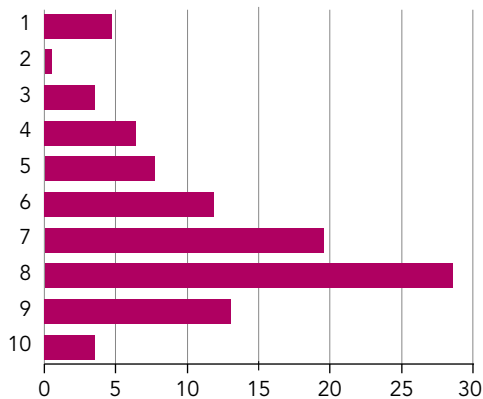
Er is wel een verband tussen de waardering van de procedure en de aard van de uitkomst. Voor de groep waarvoor geldt dat de procedure met een uitspraak is geëindigd, zijn de verschillen groot.

Personen die zeggen helemaal in het gelijk te zijn gesteld door de Arbiter Bodembeweging waarderen de procedure met een 7,9, personen die zeggen deels in het gelijk te zijn gesteld, geven een 6,55, personen die zeggen niet in het gelijk te zijn

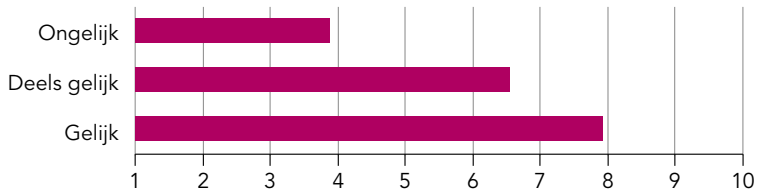
31. Het betrof de mate waarin de Arbiter Bodembeweging luisterde naar het standpunt van de verzoeker, de deskundigheid van de Arbiter Bodembeweging, de onpartijdigheid van de Arbiter Bodembeweging, de uitleg van de Arbiter Bodembeweging over de procedure en de mate waarin de Arbiter Bodembeweging de verzoeker met respect behandelde.

32. Crombachs Alpha = .921.

33. Bij de schikkingen betreft het schikkingen tijdens of na de schouw/zitting. Was sprake van een schikking in een eerder stadium van de procedure, dan ligt de waardering lager: 5,78 (N = 9).



Figuur 5.10. Cijfer voor de procedure



Figuur 5.11. Tevredenheid over de procedure (cijfer 1-10) en uitkomst van de procedure³⁴

gesteld, waarden de procedure met het cijfer 3,9 (zie tabel 5.11). Die verschillen in waardering geven kleur aan de waardering voor de procedure van verzoekers waarvan de zaak is geschikt. Hun waardering (6,85) ligt het dichtst bij die van verzoekers die deels gelijk hebben gekregen (6,55).

Gezien de bewoordingen van de vraag ('Als u de procedure bij de Arbitrator Bodembeweging een cijfer zou moeten geven (tussen 1 en 10), welk cijfer zou dat dan zijn?') is niet uitgesloten dat de respondenten in hun beoordeling niet alleen de gang van zaken tijdens de procedure, maar ook de uitkomst van de procedure betrekken en dat

34. Spearman's rho = .499, p. > .01, N = 97.

dit de grote verschillen in waardering verklaart tussen personen die de procedure (deels) hebben gewonnen dan wel verloren.

Daarom is het interessant te kijken naar hoe die drie groepen scoren op de ervaren procedurele rechtvaardigheid. We zagen eerder dat de gemiddelde score 3,85 bedraagt op een schaal van 1 tot 5. Ook hier is sprake van aanzienlijke verschillen tussen de drie groepen.

In figuur 5.12 zijn grote verschillen te zien. Verzoekers die niet in het gelijk zijn gesteld, scoren 2,6 op een schaal van 1 tot 5, personen die deels in het gelijk zijn gesteld 3,6, personen die helemaal in het gelijk zijn gesteld 4,3.

Illustratief voor het feit dat degenen die niet in het gelijk zijn gesteld door de Arbitrer Bodembeweging een geringe mate van procedurele rechtvaardigheid ervaren, zijn de antwoorden op de open vraag 'Wat vond u het meest positief aan de procedure?' De acht antwoorden van verzoekers die niet in het gelijk zijn gesteld luiden als volgt.

Aan zo'n procedure is niets positiefs te noemen. Het is beschamend dat dit zo moet.

De beslissing dat er gesondeerd moest worden.

De flexibiliteit van de arbiter.

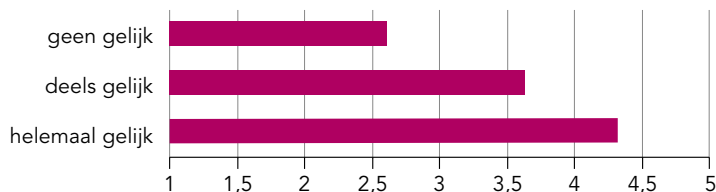
Helemaal niks.

Niets.

Niets.

Zakelijk.

Helemaal niet, de arbiter luisterde totaal niet.



Figuur 5.12. Ervaren procedurele rechtvaardigheid (schaal 1-5)³⁵

35. Spearman's rho = .511, p. > .01, N = 93.

Het valt op dat van de acht respondenten er vijf überhaupt niets positiefs weten te noemen over de procedure en dat maar één van de acht een duidelijk positief aspect van de procedure noemt.

De open vraag naar het meest positieve en het meest negatieve aan de procedure biedt ook overigens inzicht in welke aspecten van de procedure wel of juist niet worden gewaardeerd.

Opvallend is dat veel respondenten zeggen te waarderen dat ze hun verhaal konden doen, dat er eindelijk naar hen werd geluisterd, dat er de tijd voor hun zaak werd genomen en dat daar serieus naar werd gekeken.

Een neutraal iemand luistert.

Kreeg de tijd om mijn standpunt uit te leggen.

Na twee jaar gesteggel eindelijk een organisatie die wel even doorpakt.

Dat ik persoonlijk mijn verhaal kon doen.

Open, respectvol, niet intimiderend.

Ook de eenvoud en efficiëntie van de procedure worden genoemd en geroemd.

Dat het in een dag kon worden afgehandeld, eerst schouw daarna zitting.

De adequate berichtgeving en de snelle afhandeling.

Overzichtelijk.

De bondige aanpak van het geschil door de Arbiter Bodembeweging.

Snel en effectief.

Snel, efficiënt, prettig, zorgvuldig.

De eenvoud van de procedure.

De heldere procedure.

De vraag naar wat men het minst positief vond aan de procedure wordt vaak aangegrepen om een oordeel te geven over de andere partij van het geschil: NAM/CVW.

Uit de reactie op die open vraag blijkt in ieder geval dat voor veel verzoekers geldt dat de ontevredenheid over de opstelling van NAM/CVW groter is dan de ontevredenheid over bepaalde aspecten van de procedure zelf.

Voor zover de procedure is geëindigd met een uitspraak, hebben we verzoekers gevraagd naar hun oordeel over de uitspraak. Aan de hand van drie vragen hebben we de door hen ervaren distributieve rechtvaardigheid van de uitkomst van de procedure gemeten.³⁶ Op een schaal van 1 tot 5 ligt het gemiddelde voor alle respondenten op 3,23.

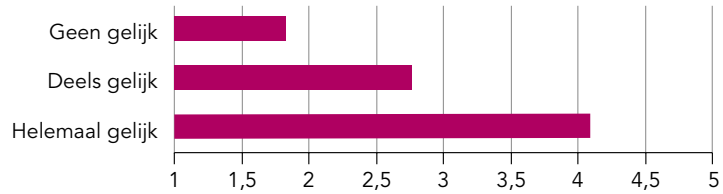
Interessant zijn de verschillen tussen de verzoekers die niet, deels en helemaal in het gelijk zijn gesteld. De verschillen tussen de scores voor distributieve en procedurele rechtvaardigheid zijn aanzienlijk. Twee zaken vallen op. In de eerste plaats valt op dat de verschillen tussen de verschillende groepen voor wat de ervaren procedurele rechtvaardigheid betreft minder groot zijn (bij procedurele rechtvaardigheid is het verschil tussen de score van verliezers en de winnaars 1,72 (2,6 versus 4,32), bij distributieve rechtvaardigheid 2,27 (1,83 versus 4,1)), in de tweede plaats dat de procedurele rechtvaardigheidsscores voor alle drie de groepen hoger liggen dan de distributieve rechtvaardigheidsscores.³⁷ Voor nog twee andere aspecten van de uitspraak hebben we gevraagd naar de waardering van verzoekers. Het betreft de motivering van de uitspraak en de snelheid waarmee de uitspraak er was. Het verbaast niet dat op het punt van de waardering van de motivering van de uitspraak sprake is van grote verschillen tussen de drie groepen (geen gelijk 1,70, deels gelijk 2,98 en helemaal gelijk 4,38). Maar ook op het punt van de tijdigheid van de uitspraak is sprake van verschillen tussen de drie groepen (geen gelijk: 2,5; deels gelijk: 2,98; helemaal gelijk: 4,38), ook al is geen sprake van een verband tussen de lengte van de procedure en de uitkomst van de procedure.

‘Als u opnieuw voor de keuze stond een procedure bij de Arbitrator Bodembeweging te beginnen, zou u dat dan weer doen?’ Twee derde van de respondenten is het (zeer) eens met deze stelling. Op een schaal van 1 tot 5 is de gemiddelde score van de respondenten 3,72. Ook hier is sprake van verschillen tussen verschillende groepen respondenten. Dat is te zien in figuur 5.15.

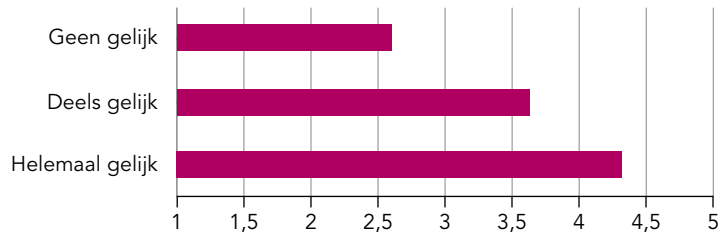
In figuur 5.15 is te zien dat er geen verschillen zijn tussen personen die een schikking hebben getroffen en personen voor wie geldt dat de procedure met een uitspraak is

36. We hebben de verzoekers gevraagd hoe positief zij waren over de volgende drie aspecten van de uitspraak: de mate waarin de uitspraak rekening houdt met de situatie van de verzoeker, de mate waarin de verzoeker vindt dat hij gekregen heeft waarop hij recht heeft en de mate waarin de uitspraak aansluit op wettelijke regels. De antwoorden op de drie vragen komen sterk met elkaar overeen (Crombachs Alpha = .895).

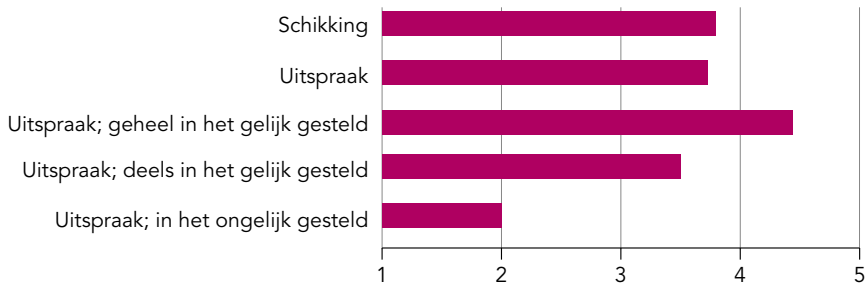
37. Het verband tussen de uitkomst en de ervaren distributieve rechtvaardigheid (Spearman's rho = .683) is nog sterker dan het verband tussen de uitkomst en de ervaren procedurele rechtvaardigheid (Spearman's rho = .511).



Figuur 5.13. Uitkomst geschil en ervaren distributieve rechtvaardigheid (schaal 1-5)³⁸



Figuur 5.14. Uitkomst geschil en ervaren procedurele rechtvaardigheid (schaal 1-5)³⁹



Figuur 5.15. Eens met stelling: 'Opnieuw naar de Arbitrator Bodembeweging?' en uitkomst

38. Spearman's rho = .683, p. > .01, N = 94.

39. Spearman's rho = .511, p. > .01, N = 93.

geëindigd (de bovenste twee rijen). Die beide groepen reageren ongeveer even positief op de stelling. Opnieuw zijn de verschillen tussen degenen die geheel, deels en helemaal in het gelijk zijn gesteld het meest opvallend. Ook hier is weer te zien dat de uitkomst mede bepalend is voor hoe men tegen de procedure bij de Arbiter Bodembeweging aankijkt. Wordt vergeleken tussen verzoekers waarvan de zaak is geschikt en verzoekers die in de uitspraak deels gelijk hebben gekregen, dan is te zien dat die eerste groep positiever op de stelling reageert dan de tweede groep (de gemiddelde scores bedragen respectievelijk 3,8 en 3,5).

Na de procedure bij de Arbiter Bodembeweging door naar de rechter?

Wie een procedure bij de Arbiter Bodembeweging heeft gevolgd, heeft de mogelijkheid om in het vervolg daarop naar de rechter te stappen. Hoe vaak gebeurt dat? Van de respondenten in dit onderzoek meldde 4% na de procedure bij de Arbiter Bodembeweging in beroep te zijn gegaan bij de rechtbank.⁴⁰ Dat is opvallend, omdat uit de interviews bij de rechtbank naar voren kwam dat slechts een enkele procedure aanhangig is gemaakt door iemand die voorafgaand daaraan een procedure bij de Arbiter Bodembeweging had gevoerd.

Voor zover iemand die zich tot de Arbiter Bodembeweging heeft gewend in de uitspraak (deels) in het ongelijk is gesteld, is het interessant te weten om welke reden betrokkene wel of juist niet naar de rechter is gestapt. Het aantal personen dat zich in het vervolg op de procedure bij de Arbiter Bodembeweging tot de rechter heeft gewend, is te klein om in zijn algemeenheid iets te zeggen over de beweegredenen van die groep.⁴¹ Voor de groep die niet in beroep is gegaan bij de rechter – de overgrote meerderheid van degenen die door de Arbiter Bodembeweging (deels) in het ongelijk zijn gesteld – geldt dat uiteraard niet.

We kijken naar de respondenten die (deels) in het ongelijk zijn gesteld en geen procedure bij de rechtbank zijn gestart. We hebben die groep gevraagd wat voor hen de belangrijkste reden was om niet naar de rechter te stappen. In figuur 5.16 staan de antwoorden op die vraag weergegeven.

De twee redenen die het vaakst worden genoemd betreffen het verwachte resultaat bij de rechtbank en de kosten van de procedure. Het minst vaak wordt genoemd dat de gevolgen van de uitspraak van de Arbiter Bodembeweging beperkt zijn. Ook de verwachte duur van de procedure wordt relatief weinig genoemd.

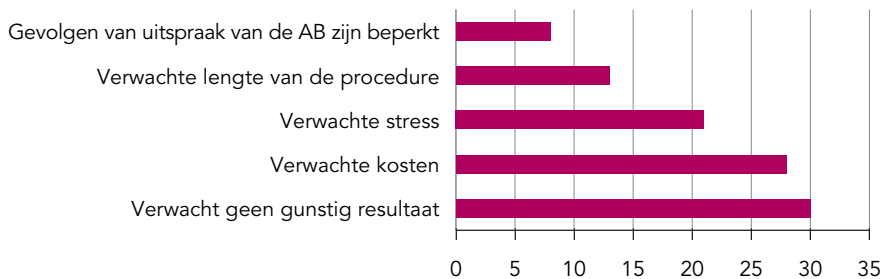
40. 6 van de 165.

41. We hebben de zes respondenten gevraagd wat voor hen de belangrijkste reden was om naar de rechter te stappen. Vijf van de zes hebben die vraag beantwoord. Drie van de vijf noemden de grote gevolgen van de uitspraak, twee van de vijf noemden dat ze een beter resultaat verwachtten. Van vijf van de zes respondenten weten we hoe groot volgens hen het schadebedrag was. Bij één van de vijf ligt het tussen de € 10.000 en € 25.000, bij de andere vier ligt het boven de € 25.000.

Procedure afgerond, schade hersteld?

De procedure bij de Arbiter Bodembeweging biedt duidelijkheid over de aansprakelijkheid van de NAM voor de schade aan de eigendommen van de verzoeker. Maar met de uitspraak is de schade nog niet hersteld. We hebben de respondenten gevraagd hoe het op dit moment met het herstel staat.⁴²

In tabel 5.17 is te zien dat het vaker voorkomt dat nog geen sprake is van herstel dan dat met het herstel is begonnen of dat het is voltooid. Uitgaande van de eerste vijf antwoordcategorieën is in 35% van de gevallen sprake van voltooid herstel of van herstelwerkzaamheden, in 29% is sprake van overeenstemming over herstel maar moet het herstel nog beginnen, in 28% van de gevallen is het gesprek nog gaande en in 8% van de gevallen is het overleg over herstel mislukt.



Figuur 5.16. Belangrijkste reden om niet naar de rechter te stappen



Figuur 5.17. Schade hersteld?

42. Een groot aantal respondenten heeft 'anders' ingevuld; de meeste van die antwoorden moeten nog worden toegedeeld aan één van de andere categorieën, in figuur 5.17 staat het voorlopige beeld.

Er is een verband tussen hoe het staat met het schadeherstel enerzijds en het schadebedrag en de uitkomst van de procedure anderzijds. Hoe hoger het schadebedrag, des te kleiner de kans dat de schade al is hersteld of dat er al met het herstel is begonnen.⁴³ Voor wat betreft de uitkomst van de procedure geldt dat als sprake is van een schikking, twee keer zo vaak sprake is van de situatie dat de schade al is hersteld of dat men bezig is met het herstel dan als de procedure met een uitspraak is geëindigd. Van de respondenten waarvan de zaak is geschikt, zegt 67% dat de schade is of wordt hersteld, van de respondenten waarvan de zaak met een uitspraak was geëindigd, is dat slechts 32%.⁴⁴

Procedure afgerond, geschil beslecht?

Idealiter betekent de afsluiting van een geschilbeslechtsprocedure dat het conflict tussen de strijdende partijen is opgelost. De verzoekers in de procedure bij de Arbiter Bodembeweging hebben we de volgende stelling voorgelegd: 'Mijn geschil met de NAM is opgelost'. Van de respondenten is 50% het (zeer) oneens met die stelling, 30% is het er (zeer) mee eens, 20% is neutraal.

De respondenten is gevraagd hun reactie op de stelling toe te lichten. Vooral respondenten die antwoorden het met de stelling (zeer) oneens te zijn, geven een toelichting. Uit die toelichtingen komt naar voren dat er twee belangrijke redenen zijn waarom zij vinden dat de schikking of de uitspraak het geschil niet heeft beslecht. De eerste reden is dat men de uitkomst van het geschil niet accepteert.

De zaak is gesloten maar het geschil blijft.

Er is niks opgelost, de uitspraak klopt niet met de feiten.

Ik moet het er maar mee doen, het is niet anders.

Strijd van vier jaar gevoerd en heb ze laten winnen. Was moe van het strijden.

Niet alle schade is toegekend.

De tweede reden is dat er onenigheid is met NAM/CVV over het herstel van de schade.

43. Cramers V = -.28, p. <.05, N = 91.

44. Cramers V = .47, p. <.01, N = 99.

CVW bleek niet bereid om professioneel en ruimhartig de uitspraak na te leven.

Nu moet het CVW bepalen hoe de schade opgelost wordt. De slager keurt dus weer zijn eigen vlees.

CVW neemt in kostenberekening niet alles mee.

Geen actie bij CVW.

Van invloed op de reactie op de stelling zijn onder meer de hoogte van het schadebedrag en de uitkomst van de procedure. Naarmate het schadebedrag hoger is, reageren respondenten minder positief op de stelling dat hun geschil met NAM/CVW is beslecht.⁴⁵ Ook tussen respondenten wier zaak is geschikt en respondenten waarvoor geldt dat de procedure in een uitspraak is uitgemond, bestaat een significant verschil. Respondenten van wie de zaak is geschikt, reageren duidelijk positiever op de stelling dan respondenten die een uitspraak hebben gekregen.⁴⁶

Andere schade

De respondenten hebben we gevraagd of zij, behalve schade aan hun eigendom, nog andere schade hebben geleden als gevolg van aardbevingen. 46% van de respondenten beantwoordt die vraag bevestigend. Een volgende vraag is om wat voor schade het dan gaat. De groep die zegt ook andere schade te hebben, noemt het vaakst psychische schade (56%), op de voet gevolgd door waardedaling (53%). Inkomensschade wordt door 20% genoemd. 23% meldt (ook) schade te hebben die niet onder een van de voorgaande drie categorieën valt.

We hebben de respondenten die zeggen behalve schade aan hun eigendom ook nog andere schade te hebben, gevraagd of ze iets hebben ondernomen om die schade vergoed te krijgen. 39% beantwoordde die vraag bevestigend. Het betreft 30 respondenten. De vervolgvraag is wat men heeft ondernomen. Van die groep van 30 zijn er 12 die zich hebben gewend tot Stichting WAG (een stichting die, door het voeren van procedures bij de rechter door advocatenkantoor De Haan in Groningen, eigenaren bijstaat in het verhalen van schade als gevolg van waardevermindering van eigendommen), 5 hebben op andere wijze professionele rechtshulp gezocht, 10 hebben zonder hulp van een professionele rechtshulpverlener pogingen ondernomen schade vergoed te krijgen. Van 3 van de 30 respondenten is onbekend wat ze hebben ondernomen. Slechts 2 van de respondenten zijn tevreden over het resultaat, 14 zijn neu-

45. Spearman's rho = -.22 (p = .012).

46. Het gemiddelde (op een schaal van 1 tot 5) bij de eerste groep bedraagt 2,93, bij de tweede groep 2,28. Het verschil is significant (T-test: p < .01).

traal, 14 (zeer) ontevreden. Er zijn twee belangrijke redenen waarom bijna niemand tevreden is: langdurige onzekerheid over de uitkomst en – als de uitkomst wel bekend is – tegenvallende uitkomst.

5.3.3 Conclusie

Op grond van de hiervoor beschreven resultaten van de webenquête kunnen de volgende conclusies worden getrokken.

- Gelaedeerden maken in ongeveer een derde van de gevallen niet een bewuste keuze tussen het starten van een procedure bij de rechtbank of bij de Arbiter Bodembeweging. De keuze voor de Arbiter Bodembeweging wordt in dat geval bepaald door het feit dat men dat beschouwt als de logische stap nadat geen overeenstemming is bereikt met CVW/NAM over de aansprakelijkheid voor de schade of omdat men niet op de hoogte is van het alternatief: een procedure bij de rechter. Respondenten die wel een duidelijke afweging hebben gemaakt, kiezen voor de procedure bij de Arbiter Bodembeweging omdat die als laagdrempeliger en goedkoper wordt gezien dan de procedure bij de rechter en zij verwachten dat de procedure bij de Arbiter Bodembeweging sneller tot een beslissing leidt.
- Met name uit de open vragen blijkt een grote mate van waardering van respondenten voor de eenvoud van de procedure en de betrokkenheid en het luisterend oor van de Arbiter Bodembeweging.
- Ook op het punt van de door verzoekers ervaren procedurele rechtvaardigheid scoort de Arbiter Bodembeweging goed, zij het dat er een sterk verband bestaat tussen de uitkomst van de procedure en de door de respondenten ervaren procedurele rechtvaardigheid. Omdat veel van de respondenten (deels) gelijk hebben gekregen in de procedure, is dat een relativering van de positieve waardering voor de procedure bij de Arbiter Bodembeweging.
- Een klacht van een substantieel aantal respondenten is dat een gunstige uitkomst niet per definitie een oplossing biedt voor het probleem dat aanleiding was om naar de Arbiter Bodembeweging te stappen, want na de vaststelling van de aansprakelijkheid moet worden overlegd over het herstel van de schade, en dat heeft nogal eens veel voeten in de aarde.
- Op dit punt bestaan er grote verschillen tussen verzoekers waarvan de zaak is geschikt en verzoekers wier zaak met een uitspraak is afgedaan. De eerste groep is het vaker eens met de stelling dat de procedure bij de Arbiter Bodembeweging het geschil heeft opgelost; voorts is bij de eerste groep twee keer zo vaak sprake van een situatie dat herstel van de schade in gang is gezet of al is voltooid dan bij de groep waar de procedure met een uitspraak is geëindigd.

5.4 Toetsing resultaten onderzoek naar de Arbiter Bodembeweging aan het beoordelingskader

5.4.1 Inleiding

In hoofdstuk 4 is een kader geschetst ter beoordeling van de effectiviteit en laagdrempeligheid van geschilbeslechtsprocedures. Hoe scoort de procedure bij de Arbiter Bodembeweging op dat punt? We beantwoorden die vraag aan de hand van de kenmerken van de vormgeving van de procedure die in tabel 4.2 zijn onderscheiden.

5.4.2 Kenmerken vormgeving procedure

Indieningseisen

De indieningseisen zijn zeer beperkt. Een eigenaar kan een procedure beginnen door een digitaal aanmeldingsformulier in te vullen en naar de Arbiter Bodembeweging te mailen, samen met een drietal stukken: het rapport van de schade-expert, het rapport van de contra-expert en het bericht met de uitkomst van het overleg tussen de schade-expert en de contra-expert. De toegang is wel aan een termijn gebonden. Een verzoek moet zijn ingediend binnen zes weken nadat de gedupeerde bericht heeft gekregen van het CVW of het tot schadeherstel wil overgaan. Uit dit onderzoek blijkt niet van enige problemen met betrekking tot de aanmelding tot de procedure. De tevredenheid over de begrijpelijkheid en duidelijkheid van het aanmeldingsformulier is aanzienlijk en uit de antwoorden op de open vraag naar wat verzoekers het minst en meest positief aan de procedure vonden, blijkt dat de toegankelijkheid en eenvoud regelmatig worden genoemd.

Verhouding voorprocedure/procedure bij de rechter

Een eigenaar die het niet eens is met de uitkomst van het onderzoek van het CVW en het overleg tussen schade-expert en contra-expert kan naar de Arbiter Bodembeweging, maar hij kan in plaats daarvan ook direct naar de rechter. Anders dan de naam Arbiter Bodembeweging doet vermoeden, is deze procedure, in afwijking van een procedure bij de arbiter in de zin van art. 1020 Rv, niet een alternatief voor de rechter in de zin dat de rechter de uitkomst van de procedure slechts marginaal beoordeelt. Het reglement dat de Arbiter Bodembeweging bij zijn werkzaamheden hanteert (het Reglement Arbiter aardbevingsschade) bepaalt dat de uitspraak niet bindend is voor de eigenaar en dat deze te allen tijde kan beslissen de zaak alsnog voor een inhoudelijke toetsing aan de rechter voor te leggen.

Het horen

In beginsel wordt in elke zaak zowel een schouw als een hoorzitting gehouden. De schouw houdt in dat de Arbiter Bodembeweging in aanwezigheid van partijen (de eigenaar en de NAM), de schade-expert en de contra-expert⁴⁷ bij het bouwwerk komt kijken naar de schade. Na de schouw wordt, in beginsel op dezelfde dag als de schouw, een hoorzitting gehouden op het gemeentehuis van de gemeente waar het bouwwerk van de eigenaar staat. Voor zowel de schouw als de zitting wordt ruim de tijd genomen, veelal tussen drie kwartier en een uur voor elk van beide.

Onderzoeksbevoegdheden

De Arbiter Bodembeweging is bevoegd een onderzoek ter plaatse te houden (de schouw). Daarnaast bepaalt het Reglement Arbiter aardbevingsschade dat de arbiter aanvullende kennis kan opvragen bij deskundigen. Uit dit onderzoek blijkt dat de Arbiter Bodembeweging, uitzonderingen daargelaten, in elke zaak gebruik maakt van zijn bevoegdheid tot het houden van een schouw.

Termijnen

De procedure als geheel is niet aan termijnen gebonden. Voor de uitspraak is bepaald dat die in beginsel 6 weken na de zitting wordt gedaan. Uit dit onderzoek blijkt dat de uitspraak er gemiddeld in 6 weken is. De procedure als geheel duurt gemiddeld 31 weken (7 maanden). Dat is korter dan vergelijkbare procedures bij de rechtbank.⁴⁸ Echter, in vergelijking met de bestuursrechtelijke voorprocedure, de bezwaarprocedure, neemt de procedure bij de Arbiter Bodembeweging meer tijd in beslag.⁴⁹ Een belangrijke factor in de verklaring van de relatief lange duur van de procedure betreft de achterstanden in de zaaksbehandeling als gevolg van onderbezetting bij de Arbiter Bodembeweging. Wordt gekeken naar de wijze waarop de procedure zelf is vormgegeven, dan bevat die geen elementen die eraan in de weg staan zaken even snel te af te doen als bestuursorganen hun bezwaarzaken moeten afdoen.

47. De schade-expert kan worden uitgenodigd door de NAM, de contra-expert door de eigenaar.

48. Een bodemprocedure bij de kantonrechter die eindigt met een eindvonnis met enquête, decante of pleidooi duurde in 2015 gemiddeld 42 weken, in 2016 gemiddeld 34 weken. Zie: <https://www.wodc.nl/cijfers-en-prognoses/rechtspleging-civil-en-bestuur/>.

49. Voor de bezwaarprocedure geldt een termijn van 6 dan wel 12 weken. Weliswaar lukt het bestuursorganen niet altijd die termijnen te halen, maar voor veel bestuursorganen geldt dat men daar voor een ruime meerderheid van de zaken wel in slaagt. Zo blijkt uit het jaarverslag betreffende de bezwaarbehandeling van de gemeente Groningen dat in 2016 in 80% van de zaken de termijnen voor het beslissen op bezwaarschriften werd gehaald.

Finale geschilbeslechting

De procedure houdt per definitie in dat het geschil over aansprakelijkheid van de NAM voor de fysieke schade aan het bouwwerk wordt beslecht. De uitspraken van de Arbitr Bodembeweging bevatten steeds een definitief oordeel over de aansprakelijkheid van de NAM voor de gestelde schade. Uit dit onderzoek blijkt echter ook dat het regelmatig voorkomt dat de afwikkeling van het geschil over (het herstel van) de schade nogal wat voeten in de aarde heeft, wat er soms toe leidt dat, ondanks de uitspraak van de Arbitr Bodembeweging, geen overeenstemming wordt bereikt tussen de gedupeerde en CVW/NAM over (de bekostiging van) het herstel van de schade. Blijkens het Reglement Arbitr aardbevingsschade bevat de uitspraak van de Arbitr Bodembeweging een oordeel over de 'oorzaak en vergoeding' van de gemelde schade. In de uitspraken van de Arbitr Bodembeweging wordt, uitzonderingen daargelaten, niet beslist welk bedrag aan schadevergoeding CVW/NAM verschuldigd is. De reden daarvoor is, zo bleek uit gesprekken met arbiters, dat voorafgaand aan de procedure bij de Arbitr Bodembeweging veelal geen calculatie van de schade wordt gemaakt. Als die ontbreekt, vermeldt de uitspraak van de Arbitr Bodembeweging ook geen bedrag aan schadevergoeding. Als een gedupeerde zich in de periode na de uitspraak opnieuw bij de Arbitr Bodembeweging meldt omdat geen overeenstemming kan worden bereikt over de vergoeding van de schade en/of de wijze van herstel, is de Arbitr Bodembeweging, zo bleek uit de interviews, bereid opnieuw naar de zaak te kijken.⁵⁰

Griffierecht

Voor de procedure bij de Arbitr Bodembeweging is geen griffierecht verschuldigd.

Procesvertegenwoordiging

Er is in de procedure bij de Arbitr Bodembeweging geen sprake van verplichte professionele rechtsbijstand.

Vergoeding van proceskosten

De procedure bij de Arbitr Bodembeweging voorziet niet in vergoeding van proceskosten.

50. Uit de webenquête komt wel naar voren dat het overleg tussen gedupeerde en CVW/NAM na de uitspraak met enige regelmaat in een impasse belandt, maar niet dat de gedupeerden die het betreft zich opnieuw bij de Arbitr Bodembeweging melden.

5.4.3 Beoordeling

De procedure bij de Arbiter Bodembeweging kan in veel opzichten worden gezien als *best practice* voor een laagdrempelige, effectieve civielrechtelijke geschilbeslechtsprocedure. De procedure scoort met name goed op het punt van toegankelijkheid. Dat blijkt onder meer uit het feit dat aan de procedure geen kosten zijn verbonden, dat de procedure eenvoudig is van opzet en dat veel tijd wordt ingeruimd voor zowel een bezichtiging ter plaatse (de schouw) als de hoorzitting. Op basis van met name de antwoorden op de open vragen van de webenquête komt als beeld naar voren dat personen die een procedure bij de Arbiter Bodembeweging hebben gevoerd, het informele karakter van de procedure en de betrokkenheid van de Arbiter Bodembeweging bij hun geschil zeer waarderen. Het punt waarop de procedure relatief minder scoort, betreft een van de twee aspecten van de uitkomst: de mate waarin de procedure leidt tot beëindiging van het conflict.⁵¹ Het feit dat de uitspraken van de Arbiter Bodembeweging zich in de praktijk beperken tot de aansprakelijkheid van de NAM voor de schade van de gedupeerde heeft weliswaar als voordeel dat de procedure eenvoudig is en snel kan worden gevoerd, maar als nadeel dat in een substantieel aantal gevallen het geschil tussen gedupeerde en NAM met de uitspraak van de Arbiter Bodembeweging niet is beslecht. Dat geldt in mindere mate voor procedures die met een schikking zijn geëindigd. Gelaedeerden waarvan de procedure bij de Arbiter Bodembeweging in een schikking is geëindigd, zeggen veel vaker dat met die schikking het conflict met CVW/NAM daadwerkelijk is beëindigd. Dit alles doet overigens niet af aan het feit dat de procedure bij de Arbiter Bodembeweging de mogelijkheid biedt de hoogte van het verschuldigde bedrag aan schadevergoeding vast te stellen.

51. Heeft te maken met de beperkte uitspraakbevoegdheden.

Ontwikkeling van de schadeafhandeling

6.1 Inleiding

Het onderwerp van dit rapport – een snelle en laagdrempelige procedure voor de afdoening van aardbevingszaken – staat niet op zichzelf, maar is onderdeel van een veel ruimere problematiek: naast de schadeafhandeling spelen ook vragen over de omvang van de gaswinning, de versterking van gebouwen en de toekomst van de regio. Hieronder beschrijven wij in zeer grote lijnen deze context voor zover deze van belang is voor de schadeafhandeling en het verkrijgen van inzicht in de betekenis van het Besluit mijnbouwschade Groningen (Besluit) en het daarbij behorende Protocol mijnbouwschade Groningen (Protocol). Met het oog daarop volgt eerst een beschrijving van de ‘governance’-ontwikkelingen sinds de aardbeving op 16 augustus 2012 te Huizinge. Daarna wordt aandacht geschonken aan de Tijdelijke commissie mijnbouwschade Groningen (Tijdelijke commissie) en het Protocol.

6.2 De governanceontwikkelingen van de afgelopen vijf en een half jaar

Na de aardbeving die op 16 augustus 2012 te Huizinge plaatsvond, werd de Commissie Duurzame Toekomst Noord-Oost Groningen (Commissie Meijer) ingesteld. In november 2013 bracht deze commissie het rapport *Vertrouwen in een duurzame toekomst* uit. De in dit rapport vervatte adviezen resulteerden in de instelling van de Dialoogtafel die, samen met de Economic Board Groningen, aan deze adviezen invulling moest geven. Aan deze Dialoogtafel namen alle stakeholders deel (EZ, NAM, provincie, gemeenten, vertegenwoordigers van bewoners). Naast andere onderwerpen werd er over de schadeafhandeling gesproken. De governance waarin de Dialoogtafel de spil vormde, werd per 1 mei 2015 vervangen door een stelsel waarin de Nationaal Coördinator Groningen (NCG) de centrale actor vormt.¹ Dit kan worden beschouwd als een organisatorische opschaling.

1. Bij Instellingsbesluit van 1 mei 2015, Stcrt. 12511, <http://wetten.overheid.nl/BWBR0036587/2015-06-01>.

De juridische positie van de NCG is, net als indertijd die van de Dialoogtafel,² onduidelijk. Art. 2 lid 2 Instellingsbesluit geeft het volgende aan: 'De Nationaal Coördinator is onder verantwoordelijkheid van de Minister van Economische Zaken belast met het bevorderen van de totstandkoming en uitvoering van het Programma Aardbevingbestendig en Kansrijk Groningen'. Omdat het instituut NCG bij besluit van de minister van EZ – tegenwoordig EZK – is ingesteld en de persoon NCG door deze minister wordt benoemd (art. 2 lid 4 Instellingsbesluit), ligt de conclusie voor de hand dat de NCG is te kwalificeren als EZK-functionaris. Tegelijkertijd wordt de NCG naar buiten toe gepresenteerd als een samenwerkingsverband, gebaseerd op een convenant tussen twaalf Groningse gemeenten, de provincie Groningen en de rijksoverheid.³ De onduidelijkheid van zijn positie is vergroot door het gegeven dat de NCG ook bemoeienis heeft gehad met beslissingen die zich geheel in het (private) domein van de NAM bevinden.⁴

Uitgangspunt bij de door mijnbouwschade veroorzaakte schadeafhandeling is de (risico)aansprakelijkheid van de NAM ex art. 6:177 BW.⁵ In dit licht is het begrijpelijk dat de schadeafhandeling aanvankelijk, voorafgaand aan een eventuele procedure bij de burgerlijke rechter, in handen van de NAM was. Omdat de positie van de NAM bij de schadeafhandeling in toenemende mate als te overheersend werd beoordeeld (als een slager die zijn eigen vlees keurt) – op het punt van zowel de causaliteit, de procedure als de aan de schadeopnemers te stellen kwaliteitseisen – werd het Centrum Veilig Wonen (CVW) ingesteld, dat per 5 januari 2015 werkzaam is. Maar ook op het CVW kwam kritiek. Het CVW werd als uitvoeringsorganisatie (verlengde arm) van de NAM beschouwd, wat uit juridisch oogpunt ook het geval

2. Waarover Herman Bröring & Jelle Roelfsema, 'Aardbevingen en rechtsbedeling. De (on)mogelijkheden van governance als alternatief voor rechtspraak', *NJB*, 3 juli 2015, afl. 26 (themanr.), p. 1745-1753.
3. Zie de website en het briefpapier van de NCG.
4. Gedacht moet onder meer worden aan de taakvervulling door de NCG bij de uitvoering van de opkoopregeling. Deze taakvervulling kan worden beschouwd als een voorbeeld van doorwerking in de schadeafhandeling van de voor het zogenoemde Gasgebouw kenmerkende publiek-private samenwerking. De Nationale ombudsman spreekt in dit verband van 'Spaghetti-bestuur' (No 18 april 2016, nr. 2016/035, AB 2016/342, m.nt. Bröring), de onafhankelijk raadsman van 'een Gordiaanse knoop' (halfjaarsrapportage 2017). Zie voorts No 4 oktober 2017, 2016/109, en Rb. Noord-Nederland 21 november 2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:4423.
5. Of daarnaast ook EBN en de Staat aansprakelijk zijn (ex art. 6:177 BW resp. 6:162 BW), is omstre-den. Zie intussen Rb. Noord-Nederland 5 oktober 2016, ECLI:NL:RBNNE:2016:4401 (*Aansprakelijkheid EBN*), en Rb. Noord-Nederland 1 maart 2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:715 (*Aansprakelijkheid Staat*). In ons rapport beperken wij ons tot de aansprakelijkheid van NAM, wat niet wegneemt dat ook de positie van EZK aandacht verdient.

is.⁶ Ofschoon talrijke zaken wel correct werden afgewikkeld, bleek er bovendien met de toepassing van handboek en protocol veel mis te gaan (o.a. ongelijke behandeling). Daarenboven brak het besef door dat de problematiek niet alleen een kwestie is van privaatrechtelijke aansprakelijkheid, maar ook van algemeen belang.⁷

Als tegemoetkoming aan de kritiek is vervolgens, in het voorjaar van 2017, besloten de NAM 'helemaal' uit de schadeafhandeling te halen: de schadeafhandeling zou onafhankelijk van de NAM moeten plaatsvinden en de NCG zou zorgen voor een onafhankelijke opstelling van handboek, schadeprotocol en kwaliteitseisen.⁸ In dit kader zou de NCG bevoegdheden geattribueerd krijgen. Tegen deze achtergrond is het schadeprotocol per 31 maart 2017 om 12.00 uur op slot gegaan, in afwachting van een nieuw protocol, dat er volgens aankondiging door de NCG op 1 juli 2017 zou zijn. Vervolgens was het de bedoeling dat op basis van het nieuwe protocol een Onafhankelijke Commissie Schade (OCS) aan de slag zou gaan.

Tussendoor zijn de Onafhankelijk Raadsman (april 2013), de Commissie Bijzondere Situaties (voorjaar 2016) en de Arbitrer Bodembeweging (voorheen Aardbevingsschade, mei 2016) met hun werkzaamheden begonnen. De Onafhankelijk Raadsman behandelt klachten met betrekking tot de schadeafhandeling en versterking van gebouwen (in het private domein, in tegenstelling tot de Nationale ombudsman die in het publieke domein oordeelt). De Commissie Bijzondere Situaties brengt adviezen uit over hulp aan door mijnbouwschade benadeelden in schrijnende situaties; haar rol ligt op het terrein van psychische en sociale problematiek, maar kan raakvlakken hebben met de schadeafhandeling. De Arbitrer Bodembeweging is, als aangegeven, een instantie die adviezen uitbrengt met betrekking tot de afhandeling van door bodembeweging veroorzaakte fysieke schade. Opmerking verdient dat de minister in een brief aan de Tweede Kamer aangaf onder het nieuwe protocol geen plaats meer te zien voor de Arbitrer Bodembeweging,⁹ maar dat standpunt al binnen een week moest terugnemen.¹⁰ De regio (provincie Groningen, betrokken gemeenten, maatschappelijke organisaties) heeft in haar *Concept schadeprotocol op basis van de vier pijlers van de regionale partijen* (hierna: concept-protocol van de regio) uitgesproken dat de Arbitrer Bodembeweging behouden moet blijven en dat diens taken moeten worden uitgebreid (punt 3).

6. Het CVW (eigendom van Arcadis en verzekeraar CED) is werkzaam op basis van een (geheim) contract met de NAM.
7. Zie in dit verband de Onderzoeksraad voor Veiligheid, *Aardbevingsschade's in Groningen. Stand van zaken opvolging aanbevelingen*, maart 2017, p. 20, waar wordt gezegd dat 'NAM direct, noch indirect betrokken moet zijn bij het schadeafhandelingsproces. (...) De overheid dient het proces van schadeafhandeling in eigen handen te nemen.'
8. Zie de motie Van Veldhoven en in het Meerjarenprogramma 2017-2021 van de NCG.
9. Brief aan de Tweede Kamer van 13 april 2017 (DGBI-DR / 17050118).
10. Brief aan de Tweede Kamer van 19 april 2017 (DGBI-DR / 17059636).

Na de aardbeving die op 8 januari 2018 te Zeerijp plaatsvond, heeft de minister gezegd dat op korte termijn het nieuwe schadeprotocol zou verschijnen. Dat is gelukt: het Protocol is op 31 januari 2018 vastgesteld en een dag later in de *Staatscourant* verschenen.¹¹ De kern van dit protocol is dat schadegevallen langs bestuursrechtelijke in plaats van privaatrechtelijke weg worden afgehandeld: het is een bestuursorgaan dat een besluit over de schadevergoeding neemt; tegen dat besluit staat bezwaar open, gevolgd door de mogelijkheid van beroep en hoger beroep bij de bestuursrechter.¹²

De ontwikkelingen van ná de Dialoogtafel komen, naast de introducties van andere instanties speciaal voor de mijnbouwschadeproblematiek, neer op opschaling met de NCG als centrale actor, het in een paar stappen terugtreden van de NAM uit het schadeproces en de vervanging van privaatrechtelijke door bestuursrechtelijke schadeafdoening.¹³

Voor dit rapport is de relevantie van het voorgaande met name gelegen in de constatering dat de afgelopen vijf en een half jaar een aantal keuzes zijn gemaakt die de speelruimte bij de vormgeving van een snelle en laagdrempelige procedure voor de afdoening van aardbevingszaken beperken. Gekozen is voor de bestuursrechtelijke weg, zij het dat daarnaast – in ieder geval vooralsnog – de privaatrechtelijke weg openstaat. Verder lijkt vast te staan dat er, als meer definitieve oplossing, een publiekrechtelijk Instituut Mijnbouwschade (IM) komt: een onafhankelijke instantie (eerder als OCS aangeduid) met een schadefonds.¹⁴ Verwacht kan worden dat de Tijdelijke commissie ongeveer twee jaar gaat fungeren, en dat daarna het IM de taken van deze commissie gaat overnemen en dan, als één loket, ook de schadeposten gaat behandelen die niet door deze commissie worden afgedaan (zie hierna).¹⁵ In de volgende paragrafen wordt de tijdelijke oplossing in de vorm van de Tijdelijke commissie en het nieuwe schadeprotocol beschreven.

6.3 De bestuursrechtelijke weg

De keuze voor de bestuursrechtelijke weg en de Tijdelijke commissie met de status van bestuursorgaan impliceert de keuze voor een stelsel waarin een beslissing over

11. *Stcrt.* 2018 nr. 6398, 1 februari 2018.

12. Met het openen van de bestuursrechtelijke weg worden voor de schadeafhandeling ook de Wet openbaarheid van bestuur en de Wet Nationale ombudsman van toepassing.

13. Dit laatste – ‘NAM eruit’ – wordt door de NAM zelf onderschreven en is bovendien vastgelegd in het regeerakkoord (p. 42).

14. Door de regio wordt bepleit dat de Staat zich voor het fonds garant stelt.

15. Zie voor de geschatte duur van twee jaar de dito benoemingstermijn vermeld in art. 4 lid 2 Besluit, alsmede de Toelichting ad 3.2 (Leden deelcommissie mijnbouwschade en deelcommissie bezwaar).

schadevergoeding is aan te merken als een besluit in de zin van art. 1:3 lid 1 Awb, meer in het bijzonder een beschikking in de zin van art. 1:3 lid 2 Awb, waartegen ingevolge art. 8:1 jo. art. 7 lid 1 Awb bezwaar kan worden gemaakt, gevolgd door de mogelijkheid van beroep bij de rechtbank (art. 8:1 Awb) en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (art. 8:105 lid 1 Awb). Het gaat om beroep tegen schadebesluiten, zodat de verzoekschriftprocedure in verband met besluiten aansprakelijkheid (art. 8:88 lid 1 Awb) niet van toepassing is. Dit betekent onder meer dat de competentieafbakening tussen Raad van State en Hoge Raad (art. 8:89 Awb lid 2 en 3 Awb) evenmin van toepassing is.¹⁶

Voor dit rapport is de keuze voor de bestuursrechtelijke weg een gegeven. Toch maken we met het oog op deze keuze een paar opmerkingen. Voor alles menen wij dat de voor- en nadelen over en weer voor de bestuursrechtelijke en de civielrechtelijke weg relatief zijn. Zo kunnen de bestuursrechtelijke eisen voor de primaire besluitvorming, zoals voorbereidings- en motiveringseisen en voor de borging van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid, niet alleen in een bestuursrechtelijke procedure, maar ook in een civielrechtelijke procedure als beoordelingskader worden gehanteerd. Voorts is de deskundigheid met betrekking tot schadeafhandeling die in het privaatrecht verondersteld wordt aanwezig te zijn ook bij de bestuursrechter aanwezig (ook deze rechter oordeelt over schadevergoeding); en voor zover die deskundigheid mocht ontbreken, zou ze alsnog in een bestuursrechtelijke procedure kunnen worden ondergebracht. Verder maakt het voor de indringendheid van de beoordeling van schadebeslissingen niet uit of men met een bestuursrechter of civiele rechter te maken heeft. Dit geldt inclusief de toepassing van het wettelijke bewijsvermoeden van art. 6:177a BW, waarvan gezien art. 7 lid 1 Protocol en de bijbehorende Toelichting duidelijk is dat dit bewijsvermoeden ook bij het nemen van (bestuursrechtelijke) schadebeschikkingen moet worden gehanteerd (zie hierna). Meer specifiek met het oog op een snelle en laagdrempelige procedure voor de afdoening van aardbevingszaken is in de literatuur reeds de voorkeur voor het bestuursrecht uitgesproken.¹⁷ Maar ook de privaatrechtelijke weg kan zodanig worden ingericht dat gesproken kan worden van een snelle en laagdrempelige procedure.

Voor wat betreft de inhoudelijke beoordeling lijkt het al met al niet veel te hoeven uitmaken of de rechtbank (aardbevingskamer) als bestuursrechter of civiele rechter optreedt. Wel zijn er uiteraard verschillen in procedure (bestuursprocesrecht resp.

16. De overwegingen die achter deze competentieafbakening schuilgaan, geven niet meteen aanleiding tot de gedachte dat dezelfde afbakening ook bij de afhandeling van mijnbouwschade moet worden gehanteerd. Zie o.a. K.J. de Graaf, A.T. Marseille & D. Sietses, 'De reikwijdte van de bestuursrechtelijke schadeverzoekschriftprocedure', *O&A* 2015/3.

17. Georgina Kuipers & Michiel Tjepkema, "'Publieke regie" in Groningen. Publiekrechtelijke schadeafhandeling en het vertrouwen in de overheid', *NJB* 2017, p. 2064-2066.

burgerlijk procesrecht). De keuze voor deze of gene weg kan men naast de bedoelde procedurele verschillen ook – en misschien vooral – laten afhangen van de vraag wie men in laatste instantie over de schadeafhandeling wil laten oordelen: de Raad van State of de Hoge Raad? Het antwoord is in zoverre relatief dat raadsheren van de Hoge Raad kunnen ‘inschuiven’ in de kamer van de Raad van State die de mijnbouwschadegevallen behandelt. In dit verband kan verder worden opgemerkt dat van de Hoge Raad op betrekkelijk korte termijn (ongeveer een half jaar na het desbetreffende verzoek) een prejudiciële beslissing kan worden verkregen. Daar staat tegenover dat de Raad van State binnen eenzelfde termijn een oordeel kan geven (vgl. procedures in het kader van de Crisis- en herstelwet).

In het volgende gaan we in op de grondslag en status van de Tijdelijke commissie, de reikwijdte van het Protocol (welke schades vallen eronder?) en de procedure volgens het Protocol. In het kader van dit laatste wordt tevens een aanzet gegeven tot de beantwoording van de vraag of onder het Protocol elementen van de Arbitrer Bodembeweging kunnen worden gecontinueerd.

6.4 De Tijdelijke commissie: grondslag en status

De Tijdelijke commissie berust op het Besluit mijnbouwschade Groningen (het Besluit); het nieuwe schadeprotocol, te weten het Protocol mijnbouwschade Groningen (het Protocol), is een bijlage bij het Besluit. Besluit en Protocol hebben beide de status van beleidsregel (art. 1:3 lid 4 Awb). Gekozen is voor een regeling in de vorm van beleidsregels omdat de tijd ontbrak om te komen tot wetgeving.¹⁸ Het nieuwe stelsel mist dus een wettelijke grondslag. Omdat het om presterend bestuur gaat en de publiekrechtelijke weg naast de privaatrechtelijke weg komt te staan en daarvan dus geen vervanging betekent, is deze constructie uit een oogpunt van legaliteit en gelet op onder meer jurisprudentie *Metroschade Rotterdam* en *Kromhout/Rijkswaterstaat* aanvaardbaar te achten.¹⁹

Omdat met beleidsregels geen bevoegdheid kan worden geattribueerd aan niet-onderscheiden, moet men het ervoor houden dat sprake is van een op beleidsregels gebaseerde bevoegdheid van de minister van EZK tot het nemen van schadebesluiten. Hiermee is gezegd dat de minister formeel het bevoegde bestuursorgaan is. De toelichting op het Besluit (zie punt 2.1, Bevoegdheidsstructuur) is daar duidelijk over:

‘Gegeven de aard van het in dit besluit neergelegde beleid is het de Minister van Economische Zaken en Klimaat die bevoegd bestuursorgaan is. Op grond van dit

18. Het ligt voor de hand dat de meer definitieve regeling wel een wettelijk karakter krijgt.

19. Respectievelijk ARvS 14 mei 1986, ECLI:NL:RVS:1986:AM9085, AB 1986/568 m.nt. Van Wijmen en ARvS 18 november 1987, ECLI:NL:RVS:1987:AM9615, AB 1987, 554 m.nt. Van Wijmen.

besluit zijn bevoegdheden op basis van mandaat, machtiging of volmacht toe- gedeeld aan de Commissie. Niettegenstaande de mandaatverhouding werkt de Commissie zelfstandig, in die zin dat uitdrukkelijk is geregeld dat de Commissie geen instructie ontvangt op individuele zaken.'

De minister heeft voor de uitoefening van zijn bevoegdheid dus mandaat verleend aan de Tijdelijke commissie. Voor wat betreft de primaire besluiten gaat het om mandaat aan de deelcommissie mijnbouwschade, voor wat betreft besluiten op bezwaar om de deelcommissie bezwaar (cf. art. 3 Besluit). Overigens blinkt het besluit op het punt van de mandaatverlening niet uit in duidelijkheid, aangezien in het achtste lid van art. 3 Besluit wordt gesproken van mandaat aan de voorzitters van de deelcommissies. Mogelijk is hier ondermandaat bedoeld. Duidelijk is wel dat het beleid van de minister is om in beginsel geen individuele instructies te geven (cf. art. 10:6 Awb). De feitelijke uitvoering van Besluit en Protocol is in handen gelegd van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). Met beleidsregels die een vorm van bestuursrechtelijke schadeafdoening introduceren, kan het Burgerlijk Wetboek niet terzijde worden geschoven. Hiermee is gezegd dat voor gedupeerden de mogelijkheid tot het aanspannen van een civielrechtelijke procedure ex art. 6:177 BW tegen de NAM blijft bestaan. Verwacht wordt dat de overgrote meerderheid van de gedupeerden kiest voor de bestuursrechtelijke in plaats van de privaatrechtelijke weg (zoals gedupeerden tot dusverre plegen te opteren voor een procedure bij de Arbiter Bodembeweging in plaats van bij de civiele rechter). Strikt genomen, staan beide wegen echter naast elkaar.

6.5 Reikwijdte Protocol: vooral meldingen na 31 maart 2017 met betrekking tot fysieke schade

De aardgaswinning in Groningen veroorzaakt verschillende soorten schade, te weten fysieke schade aan gebouwen, bijkomende schade zoals reis- en verletkosten, overlast, bedrijfsschade, waardevermindering en immateriële schade. Het streven is om te komen tot één loket voor alle soorten schade. Het is de bedoeling dat het instituut mijnbouw- schade – over naar schatting twee jaar (zie hiervoor) – een dergelijk loket gaat vormen. Totdat het zover is, zal de Tijdelijke commissie als schadeafhandelaar fungeren. Zij zal zich beperken tot fysieke schade aan gebouwen en bepaalde bijkomende schadepos- ten.²⁰ Het gaat om fysieke schade van zowel particulieren als het midden- en klein- bedrijf,²¹ inclusief fysieke schade aan monumenten en karakteristieke en beeldbepalende

20. Zie voor deze bijkomende kosten ook bijlage 2 bij het Besluit behorende bij art. 7 lid 4 van het Protocol, waarin in beginsel met vaste bedragen wordt gewerkt. Er is tevens voorzien in een overlastvergoeding.

21. Dit betekent bijvoorbeeld dat schade aan mestkelders onder het Protocol valt.

gebouwen.²² Dit betekent met name dat waardevermindering en immateriële schade van de bevoegdheid van de Tijdelijke commissie zijn uitgezonderd.²³ Overigens is ook fysieke schade aan industriegebouwen en infrastructurele werken daarvan uitgezonderd (de desbetreffende gedupeerden worden geacht goed in staat te zijn zelf met de NAM in onderhandeling te treden over schadevergoeding).

In de Overgangs- en slotbepalingen (art. 11-14 Besluit) staat dat de schademeldingen vanaf 31 maart 2017, 12 uur, geacht worden een aanvraag om schadevergoeding in de zin van het Besluit te zijn. Over oudere schadegevallen heeft de minister met de NAM afgesproken dat de NAM deze uiterlijk 1 juli 2018 heeft afgehandeld; daar wordt extra geld voor ter beschikking gesteld. Met betrekking tot andere schadegevallen, met name die in het zogeheten buitengebied waarvoor indertijd zogenoemde vouchers zijn aangeboden, is de situatie vooralsnog onduidelijk.²⁴ Besluit en Protocol zijn op 19 maart 2018 in werking getreden (art. 15 Besluit).

Belangrijk is dat met Besluit en Protocol de zogenoemde contouren zijn afgeschaft.²⁵ Besluit en Protocol zijn van toepassing op schade in verband met de gaswinning in het Groningenveld en de (daarmee in verbinding staande) Gasopslag te Langelo (Norg).²⁶ Een nadere begrenzing is niet vastgelegd: deze moet nog worden bepaald door de Tijdelijke commissie, mede aan de hand van het wettelijke bewijsvermoeden.

22. Zie de Toelichting ad 2.4 (Waarvoor kan een aanvraag worden ingediend)?
23. Geprobeerd zal worden voor de waardedaling met forfaitaire bedragen te gaan werken (percentages).
Voor immateriële schade geldt dat deze blijkens het civiele recht slechts onder strikte voorwaarden voor vergoeding in aanmerking komt.
24. De vouchers zijn aangeboden in het kader van de zogenoemde Schone Lei. Bewoners die op 31 maart 2017 een openstaande schademelding hadden en bewoners met een eenzijdig gesloten dossier, kregen van de NAM een voucher aangeboden voor schadeherstel. Zie NCG, *Kwartaalrapportage oktober-december 2017*, p. 7: 'Het gaat om bewoners met eenzijdig gesloten dossiers (categorie 2), erkende schade tot 1.500 euro en enkel c-schades (categorie 1 en 3) die een voucher ontvangen van 1.500 euro. Bewoners met erkende schade tussen de 1.500 en 5.500 euro ontvangen een voucher met een bedrag ter hoogte van de erkende schade (categorie 4). Daarboven is sprake van maatwerk (niet in de grafiek weergegeven). In de meeste categorieën hebben bewoners een bedenktijd van twaalf maanden. Het gaat daardoor nog enige tijd duren voordat een eindbeeld ontstaat.' Sommige bewoners hebben het voucheraanbod geaccepteerd, maar een bijna even grote groep heeft nog niet op het aanbod gereageerd. Zie NCG, *Kwartaalrapportage oktober-december 2017*, p. 8. Onduidelijk is of een of meer van de 'vouchercategorieën' onder het nieuwe Besluit vallen.
25. Met deze 'contouren' worden bepaalde grenzen bedoeld waarbuiten schade geacht wordt niet te zijn veroorzaakt door de gaswinning.
26. Zie art. 7 Protocol en de Toelichting ad 2.3 (Werkgebied van de Tijdelijke commissie mijnbouwschade Groningen).

6.6 Inhoudelijk volgens het privaatrecht, procedureel volgens het bestuursrecht

De nieuwe procedure is bestuursrechtelijk van aard. Inhoudelijk dient echter te worden beslist volgens de maatstaven van het civiele aansprakelijkheidsrecht. Dan moet vooral worden gedacht aan het genoemde wettelijke bewijsvermoeden. Zo bepaalt art. 7 lid 1 Protocol:

‘De Commissie besluit op een aanvraag als bedoeld in artikel 3 Besluit. De Commissie past daarbij de regels van het civielrechtelijke aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht overeenkomstig toe, waaronder begrepen de regel dat fysieke schade aan gebouwen en werken, die naar haar aard redelijkerwijs schade door beweging van de bodem als gevolg van de exploitatie van het Groningenveld zou kunnen zijn, vermoed wordt schade te zijn die veroorzaakt is door de exploitatie van het Groningenveld.’

In het Protocol is de procedure geregeld. De regeling bevat vertrouwde bestuursrechtelijke elementen. Zo begint de procedure met een aanvraag, is er voor de aanvraag een formulier vastgesteld, is een ontvangstbevestiging vereist en is voorzien in een herstelgelegenheid in geval van een ongenoegzame aanvraag, dat wil zeggen een aanvraag die niet aan de daaraan gestelde eisen voldoet (art. 2 en 4 Protocol). Voorts is er een regeling voor de inschakeling van en rapportage door deskundigen en voor het geven van een zienswijze (art. 5 en 6 Protocol). Ook is er een bepaling over de inhoud van de door de Tijdelijke commissie te nemen beslissing (bij een positieve beslissing: betaling van in opdracht verricht herstel of een geldbedrag; art. 7 Protocol). Bijzondere bepalingen betreffen de mogelijkheid van cessie ofwel overdracht van een vordering (art. 7 lid 5 Protocol) en van een bouwkundige opname (zgn. nulmeting; art. 8 Protocol).

In overeenstemming met het algemeen bestuursrecht staat bezwaar open tegen de schadebeschikking van de Tijdelijke beslissing. Omdat het formeel de minister (mandaatgever) is die het primaire besluit neemt, staat formeel bij deze minister bezwaar open. Het Besluit kan zo worden gelezen dat is voorzien in mandaatverlening aan de deelcommissie mijnbouwschade voor het nemen van primaire besluiten en in mandaatverlening aan de deelcommissie bezwaar voor het nemen van besluiten op bezwaar (zie ook art. 9 lid 1 Besluit).²⁷ ‘De deelcommissie bezwaar schakelt de Commissie advisering bezwaarschriften in als onafhankelijke commissie in de zin van artikel 7:13 van de Algemene wet bestuursrecht,’ aldus het tweede lid van art. 9 Besluit.

27. De getroffen mandaatregeling is uit juridisch oogpunt zwak. Vgl. de noot van H.E. Bröring onder ABRvS 1 november 2017, AB 2018/99, en J.E. van de Bunt & M.K.G. Tjepkema, ‘Een nieuw schade-protocol voor de mijnbouwschade in Groningen’, *NJB* 2018/587, p. 796.

Blijkens het derde lid kan deze adviescommissie uit eigen beweging of op verzoek een deskundige inschakelen.

Het ligt in de rede dat voor de verdere invulling van de bezwaarschriftprocedure, en meer specifiek de rol van de adviescommissie, gebruik kan worden gemaakt van ervaringen die met de Arbitrer Bodembeweging zijn opgedaan. Zo ook de Toelichting ad 6.5.5 (Bezwaar):

‘De Arbitrer bodembeweging heeft veel ervaring opgedaan met het behandelen van zaken in een vergelijkbare fase als de fase waarin deze Commissie advisering bezwaarschriften optreedt. Van de ervaringen van de Arbitrer bodembeweging kan deze Commissie advisering bezwaarschriften gebruik maken bij het opstellen van haar werkwijze. Belangrijke stappen in de werkwijze van de Arbitrer bodembeweging zijn onder meer de mogelijkheid voor betrokkenen om een zienswijze te geven en de mogelijkheid om een zogenaamde schouw te houden.’

6.7 Balans

Sinds 16 augustus 2012, dus al weer vijf en een half jaar geleden, is veel gesproken en geschreven over de wenselijke inrichting van de afhandeling van de mijnbouwschade. De oplossingsrichting voor de afhandeling van de mijnbouwschade in Groningen is dan ook geen tabula rasa meer. Na een langdurig – en uiterst moeizaam – proces is, in afwachting van een wettelijke regeling en een daarop gebaseerd instituut mijnbouwschade, op grond van beleidsregels een Tijdelijke commissie tot stand gebracht. Deze commissie – en straks het instituut mijnbouwschade – is werkzaam volgens de regels van het bestuursrecht. Dat is de fundamentele verandering die zich in januari 2018 heeft voltrokken: de privaatrechtelijke aanpak van de schadeproblematiek is vervangen door een bestuursrechtelijke; voorlopig vrijwel alleen voor fysieke schade aan gebouwen en werken, naar verwachting binnen afzienbare tijd ook voor andere schadevormen.

Beoordeling laagdrempelig karakter geschilbeslechtsprocedures voor aardbevingsschade

7.1 Inleiding

In hoofdstuk 4 hebben we gezien dat uit de literatuur naar voren komt dat ter vaststelling van de effectiviteit en laagdrempeligheid van procedures drie aspecten van belang zijn: de procedure zelf, de uitkomst en de kosten.¹ Daarnaast hebben we gezien dat aan elk daarvan verschillende elementen zijn te onderscheiden waaraan inrichtingseisen kunnen worden gekoppeld. We laten ze opnieuw zien in tabel 7.1.

Tabel 7.1. Inrichtingseisen voor effectieve en laagdrempelige geschilbeslechtsprocedures

Aspecten	Elementen	Inrichtingseisen
Procedure	Toegankelijkheid	Minimale indieningseisen Indien sprake van voorprocedure: facultatief
	Ervaren procedurele rechtvaardigheid	Behandeling zaak ter zitting Onderzoeksbevoegdheden
	Snelheid	Termijnen voor (onderdelen) van de procedure
Uitkomst	Ervaren distributieve rechtvaardigheid	Toetsingsgronden
	Conflictbeslechtend vermogen	Bevoegdheden gericht op finale beslechting
Kosten	Financiële belasting	Geen/laag griffierecht Geen verplichte procesvertegenwoordiging Geen/laag proceskostenrisico
	Emotionele belasting	Meerdere van de hiervoor genoemde inrichtingseisen

1. M. Gramatikov, M. Barendrecht, M. Laxminarayan, J.H. Verdonschot & L. Klaming, *A Handbook for measuring the costs and quality of access to justice*, Maklu, 2010.

In tabel 7.1 is te zien dat aan alle kenmerken die aan effectieve en laagdrempelige procedures kunnen worden onderscheiden, concrete inrichtingseisen voor de procedure kunnen worden gekoppeld.

Geschillen over de aansprakelijkheid van de NAM voor door gaswinning veroorzaakte schade zijn civielrechtelijk van aard. Als uitvloeisel van het Besluit mijnbouwschade Groningen komt er een Tijdelijke commissie mijnbouwschade Groningen. De Tijdelijke commissie bestaat uit twee deelcommissies. De deelcommissie mijnbouwschade neemt besluiten in reactie op verzoeken om schadevergoeding, de deelcommissie bezwaar neemt beslissingen op bezwaren tegen besluiten van de deelcommissie mijnbouwschade. Het betreft besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dat betekent dat belanghebbenden die het niet eens zijn met de reactie op hun verzoek om schadevergoeding, bezwaar kunnen maken (bij de deelcommissie bezwaar) en in beroep kunnen (bij de rechtbank, afdeling bestuursrecht). De deelcommissie bezwaar behandelt bezwaarschriften met toepassing van de in de hoofdstukken 6 en 7 Awb geregelde bezwaarschriftprocedure. De rechter behandelt, wanneer een gelaedeerde beroep instelt, het geschil met toepassing van de procedure zoals geregeld in de hoofdstukken 6 en 8 Awb. Zoals in hoofdstuk 6 al was te zien, is de mogelijkheid om bij de Tijdelijke commissie een verzoek om schadevergoeding te doen voorsnog beperkt tot fysieke schade aan gebouwen en blijft voor gedupeerden de mogelijkheid bestaan tot het aanspannen van een civielrechtelijke procedure ex art. 6:177 BW tegen de NAM.

Voor schadegevallen die buiten de reikwijdte van het Besluit mijnbouwschade Groningen vallen, zoals waardevermindering, immateriële schade en fysieke schade aan industriegebouwen en infrastructurele werken, is de civielrechtelijke procedure waarin de NAM aansprakelijk wordt gesteld voor de schade, ook in de periode vanaf 19 maart 2018, nog altijd de enig aangewezen weg voor gelaedeerden. Voor fysieke schade aan bouwwerken geldt dat gelaedeerden, ondanks de bij de Tijdelijke commissie mijnbouwschade Groningen beschikbare procedure, ervoor kunnen kiezen een procedure bij de civiele rechter tegen de NAM aan te spannen.

Omdat zowel de bestuursrechter als de civiele rechter een rol heeft bij het beslechten van aardbevingsschadegeschillen, beoordelen we hierna zowel bestuursrechtelijke procedures (de bezwaarprocedure in paragraaf 7.2, de procedure bij de bestuursrechter in paragraaf 7.3) als civielrechtelijke procedures (in paragraaf 7.4) vanuit een oogpunt van laagdrempeligheid.

7.2 Bezwaarprocedure bij de Tijdelijke commissie mijnbouwschade Groningen

De procedure bij de deelcommissie bezwaar van de Tijdelijke commissie mijnbouwschade Groningen betreft een bezwaarprocedure in de zin van hoofdstuk 7 Awb. Het Protocol voegt daaraan nog enkele elementen toe die de positie van de bezwaarmaker in de procedure versterken ten opzichte van de procedure van hoofdstuk 7 Awb. Bijzonder aan deze bezwaarprocedure is met name dat de instantie die het primaire besluit heeft genomen (de deelcommissie mijnbouwschade van de Tijdelijke commissie Mijnbouwschade Groningen) een andere is dan de instantie die op het bezwaar beslist (de deelcommissie bezwaar van de Tijdelijke commissie Mijnbouwschade Groningen).²

Indieningseisen

De bezwaarprocedure is een toegankelijke procedure. Een brief aan het bestuursorgaan volstaat om de procedure in gang te zetten (art. 6:4 lid 3 Awb). De toegankelijkheid wordt nog vergroot doordat het bestuursorgaan verplicht is in zijn besluiten te vermelden dat daar bezwaar tegen mogelijk is en door het feit dat als een bezwaar bij de verkeerde instantie is ingediend, die instantie verplicht is het door te zenden naar het bevoegde bestuursorgaan (respectievelijk art. 3:45 en art. 6:15 Awb). Aan het bezwaarschrift worden nauwelijks formele eisen gesteld. Zo volstaat een summier aanduiding van de gronden voor het bezwaar (zie art. 6:5 Awb). De termijn voor het indienen van een bezwaar is relatief kort: zes weken (art. 6:7 Awb).

Het horen

De hoorzitting vormt een essentieel onderdeel van de bezwaarprocedure (art. 7:2 Awb). Het bestuursorgaan (of een of meer van de leden daarvan) kan het horen voor zijn rekening nemen. In de praktijk komt dat zelden voor. Bijna altijd vindt het horen plaats door een of meer ambtenaren (art. 7:5 Awb) of door een onafhankelijke externe adviescommissie (art. 7:13 Awb). Als ambtelijk wordt gehoord, geldt dat wordt gehoord door een persoon die niet bij de voorbereiding van het bestreden besluit betrokken is geweest, of door meer dan één persoon, van wie de meerderheid, onder wie degene die het horen leidt, niet bij de voorbereiding van het besluit betrokken is geweest. Vindt het horen plaats door een onafhankelijke externe adviescommissie, dan brengt de commissie advies uit aan het bestuursorgaan over het op het bezwaar te nemen besluit.

2. Dat desondanks sprake is van een bezwaarprocedure (een procedure die zich kenmerkt door het feit dat het bestuursorgaan zijn eigen besluit heroverweegt), heeft als reden dat beide deelcommissies beslissen in mandaat van de minister van Economische Zaken en Klimaat.

In de bezwaarprocedure bij de deelcommissie bezwaar zal gebruik worden gemaakt van een onafhankelijke externe adviescommissie in de zin van art. 7:13 Awb (de Commissie advisering bezwaarschriften mijnbouwschade Groningen, hierna: de bezwaaradviescommissie). Bijzonder aan de procedure bij de deelcommissie bezwaar is dat de bezwaaradviescommissie ambtshalve of op verzoek een deskundige aanwijst die de bezwaarmaker bijstaat, tenzij de zaak waarop het bezwaar betrekking heeft hier evident geen aanleiding voor geeft (art. 9 lid 3 Protocol). De toelichting op bijlage 1 bij het Besluit mijnbouwschade Groningen meldt daarover dat de bezwaarmaker door de bezwaaradviescommissie op de hoogte wordt gesteld van het voornemen één of meer deskundigen aan te wijzen en dat hierbij ook wordt aangegeven welke deskundigen het betreft. De bezwaarmaker kan een zienswijze geven naar aanleiding van dat voornemen. Als daaruit blijkt dat de deskundige niet voldoet aan de kwaliteitseisen, waaronder de eis van onpartijdigheid, zal de bezwaaradviescommissie een andere deskundige aanwijzen.

Onderzoeksbevoegdheden

Omdat de bezwaarprocedure een procedure is waarin het bestuursorgaan zijn eigen besluit heroverweegt, heeft het alle mogelijkheden nader onderzoek te (laten) doen ter beoordeling van het geschil, bijvoorbeeld door ter plekke te gaan kijken of door een externe deskundige te vragen een onderzoek uit te voeren.

Van belang is in dit verband dat in de toelichting op bijlage 1 bij het Besluit mijnbouwschade Groningen is vermeld dat de Arbitrer Bodembeweging veel ervaring heeft opgedaan in een vergelijkbare fase als de fase waarin de bezwaaradviescommissie optreedt en dat de bezwaaradviescommissie bij het opstellen van haar werkwijze gebruik kan maken van deze ervaringen. Met name worden genoemd: de mogelijkheid van de bezwaarmaker een zienswijze in te dienen en het houden van een schouw.

Termijnen

De beslissing op een bezwaar is aan termijnen gebonden. De standaardtermijn bedraagt 6 weken, gerekend vanaf het einde van de termijn om bezwaar te maken (die eveneens 6 weken duurt). Als het bestuursorgaan voor het horen en adviseren over het bezwaar gebruik maakt van een externe adviescommissie, geldt een termijn van 12 in plaats van 6 weken. Het bestuursorgaan is bevoegd de beslistermijn te verlengen. Wordt niet binnen de termijn beslist, dan kan de bezwaarmaker de bestuursrechter verzoeken het bestuursorgaan op te dragen binnen een door de rechter te stellen

Beoordeling laagdrempelig karakter geschilbeslechtsprocedures voor aardbevingsschade

termijn alsnog te beslissen (art. 6:2, 6:12, 6:20 en 8:55b e.v. Awb). Hij kan daarnaast het bestuursorgaan in gebreke stellen vanwege het niet tijdig beslissen, met als gevolg dat het bestuursorgaan een dwangsom verbeurt voor elke dag dat het in gebreke is (art. 4:17 e.v. Awb).

Finale geschilbeslechting

Bezwaar is gericht tegen een besluit van een bestuursorgaan. De procedure mondt uit in een beslissing, hetzij dat het oorspronkelijke besluit blijft zoals het is, hetzij dat het wordt gewijzigd of ingetrokken (art. 7:11 Awb). De bezwaarprocedure leidt derhalve per definitie tot de beslechting van het geschil over het besluit waar bezwaar tegen is gemaakt. In het afgelopen decennia zijn steeds meer bestuursorganen ertoe overgegaan de bezwaarprocedure te benutten om, als het geschil dat voor de burger aanleiding was bezwaar te maken over meer ging dan over het bestreden besluit, te bezien of ook voor het geschil ‘buiten het besluit’ een oplossing kan worden gevonden. Dat kan er in resulteren dat, behalve (of in plaats van) dat het bezwaar uitmondt in een beslissing van het bestuursorgaan, de procedure (tevens) resulteert in afspraken tussen de bij de procedure betrokken partijen ter beëindiging van het geschil.³

Van belang in dit verband is dat in art. 7 lid 3 van bijlage 1 van het Besluit mijnbouw-schade Groningen het volgende is bepaald: ‘De Commissie stelt, afhankelijk van de aanvraag, bij positief besluit op de aanvraag schadevergoeding vast als betaling van de in opdracht van aanvrager herstelde schade of als geldbedrag.’ Dat betekent dat in de bezwaarprocedure zowel de vraag ter discussie staat welke schade moet worden vergoed, alsook de vraag naar de hoogte van de vergoeding. Dat vergroot de kans dat de beslissing op het bezwaar de finale beslechting van het geschil tussen partijen inhoudt.

Griffierecht

Voor de behandeling van een bezwaar is geen griffierecht verschuldigd (art. 7:15 lid 1 Awb).

Procesvertegenwoordiging

Een bezwaarmaker kan zich in de bezwaarprocedure door een persoon naar eigen keuze laten bijstaan of door een gemachtigde laten vertegenwoordigen (art. 2:1 Awb). Er bestaat geen verplichting de bezwaarprocedure te voeren met hulp van een professionele rechtsbijstandverlener.

3. B.J. van Ettehoven en A.T. Marseille, ‘Afscheid van de klassieke procedure in het bestuursrecht’, in: L. Coenraad e.a., *Afscheid van de klassieke procedure: preadviezen* (Handelingen Nederlandse Juristen-Vereniging, Vol. 147, No. 1), Deventer: Wolters Kluwer 2017.

Van belang is dat in art. 4 lid 1 van bijlage 1 van het Besluit mijnbouwschade Groningen is bepaald dat als een gedupeerde een aanvraag om schadevergoeding doet, de deelcommissie mijnbouwschade de aanvrager in kennis stelt van de contactpersoon (zaakbegeleider) van de aanvrager binnen de organisatie van de Tijdelijke commissie. Over de hoedanigheid van de zaakbegeleider wordt in de toelichting op het Besluit mijnbouwschade Groningen gemeld dat deze de aanvrager gedurende het aanvraagproces proactief bijstaat en waar mogelijk 'ontzorgt' in de procedure door uitleg en informatie te verschaffen, bijvoorbeeld over het advies van de deskundige, het besluit van de deelcommissie en procedurele mogelijkheden. In de bezwaarprocedure is geen rol voor de zaaksbegeleider weggelegd.

Vergoeding van proceskosten

Vergoeding van de proceskosten van het bestuursorgaan door de bezwaarmaker of een derde partij is nimmer aan de orde. Resulteert de procedure in de herroeping van het besluit als gevolg van aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid, dan krijgt de bezwaarmaker zijn proceskosten vergoed (art. 7:15 lid 2 Awb). Het betreft niet de werkelijke kosten, maar forfaitaire bedragen.

Conclusie

De bezwaarprocedure is in potentie een bij uitstek effectieve en laagdrempelige procedure. Aan de procedure zijn geen kosten verbonden, de indieningseisen zijn minimaal, de inrichting van de procedure kan zonder moeite worden afgestemd op het geschil dat daarin aan de orde is en de procedure leidt per definitie tot de finale beslechting van het geschil. Een nadeel van de bezwaarprocedure kan zijn dat de bezwaarmaker het idee heeft dat de beoordeling van zijn bezwaar onvoldoende onafhankelijk gebeurt omdat het bestuursorgaan dat het primaire besluit heeft genomen ook het besluit op het bezwaar neemt. Op dat punt scoort de procedure bij de deelcommissie bezwaar van de Tijdelijke commissie mijnbouwschade Groningen goed. De beslissing op het bezwaar wordt genomen door een andere instantie (de deelcommissie bezwaar) dan de instantie die het primaire besluit heeft genomen (de deelcommissie mijnbouwschade). Weliswaar betreft het in beide gevallen besluiten die worden genomen in mandaat van de minister van Economische Zaken en Klimaat, maar er is reden om te veronderstellen dat het feit dat uit art. 7 lid 1 van het Besluit mijnbouwschade Groningen voortvloeit dat de leden van de beide commissies geen instructies van derden ontvangen die op een individuele zaak betrekking hebben, een garantie is voor de onafhankelijkheid van

Beoordeling laagdrempelig karakter geschilbeslechtsprocedures voor aardbevingsschade

de deelcommissie bezwaar en er tevens aan kan bijdragen dat de deelcommissie door bezwaarmakers ook als onafhankelijk wordt ervaren.

De regeling van de bezwaarprocedure in het Besluit mijnbouwschade Groningen kan eraan bijdragen dat een groot deel van de geschillen over besluiten van de deelcommissie mijnbouwschade al in de bezwaarprocedure wordt opgelost. De reden is niet alleen dat de instantie die op het bezwaar beslist een andere is dan de instantie die het primaire besluit heeft genomen, maar ook het feit dat gebruik wordt gemaakt van een onafhankelijke externe adviescommissie en dat de procespositie van de bezwaarmaker wordt versterkt door hem van de diensten van een deskundige te voorzien. Dat alles vergroot de kans dat bezwaarmakers – vanwege alle waarborgen waarmee de bezwaarprocedure is omgeven – ervan afzien om in het vervolg op die procedure beroep bij de bestuursrechter in te stellen.

7.3 Procedure bij de bestuursrechter

Indieningseisen

De procedure bij de bestuursrechter is laagdrempelig. Dat blijkt in de eerste plaats uit het feit dat een brief aan de afdeling bestuursrecht van de rechtbank (beroep-schrift) volstaat om de procedure in gang te zetten (art. 6:4 lid 3 Awb). Aan het beroepschrift worden nauwelijks formele eisen gesteld. Zo volstaat een summiere aanduiding van de gronden voor het beroep (zie art. 6:5 Awb). De rechtbank stelt vervolgens het bestuursorgaan in kennis van het ingestelde beroep (art. 6:14 lid Awb). De appellant kan op het geschil betrekking hebbende stukken aan de rechter doen toekomen, maar daar bestaat niet of nauwelijks de noodzaak toe. De reden is dat als uitvloeisel van het ingestelde beroep de rechter het bestuursorgaan opdraagt alle op het geschil betrekking hebbende stukken aan de rechtbank te doen toekomen (art. 8:42 Awb). De rechtbank stelt ze vervolgens aan de appellant ter beschikking.

Verhouding voorprocedure/procedure bij de rechter

Wie een geschil met een bestuursorgaan over een besluit aan de bestuursrechter wil voorleggen, zal eerst bezwaar moeten maken bij het bestuursorgaan dat dit besluit heeft genomen (art. 7:1 Awb). De bezwaarprocedure is een verplichte voorprocedure. De wet biedt overigens de mogelijkheid de bezwaarprocedure over te slaan, maar daarvoor is nodig dat zowel bestuursorgaan als bestuursrechter instemmen met een verzoek daartoe van de bezwaarmaker in diens bezwaarschrift (art. 7:1a Awb). Het feit

dat aan een beroepsprocedure bij de bestuursrechter als regel een bezwaarprocedure voorafgaat, is niet van invloed op de wijze van toetsing door de bestuursrechter van de beslissing die het bestuursorgaan op het bezwaar heeft genomen. Het feit dat het besluit waartegen bij de bestuursrechter wordt opgekomen het resultaat is van een heroverwegingsprocedure bij het bestuursorgaan, leidt er (anders dan bijvoorbeeld in de verhouding arbitrage-rechtspraak) niet toe dat de rechter dat besluit terughoudender beoordeelt dan in het geval direct beroep bij de rechter zou zijn ingesteld.⁴

Het horen

Het beroep wordt op een openbare zitting behandeld (art. 8:56 Awb). Partijen kunnen worden opgeroepen ter zitting te verschijnen (art. 8:59 Awb), evenals getuigen en deskundigen (art. 8:60). Een zitting kan achterwege blijven als partijen, in reactie op een verzoek van de rechter, daar toestemming voor geven (art. 8:57 Awb) of als de rechter de uitkomst van de procedure dermate evident acht dat hij vindt dat hij zonder zitting uitspraak kan doen (art. 8:54 Awb). Behalve dat de rechter de zaak op een zitting behandelt, kan hij ook beslissen om een comparitie te beleggen (art. 8:44 Awb).

Onderzoeksbevoegdheden

De rechter kan, als hem dat geraden voorkomt ter beoordeling van het geschil, inlichtingen inwinnen bij partijen en anderen (art. 8:45 Awb), een deskundige benoemen (art. 8:47 Awb) en/of een onderzoek ter plaatse instellen (art. 8:50 en 8:51 Awb).

Termijnen

De beslissing van de rechter op het beroep is niet gebonden aan een termijn. Wel kent de procedure bij de bestuursrechter tal van termijnen voor de toepassing van verschillende bevoegdheden die de rechter bezit. De belangrijkste termijn voor de rechter betreft de uitspraak. De rechter moet uitspraak doen binnen zes weken nadat het beroep ter zitting is behandeld. Hij kan die termijn met ten hoogste zes weken verlengen (art. 8:66 Awb).

Bestuursrechters streven ernaar de zaken die bij hen binnenkomen binnen 13 weken op een zitting te behandelen.⁵ Ook al duren procedures bij de afdeling bestuursrecht van de rechtbank een stuk korter dan een aantal jaren geleden, toch lukt het in veel

4. Hoe terughoudend dan wel indringend de rechter een besluit beoordeelt, is louter afhankelijk van de aard van de bevoegdheid waarop het bestreden besluit is gebaseerd (betreft het een bevoegdheid met veel speelruimte voor het bestuursorgaan, dan zal de rechter het besluit terughoudender toetsen dan wanneer het een bevoegdheid is met weinig speelruimte voor het bestuur).
5. Zie bijvoorbeeld de toelichting op artikel 16 van de Procesregeling Bestuursrecht 2013, zie: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2014-9197.html>.

Beoordeling laagdrempelig karakter geschilbeslechtsprocedures voor aardbevingsschade

gevallen niet zaken binnen 13 weken op een zitting te agenderen. Dat heeft in de meeste gevallen niet te maken met het feit dat de zaken te bewerkelijk zijn om ze binnen die termijn ter zitting te behandelen, maar met logistieke en/of capaciteitsproblemen bij de rechtbanken. Los daarvan is er geen reden waarom het gros van de zaken bij de bestuursrechter niet binnen enkele weken zou kunnen worden afgehandeld.⁶

Finale geschilbeslechting

De procedure betreft beroep tegen een besluit van een bestuursorgaan, in dit geval een in mandaat van de minister van Economische Zaken en Klimaat door de Tijdelijke commissie mijnbouwschade Groningen genomen besluit. De rechter beziet of het beroep (deels) gegrond is. In zaken betreffende de schadevergoeding wegens onrechtmatige daad (of: aansprakelijkheid voor gaswinning) spelen eisen van terughoudendheid vanwege de staatsrechtelijke positie van de rechter ten opzichte van het bestuursorgaan geen rol; er is immers geen sprake van een aan het bestuursorgaan gelaten discretionaire ruimte waarin de rechter niet zou kunnen treden. Is het beroep gegrond omdat ten onrechte geen of onvoldoende schadevergoeding is toegekend, dan vernietigt de bestuursrechter het besluit. Hij kan dan tevens bepalen dat zijn uitspraak in de plaats komt van het vernietigde besluit (art. 8:72 lid 3 sub b Awb), waarmee de rechter de rechtsbetrekking tussen de beide partijen bindend vastlegt. Is het geschil bij de rechter beperkt tot de vraag of aanspraak bestaat op schadevergoeding en de rechter vindt dat dit – anders dan de Tijdelijke commissie mijnbouwschade Groningen heeft beslist – het geval is, dan kan hij in zijn uitspraak (met toepassing van art. 8:72 lid 3 sub b Awb) bepalen dat aanspraak bestaat op schadevergoeding. Betreft het geschil de hoogte van de schadevergoeding, dan kan de rechter in zijn uitspraak (met toepassing van dezelfde bepaling) het bedrag vaststellen waar aanspraak op bestaat.

Griffierecht

Wie in beroep gaat bij de bestuursrechter, moet griffierecht betalen (art. 8:41 Awb). Het griffierecht bedraagt € 46 als een natuurlijke persoon beroep heeft ingesteld tegen een besluit dat staat omschreven in de bij de Awb behorende Regeling verlaagd griffierecht (bijlage 3 bij de Awb) en € 170 als een natuurlijke persoon beroep heeft ingesteld tegen een ander besluit. Voor het beroep tegen een namens de minister door de Tijdelijke commissie mijnbouwschade Groningen genomen besluit over de vergoeding van schade, geldt dat dat besluit vooralsnog niet wordt omschreven in

6. A.T. Marseille, 'De voorlopige voorziening als inspiratiebron voor de bodemprocedure', *JBplus* 2017, p. 267-272.

de Regeling verlaagd griffierecht, zodat het griffierecht in beginsel € 170 bedraagt. Wetswijziging is daarom noodzakelijk om het verlaagde griffierecht van toepassing te laten zijn.

Procesvertegenwoordiging

In de procedure bij de bestuursrechter is geen sprake van verplichte procesvertegenwoordiging. Uiteraard kunnen burgers zich in de procedure laten bijstaan of laten vertegenwoordigen door een gemachtigde (art. 8:24 lid 1 Awb), maar er is niet een zodanige verplichting.

Proceskosten

De burger die de procedure aanhangig maakt, kan – uitzonderingen daargelaten – niet in de proceskosten van het bestuursorgaan worden veroordeeld (art. 8:75 Awb). Wint de burger, dan zal de rechter, behalve in geval van kennelijk onredelijk gebruik van procesrecht door de burger, het bestuursorgaan veroordelen tot vergoeding van de proceskosten van de burger. Het betreft een forfaitair bedrag, te berekenen op basis van het Besluit proceskostenvergoeding bestuursrecht (de in art. 8:75 Awb genoemde ‘algemene maatregel van bestuur’).⁷

Conclusie

De procedure bij de bestuursrechter is een bijna even effectieve en laagdrempelige procedure als de bezwaarprocedure. Een verschil met de bezwaarprocedure op het punt van laagdrempeligheid is dat de procedure bij de bestuursrechter niet geheel kosteloos is en dat een van de toegangsvoorwaarden is dat de bezwaarprocedure is doorlopen. Een verschil op het punt van effectiviteit is dat procedures bij de bestuursrechter gemiddeld substantieel langer duren dan bezwaarprocedures. Dat neemt niet weg dat kenmerken van de procedure zelf geen belemmering hoeven te vormen om beroepszaken even snel (of zelfs sneller) af te doen als bezwaarzaken.

7.4 De civielrechtelijke procedure

7.4.1 Inleiding

Voor die geschillen over aardbevingsschade die hun weg vinden naar de civiele rechter, kan de vraag worden gesteld of die structureel kunnen worden afgedaan in een laagdrempelige procedure. In het vervolg van deze paragraaf bespreken we de moge-

7. Voor het griffierecht geldt dat de rechter bij een gegrond beroep het bestuursorgaan veroordeelt tot vergoeding daarvan aan de burger en dat de rechter in de overige gevallen het bestuursorgaan kan veroordelen tot gehele of gedeeltelijke vergoeding van het griffierecht (art. 8:74 Awb).

Beoordeling laagdrempelig karakter geschilbeslechtsprocedures voor aardbevingsschade

lijkheden daartoe. Gelet op het voor partijen beschikbare nieuwe schadeprotocol waarin een laagdrempelige heroverwegingsprocedure voorafgaand aan een procedure bij de rechter is neergelegd, gaan wij bij de bespreking niet in op de wenselijkheid van een goedkope, laagdrempelige, informele voorprocedure voor civielrechtelijke geschillen. Het ligt immers voor de hand dat gelaedeerden die behoefte hebben aan een dergelijke procedure gebruik zullen maken van de in het schadeprotocol neergelegde procedure.

We richten ons hierna op de mogelijkheden van laagdrempelige rechtsbescherming door de civiele overheidsrechter op grond van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv). Welke mogelijkheden kent het civiele procesrecht om specifieke geschillen te laten beslechten in een laagdrempelige en informele(re) procedure door een overheidsrechter? In paragraaf 7.4.2 bespreken we het toepasselijke huidige en toekomstige procesrecht. Daarna verleggen we in paragraaf 7.4.3 de aandacht naar de mogelijkheden van de procedure op grond van art. 96 Rv.

7.4.2 Het toepasselijke civiele procesrecht

Het civiele procesrecht beoogt de rechtzoekende een efficiënte, effectieve en eerlijke mogelijkheid te bieden om zijn materiële rechten te verwezenlijken. De standaardprocedure in het Nederlandse civiele procesrecht is de dagvaardingsprocedure bij de rechtbank. Deze procedure is ook van toepassing in de geschillen tussen de NAM en gelaedeerden. Als hoofdregel geldt dat de sector civiel van de rechtbank bevoegd en verplicht is om een beroepsmatige rechtshulpverlener in te schakelen.

Huidig recht

Onder het huidige recht dient de (niet-digitale) dagvaardingsprocedure ingeleid te worden door de gelaedeerde die een dagvaarding opstelt of laat opstellen en deze vervolgens door een deurwaarder laat betekenen aan de gedaagde partij.⁸ De gedaagde kan reageren op de (gronden van de) dagvaarding (conclusie van antwoord). Nadat de gedaagde heeft gereageerd, vindt doorgaans een bijeenkomst van partijen bij de rechter plaats, een comparitie. Zo kan de rechter inlichtingen verkrijgen en kan hij tevens bezien of partijen een minnelijke schikking kunnen bereiken. Komt er geen schikking tot stand, dan zal de rechter in beginsel overgaan tot het wijzen van vonnis. Wordt geen comparitie gehouden, dan mag de eiser reageren op de conclusie van antwoord door een conclusie van repliek in te zenden, waarop de gedaagde weer mag reageren (conclusie van dupliek). Hierna zal de rechter vonnis wijzen. Dat vonnis kan een eind-

8. Dat is de NAM in de huidige situatie, waarin overigens enkele gelaedeerden ook EBN en de Staat aansprakelijk achten.

vonnis zijn of een tussenvonnis waarin aan partijen een bewijsopdracht wordt verstrekt. Voor elk van de genoemde handelingen van partijen is het inschakelen van een advocaat in beginsel verplicht. Uiteraard kent het door de rechter gewezen vonnis executoriale kracht, zodat in geval van winst voor de eiser deze daadwerkelijk de toegekende vordering (schadevergoeding) op de gedaagde kan verhalen. De inrichting van de procedure behelst niet standaard dat de rechter ter plaatse gaat kijken. Minder formeel dan de dagvaardingsprocedure bij de rechtbank is de dagvaardingsprocedure bij de afdeling kanton. De kantonrechter is bevoegd te oordelen in zaken betreffende vorderingen met een beloop van ten hoogste € 25.000. Veel van de schadeverzoeken die zijn ingediend bij het CVW behoren daartoe. Ook een aanzienlijk aantal van de door de Arbitrer Bodembeweging behandelde geschillen betreffen schadevorderingen van ten hoogste € 25.000. De kantonrechterprocedure geldt als informeler dan de gewone dagvaardingsprocedure bij de rechtbank, aangezien er niet de eis van verplichte procesvertegenwoordiging geldt (en partijen dus in persoon kunnen procederen). Dat draagt bij aan de toegankelijkheid en de informele aard van de procedure en aan het verminderen van de financiële belasting van de burger. Uiteraard is ook bij de kantonrechter het opstellen en uitbrengen van een dagvaarding vereist en moet griffierecht worden voldaan. Het civiele procesrecht kent voorts de verzoekschriftprocedure, welke procedure eveneens wordt beschouwd als een minder formele procedure dan de dagvaardingsprocedure bij de rechtbank. Het verzoekschrift dat de procedure bij de rechtbank inleidt, moet zijn ondertekend door een advocaat in zaken waarin verplichte procesvertegenwoordiging geldt. In een verzoekschriftprocedure richt de verzoeker zich tot de rechter en krijgen eventuele belanghebbenden kopieën van de gedingstukken en krijgen zij voorts de gelegenheid te reageren. De procedure eindigt met een beschikking die op praktisch alle daaraan te stellen eisen en voor alle daaraan verbonden gevolgen vergelijkbaar is met het vonnis waarmee de dagvaardingsprocedure eindigt. Verzoekschriftprocedures komen met name voor in het personen- en familierecht, maar ook in het vermogens- en arbeidsrecht wordt van deze procedure gebruik gemaakt. Alleen in het geval de wet regelt dat voor een specifiek soort geschillen de verzoekschriftprocedure is voorgeschreven, moet die procedure gevolgd worden. Daartoe behoort niet de afhandeling van schade als gevolg van gaswinning in Groningen. Opmerking verdient echter dat een van de procedures die wordt ingeleid door een verzoekschrift als voorbeeld zou kunnen dienen voor een informele procedure bij de overheidsrechter ter beslechting van geschillen tussen NAM en gelaedeerden. Het betreft de zogenoemde deelgeschilprocedure,⁹ die in het leven is geroepen voor deel-

9. Opgemerkt zij dat in veel gevallen de procedure bij de Arbitrer Bodembeweging ook een deelgeschil betreft omdat alleen wordt gevraagd om van een specifieke schadeoorzaak de aansprakelijkheid van de NAM uit te spreken, waarbij het bedrag van de schadevergoeding niet wordt bepaald.

Beoordeling laagdrempelig karakter geschilbeslechtsprocedures voor aardbevingsschade

geschillen inzake letsel- en overlijdensschade.¹⁰ De deelgeschilprocedure strekt ertoe de vaak moeizame en langdurige afhandeling van personenschade te verbeteren. De procedure is geregeld in art. 1019w t/m 1019cc Rv.¹¹ Een belangrijke voorwaarde voor de behandeling van een dergelijk deelgeschil door de rechter is dat de beëindiging van dat deelgeschil kan bijdragen aan de totstandkoming van een vaststellingsovereenkomst over de (hoofd)vordering.¹² In de wetsgeschiedenis is benadrukt dat de rechter moet afwegen of de investering in tijd, geld en moeite opweegt tegen het belang van de vordering en de bijdrage die de beslissing kan leveren aan de totstandkoming van een vaststellingsovereenkomst. Aangegeven is daarbij dat geschillen waarin uitvoerige bewijskwesaties of deskundigenberichten aan de orde zijn zich minder goed lenen voor de deelgeschilprocedure.¹³ In deelgeschillen wordt geen inhoudelijke uitspraak gedaan als blijkt dat er geen onderhandelingen hebben plaatsgehad of als er op andere punten nog in het geheel geen overeenstemming bestaat.¹⁴ Deelgeschillen betreffen bijvoorbeeld de aansprakelijkheid zelf, de eigen schuld, de schadebeperkingsplicht, de causaliteit, de schadeposten, de interpretatie van rapportages van experts en/of de wijze van schade berekenen. In beginsel staat tegen een uitspraak in een deelgeschilprocedure in beginsel geen voorziening (hoger beroep) open (art. 1019bb Rv). Een deelgeschilprocedure bevordert op deze manier de snelle afwikkeling van schadeclaims en is een effectief middel gebleken. De procedure draagt bij aan het vlottrekken van lange en stroperige schadezaken en daarmee aan een vlotte schadeafhandeling. Vanwege het succes wordt nagedacht over verbreding van de toepassing van die procedure.¹⁵ Het toepassen van deze procedure in schadezaken tussen de NAM en een gelaedeerde zou echter een wetswijziging vereisen.

Zoals gezegd is in geschillen over schadevergoeding tussen de NAM en een gelaedeerde de civiele procedure bij de rechtbank of bij de kantonrechter van toepassing.

10. Deze mogelijkheid is ontstaan op 1 juli 2010 bij Wet van 17 december 2009 tot aanpassing van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering tot invoering van een procedure voor deelgeschillen ter bevordering van de buitengerechtelijke afhandeling van letsel- en overlijdensschade (Wet deelgeschilprocedure voor letsel- en overlijdensschade), Stb. 2010, 221.

11. Zie daarover uitgebreid M. Wesselink, *De deelgeschilprocedure. Kan procederen onderhandelen stimuleren?* (diss. Amsterdam, UvA), Den Haag: Boom juridische uitgevers 2016.

12. Zie ook art. 1019z Rv.

13. *Kamerstukken II* 2007/08, 31518, 3, p. 10 en 18.

14. Zie M.J.J. de Ridder, 'De deelgeschilprocedure in de praktijk', *Tijdschrift voor Gezondheidsrecht* 2012, p. 4 e.v.

15. Zie ook M. Wesselink, 'De deelgeschilprocedure werkt: tijd voor uitbreiding?!', *Verkeersrecht* 2016/163, p. 402-407 en de reactie daarop van J. Sap, 'Zuinig zijn op de deelgeschilprocedure', *Verkeersrecht* 2016/166, p. 413-414, waarin wordt gewaarschuwd dat het soms te eenvoudig en goedkoop is om een procedure te starten.

De noodzaak een dagvaarding uit te brengen om de procedure te starten, de verplichte procesvertegenwoordiging en het – zowel door eiser als door gedaagde – verschuldigde griffierecht zijn indicaties dat de toegankelijkheid en de financiële belasting van deze procedurevorm verbeterd kunnen worden. De hoogte van het griffierecht volgt uit een bijlage bij de Wet griffierechten burgerlijke zaken en kan – met name indien een verklaring voor recht wordt gevraagd – nog relatief laag zijn (€ 79). Van groot belang is echter ook het procesrisico in civiele dagvaardingsprocedures. De verliezende partij wordt in beginsel veroordeeld in de door de winnaar gemaakte kosten. Die kosten betreffen niet alleen het betekenen van de dagvaarding, de griffierechten en de kosten voor rechtsbijstand, maar ook de onkosten voor getuigen of deskundigen, reis- en verblijfskosten en de buitengerechtelijke kosten. In de interviews is over de dagvaardingsprocedure opgemerkt dat het opstellen en uitbrengen van een dagvaarding voor veel burgers een aanzienlijke drempel oplevert om een procedure te starten en dat de kosten – onder meer van de inzet van deskundigen in de procedures van gelaedeerden tegen de NAM – een belangrijk obstakel kunnen zijn voor het benaderen van de civiele rechter. Ook als de rechter zelf een deskundige benoemt, gaan de kosten tot dat procesrisico behoren. Al met al is de toegankelijkheid van de procedure niet optimaal en is de financiële belasting voor de burger in het algemeen hoog.

Welke oplossingen zijn denkbaar? Uiteraard kan worden gedacht aan het – voor bijzondere geschillen – verlagen van griffierecht,¹⁶ bijvoorbeeld naar nihil. Een wetswijziging is daarvoor vereist.¹⁷ Daarnaast is het mogelijk dat de rechtspraak een – op het bijzondere geschil toegespitst – standaardformulier voor de dagvaarding beschikbaar stelt, zodat de gelaedeerde burger eenvoudiger een dagvaarding kan laten betekenen. Een van de suggesties die in de interviews werd gedaan betreft de kosten van het laten betekenen van de dagvaarding. Een overheidsinstantie, bijvoorbeeld de Nationale Coördinator Groningen, zou kunnen aanbieden – in gespecificeerde geschillen – de betekening van een dagvaarding door een deurwaarder voor zijn rekening te nemen. Dat zou de gelaedeerde kunnen ontslaan van de (financiële) lasten die een dergelijke formele wijze van inleiden van de procedure met zich brengt en daardoor het starten van de dagvaardingsprocedure vergemakkelijken. De andere suggestie betreft het risico voor de gelaedeerde om in de proceskosten te worden veroordeeld indien gedurende de civielrechtelijke procedure een van de partijen en/of de rechter een deskundige benoemt. Als suggestie werd geopperd deze kosten niet voor rekening van de gelaedeerde te laten komen, ook niet als hij het geschil verliest. Dat idee wint wellicht aan kracht als

16. Op 17 januari 2018 pleitte de voorzitter van de Raad voor de rechtspraak er bijvoorbeeld voor om het griffierecht voor eenvoudige incassozaken te verlagen om de toegang tot de rechter te garanderen.

17. Zie art. 3 lid 1 Wet griffierechten burgerlijke zaken.

Beoordeling laagdrempelig karakter geschilbeslechtsprocedures voor aardbevingsschade

men bedenkt dat dergelijke proceskosten in de bestuursrechtelijke procedure, die op grond van het schadeprotocol kan worden gevoerd, nooit voor rekening van de gelaedeerde burger komen. Voor de civiele procedure zou een oplossing kunnen zijn dat van overheidswege een speciaal 'potje' beschikbaar is om dit procesrisico voor de gelaedeerde uit de wereld te helpen.

Toekomstig recht

De rechtspraak wordt gemoderniseerd door aan te sluiten bij de digitalisering van de samenleving en procedures sneller en eenvoudiger te maken. Dat tweeledige doel wordt nagestreefd door het programma Kwaliteit en Innovatie rechtspraak (KEI). Dat programma bestaat uit talrijke aanpassingen in het civiele en bestuursprocesrecht die gefaseerd in werking treden. Zo is het per 1 september 2017 reeds verplicht voor advocaten om digitaal te procederen bij de Rechtbank Gelderland en de Rechtbank Midden-Nederland; naar verwachting zal die verplichting eind 2018 voor alle advocaten bij alle gerechten gelden. Ook de dagvaardingsprocedure zal anders gevoerd worden; eenvoudiger en mogelijk goedkoper. Professionele partijen zoals advocaten en deurwaarders, maar ook bestuursorganen, moeten in de toekomst digitaal procederen. Natuurlijke personen, zoals een groot aantal gelaedeerden in de aardbevingsschadeschillen, mogen kiezen: digitaal procederen via mijnrechtspraak.nl of op papier. De digitale procedure die de dagvaardingsprocedure vervangt, wordt een vorderingsprocedure genoemd en wordt geregeld in art. 30a e.v. Rv. Daar wordt ook de verzoekprocedure geregeld die de huidige verzoekschriftprocedure vervangt. Niet langer zal de procedure worden ingeleid door de betekening van een dagvaarding. Een van de kernelementen van het wetsvoorstel is de introductie van een uniforme 'procesinleiding' als start van alle civiele procedures. Art. 30a lid 3 Rv bepaalt welke gegevens de procesinleiding ten minste moet bevatten. Aan de procesinleiding worden minder eisen gesteld dan aan de dagvaarding. De eiser blijft wel verantwoordelijk voor het oproepen van de verweerder. Nieuw is dat de eiser – na ontvangst van een oproepingsbericht van de griffie van de rechtbank (art. 111 Rv) – ervoor kan kiezen om de verweerder daarvan in kennis te stellen door verzending per post of per e-mail. Deze mogelijkheid van informele oproeping is één van de kernpunten van de vereenvoudiging van de civiele procedure. De kosten voor het starten van een procedure worden op deze manier verkleind. Voor het overige is op het punt van de kosten geen sprake van veranderingen als gevolg van KEI. Zo is de regeling van de verplichte procesvertegenwoordiging ongewijzigd, verandert er niets aan de hoogte van

het griffierecht en zal de rechter de kosten voor de inzet van deskundigen voor rekening van de partijen (doorgaans de verliezende partij) blijven brengen.

Zodra het programma KEI volledig in werking is getreden, zal zowel in de vorderings- als in de verzoekprocedure gebruik worden gemaakt van de uniforme basisprocedure. Deze procedure kent vaste termijnen en bestaat uit een schriftelijke ronde en een mondelinge behandeling bij de rechter. Gedurende de mondelinge behandeling kunnen partijen hun standpunten toelichten, getuigen en deskundigen laten horen door de rechter en proberen tot een schikking te komen. De regierol van de rechter wordt versterkt. Als de zaak ingewikkeld is, kan de rechter besluiten deze uitgebreider te behandelen door een langere termijn te geven om een verweerschrift in te dienen, een aparte zitting vast te stellen om getuigen te horen of een extra schriftelijke ronde in te lassen. Ook kan hij met partijen afspraken maken over de wijze van procederen en met behulp van de digitale omgeving, waarin alle partijen over hetzelfde dossier beschikken, een agenda voor de mondelinge behandeling maken, zodat alle partijen weten waar zij aan toe zijn. De procedure eindigt zoals gebruikelijk met een uitspraak over de vordering van de eisende partij.

De mogelijkheden om een op maat georganiseerde vorderingsprocedure te voeren, worden daarmee vergroot ten opzichte van de huidige (niet-digitale) dagvaardingsprocedure, met name omdat beter rekening kan worden gehouden met de wensen van partijen.

7.4.3 Art. 96 Rv: omgekeerde prorogatie

Art. 96 Rv biedt partijen met een bestaand geschil de mogelijkheid om de dagvaardingsprocedure gezamenlijk opzij te zetten en te vervangen door een eenvoudige procedure die niet gebonden is aan wettelijke formaliteiten. Die procedure is doorgaans sneller te doorlopen en is goedkoper voor partijen. De procedure wordt gevoerd bij de kantonrechter en kan op maat worden ingericht. In deze zogenoemde art. 96 Rv-procedure kiezen rechtzoekenden ervoor geschillen gezamenlijk aan de kantonrechter voor te leggen. Daarmee kunnen ze niet alleen de regels van de absolute bevoegdheid, maar ook de regels over de relatieve bevoegdheid als het ware omzeilen. De door partijen verkozen kantonrechter is door die keuze bevoegd te oordelen in het geschil, zodat bijvoorbeeld de eis van verplichte procesvertegenwoordiging niet (langer) geldt. De behandeling van het geschil, dat wil zeggen de inrichting van het proces, vindt plaats op een door de kantonrechter te bepalen wijze, waarop – zo wordt in het algemeen aangenomen – partijen invloed

Beoordeling laagdrempelig karakter geschilbeslechtsprocedures voor aardbevingsschade

kunnen uitoefenen. Tegen de uitspraak van de kantonrechter in deze procedure staat in beginsel geen hoger beroep open.¹⁸

Het civiele procesrecht kent al sinds 1838 de mogelijkheid van omgekeerde prorogatie. Recent lijkt de bepaling te zijn 'herontdekt' in de zin dat rechtzoekenden de mogelijkheid wordt geboden gebruik te maken van een snelle, goedkope en eenvoudige procedure ter beslechting van hun geschil door de overheidsrechter.¹⁹ De bepaling luidde tot 1 september 2017 als volgt.

'In alle zaken die slechts rechtsgevolgen betreffen die ter vrije bepaling van partijen staan, kunnen zij zich samen tot een kantonrechter van hun keuze wenden en zijn beslissing inroepen. Het geding wordt gevoerd op de wijze als door de kantonrechter bepaald.'

Art. 96 Rv regelt een vorm van *gezamenlijke* forumkeuze. Geschillen die in eerste aanleg bij de sector civiel van de rechtbank door middel van een dagvaarding ahangig gemaakt moeten worden, komen door een keuze van partijen toch bij de kantonrechter terecht. Per 1 september 2017 is art. 96 Rv gewijzigd. In het nieuwe art. 96 Rv is de vorenstaande tekst verworpen tot het eerste lid en is een nieuw tweede lid toegevoegd dat als volgt luidt.

'2. Indien slechts een van partijen zich tot de kantonrechter wendt voor toepassing van het eerste lid, wordt aan haar keuze slechts gevolg gegeven indien alle andere partijen de kantonrechter berichten dat zij instemmen met deze keuze.'

Met deze aanvulling is het mogelijk om als eiser de kantonrechter te benaderen en vervolgens af te wachten of de gedaagde instemt met de keuze voor de art. 96 Rv-procedure. Hoewel de drempel om een dergelijke procedure te beginnen daarmee is verlaagd doordat partijen niet langer een gezamenlijk verzoek hoeven te formuleren, blijft overeenstemming tussen partijen over het voeren van een art. 96 Rv-procedure noodzakelijk.

18. Op grond van art. 333 Rv staat in beginsel geen hoger beroep open tegen de uitspraak van de kantonrechter; dat is alleen anders als partijen zich het recht om in hoger beroep te gaan expliciet hebben voorbehouden. Het ligt naar ons oordeel voor de hand dat partijen in de geschillen over vergoeding voor aardbevingsschade snel geneigd zullen zijn zich inderdaad het recht op hoger beroep tegen de uitspraak van de kantonrechter expliciet voor te behouden.

19. Zie bv. P.E. Ernste, 'Artikel 96 Rv: rechtspraak op maat?', *TREMA* 2012, afl. 5, p. 167-173, waarin besproken wordt of een geschilbeslechtsprocedure op grond van die bepaling zou kunnen concurreren met arbitrage en bindend advies. Zie ook N. Mirzajan, *Omgekeerde prorogatie. Artikel 96 Rv: rechtspraak op maat middels 'arbitrage' bij de kantonrechter*, Celsus juridische uitgeverij 2017.

Voorwaarden en beperkingen

Welke voorwaarden en beperkingen stelt art. 96 Rv anno 2018 aan de keuze van partijen om de kantonrechter bevoegd te maken te oordelen over hun geschil? Een op grond van de wettekst in het verleden (art. 43 RO (oud)) gestelde eis dat de keuze van partijen een kantonrechter binnen het (bevoegde) arrondissement zou moeten betreffen, is vervallen. Elke kantonrechter kan derhalve bevoegd gemaakt worden. Enige onduidelijkheid bestaat over de vraag of partijen een specifieke kantonrechter, in de zin van een bij naam genoemde persoon, op grond van art. 96 Rv bevoegd kunnen maken. Het ligt niet voor de hand dat een afdeling kanton van de rechtbank aan een dergelijke keuze van partijen is gebonden. Strekking van de bepaling is immers primair dat afgeweken kan worden van de regels van de absolute en de relatieve competentie. De afdeling kanton van de rechtbank kan een verzoek om inschakeling van een specifieke kantonrechter uiteraard wel inwilligen.²⁰

Een andere uit art. 96 Rv af te leiden eis om gebruik te kunnen maken van de mogelijkheden van die bepaling is dat het geschil tussen partijen rechtsgevolgen moet betreffen die ter vrije beschikking van partijen staan. Het lijkt zonder meer duidelijk dat voor alle geschillen tussen een gelaedeerde en de NAM – en/of eventueel andere aansprakelijke (rechts)personen – is voldaan aan die eis. Geschillen over de vergoeding van schade betreffen steeds en louter rechtsgevolgen die ter vrije beschikking van partijen staan en dus geen rechtsgevolgen van openbare orde, voor welke geschillen art. 96 Rv niet toegepast kan worden.

De laatste zin van art. 96 lid 1 Rv ('Het geding wordt gevoerd op de wijze als door de kantonrechter bepaald') is dwingend voor partijen. Die houdt in dat in beginsel de reguliere procesgang bij de kantonrechter, zoals die bij wet is geregeld, wordt gevolgd. Afwijking daarvan is echter mogelijk. Denkbaar is dat een rechtbank, afdeling kanton, een procesreglement maakt voor de behandeling van specifieke geschillen die door partijen met gebruikmaking van art. 96 Rv aan de kantonrechter (kunnen) worden voorgelegd. Bijvoorbeeld voor geschillen over de schade als gevolg van aardbewegingen in Groningen. Gedacht kan worden aan een op de procedure bij de Arbitrer Bodembeweging gestoelde informele, goedkope en snelle procedure voor geschillen over schade als gevolg van aardbewegingen in Groningen.

Er zijn ten minste twee serieuze voorwaarden voor de toepassing van art. 96 Rv in geschillen tussen de NAM en een gelaedeerde. De eerste is dat de keuze voor toepassing van art. 96 Rv slechts kan worden gemaakt in een reeds gerezen geschil.²¹ De

20. Zo stemde de Rechtbank Utrecht in met de inzet van drie kantonrechters in een procedure op grond van art. 96 Rv. Het is echter aannemelijk dat het aan de organisatie van de rechtbank is om richtlijnen te ontwikkelen ter beantwoording van de vraag of al dan niet moet worden ingegaan op specifieke verzoeken van partijen. Zie Rb. Utrecht 9 oktober 2009, ECLI:NL:RBUTR:2009:BK0224.

21. Zie recent Rb. Overijssel 25 oktober 2017, ECLI:NL:RBOVE:2017:4248. Zie ook HR 20 juni 1919, NJ 1919, p. 808-809; Hof Arnhem 14 april 1981, NJ 1981, 608.

Beoordeling laagdrempelig karakter geschilbeslechtsprocedures voor aardbevingsschade

NAM en een gelaedeerde zullen dus alleen in een bestaand, bekend geschil voor die procedure kunnen kiezen. Het is de vraag of de NAM juridisch bindend kan instemmen met toepassing van art. 96 Rv voor toekomstige geschillen. Interessant is in dat verband overigens dat een (niet ingevoerd) wetsontwerp, dat zag op het stimuleren van mediation als conflictbeslechtsmethode, voorstelde dat partijen de kantonrechter moeten kunnen inschakelen in een 'geschil dat tussen hen is ontstaan of zal ontstaan'.²² Dat is op zijn minst een goede aanwijzing dat geen principiële bezwaren bestaan tegen een dergelijke aanpassing in de wet (of de jurisprudentie). Uiteraard speelt dit vereiste alleen in die gevallen waarin de NAM zich in een specifiek geschil zou verzetten tegen de toepassing van art. 96 Rv.

De introductie van het tweede lid per september 2017 is relevant voor de tweede belangrijke voorwaarde voor toepassing van art. 96 Rv. Het 'oude' art. 96 Rv verplichtte partijen om zich samen tot de kantonrechter van hun keuze te wenden. Een gezamenlijke actie van (alle) partijen was derhalve vereist. In dat verband is van belang dat sommige gelaedeerden behalve de NAM ook (bijvoorbeeld) Energiebeheer Nederland (EBN) en de Staat der Nederlanden aansprakelijk willen stellen. Het is natuurlijk lastiger om over het starten van een art. 96 Rv-procedure met vier partijen overeenstemming te bereiken dan met twee partijen, hoewel de wet geen eisen stelt aan de wijze waarop een gezamenlijk verzoek van partijen de kantonrechter bereikt. Sinds 1 september 2017 kan ook één van de partijen in een geschil zich tot de kantonrechter wenden met een verzoek tot toepassing van art. 96 Rv. De bevoegdheid van de kantonrechter en de mogelijkheden van art. 96 Rv worden in dat geval (toch) toegepast indien alle partijen in het geschil instemmen met de keuze voor art. 96 Rv. De wetswijziging is expliciet ingegeven door de wens een nog eenvoudiger procedure tot stand te brengen en bovendien meer ruimte te bieden voor experimenten van de rechtspraak waarin met de toepassing van art. 96 Rv een – van de reguliere (kantonrechter)procedure afwijkende – procedure wordt ingezet om het geschil tussen partijen te beslechten.

Uiteraard zou de NAM kunnen aangeven dat zij, geconfronteerd met een eenzijdig verzoek op grond van art. 96 lid 2 Rv, in de hier aan de orde zijnde geschillen steeds zal instemmen met toepassing van art. 96 Rv. Ondanks dat die toezegging dan (ook) geschillen betreft die nu nog niet zijn gerezen en de rechtspraak dat tot op heden niet accepteert, zal – naar wij aannemen – art. 96 Rv toegepast worden als inderdaad in een gerezen geschil de NAM instemt met toepassing van de bepaling. Indien de NAM echter in een specifiek geval niet instemt, ook al heeft zij beloofd om in alle geschillen

22. Dat wetsontwerp voor een Wet bevordering mediation is in 2016 in consultatie gebracht; zie <https://www.internetconsultatie.nl/wetmediation/details>.

in te stemmen, moet aangenomen worden dat de NAM niet gedwongen kan worden in te stemmen met toepassing van art. 96 Rv.

Tot slot het volgende. Het lijkt ons niet direct aannemelijk dat de NAM in geschillen die volledig aan de Tijdelijke commissie mijnbouwschade Groningen kunnen worden voorgelegd snel geneigd zal zijn om in te stemmen met een alternatieve civielrechtelijke procedure. Naar verwachting zal de NAM er de voorkeur aan geven dat de bestuursrechtelijke procedure wordt doorlopen. Dat de NAM instemt met een laagdrempeligere, goedkopere en informele civielrechtelijke procedure, ligt dan niet in de rede. Sterker, er is een geschil bekend waarin de NAM heeft aangegeven de art. 96 Rv-procedure niet geschikt te achten voor het beslechten van aardbevingsschadezaken vanwege de feitelijke en juridische complexiteit.²³ Het lijkt er dus op dat de NAM niet snel genegen zal zijn in te stemmen met een art. 96 Rv-procedure.

Ervaringen met de toepassing van art. 96 Rv

De rechtspraak wenst meer aan te sluiten bij de behoeften van de samenleving, waarbij gedacht wordt aan een snel, eenvoudig, effectief, op maatwerk gericht en digitaal procesrecht. In de Agenda van de Rechtspraak 2015-2018 worden als speerpunten genoemd de snelheid, de toegankelijkheid en de deskundigheid van de rechtspraak.²⁴ Al snel is het idee ontstaan dat art. 96 Rv aan die agenda van de rechtspraak een bijdrage zou kunnen leveren. Twee experimenten, namelijk de Spreekuurrechter en de Burenrechter, zijn gebaseerd op die bepaling.²⁵

Bij de Rechtbank Midden-Nederland en de Rechtbank Oost-Brabant loopt een project dat gebaseerd is op art. 96 Rv: de Burenrechter. Hier geldt dat voor geschillen tussen twee of meer natuurlijke personen een bijzondere procedure wordt gestart indien een bemiddelaar daartoe adviseert²⁶ en indien partijen het daarover eens zijn. Overigens is hier ook een beperking dat alleen zaken die in de arrondissementen Midden-Nederland en Oost-Brabant spelen, worden behandeld. Is een zaak aange-

23. <http://www.dvhn.nl/groningen/%E2%80%98Kantonrechter-niet-betrekken-bij-schade-door-aardbevingen%E2%80%99-22933876.html>.

24. Zie Agenda van de Rechtspraak 2015-2018.

25. Zie daarover o.a. E. Mak, 'De spreekuurrechter: een nuttige innovatie?', AA 2017, 291-299; Ton Lennaerts, 'De spreekuurrechter', NJB 2016/596; Ton Lennaerts, 'De proef (met een) spreekuurrechter', NJB 2017/2139. We laten het experiment van de eKantonrechter, dat eveneens op deze bepaling is gebaseerd, hier buiten beschouwing.

26. De partijen kunnen niet zelf een procedure starten bij de Burenrechter. Dat loopt via een bemiddelaar (medewerkers van buurtbemiddeling, woningbouwverenigingen, politie, het Juridisch Loket, rechtsbijstandverzekeraars, gemeenten en geregistreerde mediators) die al bij het conflict tussen de burens betrokken is en voor de oplossing van dat conflict een beslissing van de Burenrechter adviseert.

Beoordeling laagdrempelig karakter geschilbeslechtsprocedures voor aardbevingsschade

meld bij de Burenrechter, dan zal de rechtbank spoedig laten weten of de zaak zich leent voor behandeling door de Burenrechter en op welke datum en welk tijdstip de bezichtiging en hoorzitting plaatsvinden. Eventueel kan nog extra informatie worden opgevraagd. De Burenrechter komt vervolgens samen met een rechtbankmedewerker op de afgesproken datum en tijd de situatie ter plaatse bekijken. De bemiddelaar is hierbij aanwezig, evenals de beide burenen, die bijvoorbeeld een vriend of kennis mogen meenemen die hen helpt. De Burenrechter zal vragen stellen en de beide burenen kunnen een toelichting geven. Na afloop van de bezichtiging zal de Burenrechter de situatie verder bespreken op een neutrale plaats tijdens een hoorzitting. Dit kan ergens bij de burenen in de buurt zijn of in het gerechtsgebouw. Komen partijen niet tot een vergelijk, dan laat de Burenrechter weten welke beslissing hij van plan is te nemen. Deze voorgenomen beslissing wordt vervolgens op papier gezet en een aantal dagen na de bezichtiging en hoorzitting naar de burenen en de bemiddelaar gestuurd. Als het maken van afspraken tussen partijen – ondanks de kennis over het voornemen van de rechter – niet lukt, doet de Burenrechter een definitieve uitspraak. Die uitspraak is net als een andere rechterlijke uitspraak bindend voor beide burenen. De voornaamste doelstelling van de op 1 oktober 2016 gestarte Spreekuurrechter is het toegankelijker maken van de rechtspraak. Dit experiment van de Rechtbank Noord-Nederland vindt zijn grondslag in art. 96 Rv. Partijen dienen zich derhalve gezamenlijk te melden bij het Bureau Spreekuurrechter,²⁷ dat vervolgens beziet of het geschil geschikt is voor behandeling door de Spreekuurrechter. Het griffierecht bedraagt de helft van het griffierecht voor een kantongerechtprocedure. Geschillen worden behandeld overeenkomstig het procesreglement dat specifiek voor die procedure in het leven is geroepen.²⁸ Is het inderdaad een geschil voor de Spreekuurrechter, dan worden partijen verwezen naar het spreekuur. Daar is het idee dat partijen zelf aan de rechter uitleggen wat er aan de hand is en wat er naar hun mening zou moeten gebeuren. Meestal zal de rechter spreekuur houden in een gerechtsgebouw, maar dat hoeft niet. De rechter kan ook naar deze burenen toegaan. Het kan zijn dat partijen genoeg hebben aan een advies van de rechter, maar er kan ook een compromis worden gesloten. Denkbaar is ook dat de rechter een vonnis uitspreekt. De gedachte achter de procedure bij de Spreekuurrechter is dat kosten voor de rechtzoekende tot een minimum beperkt moeten blijven, vooral in zaken betreffende een eenvoudig vermogensrechtelijk geschil. Daarnaast is de opzet ingegeven door

27. Wel geldt dat slechts zaken die door de zogenoemde ketenpartners, waaronder enkele rechtsbijstandverzekeraars, zijn aangemeld bij het Bureau Spreekuurrechter in aanmerking komen voor beoordeling door de Spreekuurrechter.

28. Zie daarvoor www.rechtspraak.nl. Partijen worden overigens ook voorgelicht over de mogelijkheid om zich het recht voor te behouden om in hoger beroep te gaan tegen de eventuele uitspraak van de Spreekuurrechter.

de wens te komen tot een snelle, eenvoudige en effectieve procedure waarin een overheidsrechter uitspraak kan doen.

De (procedures bij de) Spreekuurrechter en de Burenrechter zijn in zekere mate vergelijkbaar met de procedure bij de Arbiter Bodembeweging. Vooral de procedure bij de Burenrechter, waarin de rechter in elk geval eenmaal ter plekke komt kijken, is vergelijkbaar met de schouw van de Arbiter Bodembeweging. Hoewel de ervaringen met de Spreekuurrechter nog onderzocht worden, kan uit het ten behoeve van dit rapport verrichte onderzoek naar de ervaringen met de procedure bij de Arbiter Bodembeweging voorzichtig worden geconcludeerd dat dit soort laagdrempelige, eenvoudige en snelle procedures goed gewaardeerd wordt. Het verbaast dan ook niet dat zich bij de Spreekuurrechter een gelaedeerde met een aardbevingsschadeclaim heeft gemeld. Het reglement van de Spreekuurrechter houdt echter in dat deze steeds zelf bepaalt of een specifiek geschil zich leent voor een behandeling door de Spreekuurrechter. Met betrekking tot aardbevingsschadegeschillen heeft de Spreekuurrechter zich tot op heden op het standpunt gesteld dat zijn procedure niet geschikt is voor dit soort zaken. Het lijkt erop dat de minister die analyse deelt en dat de NAM niet bereid is in te stemmen met de toepassing van art. 96 Rv op een manier waarop de Spreekuurrechter dat doet.²⁹

7.4.4 Conclusie

Concluderend biedt art. 96 Rv de mogelijkheid om een op maat gesneden informele procedure in te richten met toepassing waarvan geschillen eenvoudiger, sneller, informeler en goedkoper kunnen worden afgehandeld dan in een reguliere civielrechtelijke procedure. Zo betekent de mogelijkheid voor een partij of voor partijen gezamenlijk om zich 'tot de kantonrechter te wenden' in elk geval dat geen dagvaarding opgesteld hoeft te worden en dat inschakeling van een deurwaarder om die dagvaarding te betekenen achterwege kan blijven. De procedure kan immers – ook indien dat eenzijdig op grond van het tweede lid van art. 96 Rv gebeurt – worden ingeleid door het sturen van een (vormvrije) brief aan de sector kanton van de rechtbank. Bijkomend voordeel is dat de relatief lage griffierechten voor de kantonrechterprocedure van toepassing zijn. Die griffierechten moeten door een van de partijen worden betaald, maar de kosten zullen vervolgens tussen (alle) partijen worden gedeeld. Dat is ook het geval indien de procedure start met een eenzijdig verzoek op grond van het tweede lid van art. 96 Rv. Ook is ingevolge art. 79 Rv geen procesvertegenwoordiging verplicht, zodat in elk geval de mogelijkheid bestaat om die kosten te besparen.

29. Zie daarover minister Wiebes in antwoord op Kamervragen over het blokkeren van de laagdrempelige procedure bij de Spreekuurrechter voor aardbevingsschadezaken; zie *Kamerstukken II 2017/18*, Aanhangel van de Handelingen, 1164.

Beoordeling laagdrempelig karakter geschilbeslechtsprocedures voor aardbevingsschade

Daarnaast zij benadrukt dat ook de procedure – door de kantonrechter – gevormd kan worden naar de wensen van partijen en/of in meer of mindere mate naar voorbeeld van de procedure bij de Arbitrer Bodembeweging. De procedure kan derhalve beschouwd worden als goedkoper, laagdrempeliger en informeler dan de dagvaardingsprocedure bij de sector civiel van de rechtbank. Nadeel van de procedure van art. 96 Rv in de context van het onderhavige onderzoek is dat de deelname van de NAM aan een dergelijke procedure afhankelijk is van de expliciete instemming van de NAM in een reeds gerezen geschil. Het ligt – mede in het licht van de recente inwerkingtreding van het nieuwe schadeprotocol – niet voor de hand dat de NAM die instemming geeft, in elk geval niet in geschillen die ook geheel in het bestuursrechtelijke spoor afgedaan kunnen worden. Bekend is dat de NAM in één geval heeft aangegeven deze procedure niet geschikt te achten vanwege de feitelijke en juridische complexiteit van dat specifieke geval. Los daarvan is het uiteraard de vraag in hoeverre gelaedeerden die gebruik kunnen maken van de procedure bij de Tijdelijke commissie mijnbouwschade Groningen zich desondanks zullen wenden tot de civiele rechter. Ook dat ligt niet direct voor de hand, ook al niet omdat de gelaedeerde partij in een art. 96 Rv-procedure geconfronteerd kan worden met dezelfde procesrisico's als in de gebruikelijke civiele procedure. Al met al is het zeer de vraag of onder de huidige omstandigheden art. 96 Rv een oplossing kan bieden voor de wens van een laagdrempelige civielrechtelijke procedure voor aardbevingsschadegeschillen. Dat neemt niet weg dat voor geschillen over de vergoeding van schade die het gevolg is van de aardbevingen, maar waarvoor partijen niet terecht kunnen bij de Tijdelijke commissie mijnbouwschade Groningen, de procedure op grond van art. 96 Rv kan worden gebruikt voor de inrichting van een procedure ten behoeve van die geschillen. Welke elementen zou die procedure moeten bevatten? Een aantal elementen is eerder in deze paragraaf al kort aangestipt. In de eerste plaats kan worden gedacht aan het verlagen van griffierecht. Voorts zou de rechtspraak een – op het bijzondere geschil toegespitst – standaardformulier voor de dagvaarding beschikbaar kunnen stellen, zodat de gelaedeerde burger eenvoudiger een dagvaarding kan laten betekenen. De kosten van het laten betekenen van de dagvaarding zouden kunnen worden gedragen door een overheidsinstantie, bijvoorbeeld de Nationale Coördinator Groningen. Om het risico weg te nemen dat de gelaedeerde in de proceskosten wordt veroordeeld indien gedurende de civielrechtelijke procedure een van de partijen en/of de rechter een deskundige benoemt, zou kunnen worden geregeld dat deze kosten niet voor rekening van de gelaedeerde komen,

ook niet als hij het geschil verliest. Daartoe zou van overheidswege een speciaal fonds ter beschikking kunnen worden gesteld.

Voor de realisatie van dit soort ideeën, die kunnen bijdragen aan een meer laagdrempelige civielrechtelijke procedure voor geschillen over aardbevingsschade, is het van meerwaarde als bij de Rechtbank Noord-Nederland een 'loket' aanwezig is waar gelaedeerden die overwegen een civiele procedure te beginnen informatie kunnen inwinnen. Dat kan een fysiek loket zijn, maar minstens zo belangrijk is dat op de site van de Rechtspraak relevante informatie beschikbaar is die gelaedeerden kan helpen zich een beeld te vormen van de mogelijkheden en consequenties van (en de alternatieven voor) het starten van een civiele procedure om aardbevingsschade vergoed te krijgen.

Conclusie

Dit rapport vormt de weerslag van een in opdracht van de Raad voor de rechtspraak verricht onderzoek naar de vraag aan welke voorwaarden moet worden voldaan om te voorzien in een snelle en laagdrempelige procedure voor geschilbeslechting in mijnbouwschadezaken en hoe deze procedure het beste kan worden vormgegeven. Achtergrond van het onderzoek is – kort gezegd – dat in Groningen een groot aantal geschillen speelt over schade als gevolg van aardbevingen door gaswinning, maar dat die de Rechtspraak niet of nauwelijks bereiken.

Van betekenis voor de inhoud van dit onderzoek zijn ontwikkelingen die zich voorafgaand en gedurende het onderzoek hebben voorgedaan met betrekking tot de organisatie van de schadeafhandeling. Voor de start van het onderzoek waren er reeds indicaties dat de privaatrechtelijke schadeafhandeling zou worden vervangen door een publiekrechtelijk stelsel. Op 31 januari 2018 heeft de minister van Economische Zaken en Klimaat het Besluit mijnbouwschade Groningen (met het bijbehorende Protocol mijnbouwschade Groningen) vastgesteld. Het betreft beleidsregels die op 19 maart 2018 in werking traden en die als consequentie hebben dat het grootste deel van de schadeafhandeling vanaf dat moment plaatsvindt met toepassing van publiekrechtelijke procedures van besluitvorming, bezwaar en beroep. Het betreft het overgrote deel van de geschillen over fysieke schade aan bouwwerken. Voor de overige aardbevingsschadegeschillen geldt dat daarvoor de procedure bij de civiele rechter beschikbaar is, zij het dat ook die geschillen in de nabije toekomst waarschijnlijk onder publieke regie zullen worden gebracht. Naast de bestuursrechtelijke bezwaarprocedure en de procedures bij de bestuursrechter en de civiele rechter is ook de procedure bij de Arbiter Bodembeweging van belang. Deze procedure ziet op geschillen over fysieke schade aan bouwwerken en fungeert als voorprocedure voor een mogelijke procedure bij de civiele rechter. Bijzonder aan de procedure bij de Arbiter Bodembeweging is dat de NAM zich aan de uitspraak van de Arbiter Bodembeweging gebonden acht en voorts dat het gegeven dat deze procedure is doorlopen op geen enkele wijze de toegang tot de rechter beperkt.

De stand van zaken op het moment van afsluiting van het onderzoek is dat zowel de bestuursrechter als de civiele rechter een rol spelen bij het beslechten van aardbevingsschadegeschillen, maar dat ook de bestuursrechtelijke bezwaarprocedure en de procedure bij de Arbiter Bodembeweging van betekenis zijn.

Het onderzoek is erop gericht om, door een evaluatie van de procedure bij de Arbiter Bodembeweging en door een analyse van de beschikbare bestuursrechtelijke en civielrechtelijke procedures, een beoordeling te geven van de laagdrempeligheid van die procedures om zo nodig suggesties te doen ter verbetering daarvan.

In dit slothoofdstuk vatten we onze bevindingen ter zake van de procedure bij de Arbiter Bodembeweging, de bestuursrechtelijke procedures van bezwaar en beroep en de civiele procedure samen.

In een op dit hoofdstuk volgende bijlage bij het onderzoeksrapport gaan we in op de vraag hoe de Rechtspraak, gezien de nieuw ontstane situatie per 19 maart 2018, het beste kan handelen om geschillen over aardbevingsschade een effectieve toegang tot de rechter te bieden.

Arbiter Bodembeweging

De Arbiter Bodembeweging berust op een op 1 november 2016 gesloten samenwerkingsovereenkomst tussen de NAM, de minister en de Nationaal Coördinator Groningen. De procedure is een privaatrechtelijke procedure die in plaats van of voorafgaand aan een procedure bij de civiele rechter kan worden aangespannen. Zij betreft uitsluitend fysieke schade aan gebouwen. De Arbiter Bodembeweging is geen 'echte' arbiter in de zin van art. 1020 Rv, maar een instantie die advies uitbrengt in een geschil tussen de NAM en een wederpartij, waarbij de NAM heeft verklaard zich in beginsel gebonden te achten aan de uitspraak.

Uit een webenquête onder 177 personen die een procedure bij de Arbiter Bodembeweging hebben gevolgd, blijkt dat de stap naar de Arbiter Bodembeweging in veel gevallen geen bewuste afweging was tussen de procedure bij de Arbiter Bodembeweging en die bij de rechter. De verzoekers deden dat omdat ze de Arbiter Bodembeweging als een logische volgende stap beschouwden wanneer met NAM/CVW geen overeenstemming was bereikt; zij plachten niet te denken aan een eventuele procedure bij de rechter. De groep die wel bewust naar de Arbiter Bodembeweging stapte, deed dat omdat men de procedure bij deze instantie inschatte als relatief snel, laagdrempelig en effectief.

De verzoekers die een procedure bij de Arbiter Bodembeweging hebben gevolgd, onderschrijven in hoge mate de toegankelijkheid van de procedure (waaraan voor

hen geen kosten zijn verbonden), het informele karakter en de betrokken opstelling van de Arbiter Bodembeweging (die met name bij de schouw tot uiting komt). Als minpunt is opgemerkt dat in een aantal gevallen met de uitspraak van de Arbiter Bodembeweging het geschil niet wordt beëindigd. Dit komt omdat de uitspraak zich doorgaans beperkt tot een oordeel over de aansprakelijkheid van de NAM voor de schade van de verzoeker. Geschillen over het schadebedrag kunnen dan blijven voortduren. Dat ligt overigens anders als de procedure eindigt met een schikking tussen partijen. Verzoekers die een schikking hebben getroffen (waarbij een schadebedrag is overeengekomen), melden meer dan twee keer zo vaak dat de aardbevingsschade inmiddels wordt/is hersteld dan claimanten wier procedure bij de Arbiter Bodembeweging met een uitspraak is geëindigd. Een en ander neemt niet weg dat de procedure de mogelijkheid biedt om met partijen af te spreken dat het oordeel van de Arbiter Bodembeweging zich in beginsel beperkt tot de aansprakelijkheid, maar dat de Arbiter Bodembeweging, mocht daar bij (een van de) partijen behoefte aan bestaan, bereid is in een later stadium zo nodig een oordeel te geven over het schadebedrag.

Al met al kan de procedure bij de Arbiter Bodembeweging in veel opzichten als inspiratiebron dienen bij de vormgeving van zowel een laagdrempelige procedure bij de rechter als een laagdrempelige voorprocedure. Met name het feit dat de Arbiter Bodembeweging een onafhankelijke instantie is, dat de procedure niet leidt tot enige beperking van de toegang tot de rechter, dat de procedure zelf uitblinkt door eenvoud, terwijl de verzoeker wel het volle pond krijgt (schouw en zitting), spreken voor de procedure.

In de gesprekken die in het kader van dit onderzoek zijn gevoerd, was de vraag aan de orde of de Arbiter Bodembeweging van meer bevoegdheden zou moeten worden voorzien dan hij nu heeft. Genoemd werden de mogelijkheid van doorverwijzing van een zaak door de Arbiter Bodembeweging naar de rechter en de mogelijkheid die de Arbiter Bodembeweging heeft om de rechtbank een oordeel te laten vragen over een rechtsvraag die speelt in een procedure. Het verdient wat de onderzoekers betreft niet de voorkeur iets te wijzigen aan de formele bevoegdheden van de Arbiter Bodembeweging. De kracht van de procedure is gelegen in het geringe aantal regels waaraan de Arbiter Bodembeweging gebonden is. Dat biedt hem de vrijheid om, mocht hij van oordeel zijn dat een zaak meer op z'n plaats is in een procedure bij de rechter dan in een procedure bij de Arbiter Bodembeweging, dit met partijen te bespreken. Voor wat betreft de mogelijkheid van het stellen van vragen door de Arbiter Bodembeweging aan de rechtbank is onze indruk dat, nu een dergelijke pro-

cedure een wettelijke basis behoeft, het de voorkeur verdient dat de inspanningen van de wetgever zich richten op het laagdrempeliger maken van de civiele procedure dan op het creëren van een wettelijke voorziening ten behoeve van het inwinnen van advies door de Arbiter Bodembeweging bij de rechter.

Bestuursrechtelijke procedures van bezwaar en beroep

In hoeverre kunnen de bezwaar- en de beroepsprocedure worden gezien als laagdrempelige procedures met toepassing waarvan aardbevingsschadegeschillen op effectieve wijze kunnen worden beslecht?

De bezwaarprocedure zoals voorzien bij de Tijdelijke commissie mijnbouwschade Groningen is een nog laagdrempeliger procedure dan de reguliere bezwaarprocedure, onder meer doordat de bezwaarmaker wordt voorzien van een deskundige die hem in de procedure kan bijstaan. Het oplossingsgerichte karakter blijkt uit het feit dat de beslissing behalve de schadevergoeding ook het schadebedrag betreft. Daarnaast is met de wijze van vormgeving van de bezwaarprocedure in hoge mate een onafhankelijke beoordeling van het bezwaar gewaarborgd, niet alleen omdat de behandeling van het bezwaar door een andere instantie gebeurt dan de primaire besluitvorming, maar ook omdat ter beoordeling van de bezwaren gebruik wordt gemaakt van een onafhankelijke adviescommissie. Om de onafhankelijkheid van de bezwaarbehandeling verder te versterken, verdient het overweging de Arbiter Bodembeweging de rol te geven van onafhankelijke adviescommissie, of althans de behandeling van het bezwaar door de onafhankelijke adviescommissie te modelleren naar die van de Arbiter Bodembeweging.

De beroepsprocedure bij de bestuursrechter kan als laagdrempelig worden gekarakteriseerd, met name vanwege de eenvoudige toegang en het zeer geringe procesrisico (de burger wordt in beginsel niet veroordeeld in de kosten van de overheid en partijen draaien niet op voor de kosten van door de rechter benoemde deskundigen). Er is derhalve geen reden te veronderstellen dat gelaedeerden die na de bezwaarprocedure door willen naar de bestuursrechter daarbij serieuze belemmeringen zullen ervaren.

De civiele procedure

Dat ligt anders voor aardbevingsschadegeschillen die nog niet aan de Tijdelijke commissie mijnbouwschade Groningen kunnen worden voorgelegd en waarvoor dus ook nog niet de procedure bij de bestuursrechter openstaat. Deze claimanten zijn aangewezen op de procedure bij de civiele rechter, die in meerdere opzichten als relatief

ontoegankelijk moet worden gekarakteriseerd. Suggesties om de laagdrempeligheid van de procedure te bevorderen, zijn onder meer: één loket (informatie- en verwijzingsvoorziening), verlaagd griffierecht, gebruik van standaardformulier voor het ahangig maken van een procedure, eenvoudige betekening dagvaarding, beperking risico proceskosten (kosten deskundige, kosten wederpartij), eventueel met een apart fonds hiervoor, en toepassing van art. 96 Rv. Bij dat laatste zij aangetekend dat instemming van de wederpartij (NAM) is vereist. Voor het verlenen van instemming kan relevant zijn dat de mogelijkheid van hoger beroep en/of cassatie kan worden voorbehouden.

Bijlagen

Hoe kan de Rechtspraak een laagdrempelige procedure bieden voor aardbevingsschadezaken?

1 Inleiding

In dit onderzoek staat de vraag centraal aan welke voorwaarden moet worden voldaan om te voorzien in een snelle en laagdrempelige procedure voor geschilbeslechting in aardbevingsschadezaken en hoe die procedure het beste kan worden vormgegeven. Voor de beantwoording van deze vraag is van belang dat vanaf 19 maart 2018 verzoeken om vergoeding van schade aan gebouwen en werken die is ontstaan door bodembeweging als gevolg van aardgaswinning kunnen worden ingediend bij de Tijdelijke commissie mijnbouwschade Groningen (hierna: de Commissie) en dat de beslissingen van de Commissie in reactie op die verzoeken moeten worden gekwalificeerd als besluiten in de zin van de Awb waartegen bezwaar (bij de Commissie zelf) en beroep (bij de bestuursrechter) mogelijk is. De besluiten van de Commissie worden genomen in mandaat van de minister van Economische Zaken en Klimaat. In procedures bij de rechtbank is de minister het verwerende bestuursorgaan.

De Rechtspraak in het algemeen en de Rechtbank Noord-Nederland in het bijzonder staan voor de vraag hoe zij het beste kunnen handelen om afhandeling van die geschillen in een snelle en laagdrempelige procedure mogelijk te maken.

Ter beantwoording van die vraag schetsen we in paragraaf 2 van deze bijlage een algemeen beeld van de schadegegeschillen die zich als gevolg van de aardbevingen door aardgaswinning voordoen en van de verschillende routes die in het recente verleden beschikbaar waren, op dit moment beschikbaar zijn en vanaf 19 maart 2018 beschikbaar zijn gekomen ter beslechting daarvan. In paragraaf 3 gaan we in op de vraag op welke termijn en in welke mate de Rechtbank Noord-Nederland schadegegeschillen kan verwachten, en in paragraaf 4 behandelen we de vraag hoe die zaken het beste kunnen worden behandeld.

Hoe kan de Rechtspraak een laagdrempelige procedure bieden voor aardbevingsschadezaken?

2 Diverse schadeoorzaken, diverse schadegeschillen

2.1 Inleiding

Wat kan de rechtbank aan zaken verwachten over schade die is ontstaan door bodembeweging als gevolg van aardgaswinning? Om daar iets over te kunnen zeggen, moeten we onderscheid maken tussen verschillende *categorieën geschillen* en tussen *verschillende routes* die gevolgd kunnen worden ter beslechting van die geschillen. We onderscheiden vier verschillende categorieën geschillen over schade. Het betreft geschillen over:

1. fysieke schade aan gebouwen en werken en materiële schade als gevolg van die fysieke schade;
2. waardedaling van gebouwen en werken;
3. inkomensschade;
4. immateriële schade.

Welke routes kunnen worden gevolgd ter beoordeling en beslechting van al deze geschillen? We maken een onderscheid tussen de eerste schadeoorzaak (fysieke schade aan gebouwen en werken en materiële schade als gevolg van die fysieke schade) en de andere drie schadeoorzaken (waardedaling van gebouwen en werken, inkomensschade en immateriële schade). In paragraaf 2.2 gaan we in op de eerste categorie, in paragraaf 2.3 op de andere drie categorieën.

2.2 Fysieke schade aan gebouwen en werken en materiële schade als gevolg van die fysieke schade

Bij het beschrijven van de routes ter beoordeling en beslechting van deze geschillen moet onderscheid worden gemaakt tussen (i) de situatie tot 31 maart 2017, (ii) de situatie tussen 31 maart 2017 en 19 maart 2018, en (iii) de situatie sinds 19 maart 2018. Tot 31 maart 2017 vond de schadeafhandeling plaats volgens het oude protocol (zie daarover hoofdstuk 6 van dit rapport), in de periode tussen 31 maart 2017 en 19 maart 2018 lag de behandeling van schadezaken stil, vanaf 19 maart 2018 geldt dat verzoeken om schadevergoeding worden behandeld door de Tijdelijke commissie mijnbouwschade Groningen.

(i) De situatie tot 31 maart 2017

Er zijn twee routes beschikbaar, waarvan de eerste route uit meerdere 'subroutes' bestaat.

1. Wie schade heeft kon die bij het Centrum Veilig Wonen (CVW) melden; de melding leidde tot een beslissing over aansprakelijkheid en eventueel herstel. Mocht de eigenaar het oneens zijn geweest met de beslissing van het CVW, dan kon hij:
 - een procedure starten bij de Arbiter Bodembeweging. Kwam of komt het tot een uitspraak, dan kon of kan de eigenaar daarna desgewenst naar de burgerlijke rechter. De eigenaar kon of kan ook de procedure bij de Arbiter Bodembeweging afbreken en zich vervolgens tot de burgerlijke rechter wenden;
 - direct een vordering bij de burgerlijke rechter indienen.
2. In plaats van zich te melden bij het CVW kon de eigenaar ook direct een vordering bij de burgerlijke rechter indienen.

(ii) De situatie tussen 31 maart 2017 en 19 maart 2018

Drie situaties zijn te onderscheiden:

a. Een eigenaar heeft schade die hij op 31 maart 2017 nog niet heeft gemeld of die na die datum is ontstaan

De eigenaar kon zijn schade melden bij het CVW; het CVW nam nog wel schade op, maar het nam geen beslissingen meer over aansprakelijkheid en eventueel herstel. Dit in afwachting van een nieuw schadeprotocol.

Als alternatief had de eigenaar de mogelijkheid een vordering bij de burgerlijke rechter in te dienen.

b. Een eigenaar heeft in de periode voor 31 maart 2017 schade gemeld bij het CVW

Het CVW nam geen beslissing over aansprakelijkheid en eventueel herstel. Dit in afwachting van een nieuw schadeprotocol.

De eigenaar had wel de mogelijkheid een vordering bij de burgerlijke rechter in te dienen.

c. Een eigenaar heeft een procedure lopen bij de Arbiter Bodembeweging

Ondanks dat de behandeling van schadezaken door NAM/CVW was stilgelegd, worden zaken die voor 31 maart bij de Arbiter Bodembeweging waren aangemeld, wel behandeld. Kwam of komt het tot een uitspraak, dan kon of kan de eigenaar daarna desgewenst naar de burgerlijke rechter; de eigenaar kon of kan ook de procedure bij de Arbiter Bodembeweging afbreken en zich vervolgens tot de burgerlijke rechter wenden.

Hoe kan de Rechtspraak een laagdrempelige procedure bieden voor aardbevingsschadezaken?

(iii) De situatie sinds 19 maart 2018

Op 19 maart 2018 trad het Besluit mijnbouwschade Groningen (hierna: het Besluit) in werking. Drie situaties zijn te onderscheiden:¹

a. Een eigenaar heeft schade die hij op 19 maart 2018 nog niet heeft gemeld of die na die datum is ontstaan

De eigenaar kan een aanvraag om schadevergoeding indienen bij de Commissie.² Tegen het besluit van de Commissie (deelcommissie mijnbouwschade) is bezwaar mogelijk bij de Commissie (deelcommissie bezwaar),³ vervolgens beroep bij de rechtbank (afdeling bestuursrecht) en daarna hoger beroep bij de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State.

In plaats van het indienen van een aanvraag bij de Commissie kan de eigenaar in een civiele procedure bij de rechtbank (afdeling civiel) een vordering tegen de NAM instellen.

b. Een eigenaar heeft voor 19 maart 2018 schade gemeld bij het CVW zonder dat het CVW een beslissing over aansprakelijkheid en/of herstel heeft genomen

Van belang is op welk tijdstip de schade is gemeld bij het CVW.

1. Is de schade gemeld na 31 maart, 12.00 uur, 2017 dan wordt de zaak overgenomen door de Commissie in de stand waarin deze zich bevindt.
2. Is de schade gemeld voor 31 maart, 12.00 uur, 2017 dan wordt de zaak niet overgenomen door de Commissie. Voor meldingen met een schadebedrag van maximaal € 25.000 geldt dat de NAM de schade voor haar rekening neemt, meldingen met een schadebedrag boven de € 25.000 worden ter beoordeling aan de Arbitrer Bodembeweging voorgelegd.

1. Voor alle hier beschreven situaties geldt dat het fysieke schade betreft aan gebouwen en werken, met uitzondering van fysieke schade aan industriegebouwen en infrastructurele werken. Voor die categorie schade kan een eigenaar zich niet tot de commissie wenden (zie art. 1 Besluit) en geldt wat in dit hoofdstuk wordt opgemerkt over de andere drie categorieën schade.
2. De Commissie neemt geen aanvragen in behandeling van schade waarvoor de NAM al schade heeft vergoed of waarvoor de eigenaar geen schadevergoeding is toegekend, die in behandeling zijn bij de NAM of waarover een procedure loopt bij de burgerlijke rechter (zie art. 14 lid 2 Besluit).
3. De Commissie bestaat uit twee deelcommissies, waarvan de ene het primaire besluit neemt (deelcommissie mijnbouwschade) en de andere beslist op het bezwaar (deelcommissie bezwaar). Het Besluit en het daarop gebaseerde Protocol zijn zodanig vormgegeven dat de beide deelcommissies onafhankelijk van elkaar opereren. Van belang is voorts dat de deelcommissie bezwaar zich ten behoeve van het op het bezwaar te nemen besluit laat adviseren door de Tijdelijke commissie adviserend bezwaarschriften mijnbouwschade Groningen, een onafhankelijke adviescommissie in de zin van art. 7:13 Awb.

c. Een eigenaar heeft een procedure lopen bij de Arbiter Bodembeweging

De Arbiter Bodembeweging handelt de procedure af, tenzij de procedure door de eigenaar wordt beëindigd. In dat geval kan de eigenaar een aanvraag indienen bij de Tijdelijke commissie mijnbouwschade Groningen (hierna: Commissie).^{4 5}

2.3 Waardedaling gebouwen en werken, inkomensschade, immateriële schade

Voor al deze categorieën schade gold en geldt dat ter vergoeding daarvan een vordering bij de burgerlijke rechter kan worden ingesteld.

De bevoegdheid van de Commissie heeft geen betrekking op deze categorieën schade. Het is dus niet mogelijk als alternatief voor het aansprakelijk stellen van de NAM en het starten van een procedure bij de burgerlijke rechter een verzoek om schadevergoeding in te dienen bij de Commissie ter zake van deze categorieën schade.⁶

3 Wat kan de Rechtspraak verwachten?

3.1 Inleiding

Hoeveel zaken van welke aard kan de Rechtbank Noord-Nederland verwachten? We maken weer onderscheid tussen de eerste schadeoorzaak (fysieke schade aan gebouwen en werken en materiële schade als gevolg van die fysieke schade) en de andere drie schadeoorzaken (waardedaling gebouwen en werken, inkomensschade en immateriële schade). Voor de eerste categorie schade betekent de inwerkingtreding van het Besluit per 19 maart 2018 een wijziging van de rechtsbeschermingsmogelijkheden voor de betrokken burgers die naar verwachting consequenties zal hebben voor het beroep op de rechter. De reden: er komt voor de beslechting van geschillen over schade aan gebouwen en werken een rechterlijke procedure beschikbaar (bij de bestuursrechter) die laagdrempeliger is dan de tot dan toe beschikbare procedure (bij de civiele rechter). Voor de andere drie schadeoorzaken geldt dat de situatie voorlopig ongewijzigd blijft. Voor die categorieën schade is er weliswaar in theorie een relatief laagdrempelige civiele procedure beschikbaar (zie de analyse in paragraaf 7.4 van de procedure van art. 96 Rv), maar of gelaedeerden die dat willen daarvan ook

4. Art. 12 Besluit.

5. De Arbiter Bodembeweging neemt in beginsel geen nieuwe zaken in behandeling (zie punt 8 van de toelichting op het Besluit en het Protocol); zie voor een uitzondering echter hierna, het tweede punt van situatie b.

6. Uit de toelichting op het Besluit blijkt dat deze categorieën schade op termijn (gedacht wordt aan een periode van twee jaar) alsnog aan de Commissie kunnen worden voorgelegd.

Hoe kan de Rechtspraak een laagdrempelige procedure bieden voor aardbevingsschadezaken?

gebruik kunnen maken, hangt af van de bereidheid van de tegenpartij (de NAM) om in te stemmen met het volgen van die procedure. Dat neemt niet weg dat de rechtbank haar website zou kunnen gebruiken ten behoeve van voorlichting over de inhoud van de procedure van art. 96 Rv en over de voorwaarden waaronder die kan worden gevoerd.

3.2 Fysieke schade aan gebouwen en werken en materiële schade als gevolg van die fysieke schade

Wanneer en in welke mate kan de rechtbank zaken verwachten over fysieke schade aan gebouwen? We kijken naar de drie situaties die zich sinds 19 maart 2018 kunnen voordoen en die in paragraaf 2.2 onder (iii) aan de orde waren. Voor elk daarvan zeggen we iets over de termijn waarop zaken bij de rechtbank zijn te verwachten en de aantallen zaken die zijn te verwachten.

Situatie a: een eigenaar heeft schade die hij op 19 maart 2018 nog niet heeft gemeld of die na die datum is ontstaan

De eigenaar kan een aanvraag om schadevergoeding indienen bij de Commissie. Tegen het besluit van de Commissie is bezwaar mogelijk bij de Commissie (deelcommissie bezwaar), vervolgens beroep bij de rechtbank (afdeling bestuursrecht) en daarna hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. In plaats van het indienen van een aanvraag bij de Commissie kan de eigenaar in een civiele procedure bij de rechtbank een vordering tegen de NAM indienen. We gaan ervan uit dat dit, vanwege het laagdrempelige karakter van de procedure bij de Commissie, niet of nauwelijks zal voorkomen en dat deze route derhalve niet of nauwelijks tot procedures bij de rechter zal leiden.

De termijn waarop zaken zijn te verwachten

Vanaf 19 maart 2018 kan bij de Commissie een aanvraag om schadevergoeding worden gedaan. Het Besluit geeft geen termijn waarop een besluit op die aanvraag moet worden genomen. Ingevolge de Awb geldt dan een redelijke termijn (art. 4:13 lid 1 Awb). Die is in ieder geval verstreken wanneer binnen 8 weken na ontvangst van de aanvraag geen besluit is genomen (art. 4:13 lid 2 Awb). Gezien de in het Besluit vastgelegde besluitvormingsprocedure valt niet te verwachten dat veel besluiten zullen worden genomen binnen 8 weken na ontvangst van de aanvraag. Wordt wel binnen 8 weken beslist, dan kan worden aangenomen dat het besluiten betreft die de hono-

Tabel I. Schademeldingen bij het CVW in 2016 en 2017

Kwartaal	Aantal meldingen	Totale aantal meldingen in het betreffende jaar (cumulatief)	Totale aantal meldingen sinds start procedure (cumulatief)	Toename t.o.v. voorafgaande kwartaal
2016-1	7.201			
2016-2	2.608			
2016-3	2.122		74.797	
2016-4	1.897		76.694	1.897
2017-1	2.435	2.435	79.129	2.435
2017-2	2.181	4.629	80.982	1.853
2017-3		2.945	79.161	-1.821
2017-4	3	2.910	79.061	-100

rering van de aanvraag inhouden en waartegen geen bezwaar en beroep zal worden ingesteld.

Tegen een besluit van de Commissie is pas beroep mogelijk als eerst bezwaar is gemaakt (art. 7:1 Awb). Het bezwaar wordt behandeld met inschakeling van een commissie ex art. 7:13 Awb. De termijn om op het bezwaar te beslissen bedraagt in dat geval 12 weken, gerekend vanaf het moment dat bezwaar wordt gemaakt (art. 7:10 Awb). Een belanghebbende heeft 6 weken de tijd om bezwaar te maken. Dat betekent dat de beslissingen van de Commissie op bezwaarschriften op z'n laatst (afhankelijk van het tijdstip van het indienen van het bezwaar) 12 tot 18 weken na het primaire besluit van de commissie worden genomen.

Al met al valt niet te verwachten dat de eerste beroepen tegen besluiten van de Commissie voor september 2018 bij de rechtbank zullen worden ingediend. Denkbaar is dat op een eerder moment een beperkt aantal zaken bij de rechtbank binnenkomt, vanwege de mogelijkheid om hangende de bezwaarprocedure bij de voorzieningenrechter van de rechtbank een verzoek om een voorlopige voorziening te doen (art. 8:81 Awb) of omdat de rechtbank een verzoek honoreert om, met overslaan van de bezwaarprocedure, direct een beroep tegen een besluit op een aanvraag om schadevergoeding bij de rechtbank aanhangig te maken (art. 7:1a Awb).

Hoe kan de Rechtspraak een laagdrempelige procedure bieden voor aardbevingsschadezaken?

Tabel II. Besluitvorming en geschilbeslechting in oude en nieuwe situatie

	Oud	Nieuw
Besluitvorming	NAM (Centrum Veilig Wonen)	Minister (deelcommissie mijnbouwschade van de Tijdelijke commissie mijnbouwschade Groningen)
Heroverweging	Arbiter Bodembeweging	Minister (deelcommissie bezwaar van de Tijdelijke commissie mijnbouwschade Groningen)
Rechter	Civiele rechter	Bestuursrechter

Aantal zaken dat is te verwachten

Het is moeilijk daar met enige zekerheid iets over te zeggen. De kwartaalrapportages uit 2016 en 2017 van de Nationaal Coördinator Groningen laten het volgende beeld zien. Het valt op dat een aantal cijfers ontbreekt en dat een aantal cijfers niet goed verklaarbaar is (dalingen, waar stijgingen waren te verwachten, fluctuaties). Op basis van het algemene beeld dat uit de cijfers naar voren komt, verwachten we 10.000 meldingen bij de Commissie per jaar. Dat getal is gebaseerd op de meest constante reeks schademeldingen: de vijf kwartalen van het tweede kwartaal 2016 t/m het tweede kwartaal 2017. Het aantal schademeldingen bedroeg in die periode 11.243. Dat is 9.844 meldingen op jaarbasis.

Uit cijfers van de Commissie zelf komt naar voren dat daar in de eerste maand vanaf de start van haar activiteiten 1.283 meldingen zijn binnengekomen. Dat zijn ruim 15.000 meldingen op jaarbasis.⁷

Als we uitgaan van 15.000 meldingen per jaar, hoeveel daarvan resulteren dan in een besluit dat wordt geaccepteerd, en hoeveel in een besluit op bezwaar waartegen beroep bij de bestuursrechter wordt ingesteld?

Het maken van een schatting van het aantal geschillen dat jaarlijks over besluiten van de Commissie bij de Rechtbank Noord-Nederland aanhangig wordt gemaakt, kampt, behalve met onzekerheid over het aantal besluiten dat de Commissie neemt, ook met onzekerheid over:

- het aandeel daarvan dat de (gedeeltelijke) afwijzing van de aanvraag inhoudt;
- het percentage van de voor de aanvrager ongunstige besluiten waartegen bezwaar wordt ingesteld;
- het percentage besluiten op bezwaar waartegen beroep bij de rechtbank wordt ingesteld.

7. <https://schadedoormijnbouw.nl/nieuws>, geraadpleegd op 22 april 2018.

Als we het oude schadebehandelingsproces met het nieuwe vergelijken, dan gold voor het oude proces dat op besluitvorming door het CVW een facultatieve heroverwegingsprocedure bij de Arbiter Bodembeweging volgde en dat daarna (of in plaats daarvan) een gang naar de civiele rechter mogelijk was. Voor het nieuwe schadebehandelingsproces geldt dat na een procedure van besluitvorming bij de deelcommissie mijnbouwschade een heroverwegingsprocedure bij de deelcommissie bezwaar volgt, waarna er de mogelijkheid is van beroep bij de bestuursrechter. Uit cijfers over het oude schadebehandelingsproces die in paragraaf 5.1.1 aan de orde waren, valt op te maken dat 3,9% van degenen die zich met schade bij het CVW meldden zich in het vervolg op die procedure tot de Arbiter Bodembeweging wendden. Als we de vergelijking tussen 'oud' en 'nieuw' doortrekken, zou dat betekenen dat te verwachten is dat per jaar bijna 600 bezwaarzaken bij de deelcommissie bezwaar zijn te verwachten.⁸ Stel dat in een kwart van de gevallen tegen de beslissing op bezwaar beroep bij de rechtbank wordt ingesteld, dan zou dat tot 150 beroepszaken per jaar leiden.

Maar zoals gezegd zijn deze getallen in hoge mate een slag in de lucht. Zo is onduidelijk wat de impact is van de laagdrempeligheid van de bestuursrechtelijke procedure en van de mate waarin de Commissie als onafhankelijk wordt gepercipieerd. Dat eerste zou tot een grotere, dat tweede tot een geringere instroom van zaken bij de rechtbank kunnen leiden. Ook is van betekenis dat een zware beving, zoals die op 8 januari 2018 bij Zee-rijp, veel extra zaken kan genereren. Dergelijke incidenten vergen flexibiliteit van de rechtbank. Daarbij is er voor de rechtbank het voordeel dat men een extra toevloed tevoren kan zien aankomen, gelet op cijfers over primaire besluiten en aantallen bezwaarschriften bij de Commissie.

Situatie b: een eigenaar heeft schade gemeld bij het CVW zonder dat het CVW al een beslissing over aansprakelijkheid en/of herstel heeft genomen

Bij situatie b moet onderscheid worden gemaakt naar het moment dat de schade is gemeld.

1. De schade is gemeld na 31 maart 2017, 12.00 uur

De zaak wordt dan overgenomen door de Commissie in de stand waarin deze zich bevindt. De behandeling van de zaak mondt uit in een besluit van de Commissie over de aanspraak op schadevergoeding.

8. 3,9% van 15.000 is 585.

Hoe kan de Rechtspraak een laagdrempelige procedure bieden voor aardbevingsschadezaken?

De termijn waarop zaken zijn te verwachten

Denkbaar is dat de zaken die de Commissie overneemt van het CVW sneller tot besluiten zullen leiden dan de 'nieuwe' bij haar binnengekomen aanvragen en dus ook (als daar bezwaar tegen wordt gemaakt) sneller zullen leiden tot besluiten op bezwaar die aanleiding kunnen zijn voor het indienen van beroep bij de rechtbank. Echter, evenzeer is denkbaar dat de Commissie deze categorie zaken op eenzelfde wijze wil behandelen als de 'nieuwe' bij haar binnengekomen aanvragen. In dat geval geldt ook voor deze zaken dat eventuele beroepsprocedures bij de rechtbank naar verwachting pas in september 2018 aanhangig zullen worden gemaakt.

Aantal zaken dat is te verwachten

Hier geldt in beginsel hetzelfde als wat hiervoor is opgemerkt over situatie a. Het aantal 'meldingen in behandeling' bedraagt blijkens de *Kwartaalrapportage oktober-december 2017* van de Nationaal Coördinator Groningen 7.059. Als we daar dezelfde rekensom op toepassen als we hiervoor (bij de bespreking van situatie a hebben gedaan, zou dat eenmalig tot zo'n 70 beroepszaken leiden.⁹

2. De schade is gemeld voor 31 maart 2017, 12.00 uur

Is het schadebedrag € 25.000 of minder, dan vergoedt de NAM de schade.¹⁰ Is het schadebedrag meer dan € 25.000, dan wordt de zaak ter beoordeling aan de Arbiter Bodembeweging voorgelegd.

Aantal zaken dat is te verwachten

Het gaat om ongeveer 6.000 zaken. Onbekend is welk deel daarvan schade van meer dan € 25.000 betreft. Stel dat het bij 5.000 zaken om schade van ten hoogste € 25.000 gaat en bij 1.000 zaken om schade van meer dan € 25.000. De zaken met schade van ten hoogste € 25.000 zullen naar verwachting niet tot procedures leiden omdat de NAM heeft toegezegd deze schade te zullen vergoeden. De zaken met schade van meer dan € 25.000 worden aan de Arbiter Bodembeweging voorgelegd. Uit de gesprekken met rechters van de Rechtbank Noord-Nederland is gebleken dat beslissingen van de Arbiter Bodembeweging slechts in een enkel geval leiden tot een procedure bij de rechtbank. Ervan uitgaande dat een derde van de zaken door de Arbiter Bodembeweging wordt geschikt en dat tegen 1% van zijn beslissingen wordt opgekomen, dan zou dat betekenen dat op termijn eenmalig 5 à 10 zaken bij de rechtbank zijn te verwachten. Het betreft civiele procedures.

9. 7.059 meldingen leiden tot 275 bezwaarschriften (275 is 3,9% van 7.059) en tot 70 beroepszaken (70 is een kwart van 275).

10. <https://www.rtvnoord.nl/nieuws/191312/Wiebes-Oude-schadeclaims-tot-25-000-euro-worden-so-wieso-ingewilligd>.

De termijn waarop zaken zijn te verwachten

Gezien de werkvoorraad van de Arbiter Bodembeweging is niet te verwachten dat deze categorie zaken voor 2019 bij de rechtbank terecht zal komen.

Situatie c: een eigenaar heeft een procedure lopen bij de Arbiter Bodembeweging

De Arbiter Bodembeweging handelt de procedure af, tenzij die procedure door de eigenaar wordt beëindigd. In dat geval kan de eigenaar een aanvraag indienen bij de Commissie. Die leidt tot een besluit van de Commissie waartegen bezwaar en beroep mogelijk zijn.^{11,12}

De termijn waarop zaken zijn te verwachten

Ook hier geldt dat denkbaar is dat de zaken die de Commissie overneemt van de Arbiter Bodembeweging sneller door de Commissie worden afgedaan dan ze door de Arbiter Bodembeweging zouden zijn afgedaan en dus ook sneller tot besluiten op bezwaar leiden die aanleiding kunnen zijn voor het indienen van beroep bij de rechtbank. Evenzeer is echter denkbaar dat de Commissie die categorie zaken op eenzelfde wijze wil behandelen als de 'nieuwe' bij haar binnengekomen aanvragen. In dat geval geldt ook voor die zaken dat eventuele beroepsprocedures bij de rechtbank naar verwachting pas in september 2018 aanhangig zullen worden gemaakt.

Aantal zaken dat is te verwachten

Bij de Arbiter Bodembeweging zijn volgens de *Kwartaalrapportage juli-september 2017* van de Nationaal Coördinator Groningen nog 1.342 onafgedane zaken aanhangig. Onduidelijk is hoeveel daarvan over zullen gaan naar de Commissie. Omdat zaken alleen overgaan van de Arbiter Bodembeweging naar de Commissie als de eigenaar die de zaak heeft lopen bij de Arbiter Bodembeweging daartoe het initiatief neemt, is niet te verwachten dat het om grote aantallen zal gaan. Stel dat een derde van die zaken bij de Commissie terechtkomt en we passen op dat aantal dezelfde speculatieve rekensom toe als hiervoor, dan zou dat eenmalig tot ten hoogste 5 zaken bij de Rechtbank Noord-Nederland leiden.¹³ Ook de zaken die bij de Arbiter Bodembeweging blijven, kunnen uiteindelijk tot een procedure bij de rechter leiden. Stel dat twee derde van de zaken bij de Arbiter blijft en dat twee derde van die zaken in een uitspraak resulteert, dan is te verwachten dat dit eenmalig tot 5 à 10 zaken bij de Rechtbank Noord-Nederland leidt.¹⁴ Dit betreft civiele procedures.

11. Art. 12 Besluit.

12. De Arbiter Bodembeweging neemt geen nieuwe zaken in behandeling; zie punt 8 van de toelichting op het Besluit en het Protocol.

13. 450 zaken, tegen de 20 bezwaarzaken, 5 beroepszaken.

Hoe kan de Rechtspraak een laagdrempelige procedure bieden voor aardbevingsschadezaken?

Conclusie

Het voorgaande laat zich als volgt kort samenvatten:

- Een substantiële instroom van zaken bij de rechtbank is niet te verwachten voor september 2018.
- Het aantal te verwachten zaken is uiterst moeilijk te voorspellen. Op basis van de aannames die in deze paragraaf zijn gehanteerd, zou het om de volgende aantallen gaan:
 - jaarlijks: 150 bestuursrechtelijke zaken;
 - eenmalig: ongeveer 75 bestuursrechtelijke zaken en 15 civiele zaken.

3.3 Waardedaling gebouwen en werken, inkomensschade, immateriële schade

Voor al deze schades gold en geldt dat ter vergoeding daarvan een vordering bij de burgerlijke rechter kan worden ingediend.

De bevoegdheid van de Commissie heeft geen betrekking op deze schades. Het is dus niet mogelijk als alternatief voor het aansprakelijk stellen van de NAM en het starten van een procedure bij de rechtbank (afdeling civiel) een verzoek om schadevergoeding in te dienen bij de Commissie ter zake van deze categorieën schade.¹⁵

De termijn waarop zaken zijn te verwachten

Voor zaken over waardedaling van gebouwen en werken, inkomensschade en psychische schade geldt dat niet is te verwachten dat de inwerkingtreding van het Besluit van invloed zal zijn op het aantal zaken dat bij de rechtbank aanhangig wordt gemaakt.

Aantal zaken dat is te verwachten

In de afgelopen jaren is slechts een zeer beperkt aantal personen een civiele procedure begonnen ter zake van door aardgaswinning veroorzaakte aardbevingschade. Er is geen reden om te verwachten dat daar in de toekomst verandering in zal komen. Dat zou alleen anders kunnen zijn als de rechtbank zich er actief voor inzet de drempel voor het aanhangig maken van een civiele procedure te verlagen. Het meest voor de hand liggende instrument hiervoor is een procedure die lijkt op de procedure bij de Spreekuurrechter. Dit is een procedure ex art. 96 Rv. Deze kan alleen worden gevoerd als de NAM ermee instemt van deze procedure gebruik te

14. Van de 900 zaken leiden er 600 tot een uitspraak. 1% van 600 is 6.

15. Uit de toelichting op het Besluit blijkt dat deze categorieën schade op termijn (gedacht wordt aan een periode van twee jaar) alsnog aan de Commissie kunnen worden voorgelegd.

maken. De kans daarop lijkt klein, zeker nu de NAM vooralsnog niet instemt met verzoeken ex art. 96 Rv.¹⁶

4 Wat staat de Rechtspraak te doen?

Te verwachten valt dat vanaf de herfst 2018 een substantieel aantal procedures bij de Rechtbank Noord-Nederland aanhangig gemaakt zal worden tegen besluiten van de Commissie in reactie op aanvragen om vergoeding van schade ten gevolge van aardgaswinning.

De besluiten van de Commissie worden genomen op basis van het Besluit mijnbouwschade Groningen. Dit is een beleidsregel in de zin van art. 1:3 lid 4 Awb. Het betreft de vastlegging van begunstigend buitenwettelijk beleid door de minister van Economische Zaken en Klimaat. In niet-juridische termen behelst het Besluit een belofte van de minister aan iedereen met schade aan gebouwen als gevolg van aardbevingen door aardgaswinning om die te vergoeden met toepassing van de normen die daarvoor op grond van het BW gelden. Formeel-juridisch zijn de beslissingen van de Commissie besluiten van de minister, in mandaat genomen door de Commissie. De beslissingen betreffen de uitoefening van een publiekrechtelijke bevoegdheid.¹⁷ De beslissingen van de Commissie in reactie op verzoeken om schadevergoeding zijn derhalve besluiten in de zin van art. 1:3 Awb.

Omdat de beslissingen van de Commissie in reactie op verzoeken om schadevergoeding besluiten zijn, wordt het beroep daartegen behandeld door de bestuursrechter en is het procesrecht van hoofdstuk 8 Awb van toepassing. Inhoudelijk heeft het geschil een sterk civielrechtelijke inslag, nu in art. 7 van het op het Besluit gebaseerde Protocol mijnbouwschade Groningen is bepaald dat de Commissie bij de besluiten op aanvraag om schadevergoeding het civielrechtelijke aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht overeenkomstig toepast, waaronder begrepen de regel dat fysieke schade aan gebouwen en werken die naar haar aard redelijkerwijs schade door aardbevingen kan zijn, vermoed wordt schade te zijn die veroorzaakt is door gaswinning. Het besluit en het daarop gebaseerde Protocol vormen voor de rechtbank dan ook geen enkele belemmering om te toetsen of de schadevergoeding die de Commissie heeft toegekend precies even hoog is als het bedrag dat de NAM aan de betrokkene verschuldigd zou zijn geweest als de betrokkene zich voor de vergoeding van diens schade tot de NAM in plaats van tot de Commissie had gewend.

16. Zoals blijkt uit de reactie van minister Wiebes op Kamervragen, waaruit overigens ook lijkt te kunnen worden opgemaakt dat hij de procedure bij de Spreekuurrechter niet geschikt acht voor deze geschillen; <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kv-tk-2017Z16596.html>.

17. Zie daarover nader paragraaf 6.4.

Hoe kan de Rechtspraak een laagdrempelige procedure bieden voor aardbevingsschadezaken?

Over de wijze van toetsing door de rechter van besluiten van de Commissie in reactie op aanvragen om schadevergoeding kan het volgende worden opgemerkt. De bestuursrechter toetst of een aan hem voorgelegd besluit rechtmatig is. Hoe indringend dan wel terughoudend hij een besluit toetst, hangt af van de mate van discretie die het bestuursorgaan bezit bij het uitoefenen van diens bevoegdheid. Gezien de aard van het besluit (de reactie op een verzoek om schadevergoeding) en de inhoud van het Protocol (waarin is vastgelegd dat de Commissie het civielrechtelijke aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht overeenkomstig toepast), bezit de Commissie geen discretie en zal de bestuursrechter besluiten van de Commissie in reactie op verzoeken om schadevergoeding niet terughoudend, maar vol toetsen.¹⁸ De rechter zal dus niet beoordelen of hij vindt dat de Commissie 'in redelijkheid' tot het in het bestreden besluit neergelegde oordeel over de schadevergoeding heeft kunnen komen, maar of het besluit de juiste uitkomst is van de beoordeling van de aansprakelijkheid voor de aardbevingsschade. Zo niet, dan zal hij het besluit vernietigen en zijn oordeel over de aansprakelijkheid voor het vernietigde besluit in de plaats stellen (art. 8:72 lid 3 sub b Awb).

Het feit dat de bestuursrechter en niet de civiele rechter de bevoegde rechter is ter zake van de besluiten van de Commissie in reactie op verzoeken om schadevergoeding doet er, zoals gezegd, niet aan af dat het geschil een sterk civielrechtelijke inslag heeft. Dat betekent dat bij de beoordeling van die besluiten zowel civielrechtelijke expertise als bestuursrechtelijke expertise noodzakelijk is. Voor een adequate beoordeling van de rechtmatigheid van de besluiten van de Commissie is behalve kennis van het bestuursprocesrecht en van de in de Awb neergelegde procedurele normen waaraan besluitvorming door bestuursorganen moet voldoen, met name kennis van het civiele aansprakelijkheidsrecht onontbeerlijk.

Het is daarom van belang dat zowel rechters en inhoudelijke ondersteuners met een civielrechtelijke als met een bestuursrechtelijke achtergrond betrokken zijn bij de behandeling van beroep tegen besluiten van de Commissie – en bij voorkeur ook een aantal rechters en ondersteuners met beide. Daarbij zij opgemerkt dat het bestuursprocesrecht niet uitermate ingewikkeld is, waardoor het geen bezwaar lijkt dat rechters met een civielrechtelijke achtergrond, na het volgen van een korte cursus bestuursprocesrecht, zittingen leiden waar het beroep tegen besluiten van de Commissie aan de orde is. Andersom geldt voor een substantieel aantal bestuursrechters dat zij ervaring hebben met het behandelen van geschillen waarin de vraag aan de orde is of een bestuursorgaan aansprakelijk is voor de door een onrechtmatig besluit

18. Zie hierover: Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male. *Hoofdstukken van bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2014, p. 739.

veroorzaakte schade en dat die derhalve goed in staat zijn de rechtmatigheid van besluiten van de Commissie te beoordelen.

Al met al is het van belang dat er tegen de herfst van 2018 voldoende rechters en ondersteuners met zowel een civielrechtelijke als een bestuursrechtelijke achtergrond beschikbaar zijn voor het beoordelen van de beroepszaken tegen besluiten van de Commissie.

Webenquête Arbiter Bodembeweging

Q1 Het invullen van de webenquête duurt 5 à 10 minuten.

De webenquête is volledig anoniem.

Q2 Hoe bent u op de hoogte gekomen van de mogelijkheid uw geschil aan de Arbiter Bodembeweging voor te leggen?

- ☐ Centrum Veilig Wonen
- ☐ advocaat / rechtshulpverlener / rechtsbijstandverzekeraar
- ☐ internet / krant / radio / tv
- ☐ familie / vrienden / kennissen / burea
- ☐ anders, namelijk:

Q3 U heeft aardbevingsschade aan uw eigendom. Om wat voor bedrag gaat het?

Q4 Als iemand het niet eens is met het resultaat van het onderzoek van de schade-experts, heeft hij de keuze: een procedure bij de rechtbank of een procedure bij de Arbiter Bodembeweging. U heeft gekozen voor een procedure bij de Arbiter Bodembeweging.

Kunt u in één zin zeggen waarom u naar de Arbiter Bodembeweging bent gestapt, en niet naar de rechtbank?

Q5 Hieronder ziet u een aantal redenen om niet naar de rechtbank te gaan, maar naar de Arbiter Bodembeweging.

Kunt u aankruisen wat voor u de *belangrijkste* reden was naar de Arbiter Bodembeweging te gaan in plaats van naar de rechtbank?

- ☐ Ik verwachtte bij de Arbiter Bodembeweging een *gunstiger resultaat* dan bij de rechtbank
- ☐ Ik verwachtte dat de *kosten* van een procedure bij de Arbiter Bodembeweging lager zouden zijn
- ☐ Ik verwachtte dat de procedure bij de Arbiter Bodembeweging *laagdrempeliger* was
- ☐ Ik verwachtte dat de procedure bij de Arbiter Bodembeweging *minder stress* zou opleveren
- ☐ Ik dacht dat het bij de rechtbank *verplicht* was een *advocaat* te nemen
- ☐ Ik verwachtte dat de procedure bij de rechtbank *langer* zou gaan *duren*
- ☐ ik *wist niet* dat ik naar de rechtbank kon

Q6 Kunt u aankruisen wat voor u de *minst belangrijke* reden was naar de Arbiter Bodembeweging te gaan in plaats van naar de rechtbank?

- ☐ Ik verwachtte bij de Arbiter Bodembeweging een *gunstiger resultaat* dan bij de rechtbank
- ☐ Ik verwachtte dat de *kosten* van een procedure bij de Arbiter Bodembeweging lager zouden zijn
- ☐ Ik verwachtte dat de procedure bij de Arbiter Bodembeweging *laagdrempeliger* was
- ☐ Ik verwachtte dat de procedure bij de Arbiter Bodembeweging *minder stress* zou opleveren
- ☐ Ik dacht dat het bij de rechtbank *verplicht* was een *advocaat* te nemen
- ☐ Ik verwachtte dat de procedure bij de rechtbank *langer* zou gaan *duren*
- ☐ ik *wist niet* dat ik naar de rechtbank kon

Q7 Had u in de procedure bij de Arbiter Bodembeweging hulp van een professionele rechtshulpverlener?

- ☐ ja
☐ nee

Q8 Hoe heeft u de professionele rechtshulpverlener betaald?

- ☐ rechtsbijstandverzekering
☐ zelf betaald

Q9 Bent u het eens met de volgende stellingen?

	Zeer oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Zeer eens
Ik ben blij dat ik de hulp had van een professionele rechtsbijstandverlener	☐	☐	☐	☐	☐
Achteraf gezien had ik de procedure ook wel zonder professionele rechtshulp kunnen voeren	☐	☐	☐	☐	☐

Q10 Bent u het eens met de volgende stellingen?

	Zeer oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Zeer eens
De procedure bij de Arbiter Bodembeweging heb ik prima zonder professionele rechtshulp kunnen voeren	☐	☐	☐	☐	☐
Achteraf heb ik spijt dat ik bij de procedure geen professionele rechtshulp heb ingeschakeld	☐	☐	☐	☐	☐

Q11 Hoe is de procedure bij de Arbiter Bodembeweging geëindigd?

- ☐ uitspraak van de Arbiter Bodembeweging
- ☐ schikking *voordat* de schouw plaatsvond/zitting werd gehouden
- ☐ schikking op of na de schouw/zitting

Q12 Bent u het eens met de volgende stellingen?

	Zeer oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Zeer eens
Ik ben tevreden over de schikking die ik heb getroffen met NAM/Centrum Veilig Wonen	☐	☐	☐	☐	☐
De Arbiter Bodembeweging heeft druk op mij uitgeoefend een schikking te treffen	☐	☐	☐	☐	☐
NAM/Centrum Veilig Wonen heeft druk op mij uitgeoefend een schikking te treffen	☐	☐	☐	☐	☐
Ik heb achteraf spijt dat ik de zaak heb geschikt	☐	☐	☐	☐	☐

Q13 Wat was voor u het doorslaggevende punt om een schikking te treffen?

Q14 Hoe tevreden bent u over:

	Ze er ontevreden	Ontevreden	Neutraal	Tevreden	Ze er tevreden
De website van de Arbiter Bodembeweging	☐	☐	☐	☐	☐
De begrijpelijkheid/duidelijkheid van het aanmeldingsformulier	☐	☐	☐	☐	☐
Het secretariaat van de Arbiter Bodembeweging	☐	☐	☐	☐	☐

Q15 Hoe tevreden bent u over de volgende aspecten van het optreden van de Arbiter Bodembeweging (op de zitting/schouw) in uw zaak?

	Ze er tevreden	Tevreden	Neutraal	Ontevreden	Ze er ontevreden
De mate waarin de Arbiter Bodembeweging luisterde naar uw standpunt	☐	☐	☐	☐	☐
De deskundigheid van de Arbiter Bodembeweging	☐	☐	☐	☐	☐
De onpartijdigheid van de Arbiter Bodembeweging	☐	☐	☐	☐	☐
De uitleg van de Arbiter Bodembeweging over de procedure	☐	☐	☐	☐	☐
De mate waarin de Arbiter Bodembeweging u met respect behandelde	☐	☐	☐	☐	☐

Q16 Wat vond u het *meest* positief aan de procedure?

Q17 Wat vond u het *minst* positief aan de procedure?

Q18 Als u de procedure bij de Arbiter Bodembeweging een cijfer zou moeten geven (tussen 1 en 10) welk cijfer zou dat dan zijn?

cijfer:	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Q19 Bent u in het gelijk gesteld?

- ☐ niet
- ☐ deels
- ☐ helemaal

Q20 Hoe tevreden bent u over de volgende aspecten van de *uitspraak* van de Arbiter Bodembeweging?

	Ze er ontevreden	Ontevreden	Neutraal	Tevreden	Ze er tevreden
De snelheid waarmee de uitspraak er na de zitting was	☐	☐	☐	☐	☐
De mate waarin de uitspraak rekening houdt met mijn situatie	☐	☐	☐	☐	☐
De mate waarin u gekregen heeft waarop u recht heeft	☐	☐	☐	☐	☐
De motivering van de uitspraak	☐	☐	☐	☐	☐
De mate waarin de uitspraak aansluit op de wettelijke regels	☐	☐	☐	☐	☐

Q21 Stelling:

	Ze er oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Ze er eens
Als ik opnieuw voor de keuze stond (na het onderzoek door de schade-experts), was ik weer naar de Arbiter Bodembeweging gestapt	☐	☐	☐	☐	☐

Q22 Bent u na de procedure bij de Arbiter Bodembeweging in beroep gegaan bij de rechtbank?

- ☐ ja
- ☐ nee

Q23 U bent *niet* in beroep gegaan bij de rechtbank. Kunt u aankruisen wat voor u de belangrijkste reden was om niet naar de rechtbank te gaan?

- ☐ Ik verwachtte geen gunstiger resultaat bij de rechtbank
- ☐ De gevolgen van de uitspraak van de Arbiter Bodembeweging zijn voor mij beperkt
- ☐ Ik verwachtte dat de kosten van een procedure bij de rechtbank hoog zouden zijn
- ☐ Ik verwachtte dat de procedure bij de rechtbank veel stress zou opleveren
- ☐ Ik verwachtte dat de procedure bij de rechtbank lang zou gaan duren

Q24 U bent in beroep gegaan bij de rechtbank. Kunt u aankruisen wat de belangrijkste reden was om naar de rechtbank te gaan?

- ☐ De gevolgen van de uitspraak van de Arbiter Bodembeweging zijn voor mij groot
- ☐ Ik verwachtte een beter resultaat bij de rechtbank dan bij de Arbiter Bodembeweging

Q25 Hoe staat het op dit moment met het herstel van de schade aan uw eigendom?

- ☐ De schade is inmiddels hersteld
- ☐ De schade wordt op dit moment hersteld
- ☐ Ik heb overeenstemming bereikt met Centrum Veilig Wonen/NAM over het herstel van de schade, maar het herstel moet nog beginnen
- ☐ Ik ben in gesprek met Centrum Veilig Wonen/NAM over wijze van herstel, maar er is nog geen overeenstemming
- ☐ Ik ben in gesprek geweest met Centrum Veilig Wonen/NAM over wijze van herstel, maar dat heeft niet tot overeenstemming geleid
- ☐ anders, namelijk

Q26 Stelling:

Zeer oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Zeer eens
Mijn geschil met de NAM/Centrum Veilig Wonen is opgelost				
☐	☐	☐	☐	☐

Q27 Kunt u het antwoord op de vorige vraag toelichten?

Q28 Heeft u, behalve schade aan uw eigendom, nog andere schade als gevolg van aardbevingen?

- ☐ ja
- ☐ nee

Q29 Om wat voor schade gaat het?

- ☐ inkomensschade
- ☐ waardedaling woning/eigendom
- ☐ psychische schade
- ☐ andere schade, namelijk

Q30 Heeft u iets ondernomen om die andere schade vergoed te krijgen?

- ☐ ja
- ☐ nee

Q31 Wat heeft u ondernomen om die andere schade vergoed te krijgen?

Q32 Bent u tevreden over het resultaat van uw activiteiten om uw andere schade vergoed te krijgen?

	Ze er	O ntevreden	N eutraal	T evreden	Z eer tevreden
Ik ben daarover...					
	☐	☐	☐	☐	☐

Q33 Kunt u uw antwoord toelichten?

Q34 Waarom heeft u niets ondernomen om uw andere schade vergoed te krijgen?

Q51 Wat is uw leeftijd?

Q52 Wat is uw hoogst voltooide opleiding?

- ☐ basisschool
- ☐ vmbo / mavo / lbo
- ☐ havo / mbo
- ☐ vwo / hbo
- ☐ universiteit