

pro facta



rijksuniversiteit
groningen

faculteit rechtsgeleerdheid

De behandeling van mijnbouwschadezaken door de
rechtbank Noord-Nederland

www.pro-facto.nl

Colofon

Pro Facto
Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen
www.pro-facto.nl
info@profacto.nl
050-3139853

| | |
|---------------|---|
| Auteurs | Bert Marseille, Marc Wever, Joachim Bekkering, Christian Boxum, Heinrich Winter |
| Adviseurs | Elbert de Jong, Michiel Tjepkema |
| Opdrachtgever | Rechtbank Noord-Nederland |
| Datum | september 2024 |
| Status | Definitief |

Begeleidingscommissie:
Saskia Sicking (vz)
Jelle van der Knoop
Linze Schaap
D'edsiren Jansen (waarnemend lid)

Voor de inhoud van het rapport zijn de onderzoekers verantwoordelijk. Het leveren van een bijdrage (als medewerker van een organisatie of als lid van de begeleidingscommissie) betekent niet automatisch dat de betrokkene instemt met de gehele inhoud van het rapport.

Inhoudsopgave

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | <i>Inleiding</i> | 4 |
| 1.1 | Aanleiding voor het onderzoek | 4 |
| 1.2 | Onderzoeksvragen en de aanpak | 5 |
| 1.3 | Leeswijzer | 6 |
| 2 | <i>Maatschappelijk effectieve rechtspraak</i> | 7 |
| 2.1 | Inleiding | 7 |
| 2.2 | De rechter als probleemoplosser | 7 |
| 2.3 | Aan de procedure bij de rechter te stellen kwaliteitseisen | 10 |
| 2.4 | Conclusie | 11 |
| 3 | <i>Ontwikkelingen in de procedure van mijnbouwschade</i> | 12 |
| 3.1 | Inleiding | 12 |
| 3.2 | De procedure bij het Centrum Veilig Wonen (CVW) en de Arbitrer Bodembeweging | 12 |
| 3.3 | Tijdelijke commissie mijnbouwschade Groningen | 16 |
| 3.4 | Het Instituut Mijnbouwschade Groningen | 17 |
| 3.5 | Conclusie | 20 |
| 4 | <i>De procedure bij de rechtbank</i> | 21 |
| 4.1 | Inleiding | 21 |
| 4.2 | Organisatie van mijnbouwschadezaken | 21 |
| 4.3 | Inschakelen van deskundigen | 24 |
| 4.4 | Financiering van mijnbouwschadezaken | 24 |
| 4.5 | Ervaringen van procesvertegenwoordigers | 25 |
| 4.6 | Observaties tijdens zittingen | 28 |
| 5 | <i>De behandeling en uitkomst van mijnbouwschadezaken: een kwantitatief beeld</i> | 32 |
| 5.1 | Inleiding | 32 |
| 5.2 | Uitspraken als informatiebron | 33 |
| 5.3 | Kenmerken van geschil, procedure en uitkomst | 33 |
| 5.4 | Regressieanalyse | 44 |
| 5.5 | Informatie over het geheel van de behandelde mijnbouwschadezaken | 47 |
| 5.6 | Conclusie | 48 |
| 6 | <i>Oordeel van de rechtzoekenden: het vragenlijstonderzoek</i> | 50 |

| | | |
|------------|---|-----------|
| 6.1 | Inleiding | 50 |
| 6.2 | Algemeen beeld | 50 |
| 6.3 | Waardering voor verschillende elementen van de procedure | 51 |
| 6.4 | Eindoordeel over de procedure | 54 |
| 6.5 | Open vragen | 55 |
| 6.6 | Wat bepaalt het algemene oordeel over de procedure bij de rechtbank? | 58 |
| 6.7 | Conclusie | 60 |
| 7 | <i>Oordeel van rechtzoekenden: de interviews</i> | 61 |
| 7.1 | Inleiding | 61 |
| 7.2 | Informatievoorziening vanuit de rechtbank | 61 |
| 7.3 | Karakter van de zitting | 62 |
| 7.4 | Opstelling van de rechter | 62 |
| 7.5 | Rechtspraak dichterbij de gedupeerde | 63 |
| 7.6 | Vertrouwen in de rechtspraak | 64 |
| 7.7 | Conclusie | 64 |
| 8 | <i>Conclusies en aanbevelingen</i> | 66 |
| 8.1 | Inleiding | 66 |
| 8.2 | Bevindingen | 67 |
| 8.3 | Duiding van de bevindingen | 68 |
| 8.4 | Aanbevelingen | 69 |

1 Inleiding

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

De gaswinning in het Groningenveld heeft Nederland sinds 1963 veel welvaart gebracht. Lange tijd was de mijnbouw ook voor Groningen een belangrijke economische activiteit die voor werkgelegenheid en economische ontwikkeling zorgde. De afgelopen decennia is dat beeld gekanteld en kwam duidelijk aan het licht dat de gaswinning leidde tot veel schade in Groningen als gevolg van bodemverzakking en aardbevingen. Het gaat om grote aantallen: meer dan 120.000 schades zijn gemeld, miljarden euro's zijn gemoeid met schadeherstel en de besluitvorming daarover. Ook bij de versterking gaat het om grote getallen. Van de in totaal bijna 28.000 adressen in de versterkingsoperatie zijn medio 2024 bijna 5.000 versterkt of nieuw opgeleverd, bijna 10.000 adressen zijn onderzocht en voldoen aan de veiligheidsnormen. Behalve schadeherstel en versterking, die twee verschillende trajecten inhouden, betreft de problematiek van de mijnbouwschade ook de omvang van de gaswinning. Dat laatste onderwerp is afgerond met de beslissing van het kabinet van maart 2018 om de gaswinning tot nul terug te brengen. Met de afsluiting van het Groningenveld op 19 april 2024 is dat punt bereikt.

Over al deze onderwerpen: schadeherstel, versterking en omvang van de gaswinning kunnen geschillen ontstaan. Aanvankelijk waren dat geschillen met de NAM die met privaatrechtelijke procedures moesten worden beslecht. Op 31 januari 2018 nam de minister van EZK de beslissing dat de privaatrechtelijke schadeafhandeling zou worden vervangen door een publiekrechtelijk stelsel. Het Besluit mijnbouwschade Groningen, met het bijbehorende Protocol mijnbouwschade Groningen, trad op 19 maart 2018 in werking. Het Instituut Mijnbouwschade Groningen is het zelfstandig bestuursorgaan dat op grond van de Tijdelijke wet Groningen belast is met de besluitvorming over schademeldingen. Meestal wordt schade naar tevredenheid van inwoners afgehandeld, maar dat is niet altijd het geval. Aanvankelijk moesten gedupeerden de privaatrechtelijke weg bewandelen, later dus de bestuursrechtelijke weg. Medio 2015 stelde de rechtbank Noord-Nederland een Aardbevingskamer in. In de loop van de tijd deed de rechtbank een aantal principiële uitspraken, onder meer over aansprakelijkheid van EBN (de onderneming met de Nederlandse Staat als enig aandeelhouder, verantwoordelijk voor de winning van aardgas) en de Staat, waardevermindering, inkomensschade en immateriële schade.

Tegen deze achtergrond wil de rechtbank Noord-Nederland onderzoek laten doen naar de rechtsbescherming die de rechtbank biedt in mijnbouwschadezaken. Dit rapport doet verslag van dat onderzoek.

1.2 Onderzoeksvragen en de aanpak

1.2.1 Inleiding

Dit onderzoek beoogt het bieden van een antwoord op verschillende vragen over de rechtsbescherming door de rechtbank Noord-Nederland in mijnbouwschadezaken. We kijken ten eerste naar de organisatie van de rechtbank zelf: hoe heeft de rechtbank Noord-Nederland de afdoening van zaken ingericht? Mijnbouwschadezaken krijgen voorrang bij de planning van de zittingen. Hoe organiseert de rechtbank dat? Wat is het oordeel van de rechters daarover? Daarnaast kijken we naar het perspectief van de rechtzoekenden: hoe ervaren zij de toegang tot de rechter en wat is hun oordeel over de wijze waarop hun zaken worden behandeld en afgedaan? Bij de toegang tot de rechter speelt uiteraard ook de ondersteuning door de rechtshulp een belangrijke rol. Daarom worden ook de opvattingen van rechtshulpverleners over de behandeling van mijnbouwschadezaken betrokken in het onderzoek. Tot slot biedt het onderzoek een analytische blik op mogelijke verbeteringen. Is een alternatieve inrichting van procedures mogelijk waardoor de doelstelling van maatschappelijk effectieve rechtspraak – rechtspraak die bijdraagt aan het oplossen van problemen van rechtzoekenden en samenleving – (nog) beter kan worden gediend? De centrale vraag die we in dit onderzoek van een antwoord voorzien luidt:

In welke mate biedt de rechtbank Noord-Nederland maatschappelijk effectieve rechtspraak in mijnbouwschadezaken en zijn er alternatieven denkbaar voor de vormgeving daarvan?

Deze centrale vraag beantwoorden we in drie deelonderzoeken aan de hand van drie hoofdvragen.

1.2.2 Deelonderzoek I

In het eerste deelonderzoek staat het interne perspectief van de rechtspraak centraal. In dit deelonderzoek brengen we in kaart hoe de afdoening van mijnbouwschadezaken door de rechtbank Noord-Nederland is vormgegeven. De hoofdvraag die in dit deelonderzoek centraal staat luidt:

Hoe heeft de rechtbank Noord-Nederland de afdoening van mijnbouwschadezaken ingericht?

Voor dit deelonderzoek zijn gesprekken gevoerd binnen de rechtbank Noord-Nederland. We spraken met vier rechters, vier juridische ondersteuners en voor wat betreft de financiering van mijnbouwschadezaken met de teamleider P&C. In de gesprekken is stilgestaan bij de wijze waarop de procedure organisatorisch is ingericht, bij opvattingen over de prioritering van mijnbouwschadezaken en bij de manier waarop wordt omgegaan met zaken als deskundigenbewijs en bewijslastverdeling.

1.2.3 Deelonderzoek II

In het tweede deelonderzoek staat het perspectief van de rechtzoekenden centraal. In het deelonderzoek brengen we de ervaringen en oordelen van rechtzoekenden over de afdoening van mijnbouwschadezaken in kaart. De hoofdvraag die in dit deelonderzoek centraal staat luidt:

II Hoe ervaren en beoordelen rechtzoekenden en hun vertegenwoordigers de toegang tot de rechter, wat zijn hun ervaringen met de afdoening van zaken door de rechtbank en hoe beoordelen ze die?

Om de hoofdvraag van dit deelonderzoek te kunnen beantwoorden is een online vragenlijst uitgezet onder rechtzoekenden die een procedure bij de rechtbank hebben doorlopen. In aanvulling daarop is een aantal interviews afgenomen met rechtzoekenden. Daarnaast is gesproken met advocaten en andere professionele rechtshulpverleners. Tot slot spraken we met vertegenwoordigers van het IMG en met deskundigen die door het IMG worden ingeschakeld. Bij de gesprekken met rechtzoekenden, rechtshulpverleners en medewerkers van bevoegde bestuursorganen en in het vragenlijstonderzoek is stilgestaan bij de vraag of men de rechtsbescherming afdoende acht, of bestuursrechtspraak passend is in mijnbouwschadezaken en of civiele rechtspraak een rol zou kunnen spelen in rechtsbescherming door de rechtspraak.

1.2.4 Deelonderzoek III

In dit deelonderzoek analyseren we of het systeem van afdoening effectief is gelet op de doelstelling van maatschappelijk effectieve rechtspraak. Ook wordt gekeken naar mogelijke alternatieven voor de afdoening van mijnbouwschadezaken. De hoofdvraag die in dit deelonderzoek centraal staat luidt:

III Is het systeem van afdoening van mijnbouwschadezaken effectief en welke alternatieve systemen zijn er denkbaar?

Het derde deelonderzoek gaat over mogelijke alternatieven voor de inrichting van de beroepsprocedure bij de rechtbank Noord-Nederland. Elementen voor dit deelonderzoek ontleen we aan het empirisch onderzoek dat in de deelonderzoeken I en II is uitgevoerd onder medewerkers van de rechtbank, rechtzoekenden, rechtshulpverleners en vertegenwoordigers van het IMG. Dit deelonderzoek is gericht op de vraag of het systeem van afdoening effectief is gelet op de doelstelling van maatschappelijk effectieve rechtspraak.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 van dit rapport wordt het begrip maatschappelijke effectieve rechtspraak besproken. Dit begrip en alle aspecten die daarmee samenhangen vormen het normenkader van dit rapport. Hoofdstuk 3 schetst een korte geschiedenis van de wijze waarop de procedure voor mijnbouwschadezaken is vormgegeven en wat er aan de huidige procedure bij de rechtbank vooraf ging. Hoofdstuk 4 geeft een beschrijving van de huidige procedure bij de rechtbank Noord-Nederland. Hoofdstuk 5 betreft een kwantitatief beeld van de behandeling en de uitkomst van mijnbouwschadezaken. Hoofdstuk 6 doet verslag van het vragenlijstonderzoek onder rechtzoekenden die een procedure bij de rechtbank hebben doorlopen. In hoofdstuk 7 worden de uitkomsten van de aanvullende interviews met deze doelgroep gepresenteerd. Het rapport sluit in hoofdstuk 8 af met een aantal conclusies en aanbevelingen.

2 Maatschappelijk effectieve rechtspraak

2.1 Inleiding

In de centrale vraag van dit onderzoek wordt de taakuitoefening door de rechter in mijnbouwschadezaken in verband gebracht met maatschappelijk effectieve rechtspraak. Om de centrale onderzoeksvraag goed te kunnen beantwoorden is het daarom van belang nader in te gaan op dat begrip. Wat moet worden verstaan onder maatschappelijk effectieve rechtspraak?

De term maatschappelijk effectieve rechtspraak is gemunt door de Raad voor de rechtspraak. Rechtspraak kan, aldus de Raad voor de rechtspraak, als maatschappelijk effectief worden beschouwd als de rechter niet alleen juridische knopen doorhakt, maar ook, waar dat kan en gepast is, bijdraagt aan het oplossen van problemen van rechtzoekenden en samenleving.¹

In dit hoofdstuk gaan we in op de vraag hoe de rechter invulling kan geven aan de ambitie niet alleen juridische knopen door te hakken, maar ook om als probleemoplosser te fungeren. Daarnaast verbreden we de blik door de vraag te stellen hoe kan worden beoordeeld of een procedure bij de rechter voldoet aan de daaraan te stellen kwaliteitseisen. In paragraaf 2.2 gaan we in op de rol van de rechter als probleemoplosser, in paragraaf 2.3 op kwaliteitseisen die aan de procedure bij de rechter kunnen worden gesteld. We sluiten in paragraaf 2.4 af met een korte conclusie.

2.2 De rechter als probleemoplosser

De ambitie dat rechtspraak maatschappelijk effectief moet zijn, is niet onomstreden. De kritiek richt zich op de operationalisering van die ambitie in 'de rechter als probleemoplosser', en komt er in het kort op neer dat de rechter niet als taak heeft en evenmin in staat is problemen

¹ *De Rechtspraak: Jaarplan 2018*, p. 16. Overigens wordt het begrip Maatschappelijk effectieve rechtspraak ook wel in een meer beperkte betekenis gebruikt. Zo is bijvoorbeeld op p. 40 van het *Jaarverslag 2023* van de Rechtspraak te lezen: 'Onder de noemer maatschappelijk effectieve rechtspraak (MER) wil de Rechtspraak met innovatieve projecten een bijdrage leveren aan het verlichten van de schuldenproblematiek en het helpen van mensen bij complexe echtscheidingen.'

van rechtzoekenden op te lossen. Zo stelt De Bock: ‘De rechter lost geen problemen van mensen op: geen financiële problemen, geen psychische problemen en geen relationele problemen.’ De reden dat de rechter dit niet kan, is, aldus De Bock, onder meer gelegen in het feit dat de rechter op de zitting slechts kortstondig contact heeft met rechtzoekenden en dat hij niet weet wat er na afloop van de zitting gebeurt.²

Ook Vranken en Snel zijn kritisch over de rechter als probleemoplosser.³ De rechter is geen psycholoog of maatschappelijk werker. Maar los van het feit dat hij niet de vaardigheden bezit om als probleemoplosser op te treden, past het ook niet bij diens wettelijke rol. Vranken en Snel stellen dat de rechter zijn gebondenheid aan wet en rechtsbeginselen ‘niet zodanig opzij kan zetten dat de rechter naar believen, zonder criteria, zijn gang kan gaan met het oog op het beloofde doel van snelle, flexibele, en maatschappelijk effectieve, probleemoplossende civiele rechtspraak’.

Een derde kritisch geluid is afkomstig van Klijn, die op het gevaar wijst dat aandacht voor de rechter als probleemoplosser ten koste gaat van andere functies van de rechtspraak.⁴ Klijn stelt dat een discussie zou moeten worden gestart over wat precies de plaats en functie van de rechtspraak is binnen het ‘institutionele landschap’ van ‘probleemoplossingsgerichte instanties’.

Van belang voor een waardering van het concept maatschappelijk effectieve rechtspraak en de probleemoplossende ambitie van de rechter is wat precies moet worden verstaan onder het bijdragen aan het oplossen van problemen door de rechter. De invulling van die ambitie kan een meer of minder terughoudend karakter hebben.

Een voorbeeld van een relatief weinig terughoudende invulling is de buurtrechter. Drie citaten, te vinden op van de pagina van de website van de Raad voor de rechtspraak waarop de werkwijze van de Buurtrechter Venserpolder wordt beschreven, laten zien dat sprake is van een ruime invulling van de taak van de rechter:⁵

‘Soms spelen er bij één persoon veel problemen tegelijk. Bijvoorbeeld schulden, conflicten in het gezin of tussen ex-partners, schoolverzuim of kleine strafbare feiten. Deze zaken worden normaal gesproken door verschillende rechters behandeld. (...) De buurtrechter kijkt juist naar alle problemen tegelijkertijd. Door deze ‘all inclusive’-aanpak kent hij of zij iemands hele verhaal. Samen met de bewoner gaat de buurtrechter op zoek naar goede en blijvende oplossingen voor de problemen. Ook de gemeente, het Openbaar Ministerie, de advocatuur en verschillende organisaties uit de wijk kunnen hierbij worden ingeschakeld.’

‘De buurtrechter kan ook bemiddelen als er al wel een conflict is, maar nog geen rechtszaak.’

‘De buurtrechter behandelt niet alleen rechtszaken, maar voert ook oplossingsgerichte gesprekken. De buurtrechter kan op verzoek een gesprek voeren met leden van een gezin of

² Gebaseerd op de weergave daarvan in: Suzan Verberk, ‘Maatschappelijk effectieve rechtspraak: probleemoplossing door de rechter?’, in: A.J. Akkermans, G. de Groot & A.T. Marseille, *Het probleemoplossend vermogen van het rechtssysteem*, Den Haag: Boom juridisch 2020, p. 34.

³ Jan Vranken & Marnix Snel, ‘De civiele rechter op de schopstoel’, *NJB* 2019/13.

⁴ Albert Klijn, ‘MER vergt meer discussie’, *Rechtstreeks* 2019/2, p. 75-84.

⁵ www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Rechtbanken/Rechtbank-Amsterdam/Over-de-rechtbank/buurtrechtersvenserpolder

(ex-)partners als zij samen een serieus huiselijk conflict willen oplossen. Een oplossingsgericht gesprek kan ook gaan over een hulpverleningstraject dat niet goed verloopt. De buurtrechter helpt ook mee om een oplossing te vinden voor kinderen die niet naar school gaan, terwijl dat wel de bedoeling is.'

Uit die citaten blijkt dat dat de buurtrechter het als zijn taak ziet om, ook buiten de formele kader van de daar gevoerde procedures, mee te denken over en mee te werken aan het oplossen van problemen van mensen van wie een zaak aanhangig is.

Een voorbeeld van een meer terughoudende invulling van de probleemoplossende ambitie wordt geboden door projecten die zijn gericht op problemen met schulden die bij de rechter aan de orde zijn.⁶ De probleemoplossende rol van de rechter kan er dan in bestaan dat de rechter de persoon met schulden doorverwijst naar een bij de rechtbank werkzame schuldenfunctionaris. De website van de Rechtspraak meldt hierover het volgende:

'De rechter ziet in veel zaken dat mensen last hebben van (beginnende) schuldenproblematiek. Denk aan mensen met een strafzaak over winkeldiefstal, een zaak bij de bestuursrechter over terugvordering van bijstand of een kantonzaak over een huurachterstand. Als een rechter merkt dat iemand schulden heeft, dan neemt hij contact op met de schuldenfunctionaris. In de rechtszaak doet de rechter uitspraak, de schuldenfunctionaris neemt vervolgens contact op met de rechtzoekende op en verwijst mensen snel door naar het juiste loket bij de gemeente.'

Een ander voorbeeld van een meer terughoudende invulling van de probleemoplossende ambitie bieden de professionele standaarden van de bestuursrechter.⁷ Die kunnen, waar de rol van de rechter ter zitting aan de orde is, worden gezien als een invulling van de ambitie van maatschappelijk effectieve rechtspraak.

De professionele standaarden melden over de rol van de rechter op de zitting onder meer het volgende:

'De bestuursrechter onderzoekt of sprake is van een eenduidig juridisch geschil of van een conflict met achterliggende belangen. Hij betreft deze belangen in de zitting om de kans op finale beslechting van het conflict te maximaliseren, eventueel door behulpzaam te zijn bij een schikking of door te verwijzen naar mediation.'

Blijkens de professionele standaarden is het de taak van de bestuursrechter om ter zitting, door navraag bij partijen, te onderzoeken in hoeverre het conflict tussen partijen zich laat karakteriseren als een 'eenduidig juridisch geschil' of 'een conflict met achterliggende belangen'. Voor zover dat laatste het geval is, vragen de professionele standaarden van de rechter dat hij de zitting benut om te onderzoeken of het mogelijk is om, gezien belangen van partijen, tot een vergelijk te komen. Voorbeelden die in de professionele standaarden worden genoemd, betreffen het 'behulpzaam (...) zijn bij een schikking' en het 'verwijzen naar mediation'.

⁶ www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Rechtbanken/Rechtbank-Den-Haag/Paginas/schuldenrechter.aspx.

⁷ <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Professionele-standaarden-van-de-bestuursrechter-bij-de-rechtbanken.pdf>.

De professionele standaarden spreken niet over een ‘probleemoplossende’ taak van de rechter, maar de opstelling die de rechter volgens de professionele standaarden ter zitting zou moeten kiezen, kan zeker als zodanig worden gekarakteriseerd. Immers, van de rechter wordt verwacht dat hij, in de woorden van de ‘officiële’ omschrijving van maatschappelijk effectieve rechtspraak, door de benadering van de zaak ter zitting, waar dat kan en gepast is, bijdraagt aan het oplossen van problemen van rechtzoekenden en samenleving.

Al met al kan worden geconcludeerd dat de met het begrip maatschappelijk effectieve rechtspraak verbonden ambitie van probleemoplossing door de rechter op verschillende manieren kan worden ingevuld. Naarmate de ambitie ruimer wordt geïnterpreteerd, is de kans groter dat de invulling schuurt met wat als taak van de rechter wordt gezien. Voor zover de ambitie van probleemoplossing door de rechter plaatsvindt binnen de kaders van de professionele standaarden van de bestuursrechters, is niet te verwachten dat die invulling voor veel controverse zal zorgen.

2.3 Aan de procedure bij de rechter te stellen kwaliteitseisen

Er zijn talloze manieren waarop kwaliteit van rechtspraak kan worden omschreven, geoperationaliseerd en gemeten. Te denken valt aan het inmiddels klassieke preadvies dat De Bock in 2015 voor de NJV schreef over de kwaliteit van rechtspraak. Zij maakt daarin onderscheid tussen het professionele, morele en praktische gehalte van rechtspraak. Ze vertaalt dat naar eisen van respectievelijk ambachtelijkheid, rechtvaardigheid en effectiviteit. Voor wat betreft die laatste eis maakt ze een onderverdeling in tijdigheid, probleemoplossend vermogen en finaliteit.⁸

Klassiek is ook de drieslag van Frissen e.a., die een onderscheid maken tussen het briljante vonnis (juridische voortreffelijkheid als kernwaarde van de rechtspraak), het efficiënte vonnis (voldoende kwaliteit tegen zo laag mogelijke kosten) en het relevante vonnis (bijdragen aan het oplossen van het conflict tussen partijen).⁹ Een alternatieve drieslag is afkomstig van Loth, die onderscheid maakt tussen rechtspraak als geschilbeslechting, rechtspraak als rechtsvorming en rechtspraak als bemiddeling.¹⁰

Voor het waarderen van de resultaten van het onderhavige onderzoek zoeken we inspiratie bij onderzoek van Gramatkov e.a. naar het meten van de kwaliteit van de toegang tot het recht,¹¹ dat in eerder onderzoek naar geschilbeslechtingsprocedures in mijnbouwschadezaken als inspiratiebron fungeerde voor het daar gehanteerde toetsingskader.¹²

⁸ R.H. de Bock, *Grip op kwaliteit; een model voor inhoudelijke kwaliteit van rechterlijke beslissingen*, voor de Jaarvergadering van de Nederlandse Juristenvereniging, 12 juni 2015 te Zwolle, Handelingen NJV, 145^e jaargang/2015–1, Deventer: Kluwer 2015.

⁹ Paul Frissen e.a., *Governance in de rechtspraak*, Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2014. Zie: <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/RM-2014-01-Governance-in-de-rechtspraak.pdf>

¹⁰ M.A. Loth, *Recht spreken, recht doen, over de functies en het functioneren van burgerlijke rechtspraak* (oratie Rotterdam), Deventer: Kluwer 1998, p. 5.

¹¹ M. Gramatkov e.a., *A Handbook for measuring the costs and quality of access to justice*, Maklu 2010.

¹² A.T. Marseille, H.E. Bröring & K.J. de Graaf, *Laagdrempelige procedure aardbevingszaken Groningen*, Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2018.

Ter vaststelling van de kwaliteit van geschilbeslechtingprocedures kunnen drie aspecten van belang worden geacht: de procedure zelf, de uitkomst en de kosten. Aan elk van die drie aspecten kunnen twee of meer elementen worden onderscheiden. Ze staan in onderstaande tabel samengevat.

TABEL 2.1: KWALITEIT VAN GESCHILBESLECHTINGSPROCEDURES GEOPERATIONALISEERD

| Aspect | Element |
|-----------|------------------------------|
| Procedure | Toegankelijkheid |
| | Procedurele rechtvaardigheid |
| | Snelheid |
| Uitkomst | Uitkomstrechtvaardigheid |
| | Conflictoplossing |
| Kosten | Financiële belasting |
| | Emotionele belasting |

In de tabel is te zien welke elementen bij 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 rechtvaardigheid van de uitkomst 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.

Verondersteld kan worden dat naarmate een procedure toegankelijker is, zaken sneller worden afgehandeld, de procedure vaker leidt tot de oplossing van het conflict tussen partijen, de door partijen ervaren rechtvaardigheid van de procedure en van de uitkomst hoger is en de financiële en emotionele belasting geringer, het beter is gesteld met de kwaliteit van de procedure en de procedure ook als maatschappelijk effectiever kan worden beschouwd.

2.4 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn we ingegaan op het begrip maatschappelijk effectieve rechtspraak. Betrokken op de wijze waarop rechters zaken behandelen, kan rechtspraak als maatschappelijk effectiever worden beschouwd naarmate die in sterkere mate bijdraagt aan de oplossing van problemen van rechtzoekenden. Wordt het begrip in een wat bredere context gezien, dan kan rechtspraak als maatschappelijk effectiever worden beschouwd naarmate de kosten ervan beperkter zijn, de procedure sneller, procedureel rechtvaardiger en toegankelijker is, de procedure vaker tot conflictoplossing leidt en de door partijen ervaren procedurele en uitkomstrechtvaardigheid groter is.

3 Ontwikkelingen in de procedure van mijnbouwschade

3.1 Inleiding

Sinds 2012 is het aantal schadeclaims vanwege mijnbouwschade in Groningen snel gegroeid. Aanvankelijk was de afhandeling daarvan in handen van de NAM, die ook al voor de grote aardbeving in Huizinge in 2012 verantwoordelijk was voor de behandeling van de claims. In dit hoofdstuk beschrijven we de verschillende procedures die het afgelopen decennium golden ter beoordeling van mijnbouwschadeclaims – en de procedure die op dit moment geldt. We behandelen achtereenvolgens de procedure bij het Centrum Veilig Wonen, vanaf 1 januari 2015, en de Arbitrer Bodembeweging, vanaf 1 juni 2016 (par. 3.2), de Tijdelijke commissie mijnbouwschade Groningen, vanaf 1 februari 2018 (par. 3.3), en het Instituut Mijnbouwschade Groningen, vanaf 1 juli 2020 (par. 3.4). Deze schets is relevant omdat aandacht voor de voorgeschiedenis kan helpen om de huidige procedures ter behandeling van mijnbouwschadeclaims te begrijpen en omdat de verschillende voorgaande procedures mogelijk consequenties hebben voor het beroep op de rechtbank en de rechterlijke beoordeling.

3.2 De procedure bij het Centrum Veilig Wonen (CVW) en de Arbitrer Bodembeweging¹³

3.2.1 Inleiding

Vanaf 2012 kreeg de NAM te maken met een snelle groei van het aantal claims over mijnbouwschade. Tevens werd de roep vanuit de samenleving luider om de NAM bij de beoordeling daarvan op afstand te plaatsen. In overleg tussen de NAM en de minister van (toen nog) Economische Zaken werd een procedure opgezet ter afhandeling van mijnbouwschadezaken. Dat leidde tot de oprichting van het Centrum Veilig Wonen (CVW), dat op grond van een overeenkomst met de NAM vanaf begin 2015 verzoeken om schadevergoeding ging afhandelen.¹⁴

¹³ De informatie in deze paragraaf is in hoofdzaak gebaseerd op: A.T. Marseille, H.E. Bröring & K.J. de Graaf, *Laagdrempelige procedure aardbevingszaken Groningen*, Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2018

¹⁴ Het CVW was een bv met Arcadis en CED als aandeelhouders.

Daarna resulteerden afspraken tussen de NAM, de minister en de Nationaal Coördinator Groningen in het opzetten van een laagdrempelige geschilbeslechtingprocedure bij de Arbiter Bodembeweging, vanaf 1 juni 2016.

De procedure ter beoordeling van schadeclaims rustte vanaf medio 2016 derhalve op twee pijlers. Voor de beoordeling van de schade kon een gedupeerde bij het CVW terecht. Leidde de beoordeling van de schadeclaim niet tot een bevredigend resultaat, dan kon hij, zonder daarmee zijn recht op toegang tot de civiele rechter te verspelen, zijn geschil met de NAM aan de Arbiter Bodembeweging voorleggen.

3.2.2 De procedure bij het CVW

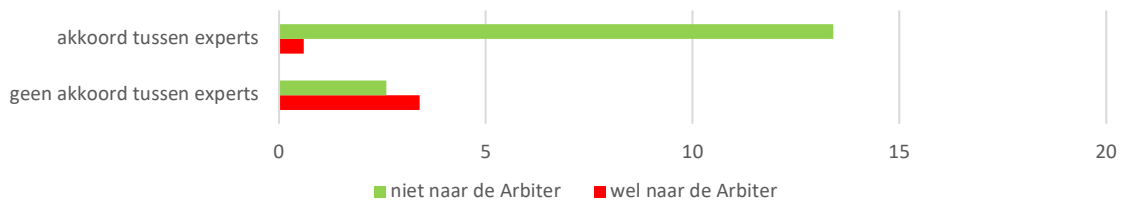
Schadebeoordeling

De procedure ter afhandeling van claims over fysieke schade aan bouwwerken bij het CVW was als volgt georganiseerd. Wie als eigenaar of bewoner door aardbevingen veroorzaakte schade had aan een bouwwerk, kon die melden bij het CVW. Het CVW wees een contactpersoon aan en gaf een schade-expert opdracht de schade vast te stellen en te bepalen hoe deze kon worden hersteld. Was de eigenaar het niet eens met de bevindingen van de expert, dan kon hij op kosten van het CVW een contra-expert inschakelen. Expert en contra-expert kwamen vervolgens bij elkaar om te bezien of ze het eens konden worden over de schade. Hun bevindingen legden ze vast in een rapport. Voor zover ze het er over eens waren dat (een deel van) de schade door aardbevingen was veroorzaakt, kwam het CVW met een aanbod voor herstel.

Uitkomst van de procedure

Van alle schademeldingen bij het CVW resulteerde 80% in de acceptatie van het aanbod van het CVW. Wat gebeurde er in de overige 20% van de gevallen, waarin de gedupeerde het niet eens was met het aanbod van het CVW? Dat is in figuur 3.1 te zien.

FIGUUR 3.1 INITIËLE AANBOD CVW NIET GEACCEPTEERD: WEL OF NIET NAAR DE ARBITER BODEMBEWEGING (IN %)¹⁵



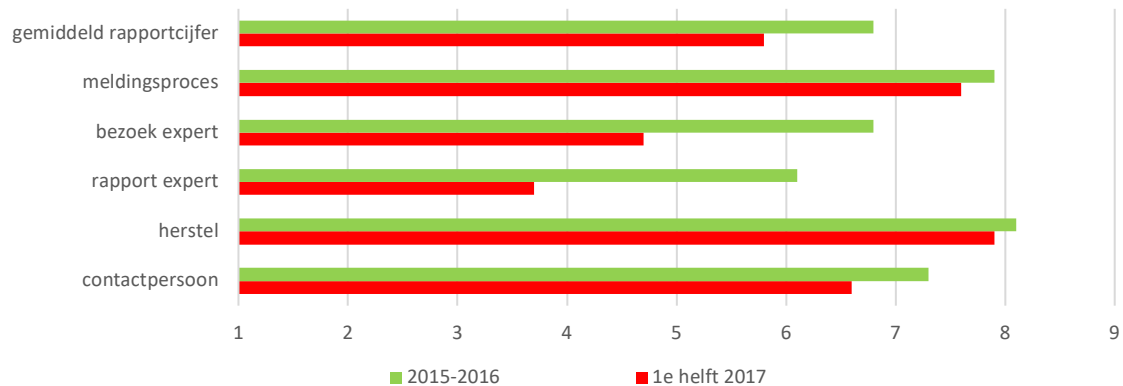
Uit figuur 3.1 blijkt het resultaat van het overleg tussen expert en contra-expert als het initiële aanbod van de NAM niet werd geaccepteerd: in een ruime meerderheid van de gevallen leidde het tot overeenstemming (bovenste twee rijen), in een minderheid van de gevallen niet (onderste twee rijen). Of de experts nu wel of niet tot overeenstemming kwamen, de gedupeerde kon in beide gevallen een procedure bij de Arbiter Bodembeweging beginnen. Uit de figuur blijkt dat als de experts tot overeenstemming kwamen, de gedupeerde zich bijna nooit tot de Arbiter wendde (zie de bovenste twee rijen). Als de experts *geen* overeenstemming bereikten, wendde de gedupeerde zich in meer dan de helft van de gevallen tot de Arbiter (zie de onderste twee rijen).

¹⁵ De percentages in de figuur tellen op tot 20.

Perspectief van de gebruikers

Hoe waarden de gedupeerden die zich bij het CVW meldden de beoordeling van hun schadeverzoek? Een globaal beeld biedt de kwartaalrapportage april-juni 2017 van de NCG, die rapportcijfers over het functioneren van het CVW geeft.

FIGUUR 3.2 RAPPORTCIJFERS SCHADEBEHANDELING CVW



In de figuur is te zien dat de waardering over de periode van 2015 tot 2017 duidelijk hoger ligt dan die over de eerste helft van 2017. Een mogelijke verklaring is te vinden in een rapport over de klanttevredenheid over het CVW.¹⁶ Daaruit komt in het algemeen een positief beeld naar voren over de tevredenheid van gedupeerden over het CVW. Wel blijkt dat de tevredenheid sterk samenhangt met de uitkomst van de schadebeoordeling. Gedupeerden waarvan de schadeclaim niet of slechts gedeeltelijk wordt gehonoreerd, zijn duidelijk minder tevreden. Dat biedt tevens een verklaring voor de bevinding dat de tevredenheid over het schadeproces afneemt naarmate dat vordert. Aan het begin van het proces is er nog geen beslissing over de vergoeding van de schade en is er ook nog geen sprake van het afwijzen van de schadeclaim. Het feit dat naarmate de tijd verstrijkt, meer gedupeerden weten of hun claim wordt gehonoreerd, biedt derhalve deels een verklaring voor de afnemende tevredenheid over het CVW, zoals te zien in figuur 3.2. Een andere verklaring kan zijn dat het CVW zoals blijkt uit zijn rapportages, in toenemende mate schade als zogenaamde C-schade beoordeelde, wat betekende dat er geen relatie werd verondersteld met de aardbevingen.

3.2.3 De procedure bij de Arbitrer Bodembeweging

Opzet van de procedure

Geschillen over de uitkomst van de schadebeoordeling door het CVW konden tot 1 september 2018 worden voorgelegd aan de Arbitrer Bodembeweging.¹⁷ De Arbitrer Bodembeweging was geen arbiter in de zin van artikel 1020 Rv, maar een 'onafhankelijk adviseur'. Dat betekende dat als een gedupeerde na de procedure bij de Arbitrer naar de civiele rechter stapte, deze op geen enkele wijze beperkt was door de beslissing van de Arbitrer. Bijzonder aan de procedure was daarnaast dat de NAM zich in beginsel conformeerde aan de beslissing van de arbiter. Een

¹⁶ Rapport van onderzoeksbureau *Ecorys*, in opdracht van de NCG: 'Praktische uitwerking schadeprotocol Centrum Veilig Wonen'.

¹⁷ Volgens het Instellingsbesluit 'Arbiters Aardbevingsschade': <https://wetten.overheid.nl/BWBR0037898/2016-06-01>.

gedupeerde kon tot zes weken nadat hij een aanbod van het CVW voor schadeherstel had ontvangen, naar de Arbiter Bodembeweging stappen. Kern van de procedure vormde de schouw van het bouwwerk door de Arbiter en de direct daarop volgende hoorzitting op het gemeentehuis van de betreffende gemeente. Minimaal vier weken voorafgaand aan de schouw en de zitting kregen partijen daarover bericht en konden ze alle stukken indienen die ze voor de beoordeling van de zaak relevant achtten. De Arbiter deed in beginsel binnen zes weken na de zitting uitspraak. De uitspraak bevatte een oordeel over de oorzaak en de vergoeding van de schade.

Verloop en uitkomst van de procedure

Bij het opzetten van de procedure van de Arbiter Bodembeweging was het uitgangspunt dat de procedure maximaal twaalf weken in beslag zou nemen (zes weken tot de schouw/zitting, zes weken van de schouw/zitting tot de uitspraak). In werkelijkheid duurde de procedure gemiddeld 34 weken als die in een uitspraak resulteerde en 28 weken als de procedure eindigde met een schikking.

Van de procedures bij de Arbiter resulteerde 62% in een uitspraak, 38% in een schikking. Kwam het tot een schikking, dan bedroeg de overeengekomen schadevergoeding gemiddeld ruim € 4.000. De uitspraak hield in 45% van de gevallen de volledige toewijzing van de vordering in, in eveneens 45% van de gevallen een gedeeltelijke toewijzing en in 10% van de gevallen de afwijzing van de vordering. Al met al viel een groot deel van de procedures bij de Arbiter uit ten gunste van de gedupeerde.

De uitspraken van de Arbiter Bodembeweging hielden bijna zonder uitzondering louter een oordeel in over de aansprakelijkheid van de NAM. In minder dan 10% van de uitspraken werd een schadebedrag genoemd.

Perspectief van de gebruikers

Wat zijn de ervaringen van de gebruikers met de procedure bij de Arbiter Bodembeweging? Een enquête die in het kader van een onderzoek voor de Raad voor de rechtspraak is afgenomen bij 177 personen die een procedure bij de Arbiter Bodembeweging hebben doorlopen, biedt daar zicht op.

De procedure bij de Arbiter Bodembeweging is facultatief ten opzichte van die bij de rechter. Wat is de belangrijkste reden om voor die procedure te kiezen? Gedupeerden nemen in ongeveer een derde van de gevallen niet een bewuste beslissing. De keuze voor de Arbiter wordt in dat geval bepaald door het feit dat men de gang naar die instantie 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. Voor respondenten die wel een duidelijke afweging hebben gemaakt, zijn de kwaliteit, laagdrempeligheid en snelheid de belangrijkste redenen voor hun keuze.

Met name uit de open vragen blijkt een grote mate van waardering voor de eenvoud van de procedure ('dat het in een dag kon worden afgehandeld, eerst schouw daarna zitting', 'de adequate berichtgeving en de snelle afhandeling', 'de bondige aanpak van het geschil door de Arbiter', 'snel, efficiënt, prettig, zorgvuldig', 'de heldere procedure') en voor de betrokkenheid en het luisterend oor van de Arbiter ('een neutraal iemand luistert', 'na twee jaar gesteggel eindelijk een organisatie die wel even doorpakt', 'dat ik persoonlijk mijn verhaal kon doen', 'open, respectvol, niet intimiderend').

Op het punt van de door verzoekers ervaren procedurele rechtvaardigheid scoort de Arbitrer Bodembeweging goed, zij het dat er een sterk verband bestaat tussen de uitkomst van de procedure en de door de respondenten ervaren procedurele rechtvaardigheid. Op een schaal van 1 tot 5 bedraagt de score op de ervaren procedurele rechtvaardigheid 3,85. Bij de verliezers is de score aanzienlijk lager (2,6), bij winnaars hoger (4,3).

Op een enkele uitzondering na gaan degenen die een procedure bij de Arbitrer Bodembeweging hebben gevoerd, niet door naar de rechter. De redenen lopen uiteen: het verwachte resultaat in die procedure wordt vaak genoemd, maar ook de kosten, stress en de lengte van de procedure.

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 Arbitrer Bodembeweging te stappen, want na de vaststelling van de aansprakelijkheid moet worden overlegd over het herstel van de schade. Dat heeft regelmatig veel voeten in de aarde. Opvallend is dat als een schikking wordt getroffen, twee keer zo vaak sprake is van een situatie dat de schade al is hersteld of dat men bezig is met het herstel dan als de procedure met een uitspraak is geëindigd. Het einde van de procedure betekent evenmin dat het geschil met de NAM is opgelost. 50% is het (zeer) oneens met die stelling, 30% is het er (zeer) mee eens, 20% is neutraal.

Al met al was er bij de gebruikers veel waardering voor de Arbitrer Bodembeweging, maar betekende de afronding van die procedure in veel gevallen nog niet het einde van het geschil over de schadeafhandeling.

3.3 Tijdelijke commissie mijnbouwschade Groningen

3.3.1 Inleiding

Op 31 januari 2018 stelde de minister van Economische Zaken en Klimaat het Besluit mijnbouwschade Groningen en het daarop gebaseerde Protocol mijnbouwschade Groningen vast. Op grond van deze beleidsregel konden gedupeerden zich ter vergoeding van hun schade wenden tot de Tijdelijke commissie mijnbouwschade Groningen (hierna: TCMG), die in mandaat van de minister op verzoeken om schadevergoeding besliste. Werd schadevergoeding toegekend, dan betaalde niet de NAM maar de Staat die aan de gedupeerde. De beslissingen van de Commissie waren besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), waartegen beroep bij de bestuursrechter mogelijk is.

De TCMG bestond uit twee deelcommissies: de deelcommissie mijnbouwschade en de deelcommissie bezwaar. De bevoegdheid om te beslissen op verzoeken om schadevergoeding was door de minister gemandateerd aan de deelcommissie mijnbouwschade, de bevoegdheid om te beslissen op bezwaren aan de deelcommissie bezwaar.

3.3.2 Besluitvorming

Gedupeerden konden een verzoek om schadevergoeding indienen bij de TCMG. De deelcommissie mijnbouwschade besliste op het verzoek. Het betrof een beschikking op aanvraag. Derhalve was op de procedure de Awb van toepassing, in het bijzonder de besluitvormingsregels van titel 4.1 Awb. Daarnaast gaf het Protocol nog een aantal aanvullende normen voor de procedure van besluitvorming. Twee daarvan zijn in het bijzonder van belang, omdat ze beoogden de positie van de gedupeerde in de procedure te versterken.

Het betreft ten eerste de figuur van de zaakbegeleider. Iedere gedupeerde die een verzoek om schadevergoeding indient, kreeg een zaakbegeleider toegewezen. Het was diens taak om de gedupeerde in de besluitvormingsprocedure bij te staan door het geven van uitleg en het verstrekken van informatie.¹⁸ Daarnaast was in artikel 5 van het Protocol geregeld dat de aanvrager invloed kon uitoefenen op de keuze van de deskundige die naar zijn aanvraag kijkt.

De beslissing van de deelcommissie betrof de (gedeeltelijke) toewijzing of afwijzing van het verzoek om schadevergoeding. Bij toewijzing kon de beslissing inhouden dat de factuur voor herstel van de schade werd betaald, maar ook dat een geldbedrag werd betaald.¹⁹

3.3.3 Bezwaar en beroep

Tegen besluiten van de deelcommissie mijnbouwschade was beroep bij de bestuursrechter mogelijk, zij het pas nadat de bezwaarprocedure was doorlopen. Op de bezwaarprocedure zijn de regels van hoofdstuk 7 Awb van toepassing. Kern daarvan is dat voordat het bestuursorgaan op het bezwaar beslist, de bezwaarmaker moet worden gehoord. Voor het horen van de bezwaarmaker en het adviseren over diens bezwaarschrift werd gebruikgemaakt van een onafhankelijke adviescommissie in de zin van artikel 7:13 Awb, de Tijdelijke commissie advisering bezwaarschriften mijnbouwschade Groningen. Afwijkend van de reguliere bezwaarprocedure in het bestuursrecht was dat de bezwaaradviescommissie ambtshalve of op verzoek een deskundige aanwees die de bezwaarmaker bijstond.²⁰ De bezwaarmaker kon zijn zienswijze geven over de aangewezen deskundige. Was de bezwaaradviescommissie op grond daarvan van oordeel dat de deskundige niet voldeed aan eisen van kwaliteit of onafhankelijkheid, dan kon die een andere deskundige aanwijzen.

Tegen de beslissing op het bezwaar van de TCMG stond beroep open bij de bestuursrechter. In de procedure bij de rechtbank was de minister van Economische Zaken en Klimaat het verwerende bestuursorgaan. Tegen de uitspraak van de rechtbank stond hoger beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. In de procedure bij de bestuursrechter is, net als in de bezwaarprocedure, geen sprake van verplichte procesvertegenwoordiging maar wordt wel, anders dan in de bezwaarprocedure, griffierecht geheven. Als regel wordt de zaak ter zitting behandeld en doet de rechter schriftelijk uitspraak. Wint de burger de procedure, dan wordt het bestuursorgaan veroordeeld tot vergoeding van de kosten die hij heeft gemaakt. Andersom wordt een burger die de procedure verliest, niet veroordeeld in de kosten van het bestuursorgaan.

3.4 Het Instituut Mijnbouwschade Groningen

3.4.1 Inleiding

Op 1 juli 2020 is de Tijdelijke wet Groningen (TwG) in werking getreden. Op grond daarvan beslist het Instituut mijnbouwschade Groningen (IMG), een zelfstandig bestuursorgaan en opvolger van de TCMG, over schadeclaims betreffende mijnbouwschade in Groningen. De bevoegdheid van het IMG betreft, behalve fysieke schade, ook vermindering van de waarde van

¹⁸ Art 4. van het Protocol en de toelichting daarop.

¹⁹ Art. 7 lid 3 Protocol en paragraaf 6.5.3 van de toelichting.

²⁰ Art. 9 lid 3 van het Protocol. Geen deskundige wordt aangewezen als de zaak waarop het bezwaar betrekking heeft hier evident geen aanleiding voor geeft.

gebouwen en immateriële schade. De reactie op een bij het IMG ingediend verzoek om schadevergoeding is een besluit in de zin van de Awb, waartegen beroep bij de bestuursrechter openstaat.²¹

3.4.2 Besluitvorming

Procedure

Wie bevingsschade heeft vanwege aardgaswinning door de NAM, kan bij het IMG een verzoek om schadevergoeding doen. Uit artikel 1 TwG blijkt dat het gaat om ‘schade die is ontstaan door beweging van de bodem als gevolg van de aanleg of exploitatie van een mijnbouwwerk ten behoeve van het winnen van gas uit het Groningenveld of als gevolg van de gasopslag Norg’.

Het besluit dat het IMG op het schadeverzoek neemt is een beschikking,²² waarop de regels van titel 4.1 Awb van toepassing zijn. De TwG bevat een aantal regels over de aanvraagprocedure die daarvan een nadere invulling vormen. Het betreft met name de gegevens die de aanvrager bij zijn aanvraag moet overleggen. Artikel 4:2 lid 2 Awb bepaalt dat de aanvrager de gegevens en bescheiden verschaft die voor de beslissing op de aanvraag nodig zijn en waarover hij redelijkerwijs de beschikking kan krijgen. Artikel 11 lid 2 TwG bepaalt welke gegevens dat zijn, zoals de datum van het ontstaan van de schade, de vermoedelijke oorzaak en de aard en omvang ervan. Precisie wordt niet geëist. Het is voldoende dat de ‘vermoedelijke’ oorzaak van de schade wordt genoemd, er kan worden volstaan met ‘een inschatting’ van de ontstaansdatum, en bij het vermelden van aard en omvang van de schade is een beschrijving ‘naar eigen inzicht’ voldoende.

Vervolgens beoordeelt het IMG of aanspraak op schadevergoeding bestaat. Is de schade ontstaan door beweging van de bodem als gevolg van de aanleg of exploitatie van een mijnbouwwerk ten behoeve van het winnen van gas uit het Groningenveld of als gevolg van de gasopslag Norg, dan wordt die schade vergoed.²³ Bijzonder aan de TwG is dat een ruimhartige schadeafhandeling het uitgangspunt is.²⁴ Bijzonder aan de procedure die het IMG op grond van artikel 10 TwG volgt ter uitvoering van zijn taak is daarnaast dat – net als overigens in de procedure bij de voorganger van het IMG, de Tijdelijke commissie mijnbouwschade Groningen – de aanvrager invloed kan uitoefenen op de deskundige die door het IMG wordt ingeschakeld om ter beoordeling van de aanvraag onderzoek te doen naar de oorzaak en de omvang van de schade²⁵ en dat aan de aanvrager een zaakbegeleider (een onpartijdige begeleider van de aanvrager tijdens de behandeling van zijn aanvraag) wordt toegewezen.²⁶

Feitenvaststelling

De verantwoordelijkheid voor de vaststelling van de feiten ter beoordeling van de aanvraag ligt primair bij het IMG. Dat blijkt uit artikel 2 lid 6 TwG, waarin is bepaald dat het IMG zijn

²¹ Een betrokkene kan zich nog steeds tot de NAM te wenden om zijn schade vergoed te krijgen en, als hij niet tevreden is met de reactie van de NAM, zich tot de civiele rechter wenen. Zie art. 2 lid 4 TwG.

²² Art. 1:3 lid 2 Awb definieert een beschikking als een besluit dat niet van algemene strekking is.

²³ Zie de definitie van schade in art. 1 TwG en de taakomschrijving van het IMG in art. 2 TwG.

²⁴ Art. 10 lid 2 TWG.

²⁵ Art. 1.5 lid 2 en 3 Procedure en werkwijze van het Instituut Mijnbouwschade Groningen, zie: www.schadedoor-mijnbouw.nl/over-het-img/werkwijze

²⁶ Art. 1.4 Procedure en werkwijze van het Instituut Mijnbouwschade Groningen.

taken en bevoegdheden uitvoert met toepassing van de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek,²⁷ en daarnaast uit de ‘Procedure en werkwijze van het Instituut Mijnbouwschade Groningen’ die het IMG op grond van artikel 10 lid 1 TwG heeft vastgesteld.²⁸

De toepasselijkheid van de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek op de besluitvorming door het IMG betekent onder meer dat het IMG bij de beoordeling van aanvragen artikel 6:177a BW moet toepassen, voor zover die aanvragen onder de reikwijdte van die bepaling vallen. Artikel 6:177a BW bevat een bewijsvermoeden: schade aan gebouwen of werken in Groningen die redelijkerwijs bevingsschade door mijnbouwactiviteiten zou kunnen zijn, wordt vermoed daardoor te zijn veroorzaakt. Uit de jurisprudentie van de Hoge Raad en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State blijkt dat het praktisch gezien gaat om omkering van de bewijslast.²⁹ Dat betekent – kort gezegd – dat als iemand een aanvraag doet bij het IMG ter zake van schade die redelijkerwijs het gevolg zou kunnen zijn van mijnbouwactiviteiten, het IMG die moet vergoeden, tenzij het IMG kan bewijzen dat de schade niet het gevolg van mijnbouwactiviteiten is. Hoe gaat dat in de praktijk in z’n werk?

Uit de ‘Procedure en werkwijze van het Instituut Mijnbouwschade Groningen’ blijkt dat het IMG zich, uitzonderingen daargelaten, volledig verantwoordelijk acht voor een juiste vaststelling van de feiten ter beoordeling van schadeclaims. Zo bepaalt artikel 1.5 dat het IMG één of meer deskundigen kan benoemen om te adviseren over de op de aanvraag te nemen beslissing. Artikel 1.6 bepaalt dat slechts van het benoemen van een deskundige wordt afgezien als een deskundigenonderzoek niet nodig is om op de aanvraag te beslissen, of als het bestaan van schade niet aannemelijk is en de aanvrager onvoldoende heeft gesteld om de schade alsnog aannemelijk te maken. Uit de toelichting op artikel 1.6 blijkt dat als de schade een gebouw betreft dat in het ‘effectgebied’ ligt (het gebied in Groningen waarvan is vastgesteld dat aannemelijk is dat schade aan gebouwen veroorzaakt kan zijn door bevingen),³⁰ altijd een deskundige wordt benoemd. Ligt het bouwwerk niet in het effectgebied, dan wordt het niet aannemelijk geacht dat de schade is ontstaan door bevingen en wordt ook geen deskundige benoemd, tenzij de aanvrager aannemelijk maakt dat de schade door een beving zou kunnen zijn ontstaan.

De deskundige van het IMG moet vaststellen of de schade wel of niet door bevingen is ontstaan en zo ja, wat de hoogte van de schade is. Het criterium dat, blijkens het beleid van het IMG, door de deskundige wordt gehanteerd ter vaststelling van de schadeoorzaak, is dat de schade alleen dan niet voor vergoeding in aanmerking komt, als ‘de schadeoorzaak evident en aantoonbaar uitsluitend een andere is dan de bodembeweging als gevolg van de aanleg of exploitatie van een mijnbouwwerk’.³¹

Al met al ligt de drempel voor het IMG om, door het inschakelen van een deskundige, de verantwoordelijkheid van de feitenvaststelling naar zich toe te trekken, bijzonder laag. De drempel om te kunnen concluderen dat geen sprake is van bevingsschade, legt het IMG (door het beleid dat daartoe wordt gehanteerd) juist heel hoog.

²⁷ Een uitzondering op de toepasselijkheid van het BW betreft art. 6:178, aanhef en onderdeel c BW, waarin is bepaald dat geen aansprakelijkheid krachtens art. 6:175, 6:176 en 6:177 BW bestaat als de schade is veroorzaakt uitsluitend door voldoening aan een bevel of dwingend voorschrift van de overheid.

²⁸ Zie: www.schadedoormijnbouw.nl/over-het-img/werkwijze

²⁹ HR 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1278, ABRvS 24 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:374.

³⁰ Zie: <https://www.schadedoormijnbouw.nl/schade-gebouwen-objecten/schade-beoordelen/schade-en-geografische-afstand>

³¹ Zie: Panel van Deskundigen: advies over de toepassing van het bewijsvermoeden, online, via: www.schadedoormijnbouw.nl/over-het-img/documenten

Bezwaar en beroep

Omdat de reactie van het IMG op een verzoek om schadevergoeding een besluit is in de zin van de Awb, staat daartegen bezwaar open bij het IMG. Tegen de beslissing op een bezwaar van het IMG staat beroep open bij de Rechtbank Noord-Nederland, tegen een uitspraak van de rechtbank hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

3.5 Conclusie

De beschrijvingen in dit hoofdstuk laten zien dat vanaf 2012, toen de afhandeling van mijnbouwschade in Groningen nog bij de NAM lag, de procedures voor het behandelen van schadeclaims enkele keren zijn gewijzigd en dat door de tijd heen verschillende organisaties verantwoordelijk waren voor de behandeling van de claims. Die veranderingen en de daarmee samenhangende gewijzigde beoordelingskaders zijn ook relevant voor de behandeling van beroepszaken door de rechtbank waarover dit onderzoek gaat.

4 De procedure bij de rechtbank

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we op basis van gesprekken met betrokkenen in op de wijze waarop de rechtbank de behandeling van mijnbouwschadezaken heeft georganiseerd. Mijnbouwschadezaken zijn in de kern ‘normale’ bestuursrechtelijke zaken die worden behandeld door de afdeling bestuursrecht van de rechtbank Noord-Nederland, maar kennen ook een aantal bijzonderheden waarin ze zich van andere typen zaken onderscheiden. In dit hoofdstuk besteden we aandacht aan de organisatie, de planning, de specifieke expertise, de inzet van deskundigen en de financiering van mijnbouwschadezaken. Kortom, alle randvoorwaarden die nodig zijn om de mijnbouwschadezaken te kunnen behandelen. Vervolgens gaan we in op de ervaringen van de advocatuur en andere professionele rechtshulpverleners en de ervaringen met de overgang van het civiele recht naar het bestuursrecht. Ten slotte wordt ingegaan op de behandeling van mijnbouwschadezaken op de zitting en op de uitkomst van de procedures.

4.2 Organisatie van mijnbouwschadezaken

4.2.1 Planning van zaken

Rechtzoekenden met aardbevingsschade kunnen beroep instellen bij de rechtbank Noord-Nederland als zij het niet eens zijn met de beslissing van het IMG. Mijnbouwschadezaken vallen onder de algemene kamer van de afdeling bestuursrecht van de rechtbank Noord-Nederland die op grond van artikel 8, tweede lid, van bijlage 2 van de Algemene wet bestuursrecht bevoegd is mijnbouwschadezaken te behandelen. Nadat een beroepschrift is ingediend wordt een ontvangstbevestiging gestuurd aan de betrokkenen. De rechtbank maakt gebruik van standaardbrieven waarin de procedure aan de indiener van het beroep wordt uitgelegd. Na binnenkomst van het beroepschrift wordt een eerste check uitgevoerd door de administratie van de rechtbank waarbij gekeken wordt of het dossier compleet is. Daarna volgt een screening van het dossier op hoofdlijnen door de juridische ondersteuning. Als daarbij vragen of onduidelijkheden naar voren komen, kijkt een senior ondersteuner mee met het dossier. In deze fase wordt een tweetal belangrijke keuzes gemaakt: zo wordt bepaald of de zaak door een enkelvoudige of meervoudige kamer moet worden behandeld en hoeveel zittingstijd voor de zaak moet worden uitgetrokken. Zaken gaan naar een meervoudige kamer als er nieuwe rechtsvragen spelen, er grote financiële belangen met de zaak gemoeid zijn, wanneer de zaak

complex is of wanneer er media-aandacht is voor de zaak. Vervolgens wordt de zaak op zitting geagendeerd en bereidt de juridische ondersteuning de zaak voor. De voorbereiding verschilt in beginsel niet van de manier waarop 'normale' beroepszaken bij de afdeling bestuursrecht worden voorbereid. Een belangrijk verschil met normale beroepszaken is echter dat mijnbouwschadezaken geprioriteerd worden ten opzichte van andere beroepszaken. Die prioritering komt op twee manieren tot uitdrukking: er wordt naar gestreefd de zaken sneller op zitting te brengen, tien weken na indiening van het beroepschrift, en er wordt aanzienlijk meer tijd uitgetrokken voor de behandeling van de zaak op de zitting.

4.2.2 Prioritering van zaken

Het sneller op zitting plaatsen en de langere zittingstijd is een beleidsmatige keuze geweest van de rechtbank. Deze keuze gaat kan ten koste gaan van andere beroepszaken die daardoor langer moeten wachten. Het bestuur van de rechtbank heeft bewust voor deze prioritering gekozen vanwege de maatschappelijke urgentie en de grote individuele belangen van rechtzoekenden die vaak al langdurig in een geschil zijn verwickeld over hun schade.

Het uitgangspunt van de rechtbank is dat zaken tien tot twaalf weken na binnenkomst van het beroepschrift op een zitting worden geagendeerd en de gedingstukken uiterlijk vier weken van tevoren moeten worden ingediend. In de praktijk gebeurt dit lang niet altijd; de gedingstukken worden vaak pas kort voor de zitting ingediend bij de rechtbank.

Waarin de prioritering van mijnbouwschadezaken wel duidelijk tot uitdrukking komt, is de tijd die wordt uitgetrokken voor de behandeling van de zaak op de zitting. Veruit de meeste mijnbouwschadezaken gaan over fysieke schade. Deze zaken kosten de meeste tijd om te behandelen, maar ook de voorbereiding duurt langer. Voor deze zaken wordt voor een enkelvoudige zitting doorgaans 90 minuten uitgetrokken, waar voor een enkelvoudige zitting in het bestuursrecht doorgaans 45 minuten worden ingeruimd. Voor een zitting van de meervoudige kamer worden 120 minuten geroosterd, ruim meer dan gebruikelijk voor een normale beroepszaak in het bestuursrecht waarvoor doorgaans 60 minuten voor een zitting van de meervoudige kamer worden ingeruimd. Voor zaken over waardedaling worden 40 minuten uitgetrokken, voor zaken over immateriële schade 60 minuten, maar deze komen volgens gesprekspartners maar heel weinig voor. Deze zaken hebben doorgaans minder behandelingsduur nodig tijdens de zitting. Voor de voorbereiding van de zitting en het schrijven van de uitspraak is ook meer tijd beschikbaar dan bij andere bestuursrechtelijke zaken.

De langere behandelingsduur voor zaken over fysieke schade is nodig omdat vaak sprake is van veel schadeposten die bovendien gedetailleerd van aard kunnen zijn. Een andere reden voor de langere behandelingsduur zijn de emoties die vaak een rol spelen. In veel gevallen gaat het om gedupeerden die al jarenlang verwickeld zijn in een strijd met het IMG (en diens voorganger) en waarbij emoties inmiddels hoog kunnen zijn opgelopen. De rechtbank wil daar tijdens de zitting voldoende aandacht aan kunnen geven.

Er is bij zowel rechters als juridische ondersteuners consensus over de keuze die is gemaakt om mijnbouwschadezaken te prioriteren ten opzichte van andere zaken. Het maatschappelijke en individuele belang is dermate groot dat deze keuze te rechtvaardigen is. De rechtbank draagt hiermee volgens onze gesprekspartners bovendien naar de buitenwereld uit, dat zij belang hecht aan een procedure die recht doet aan de ernst en omvang van deze maatschappelijke kwestie.

4.2.3 Instroom en werkvoorraad van zaken

De instroom van zaken was in 2023 lager dan de jaren daarvoor. De verwachte instroom in 2023 was zo'n 200 zaken, maar bleef uiteindelijk steken op zo'n zestig procent van dat aantal. In mei 2023 zijn op initiatief van het IMG veel zaken 'on hold' gezet vanwege nieuwe regelingen omtrent gratis rechtsbijstand en de '€ 60.000-regeling' die het IMG introduceerde. Dit leidde tot veel aanhoudingsverzoeken van zowel het IMG als gedupeerden. Deze verzoeken werden aanvankelijk veelal gehonoreerd, maar na verloop van tijd is besloten de complexe zaken weer op zitting te plaatsen, al blijft dit volgens de gesprekspartners in sommige gevallen een lastige afweging. Niet alle zaken zijn 'on hold' gezet. Zittingen vonden nog steeds doorgang, maar in mindere mate. Met name de zaken over waardedaling en immateriële schade zijn op zitting behandeld.

Bij de planning voor 2024 baseert de rechtbank zich op het zaaksaanbod en zaakverloop van voorgaande jaren. De prognose voor 2024 is zo'n 200 ingediende beroepschriften, waarvan er naar verwachting 100 op zitting zullen worden behandeld. Dat komt omdat veel zaken voorafgaand aan de zitting worden ingetrokken. Volgens de gesprekspartners komt dit met name omdat het IMG in veel gevallen (pas) bereid is te bemiddelen nadat een zaak op zitting is geplaatst. In 2024 zijn er tot en met 31 juli 88 zaken binnengekomen.

4.2.4 Personele inzet

Het aantal rechters dat mijnbouwschadezaken behandelt wisselde in de loop van de tijd. In 2022 waren er meer dan vijf rechters die mijnbouwschadezaken behandelden, in 2023 betrof het vier rechters, waarbij aanvullend een beroep kon worden gedaan op twee rechter-plaatsvervangers. Er is bewust voor gekozen zowel rechters met een civiele als met een bestuursrechtelijke achtergrond te betrekken bij mijnbouwschadezaken. Wat betreft de juridische ondersteuning werd in voorgaande jaren een aantal medewerkers toebedeeld aan fysieke schadezaken terwijl de andere ondersteuners alleen de waardedalingen en immateriële schadezaken deden. Omdat het aantal zaken over waardedaling en immateriële schade is afgenomen doen de juridische ondersteuners nu alle typen zaken. In 2022 waren 14 gerechtsjuristen inzetbaar voor mijnbouwschadezaken. In 2023 waren dat er 12.

4.2.5 Vakgroep mijnbouwschade

Voor veel rechters en juridisch ondersteuners was mijnbouwschade aanvankelijk een nieuw rechtsgebied. Dat betekende dat kennis en expertise op dit specifieke terrein moesten worden opgebouwd en medewerkers moesten worden opgeleid. Om de kennisopbouw en kennisuitwisseling te borgen is de vakgroep mijnbouwschade in het leven geroepen. Hierin zitten alle rechters en juridisch medewerkers die zich met mijnbouwschadezaken bezighouden. In de periode tot 2022 was er heel beperkt overleg; er waren weinig ontwikkelingen en er was niet veel te bespreken. In 2022 is de frequentie van het overleg verhoogd naar een korte wekelijkse bespreking. Het vakgroepoverleg vindt inmiddels nog eens per maand plaats waarbij alle relevante uitspraken en ontwikkelingen worden doorgenomen. Dit overleg wordt door gesprekspartners als zeer prettig en nuttig ervaren. De kwaliteit van het overleg is volgens gesprekspartners in de loop van de tijd toegenomen, met name door de actieve rol van de voorzitter van het overleg.

4.2.6 Overleg met het IMG en advocatuur

Om de continuïteit van de behandeling van mijnbouwschadezaken te borgen is er periodiek overleg tussen het IMG, de rechtbank en een vertegenwoordiging van de advocatuur. Dit overleg is niet bedoeld om casuïstiek te bespreken, maar gaat vooral over de planning van zaken.

Het IMG heeft dit overleg geïnitieerd omdat er behoefte was om het volume en de instroom van zaken op elkaar af te stemmen. Het overleg geeft het IMG de gelegenheid om de rechtbank te informeren over de verwachte instroom van zaken en om met de rechtbank af te stemmen wanneer bijvoorbeeld verweerschriften moeten worden ingediend.

4.3 Inschakelen van deskundigen

De rechter kan, als hem dat noodzakelijk lijkt 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). In mijnbouwschadezaken kan de rechtbank, indien dat nodig wordt geacht, een deskundige inschakelen, bijvoorbeeld via de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak (StAB). Als de StAB wordt ingeschakeld in mijnbouwschadezaken betreft het de vraag of er een uitsluitende andere oorzaak is aan te wijzen voor schade dan de gevolgen van aardbevingen. De StAB wordt gevraagd een analyse te geven van de feitelijke situatie ter plaatse. Hiervoor is meestal specialistisch onderzoek nodig waarbij de StAB regelmatig bijzondere expertise of materieel moet inhuren, bijvoorbeeld voor druksterktemetingen, betonboringen, dieptesonderingen en het ontgraven van funderingen.

Er is geen vast stramien of beleid in welke gevallen een deskundige wordt ingeschakeld. Als de rechter het echt niet weet, dan kan een externe deskundige nuttig zijn, geven gesprekspartners aan. Het hangt daarbij van de aard van de zaak af of een externe deskundige wordt ingeschakeld. Rechters hebben volledige vrijheid in welke zaken zij het nodig achten een externe deskundige in te schakelen. Wat door verschillende gesprekspartners binnen de rechtbank en de advocatuur als problematisch wordt gezien, is dat het voor zowel eisende partijen als de rechtbank lastig is geworden om nog gekwalificeerde deskundigen te vinden. Dat komt doordat het IMG inmiddels vrijwel alle expertise op dit terrein in Nederland heeft gecontracteerd. Dat heeft ertoe geleid dat als de StAB wordt ingeschakeld, men daar ook Belgische deskundigen inschakelt.

4.4 Financiering van mijnbouwschadezaken

In deze paragraaf besteden we aandacht aan de wijze waarop de behandeling van mijnbouwschadezaken wordt bekostigd. De Rechtspraak krijgt vanuit het Rijk jaarlijks deels per zaak en deels lumpsum betaald. De hoogte van het bedrag per zaak hangt af van het type zaak. Sommige zaken vragen meer tijd – en dus geld – dan andere. Het totale bedrag hangt af van het aantal en type zaken. Hierover maakt de Rechtspraak jaarlijks afspraken met het ministerie van Justitie en Veiligheid op basis van de verwachte instroom van zaken. Vervolgens wordt binnen de rechtspraak verder gedifferentieerd per type zaak. De Raad voor de rechtspraak maakt met de rechtbanken afspraken over de interne tarieven (met bijbehorende codes) die gerekend worden voor de verschillende typen zaken. Een mijnbouwschadezaak heeft geen eigen code, maar valt onder de bestuursrechtelijke codes 405 (enkelvoudig), 406 (meervoudig) of 499 (overige afdoening). Voor een zaak die door een meervoudige kamer wordt behandeld, ontvangt de rechtbank een hogere vergoeding dan voor een zaak van de enkelvoudige kamer.

Omdat mijnbouwschadezaken relatief veel tijd vragen, ontvangt de rechtbank Noord-Nederland daarvoor extra middelen van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK). Die vergoeding is substantieel: in 2023 was van het totaal beschikbare budget voor mijnbouwschadezaken 71 procent afkomstig van het ministerie van EZK. Het bedrag dat door EZK wordt

betaald komt tot stand op basis van het aantal zaken plus de extra behandelingsduur plus de gemiddelde zaakswaarde (405/406/499) van mijnbouwschadezaken. De vergoeding is gebaseerd op een vooraf door de rechtbank gemaakte inschatting van de tijdsbesteding voor mijnbouwschadezaken. Alle kosten die gepaard gaan met het behandelen van mijnbouwschadezaken worden door het ministerie van EZK vergoed. De vergoeding wordt achteraf ineens betaald via de Raad voor de rechtspraak als aanvullende bijdrage. Er vindt geen nacalculatie plaats voor de tijdsbesteding aan mijnbouwschadezaken, wel op basis van het aantal zaken.

In 2021 ging het om een vergoeding vanuit het ministerie van EZK van € 500.000, in 2022 was dat € 1,2 miljoen en in 2023 was dat € 422.842,60. Ter indicatie staan de vergoedingen over 2023 in onderstaande tabel weergegeven.

TABEL 4.1 VERGOEDING VAN RVR EN VERGOEDING VAN EZK VOOR MIJNBOWSCHADEZAKEN IN 2023

| | <i>Uitstroom in aantal zaken</i> | <i>Vergoeding per zaak binnen de rechtbank</i> | <i>Budget voor deze zaken binnen de rechtspraak</i> | <i>Extra vergoeding van EZK voor mijnbouw-schade zaken</i> | <i>Totaalbudget mijnbouwschade- zaken</i> |
|----------------------------------|--|--|---|--|---|
| Einduitspraak bodemzaak EK (405) | 70 | € 2.048,11 | € 143.367,60 | | |
| Einduitspraak bodemzaak MK (406) | 7 | € 6.799,34 | € 47.595,40 | | |
| Overige afdoening (499) | 144 | € 282,19 | € 40.635,62 | | |
| Totaal | 221 | | € 231.598,61 | € 422.842,60 | € 654.441,21 |
| Verdeling totale opbrengsten | | | 35% | 65% | 100% |

Voor de behandeling van mijnbouwschadezaken wordt meer tijd uitgetrokken. Dit brengt dus hogere personele kosten met zich mee. Omdat de hoogte van de vergoeding is gekoppeld aan de wijze van afdoening pakt dit nadelig uit voor de rechtbank wanneer een zaak kort voor de zitting wordt ingetrokken; de medewerkers hebben dan immers al veel tijd aan de zaak besteed waar geen hogere vergoeding tegenover staat. De rechtbank heeft geen inzicht of de vergoedingen voor mijnbouwschadezaken voldoende zijn. Binnen de rechtbank wordt namelijk geen tijd geschreven. Desalniettemin is er, gelet op de relatief ruime middelen waarover de rechtbank beschikt voor de afdoening van mijnbouwschadezaken, in ieder geval ruim voldoende budget voor het desgewenst organiseren van een onderzoek ter plaatse (art. 8:50 Awb). Voor het inschakelen van een deskundige (art. 8:47 Awb) maakt dit niet uit omdat die inzet één op één als gerechtskosten wordt vergoed aan de rechtbank. Er lijkt dus geen budgettaire reden te zijn om hiermee terughoudend om te gaan.

4.5 Ervaringen van procesvertegenwoordigers

In deze paragraaf komen de ervaringen en het oordeel van procesvertegenwoordigers die zijn betrokken bij mijnbouwschadezaken aan de orde. We hebben gesproken met vier advocaten en een rechtshulpverlener van een rechtsbijstandsverzekeraar die veel ervaring hebben met mijnbouwschadezaken, alsmede met twee juristen van het IMG en een advocaat die het IMG als procesvertegenwoordiger in procedures bij de rechtbank heeft bijgestaan.

4.5.1 Beeld van de cliënten

Uit de gesprekken met de rechtshulpverleners komt een beeld naar voren van cliënten die vaak murw geslagen zijn door de veelal langslpende procedures. Er wordt gewezen op uitzonderingen, cliënten die uit opportunistische overwegingen 'een kansje willen wagen' bij de rechtbank, maar veelal gaat om het cliënten bij wie emotie en frustratie een voorname rol

spelen. Een rechtshulpverlener geeft hierover aan dat het veel cliënten niet eens om het geld gaat, maar vooral om erkenning en gehoord willen worden. De procedures waarin cliënten verwickeld zijn, slepen vaak al lang. Dat doet iets met de proceshouding van cliënten, vertelt een van de rechtshulpverleners: ‘Het wordt daardoor steeds moeilijker om gedupeerden uit de vechtmodus te krijgen.’

4.5.2 Snelheid en prioritering

Uit de gesprekken komt een wisselend beeld naar voren van wat de gesprekspartners merken van de prioriteit die er door de rechtbank aan mijnbouwschadezaken wordt gegeven. Wat betreft het sneller op zitting plaatsen lopen de ervaringen uiteen. Een aantal geïnterviewden geeft aan duidelijk te merken dat zaken eerder op zitting komen dan andere typen beroepszaken, terwijl anderen geen duidelijk verschil merken. Datzelfde geldt voor de tijd die wordt uitgetrokken voor de behandeling van de zaak op de zitting. Een aantal gesprekspartners vertelt tevreden te zijn met de langere zittingsduur die beschikbaar is. Op die manier kan er voldoende aandacht worden gegeven aan de emoties van de gedupeerde. De gesprekspartners hebben over het algemeen begrip voor het beleid van de rechtbank om mijnbouwschadezaken te prioriteren ten opzichte van de overige beroepszaken.

4.5.3 Beleid van het IMG bij beroep

De juristen van het IMG zeggen over de proceshouding van het IMG dat men op zoek is naar een zo goed mogelijk besluit. Dat betekent dat als er nieuwe informatie is, die wordt meegenomen voorafgaand aan het beroep. De procesvertegenwoordiger van het IMG vertelt dat bij het IMG niet de capaciteit is om in elke zaak vooruit te werken. Een verweerschrift, door de procesvertegenwoordigers aangeduid als toelichting, wordt pas ingediend als de zaak op zitting wordt gepland. Een aankondiging van de zitting drie weken van tevoren is te kort voor het IMG. Het risico bestaat dan dat het verweerschrift er pas elf dagen voor de zitting is. Om het IMG tegemoet te komen heeft de rechtbank de termijn van aankondiging van de zitting verlengd van drie naar zes weken. Na het bekend worden van de zittingsdatum wordt de zaak intern bekeken. Als in bezwaar niet de best mogelijke beslissing is genomen, gebeurt dat alsnog. Dat kan een wijzigingsbesluit zijn, of contact met de appellante om te kijken of een minnelijke oplossing mogelijk is. Al met al zijn er drie smaken: vasthouden aan het bestreden besluit, het bestreden besluit wijzigen of gaan praten met de rechtzoekende. Die laatste optie is aan de orde als bijvoorbeeld voor 35 van 40 schades geldt dat niet de juiste beslissing is genomen, de tweede optie (een gewijzigd besluit) als bijvoorbeeld in 4 van de 40 schades een onjuiste beslissing is genomen.

4.5.4 Inschakelen van deskundigen

Alle rechtshulpverleners geven aan dat het inschakelen van een deskundige noodzakelijk is om kans te kunnen maken op een positieve uitkomst van de procedure. Tegelijkertijd is het vinden van goede deskundigen steeds lastiger geworden, zo geven zij aan. Dit komt omdat een aanzienlijk deel van de deskundigen uitsluitend voor het IMG werkt of dat in het verleden heeft gedaan. Zij kunnen dan niet meer in opdracht van gedupeerden deskundigenadvies geven. Dit wordt door gesprekspartners als een knelpunt ervaren.

4.5.5 Oordeel over de afdoening van mijnbouwschadezaken

De kern van de zaak betreft volgens rechtshulpverleners het deskundigenbewijs en hoe dat onder het regime van het bestuursrecht wordt beoordeeld door de rechter. Daarover worden in de gesprekken verschillende opmerkingen gemaakt. De meeste rechtshulpverleners zien een verschil in behandeling tussen de beginjaren en nu. Men heeft het gevoel dat er inmiddels

meer vorderingen van gedupeerden worden toegewezen, al wisselen de ervaringen tussen gesprekspartners. De wijze waarop met het deskundigenbewijs wordt omgegaan en hoe de rechter zich opstelt richting het IMG is gaandeweg wat veranderd, al zien de rechtshulpverleners wel verschillen tussen rechters wat betreft inhoudelijke wijze van behandelen. Waar zij positief over zijn, is dat deskundigenrapportages van het IMG niet altijd meer ‘voor waar worden aangenomen’, zoals – aldus sommige rechtshulpverleners – in het bestuursrecht niet ongebruikelijk is. Er worden in toenemende mate kritische vragen over gesteld. Dat juichen zij toe. Zo wordt het IMG vaker kritisch bevraagd wanneer in de verschillende deskundigenrapportages steeds andere oorzaken voor de schade worden aangevoerd. Rechtshulpverleners benadrukken dat de rechter oog moet houden voor de ongelijkheid tussen partijen; het IMG heeft in verhouding tot de gedupeerde veel meer expertise en veel meer mogelijkheden voor het inschakelen van deskundigen ter onderbouwing van het standpunt over de schadeoorzaak. Dat blijkt ook uit het feit dat vaak meerdere deskundigen betrokken zijn bij dezelfde procedure.

Een deel van de rechtshulpverleners vindt dat gedupeerden beter af zijn in het bestuursrecht dan het civiele recht. Dat zit vooral in het feit dat de termijnen in het bestuursrecht veel korter zijn dan in het civiele recht. Andere rechtshulpverleners menen juist dat het civiele recht gedupeerden meer soelaas biedt omdat in het civiele recht de deskundigenrapportages in beginsel gelijkelijk beoordeeld worden, terwijl de rechter in het bestuursrecht eerder lijkt af te gaan op de deskundige van het bestuursorgaan. Dat neemt niet weg dat de meeste rechtshulpverleners denken dat het voor de uitkomst weinig verschil zou maken in welke procedure (bestuurs of civiel) de zaak wordt behandeld.

4.5.6 Finaal beslechten

In sommige gevallen probeert de rechter tijdens de zitting de zaak finaal te beslechten, bijvoorbeeld door aan te sturen op een schikking of onderling overleg tussen partijen. Gesprekspartners zijn overwegend positief als de rechter hierop aanstuurt. Dit gebeurt tegenwoordig ook meer dan voorheen, al is het eerder uitzondering dan regel dat zo’n overleg resultaat heeft. Verschillende rechtshulpverleners menen dat de rechter het in meer gevallen zou moeten proberen. Dat zou bijvoorbeeld kunnen door een derde onafhankelijke deskundige naar de schade te laten kijken. Ook kan de rechter er op aansturen dat de deskundigen nog eens met elkaar in gesprek gaan.

4.5.7 Kosten-baten

Wat ten slotte opvalt is dat een aantal gesprekspartners zich uitlaat over het feit dat er soms geprocedeerd wordt over kleine bedragen. De kosten waarover het in sommige geschillen gaat, staan niet in verhouding tot de kosten die alle betrokkenen, de rechtbank inbegrepen, moeten maken voor de behandeling van de zaak.

De procesvertegenwoordiger van het IMG met wie we spraken, noemde nog een heel ander kosten-batenprobleem dat in mijnbouwschadeprocedures aan de orde is. Vanwege de massaliteit van besluitvorming doen zich daar in heel veel zaken vergelijkbare rechtsvragen voor. Het is dan van belang dat op zo kort mogelijke termijn rechtsvorming door de rechter plaatsvindt, zodat in zo veel mogelijk toekomstige zaken daarvan kan worden geprofiteerd. Een inherent manco van het bestuursrechtelijke systeem bij massale besluitvorming is dat als een prejudiciële procedure bij de hoogste rechter wordt gevoerd, de beslissing altijd later komt dan gewenst, omdat de procedure een vraag betreft waarover het betreffende bestuursorgaan (in dit geval: het IMG) in heel veel zaken al beslissingen heeft genomen die voor het

overgrote deel formele rechtskracht hebben. Eigenlijk is dus een andersoortige procedure nodig, waarin het voor *bestuursorganen* mogelijk is prejudiciële vragen te stellen, zodat zo veel mogelijk toekomstige besluiten kunnen profiteren van de rechtsvormende beslissing van de hoogste rechter en daar minder geschillen over ontstaan die bij de rechter terecht komen.

4.6 Observaties tijdens zittingen

Om uit eerste hand een beeld te krijgen van de wijze waarop zittingen over mijnbouwschadezaken bij de Rechtbank Noord-Nederland verlopen, hebben we in de periode januari-april 2024 vijf zittingen bijgewoond. Deze observatieperiode is niet generaliseerbaar naar de volledige periode waarin mijnbouwschade zaken worden afgehandeld door de bestuursrechter, maar geeft wel een goed beeld van de behandelingswijze op dit moment. Van de vijf geobserveerde zittingen betroffen drie zittingen een enkelvoudige kamer en twee een meervoudige kamer. Tijdens de vijf geobserveerde zittingen zijn in totaal zeven zaken aan de orde geweest. Bij het observeren van de zittingen hebben we gebruik gemaakt van een observatieschema. In dit hoofdstuk beschrijven we aan de hand van de punten uit dit observatieschema het verloop van de zitting, met bijzondere aandacht voor procedurele rechtvaardigheid.

4.6.1 Aanwezigheid van partijen ter zitting

Bij zes van de zeven zaken die tijdens de zittingen werden behandeld, was de eisende partij aanwezig. De verweerder – in alle zaken het IMG – was bij alle zaken aanwezig. Veelal kwamen de eisers met een gemachtigde. In twee van de zaken had eiser een advocaat meegenomen en in drie van de zaken was er namens de eiser ook een deskundige aanwezig. Bij twee zaken werden de eisers bijgestaan door twee gemachtigde familieleden. Het IMG had in alle geobserveerde zaken ten minste een deskundige meegenomen, in een aantal zaken was sprake van meerdere deskundigen. Ook was er in bijna alle zaken een advocaat namens het IMG aanwezig, en veelal daarnaast een jurist van het IMG. In geen van de zaken was er meer dan één advocaat namens het IMG aanwezig.

4.6.2 Het verloop van de zitting

De start van de zitting

Bij elk van de zeven geobserveerde zaken gaf de rechter bij de start van de zitting een korte samenvatting van de inhoud van de zaak die werd besproken en van de vragen die tijdens de zitting centraal staan. Bij vijf van de zeven introduceerde de rechter ook zichzelf en – bij een meervoudige kamer – zijn collega-rechters. Aan het begin van de zitting werd er vrijwel altijd ook door de rechter aangegeven hoe de zitting zou verlopen. Soms kregen partijen de gelegenheid om daarop te reageren dan wel verduidelijking te vragen over het verloop van de zitting.

Behandeling van de zaak ter zitting

Tijdens alle geobserveerde zittingen communiceerden de rechter(s) naar het oordeel van onderzoekers op voor partijen begrijpelijke wijze. Lastige begrippen werden veelal door de rechter toegelicht en aan met name de eisende partij werd verschillende keren gevraagd of alles zo duidelijk was. Daarnaast vroegen alle rechters kritisch door als het IMG lastig te volgen juridische betogen hield. De rechters pelden dan het betoog af en vroegen om verduidelijking aan het IMG.

In alle geobserveerde zaken kregen partijen voldoende gelegenheid om hun standpunt toe te lichten. De eiser en diens eventuele gemachtigde(n) kregen de mogelijkheid een pleidooi te houden en de voor hen belangrijke punten naar voren te brengen. Ook het IMG kreeg in alle zaken de gelegenheid zijn kant van het verhaal te belichten. Na deze pleidooien verschoof het zwaartepunt in alle zaken naar de rechter die vragen stelde aan de partijen. Uiteindelijk stond bij alle zaken vooral het vragenstellen door de rechter en het daarop reageren door partijen centraal in de zaakbehandeling. Zowel de eiser als het IMG kregen voldoende ruimte om te reageren op de vragen van de rechter en ook om op elkaars antwoorden te reflecteren.

In geen van de geobserveerde zaken werd door de rechter bij aanvang van of tijdens de zitting het juridische beoordelingskader toegelicht. Ook besprak geen van de rechters nadrukkelijk met de beide partijen wat hun bewijspositie was in de zaak. Een van de rechters hintte er tijdens een zitting wel een aantal keer op dat het IMG met meer bewijs moest komen. Ook liet een van de rechters zich tijdens de zitting uit over de complexiteit van de zaak in het licht van het bewijsvermoeden. De rechter stelde:

‘Kijkend naar het bewijsvermoeden in deze zaak is het allemaal niet zo complex volgens mij. Kunnen jullie in beraad over de hoogte van de schades en de kosten voor herstel? Denken jullie daar samen uit te kunnen komen? Als ik jullie mag adviseren: ga met elkaar in gesprek en probeer eruit te komen.’

In het bovengenoemde citaat valt op dat de betreffende rechter er op aanstuurde dat de eiser en het IMG samen tot overeenstemming zouden komen over de door het IMG te vergoeden kosten van herstel. De rechter spreekt in het citaat wel uit dat sprake is van aardbevingschade, maar vraagt het IMG en de eiser over de hoogte van de vergoeding in gesprek te gaan. Dit was in meerdere van de door ons geobserveerde zaken het geval. Tijdens de zitting informeerde de rechter dan of de eiser en het IMG bereid waren in overleg te treden om er samen uit te komen. Dat resulteerde er dan in dat het onderzoek werd geschorst en partijen samen om tafel zouden gaan. Naar aanleiding daarvan zou de rechter dan op een later moment tot een uitspraak komen. De reden voor het doen van een poging om partijen tot overeenstemming te laten komen in de door ons geobserveerde zaken was name dat de rechter daarin een praktische manier zag om voor beide partijen een punt achter de zaak te kunnen zetten. In twee zaken werd dit als volgt verwoord:

‘Wees vooral praktisch, je wilt van deze zaak af zijn. Zullen we schorsen en de deskundige laten beoordelen wat de hoogte van de schade en de kosten van de herstelwerkzaamheden zijn?’

‘Kunnen jullie niet samen de gang op om daar ter plekke zo’n test te maken zonder dat meneer zijn gegevens hoeft vast te leggen? Ik zou even naar een praktische insteek voor deze zaak zoeken. Doe het nou even samen! Dan wordt er recht gedaan aan deze zaak en zijn we er van af.’

Het einde van de zitting

Bij alle geobserveerde zaken heeft de zitting een duidelijk einde. De rechter vraagt in alle zaken aan de partijen of zij alles hebben kunnen zeggen wat zij wilden zeggen en of alle relevante gezichtspunten aan bod zijn gekomen. In de zaken waarin door de rechtbank een uitspraak zal worden gedaan, licht de rechter aan het einde helder toe wat het vervolg zal zijn en dat er in

principe binnen zes weken een uitspraak gedaan zal worden. In de meeste geobserveerde zaken vroeg de rechter daarna of alles verder duidelijk was.

4.6.3 Aspecten van procedurele rechtvaardigheid

We hebben tijdens de observaties vanuit verschillende aspecten van procedurele rechtvaardigheid gekeken naar de werkwijze en de houding van de rechter(s) tijdens de betreffende zittingen. Voor elk van de aspecten zal hieronder onze algemene indruk worden besproken.

Informatie

Met het aspect informatie wordt bedoeld dat de rechter aan het begin en tijdens de zitting partijen informeert over wat zij kunnen verwachten en hoe de procedure zal verlopen. Zoals in de vorige paragraaf al werd aangegeven, was dit bij de door ons geobserveerde zaken het geval. De rechter gaf een toelichting op het verloop en de indeling van de zitting en informeerde bij de partijen of dit voor hen duidelijk was. We beoordelen dit aspect van de procedurele rechtvaardigheid dan ook als goed.

Voice

Het aspect *voice* houdt in dat er voor alle bij een zaak betrokken partijen ruimte is om hun inbreng te leveren en dat zij dit ook zo ervaren. Ze mogen hun stem laten horen en die wordt naar hun gevoel ook gehoord. Ook dit aspect beoordelen we als goed. Tijdens de geobserveerde zittingen was er voor alle partijen voldoende ruimte om hun standpunten naar voren te brengen. De rechters luisterden zichtbaar naar wat er door de partijen werd gezegd. Af en toe werd dit ook (non)verbaal door de rechters aangegeven. Door op verschillende momenten te informeren of partijen nog behoefte hadden om op elkaar te reageren, straalden de rechters naar ons oordeel uit dat partijen daartoe de ruimte hadden.

Respect

Met het aspect respect wordt bedoeld op de mate waarin de rechter een respectvolle houding aanneemt tijdens de zitting en partijen zodanig bejegend. De rechters gingen tijdens de geobserveerde zittingen op respectvolle wijze om met de aanwezige partijen. Er werd oogcontact gemaakt met de aanwezigen en de rechters straalden in hun woordgebruik respect uit. Ook werden personen die aan het woord waren niet zomaar afgekapt. Gebeurde dat wel, dan was de reden dat diegene een punt naar voren bracht waarvan de rechter al eerder had aangegeven dat dit in het licht van de behandelde zaak niet relevant was. Dit afkappen gebeurde, zoals onderstaande passage illustreert, op respectvolle wijze.

Eiser: 'Mag ik nog wat zeggen?' De rechter: 'Alleen als het over dit punt gaat, we gaan geen andere zaken meer oprakelen. We gaan hier proberen een punt achter te zetten.' Eiser komt toch weer met allerlei randzaken op de proppen. De rechter onderbreekt hem en geeft aan dat dit nu niet ter zake doet en dat dit niet bijdraagt aan een oplossing.

Onpartijdigheid

Onpartijdigheid houdt in dat de rechter uitstraalt en uitdraagt onpartijdig te zijn door beide partijen gelijkwaardig te behandelen. Ook aan dit aspect werd naar ons oordeel tijdens de geobserveerde zittingen voldaan. De betrokken rechters gaven de eiser en het IMG evenveel ruimte om hun verhaal te doen en behandelden beide partijen op dezelfde wijze. Zowel eisers als het IMG werden door de rechter bevraagd op de juistheid van hetgeen ze naar voren brachten. Met name als de indruk ontstond dat een eiser een standpunt goed had onderbouwd en

het IMG met een wankel redenering kwam, vroegen rechters kritisch door. Onderstaande opmerking van een van de rechters richting het IMG illustreert dit.

‘U heeft drie rapporten laten opstellen, waarin drie keer een andere oorzaak wordt gegeven voor de schade. Dat maakt de weerlegging van het bewijsvermoeden er niet bepaald sterker op.’

Deskundigheid

Met het aspect deskundigheid wordt bedoeld dat de rechter laat blijken dat hij op de hoogte is van de inhoud van de zaak en de relevante vragen en feiten. Naar ons oordeel was dit bij de geobserveerde zaken zeker het geval. Alle rechters gaven aan het begin van de zaakbehandeling ter zitting een samenvatting van het dossier waarbij de relevante vragen en feiten op tafel kwamen. Gedurende de zitting verwezen de rechters naar de inhoud van het dossier. Met de vragen die de rechters stelden, gaven ze er blijk van op de hoogte te zijn van de inhoud van het dossier en de relevante vragen en gezichtspunten te kennen om tot een oordeel te kunnen komen. De geobserveerde rechters hadden veel kennis van de wijze waarop mijnbouwschade kan worden vastgesteld.

Al met al komen we tot de conclusie dat de geobserveerde zaken goed scoren op de verschillende aspecten van procedurele rechtvaardigheid en dat de rechters zich actief inzetten om dit te bereiken.

5 De behandeling en uitkomst van mijnbouwschadezaken: een kwantitatief beeld

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we een beeld van de wijze van behandeling en de uitkomst van procedures over mijnbouwschade door de bestuursrechter bij de rechtbank Noord-Nederland. We baseren ons daarbij op verschillende bronnen. In de eerste plaats hebben we van de rechtbank verschillende overzichten gekregen van de uitkomsten van alle bestuursrechtelijke zaken tussen 2020-2023. Daarin wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende categorieën zaken, waaronder mijnbouwschadezaken. Ook hebben we van de rechtbank een excelbestand gekregen waarin van alle zaken die in een uitspraak hebben geresulteerd, staat vermeld op welke datum beroep is ingesteld en uitspraak is gedaan. Daarnaast hebben we, aan de hand van alle op rechtspraak.nl gepubliceerde uitspraken van de rechtbank over mijnbouwschade, geïnventariseerd hoe die zijn behandeld en tot welke uitspraak die hebben geleid.³² Ten slotte hebben we, met gebruikmaking van de interne databank van uitspraken van de rechtbank, *Porta Iuris*, een beperkt aantal gegevens verzameld over andere categorieën bestuursrechtelijke zaken van de rechtbank Noord-Nederland, ter vergelijking met die over de behandeling van mijnbouwschadezaken.

Door de informatie die we hebben verzameld, kunnen we een beeld geven van behandeling en de uitkomst van procedures over mijnbouwschade en ook – zij het beperkt – een vergelijking maken tussen de behandeling van mijnbouwschadezaken en andere bestuursrechtelijke zaken door de rechtbank.

³² Opmerking verdient dat lang niet alle bestuursrechtelijke procedures over mijnbouwschade in een uitspraak resulteren en tevens dat niet elke uitspraak gepubliceerd wordt. In een aantal gevallen wordt beroep tegen besluiten van IMG ingetrokken (al dan niet op of na een zitting, en al dan niet nadat partijen tot overeenstemming zijn gekomen); van een uitspraak is dan uiteraard geen sprake. Daarnaast geldt dat niet alle uitspraken van rechters worden gepubliceerd, zij het dat voor mijnbouwschadezaken als publicatiebeleid geldt dat alle uitspraken van zaken die bij de rechtbank op een zitting zijn behandeld (of waarin een zitting, na toestemming van partijen ex art. 8:57 Awb, achterwege is gebleven) op rechtspraak.nl worden geplaatst.

In de paragrafen 5.2, 5.3 en 5.4 beschrijven we wat uit de door ons op rechtspraak.nl verzamelde uitspraken valt op te maken over het verloop en de uitkomst van procedures over mijnbouwschadezaken bij de rechtbank Noord-Nederland. In paragraaf 5.5 gaan we in op de informatie uit het overzicht van de uitkomsten van alle bestuursrechtelijke zaken bij de rechtbank in de periode 2020-2023. We sluiten in paragraaf 5.6 af met een korte conclusie.

5.2 Uitspraken als informatiebron

Uit uitspraken over mijnbouwschade kan onder meer over de volgende aspecten van de behandeling van die zaken informatie worden verkregen:

1. Aantal zaken dat in de periode 2020-2023 is binnengekomen en aantal uitspraken dat in die periode is gedaan
2. De aard van het geschil
 - Het betreft zowel de aard van de schade (fysiek, immaterieel, waardedaling etc.) als de hoogte van het schadebedrag.
3. De wijze van behandeling, door een enkelvoudige of meervoudige kamer
4. De mate waarin de bestuursrechter een of meer van zijn bevoegdheden in het kader van het vooronderzoek gebruikt, dan wel of het onderzoek na de zitting is voortgezet
 - Te denken valt aan de bevoegdheid ex art. 8:47 Awb om een deskundige te benoemen en aan de bevoegdheid van de bestuursrechter om het vooronderzoek ex art. 8:64/8:68 Awb te hervatten of de om bestuurlijke lus ex art. 8:51a Awb toe te passen.
5. De mate waarin zaken ter zitting zijn behandeld
6. De aanwezigheid van partijen, gemachtigden en deskundigen ter zitting
7. De beslissing van de rechter
 - Het betreft zowel de vraag of de rechter zich onbevoegd verklaart, dan wel het beroep niet-ontvankelijk, ongegrond of gegrond verklaart, als ook de vraag (als het beroep gegrond is en het besluit wordt vernietigd) of de rechter gebruikmaakt van zijn bevoegdheid de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand te laten of zelf in de zaak te voorzien.
8. De doorlooptijden van de procedure
 - Het betreft de vraag hoe lang de procedure bij de rechtbank heeft geduurd en de vraag hoe veel tijd er ligt tussen de zitting en de uitspraak.

In de volgende paragraaf komen al deze aspecten aan de orde. We gaan in op de vraag hoe de mijnbouwschadezaken ‘scoren’ op de acht hiervoor genoemde punten en in hoeverre sprake is van mogelijke verbanden tussen de verschillende variabelen (zoals: zijn er verschillen in de uitkomst van het beroep tussen de verschillende jaren waaruit de uitspraken afkomstig zijn? en: hebben eisers die worden bijgestaan door een professionele rechtshulpverlener een grotere kans op winst?) Daarna kijken we in paragraaf 5.4 op een meer systematische manier, op basis van een regressieanalyse, naar bepaalde verbanden tussen de verschillende variabelen.

5.3 Kenmerken van geschil, procedure en uitkomst

5.3.1 Aantal uitspraken per jaar

Uit het overzicht van mijnbouwschadezaken dat we van de rechtbank hebben gekregen, blijkt dat in de periode 2020-2023 in totaal 896 mijnbouwschadezaken zijn binnengekomen, waarvan 64 in 2020, 337 in 2021, 278 in 2022 en 217 in 2023. Ongeveer de helft daarvan heeft geresulteerd in een uitspraak na behandeling van het beroep ter zitting. Van die uitspraken

zijn er 12 gedaan in 2020, 83 in 2021, 188 in 2022 en 77 in 2023. Met name de daling tussen 2022 en 2023 valt op. Het aantal uitspraken in 2023 was minder dan de helft van dat in 2022.

5.3.2 Aard van het geschil

Mijnbouwschade kan verschillende zaken betreffen. Onderscheiden kan worden tussen materiële schade, immateriële schade en waardedaling. Daarnaast kan sprake zijn van bijkomende kosten. Tot slot kan het voorkomen dat vergoeding wordt gevraagd voor schade die niet onder een van de vier genoemde categorieën valt. Procedures kunnen één of meerdere van de verschillende schadecategorieën betreffen.

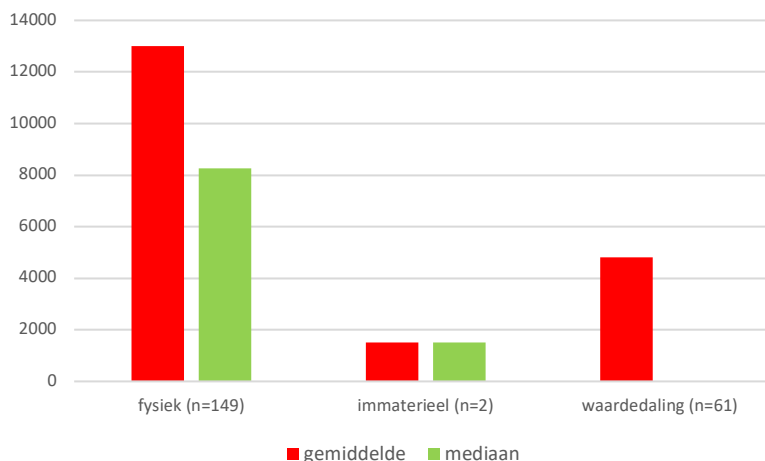
De grootste categorie betreft procedures over fysieke schade. Het betreft 241 uitspraken. Daarna volgen procedures over waardedaling. Die betreffen 113 uitspraken. Procedures over immateriële schade zijn zeldzaam. Die betreffen 6 uitspraken.

Daarnaast is er een verschil in de bedragen waar het bij de schadevergoeding om gaat.

Alle geschillen hebben met elkaar gemeen dat de rechtzoekende het bedrag dat hem is toegekend te laag vindt. Hoeveel te laag, blijkt echter bijna nooit uit de uitspraak. Het is daarom denkbaar dat iemand die € 1000 schadevergoeding toegekend heeft gekregen, vindt dat hij recht heeft op vijftig keer zo veel (€ 50.000), maar ook dat iemand die € 40.000 schadevergoeding heeft gekregen, vindt dat hij recht heeft op een kwart extra (derhalve ook op € 50.000). We gaan er echter van uit dat het door het IMG aanvankelijk toegekende, ter discussie staande bedrag gemiddeld genomen een redelijke indicator is van de omvang van het geschil in financiële zin.

Wat zijn de bedragen waarover de geschillen gaan? In de onderstaande figuur is dat te zien voor de uitspraken die we op rechtspraak.nl hebben gevonden. We tonen daarbij zowel het gemiddelde als de mediaan (de middelste waarde van de verschillende schadebedragen).

FIGUUR 5.1 GEMIDDELDE EN MEDIAAN VAN DE SCHADEBEDRAGEN, IN EURO'S³³



In de figuur is te zien dat het bij fysieke schade om aanzienlijk hogere bedragen gaat dan bij procedures over andere schadeoorzaken. Daarnaast is te zien dat het gemiddelde bedrag

³³ Gebaseerd op de op rechtspraak.nl gepubliceerde uitspraken.

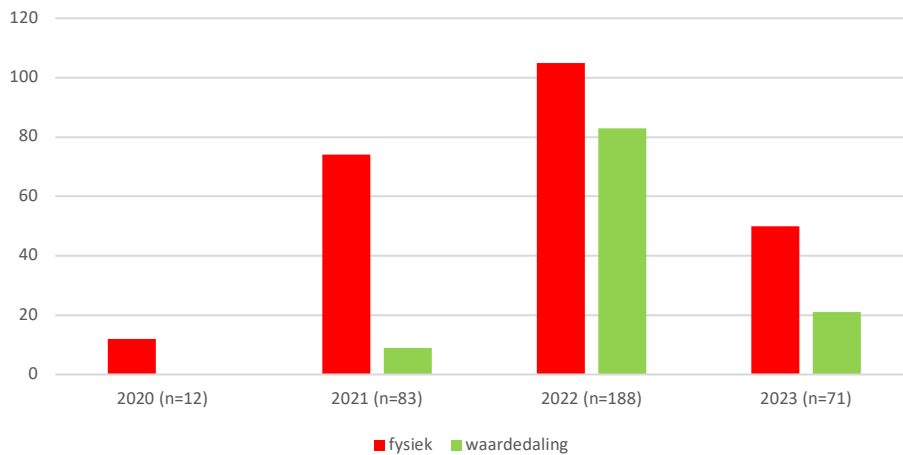
veelal nogal afwijkt van de mediaan.³⁴ Bij fysieke schade ligt het gemiddelde bedrag bijna 60% hoger dan de mediaan. Dat het gemiddelde aanzienlijk hoger is dan de mediaan, duidt erop dat het gemiddelde sterk wordt bepaald door een relatief klein aantal zaken met een heel hoog schadebedrag.

Verschuivingen in de tijd?

Is er een verschuiving in de tijd te zien, voor wat betreft de aard van de schade waarover wordt geprocedeerd, en voor wat betreft de hoogte van de schadebedragen?

In onderstaande figuur is dit te zien voor de aard van de schade waarover wordt geprocedeerd, waarbij we ons beperken tot zaken over fysieke schade en waardedaling.

FIGUUR 5.2 AARD VAN DE UITSPRAAK IN 2020, 2021, 2022 EN 2023³⁵

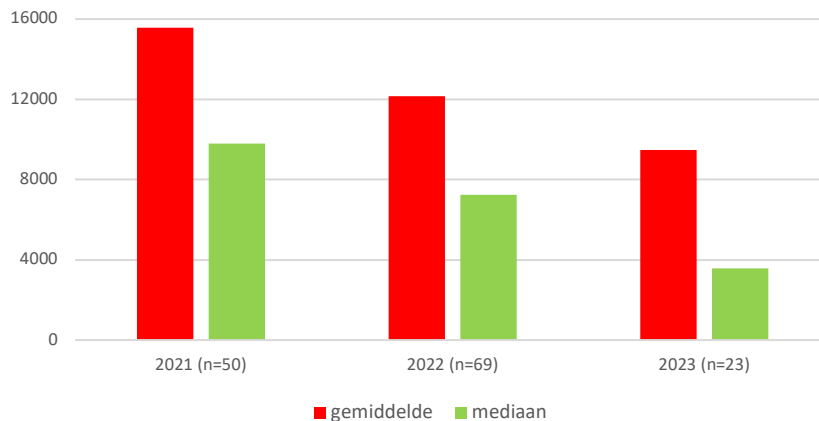


In de figuur zijn aanzienlijke verschillen te zien tussen de drie jaren. Het aantal uitspraken over fysieke schade stijgt van 12 in 2020 naar 74 in 2021 en verder naar 105 in 2022, en daalt dan naar 50 in 2023. De fluctuaties in uitspraken over waardedaling zijn nog groter. In 2021 werden 9 uitspraken over waardedaling gedaan, in 2022 steeg dat aantal naar 83, om te dalen naar 21 in 2023. Een verklaring voor deze fluctuaties is dat het aantal zaken aanvankelijk toenam doordat het aantal genomen besluiten na een lange aanlooperperiode toenam. De daling heeft te maken met het rapport van de parlementaire enquêtecommissie dat leidde tot de versoepeling van schadevergoedingsregelingen, waardoor veel zaken – in afwachting daarop – ‘on hold’ werden gezet.

Is er ook een verschil te zien in de hoogte van de bedragen waarover wordt geprocedeerd? We laten dat zien voor procedures over fysieke schade.

³⁴ Dat bij de categorie waardedaling alleen een gemiddelde en geen mediaan is te zien, heeft als reden dat een meerderheid van de bij de rechtbank aangevochten besluiten over waardedaling inhoudt dat geen vergoeding wordt toegekend.

³⁵ Gebaseerd op de door de rechtbank verstrekte gegevens.

FIGUUR 5.3 SCHADEBEDRAG (FYSIEK) WAAR DE PROCEDURE OVER GAAT, IN EURO'S³⁶

In de figuur is te zien dat de uitspraken over geschillen over fysieke schade over (relatief) steeds kleinere bedragen gaan. Wordt gekeken naar het gemiddelde, dan is sprake van een daling van 39% (van € 15.576 naar € 9.464) tussen 2021 en 2023. Wordt gekeken naar de mediaan (de middelste waarde van de verschillende schadebedragen), dan is de daling zelfs 63% (van € 9.790 naar € 3.578).

5.3.3 Wijze van behandeling: enkelvoudig of meervoudig

Procedures bij de rechter kunnen worden behandeld door een enkelvoudige kamer (één rechter) of door een meervoudige kamer (drie rechters). Van de uitspraken is 91% door een enkelvoudige kamer gedaan, 9% door een meervoudige kamer.³⁷ In 2020 werden 8 van de 12 uitspraken door een meervoudige kamer gedaan. In de drie jaren daarna werd respectievelijk 4%, 8% en 9% van de uitspraken meervoudig gedaan. Er is geen verband gevonden met de hoogte van het schadebedrag.

5.3.4 (Voor)onderzoek

We hebben op basis van de op rechtspraak.nl gepubliceerde uitspraken gekeken hoe vaak de rechter in het kader van het vooronderzoek gebruik maakte van zijn bevoegdheid een deskundige te benoemen om een onderzoek te verrichten (art. 8:47 Awb). Dat gebeurde in 1% van de gevallen.³⁸ De spaarzame inzet door de rechter van deskundigen wijkt niet af van het algemene beeld in bestuursrechterlijke zaken.³⁹ In paragraaf 4.3 was aan de orde dat in mijnbouwschadezaken deskundigen moeilijk zijn te vinden. Andere mogelijke redenen voor de spaarzame inzet van deskundigen door de rechter in mijnbouwschadezaken zijn dat het inschakelen van een deskundige zorgt voor grote vertraging in de afdoening van de zaak, dat het voor de rechter niet vaak een vraag is wiens standpunt over de feiten hij wil volgen en dat, mocht dat wel een vraag zijn, hij de voorkeur geeft aan het vernietigen van het besluit van het IMG boven het benoemen van een deskundige.

³⁶ Gebaseerd op de op rechtspraak.nl gepubliceerde uitspraken.

³⁷ Gebaseerd op de door de rechtbank verstrekte gegevens. Het betreft respectievelijk 327 en 33 zaken.

³⁸ 3 van de 261 uitspraken betroffen een procedure waarin de rechtbank een deskundige had benoemd.

³⁹ A.T. Marseille & M. Wever, 'Snelheid, maatwerk en finaliteit in bestuursrechtelijke procedures bij de rechtbank', *NJB* 2019/255, en: B. Marseille & M. Wever, 'Processuele beslissingen van de bestuursrechter: biased ten gunste van de overheid?', *NJB* 2022/618.

Het komt vaker voor dat na de zitting het onderzoek in de zaak een vervolg krijgt, door toepassing van de formele bestuurlijke lus (art. 8:51a Awb) of de informele bestuurlijke lus (art 8:64/8:68 Awb). Toepassing van de formele bestuurlijke lus is aan de orde in 4% van de zaken, toepassing van de informele bestuurlijke lus in 7% van de zaken.⁴⁰

5.3.5 Behandeling ter zitting

Van de door ons verzamelde, op rechtspraak.nl gepubliceerde, uitspraken zijn er vier waarvoor geldt dat de zaak niet ter zitting is behandeld. Het betreft één keer een verzoek om voorlopige voorziening waarop is beslist zonder behandeling ter zitting en drie keer een beslissing op een verzoek om proceskostenvergoeding na intrekking van het beroep. We kwamen geen zaken tegen waarin uitspraak was gedaan met toepassing van artikel 8:57 Awb (uitspraak zonder behandeling ter zitting, na toestemming van partijen).

5.3.6 Aanwezigheid partijen ter zitting; bijstand door rechtshulpverlener en/of deskundige

Wanneer de zaak ter zitting wordt behandeld, zijn partijen daar zo goed als altijd vertegenwoordigd.

Kijken we naar het IMG, dan is die op 99% van de zittingen vertegenwoordigd. Op 57% van de zittingen is tevens een deskundige van het IMG aanwezig. Voor wat betreft de aanwezigheid van een deskundige van het IMG ter zitting is er een duidelijk verschil tussen zaken over fysieke schade en zaken over waardedaling. Gaat het om fysieke schade, dan is in 77% van de gevallen een deskundige van het IMG ter zitting aanwezig. Betreft het waardedaling, dan is in 14% van de gevallen een deskundige van het IMG ter zitting aanwezig.

Hoe zit het met de bijstand van eiser? Eisers zijn in de overgrote meerderheid van de gevallen ter zitting aanwezig of door een rechtshulpverlener vertegenwoordigd. In de onderstaande tabel is dat te zien.

TABEL 5.1 AANWEZIGHEID VAN EISER EN RECHTSBIJSTANDVERLENER TER ZITTING⁴¹

| | | Eiser aanwezig? | | |
|--|--------|-----------------|-------------|---------------|
| | | Ja | Nee | Totaal |
| Rechtsbijstandverlener ter zitting aanwezig? | Ja | 49% (127) | 8% (22) | 57% (149) |
| | Nee | 40% (103) | 3% (9) | 43% (112) |
| | Totaal | 89% (230) | 11% (31) | 100% (261) |

In de tabel is te zien dat eiser in 89% van de gevallen aanwezig is, in iets minder dan helft daarvan samen met zijn rechtshulpverlener. In 8% van de gevallen is eiser niet aanwezig maar zijn rechtshulpverlener wel. In 3% van de gevallen is eiser noch diens rechtshulpverlener aanwezig. In de tabel is ook te zien dat, afgaande op de aanwezigheid ter zitting, eisers in 57% van de gevallen worden bijgestaan door een rechtshulpverlener.

Behalve door een rechtshulpverlener kan eiser zich ook laten bijstaan door een deskundige. In bijna een kwart van de gevallen wordt eiser ter zitting ook bijgestaan door een deskundige.

⁴⁰ Het betreft respectievelijk 10 van de 261, en 19 van de 261 uitspraken.

⁴¹ Gebaseerd op de op rechtspraak.nl gepubliceerde uitspraken.

Hoe vaak is zowel een rechtshulpverlener als een deskundige ter zitting aanwezig, hoe vaak één van beiden en hoe vaak geen van beiden? Dat is in de onderstaande tabel te zien.

TABEL 5.2 AANWEZIGHEID VAN GEMACHTIGDE EN DESKUNDIGE VAN EISER TER ZITTING⁴²

| | | Rechtshulpverlener van eiser aanwezig? | | |
|--------------------------------|--------|--|--------------|---------------|
| | | Ja | Nee | Totaal |
| Deskundige van eiser aanwezig? | Ja | 20% (53) | 3% (9) | 23% (62) |
| | Nee | 37% (96) | 40% (103) | 77% (199) |
| | Totaal | 57% (149) | 43% (112) | 100% (261) |

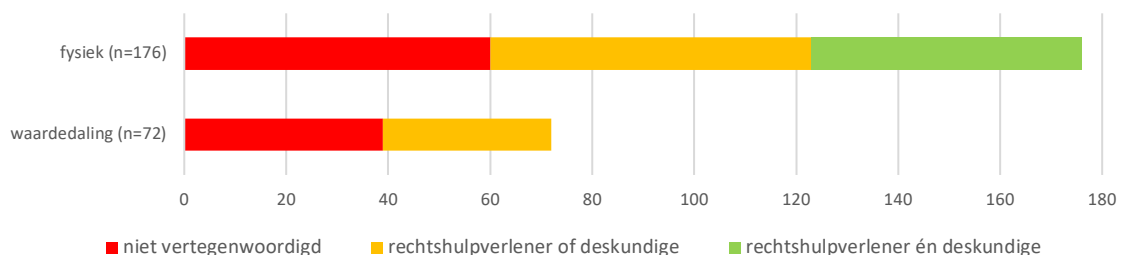
In de tabel is te zien dat in 20% van de gevallen eiser ter zitting zowel door een rechtshulpverlener als door een deskundige wordt bijgestaan. In 37% van de gevallen is wel een rechtshulpverlener aanwezig maar geen deskundige, in 3% van de gevallen is het tegenovergestelde het geval (wel een deskundige, geen rechtshulpverlener). Ten slotte is in 40% van de gevallen noch een rechtshulpverlener, noch een deskundige aanwezig.

We kunnen de ondersteuning aan eisers ter zitting in drie categorieën onderverdelen: (i) eisers die op geen enkele wijze zijn bijgestaan, (ii) eisers die zijn bijgestaan door hetzij een rechtshulpverlener, hetzij een deskundige en (iii) eisers die zijn bijgestaan door zowel een rechtshulpverlener als een deskundige. Van de eisers is 40% op geen enkele wijze bijgestaan, 40% door hetzij een rechtshulpverlener, hetzij een deskundige en 20% door zowel een rechtshulpverlener als een deskundige.

Bijstand ter zitting en aard van het geschil

Maakt het voor de vraag of eiser wordt bijgestaan door een rechtshulpverlener en/of een deskundige nog uit om wat voor soort geschil het gaat? Dat is in figuur 5.4 te zien.

FIGUUR 5.4 BIJSTAND TER ZITTING EN AARD VAN HET GESCHIL⁴³



In de figuur is een duidelijk verschil te zien tussen zaken over fysieke schade en waardedaling. In zaken over fysieke schade is een ruime meerderheid van de eisers vertegenwoordigd; in bijna de helft van die gevallen zowel door een rechtshulpverlener als door een deskundige. Bij zittingen over zaken over waardedaling is meer dan de helft van de eisers in het geheel niet vertegenwoordigd en is er geen enkele eiser die zowel door een rechtshulpverlener als door een deskundige is vertegenwoordigd.

⁴² Gebaseerd op de op rechtspraak.nl gepubliceerde uitspraken.

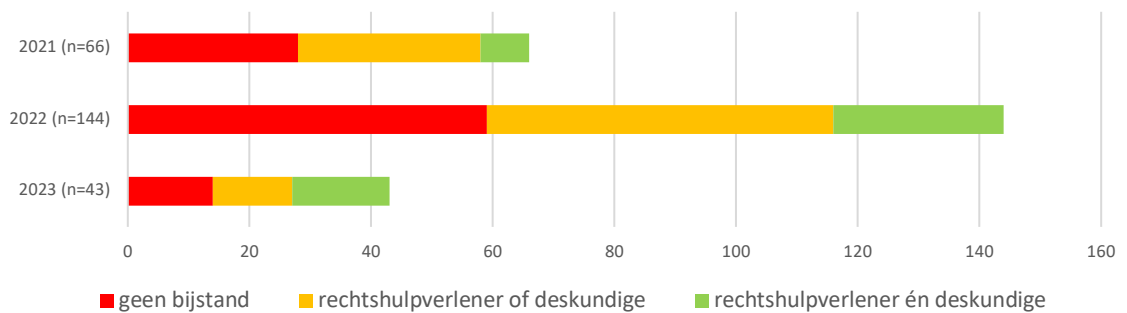
⁴³ Gebaseerd op de op rechtspraak.nl gepubliceerde uitspraken.

We vonden geen verband tussen de hoogte van het schadebedrag waarover wordt geprocedeerd en de mate waarin eisers worden bijgestaan door rechtshulpverleners en/of deskundigen.

Bijstand ter zitting en tijdstip van de zitting

Uit de door ons verzamelde gegevens blijkt dat het aantal eisers dat met hulp van een rechtshulpverlener en/of deskundige procedeert (blijkend uit hun aanwezigheid ter zitting) in de loop van de jaren toeneemt.

FIGUUR 5.5 BIJSTAND VAN EISER TER ZITTING EN JAAR VAN DE UITSPRAAK⁴⁴



Opvallend in de figuur is niet alleen dat het aantal eisers dat ter zitting bijstand heeft van een rechtshulpverlener en/of een deskundige, tussen 2021 en 2023 stijgt van 58% naar 67%, maar met name dat het aantal eisers dat zich zowel door een rechtshulpverlener als door een deskundige laat bijstaan stijgt, van 12% in 2021 naar 37% in 2023.

5.3.7 Uitkomst van de procedure

Als de rechter uitspraak doet, kan hij zich onbevoegd verklaren, of het beroep niet-ontvankelijk, ongegrond of gegrond verklaren (art. 8:70 Awb). In het laatste geval kan hij gebruik maken van de bevoegdheid de rechtsgevolgen van het bestreden besluit in stand te laten (art. 8:72 lid 3 sub a Awb) of zelf in de zaak te voorzien door zijn uitspraak in de plaats te stellen van het vernietigde besluit (art. 8:72 lid 3 sub b Awb). Als de rechter het beroep gegrond verklaart maar geen gebruik maakt van een van deze twee bevoegdheden, dan wordt gesproken van een 'kale' vernietiging. Hoe vaak doet de rechter in mijnbouwschadezaken welk soort uitspraak? Dat is in onderstaande tabel te zien.

TABEL 5.3 DE BESLISSING VAN DE RECHTBANK OP HET BEROEP⁴⁵

| Beslissing van de rechtbank | % | n |
|--|-------|-----|
| onbevoegd | 0,4 | 1 |
| niet-ontvankelijk | 2,3 | 6 |
| ongegrond | 59,2 | 154 |
| gegrond, rechtsgevolgen in stand gelaten | 9,2 | 24 |
| gegrond, 'kaal' | 11,9 | 31 |
| gegrond, zelf in de zaak voorzien | 16,9 | 44 |
| Totaal | 100,0 | 260 |

⁴⁴ Gebaseerd op de op rechtspraak.nl gepubliceerde uitspraken.

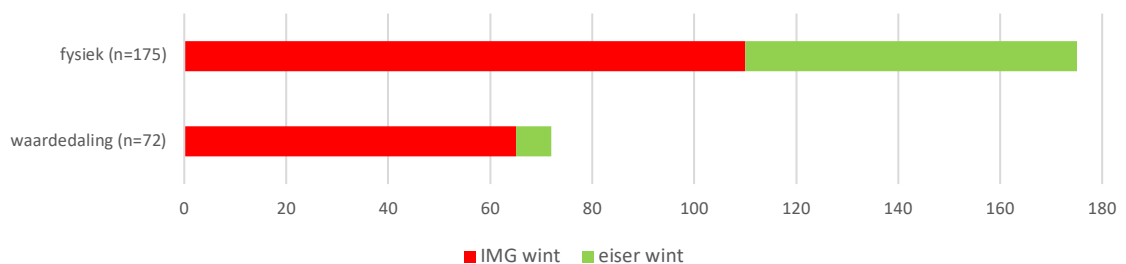
⁴⁵ Gebaseerd op de op rechtspraak.nl gepubliceerde uitspraken.

Van de uitspraken die we hebben bekeken, is er maar één waar de rechter zich onbevoegd verklaarde en zijn er maar zes waar het beroep niet-ontvankelijk was. In 59% van de zaken is het beroep ongegrond, in 38% van de zaken is het beroep gegrond. Echter, als de rechter een beroep gegrond verklaart en het besluit vernietigt maar de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand laat, dan is – materieel gezien – geen sprake van winst maar van verlies voor de burger. Als we derhalve naar de zes verschillende in de tabel opgenomen uitkomsten van de procedure kijken, dan geldt alleen voor de onderste twee categorieën (in totaal 29% van de uitspraken) dat sprake is van winst voor de burger. Voor de bovenste vier categorieën (in totaal 71% van de uitspraken) geldt dat sprake is van verlies voor de burger.

Aard van de schade en uitkomst van de procedure

Voor de uitkomst van het geschil maakt het uit of de procedure gaat over fysieke schade of over waardedaling. Betreft het geschil fysieke schade, dan is de kans op winst voor eiser groter dan als het geschil over waardedaling gaat.

FIGUUR 5.6 AARD VAN DE SCHADE EN UITKOMST PROCEDURE⁴⁶

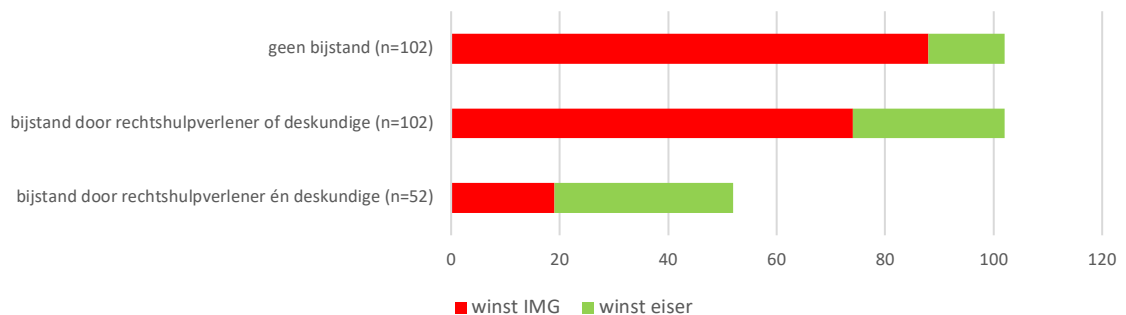


In de figuur is te zien dat de kans dat eiser wint in procedures over fysieke schade 37% is en in procedures over waardedaling 10%.

Bijstand door een rechtshulpverlener en/of een deskundige en uitkomst procedure

Bijstand door een rechtshulpverlener en/of een deskundige is een belangrijke factor in de uitkomst van het geschil.

FIGUUR 5.7 BIJSTAND DOOR EEN RECHTSHULPVERLENER EN/OF EEN DESKUNDIGE EN UITKOMST PROCEDURE⁴⁷



In de tabel is te zien dat de kans op winst 14% is als eiser zonder enige bijstand procedeert (bovenste balk), dat de kans op winst stijgt naar 27% als hij wordt bijgestaan door hetzij een

⁴⁶ Gebaseerd op de op rechtspraak.nl gepubliceerde uitspraken.

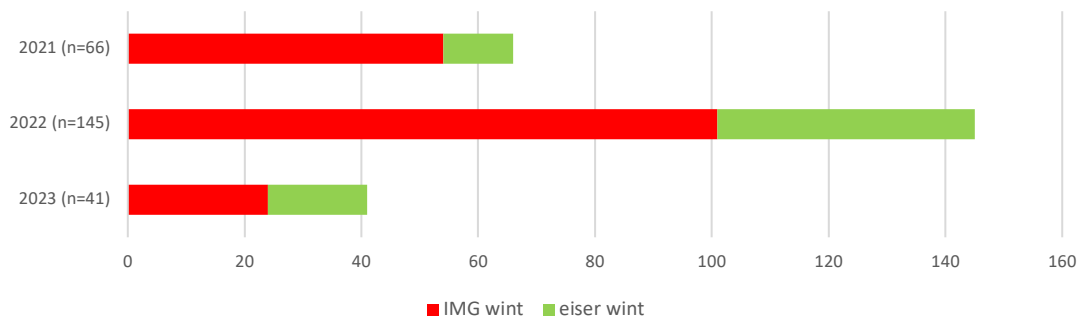
⁴⁷ Gebaseerd op de op rechtspraak.nl gepubliceerde uitspraken.

rechtshulpverlener, hetzij een deskundige (middelste balk), en dat de kans op winst 63% is als de eiser zowel wordt bijgestaan door een rechtshulpverlener als door een deskundige (onderste balk). Dat betekent overigens niet dat wanneer een eiser zich voortaan in een willekeurige procedure laat bijstaan door een rechtshulpverlener en een deskundige, de kans op winst van bijna tweederde vast staat. In de bestudeerde zaken kunnen specifieke kenmerken van de zaken geleid hebben tot de inschakeling van een rechtshulpverlener en een deskundige – die mogelijk ook zonder die inzet een grotere winstkans zouden hebben gehad.

Tijdstip waarop de uitspraak wordt gedaan en de kans op winst voor eiser en het IMG

Opmerkelijk is ten slotte dat de kans op winst voor eiser in de tijd toeneemt. In onderstaande figuur is dat te zien.

FIGUUR 5.8 WINST VOOR HET IMG OF EISER EN JAAR WAARIN DE UITSPRAAK IS GEDAAN⁴⁸



In de figuur is te zien dat de kans op winst voor eiser toeneemt van 18% in 2021 naar 30% in 2022 en verder stijgt naar 41% in 2023.⁴⁹

Een deel van de verklaring kan zijn gelegen in het feit dat rechtzoekenden vaker een professionele rechtshulpverlener en/of deskundige inschakelen (zie figuur 5.5 en 5.7). Opvallend is daarnaast dat de kans op winst voor de rechtzoekende die een deskundige heeft ingeschakeld in 2022 en 2023 aanzienlijk groter was dan in 2021. In 2021 was de kans op winst voor een rechtzoekende zonder deskundige 20%, met een deskundige 9%. In 2022 was de kans op winst voor een rechtzoekende zonder deskundige 20%, met een deskundige 69%. In 2023 was de kans op winst voor een rechtzoekende zonder deskundige 24%, met een deskundige 69%.⁵⁰ Op de factoren die de uitkomst van de procedure bepalen gaan we in paragraaf 5.4 nader in.

5.3.8 Doorlooptijden

Hoeveel tijd ligt er bij mijnbouwschadezaken tussen het instellen van beroep en de uitspraak van de rechter? Heel precies valt dat niet vast te stellen, omdat de uitspraken wel de datum noemen waarop de rechtbank uitspraak heeft gedaan, maar niet de datum waarop het beroep is ingesteld. De uitspraken bevatten echter wel de datum waarop het bestreden besluit is genomen, waardoor voor elke zaak die in een uitspraak heeft geresulteerd wel bekend is hoe veel tijd er ligt tussen het bestreden besluit en de uitspraak, en daarmee ook (gezien het feit

⁴⁸ Gebaseerd op de op rechtspraak.nl gepubliceerde uitspraken.

⁴⁹ Cramer's V = .401, p. < .001. Tau-B = .354, p. < .001.

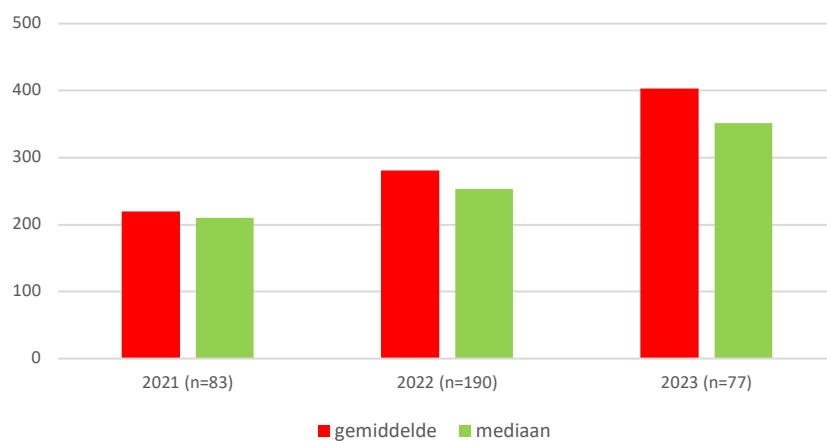
⁵⁰ In 2021 kwamen 11 van de 54 rechtzoekenden zonder deskundige als winnaar uit de bus, en 1 van de 11 zonder deskundige, in 2022 kwamen 22 van de 110 rechtzoekenden zonder deskundige als winnaar uit de bus, en 22 van de 32 zonder deskundige, in 2023 kwamen 6 van de 25 rechtzoekenden zonder deskundige als winnaar uit de bus, en 11 van de 16 zonder deskundige.

dat de beroepstermijn zes weken bedraagt) hoe lang de procedure bij de rechter ongeveer heeft geduurd.

De gemiddelde duur van de periode tussen het instellen van het beroep en de uitspraak bedraagt 293 dagen. De mediaan (de middelste waarde van de duur van de procedure) bedraagt 266 dagen.⁵¹ Voor de periode tussen de zitting en de uitspraak geldt dat die gemiddeld 81 dagen bedraagt. De mediaan (de middelste waarde van de tijd die ligt tussen zitting en uitspraak) is 44 dagen.⁵²

Wordt vergeleken tussen de jaren 2021, 2022 en 2023, dan is te zien dat de doorlooptijden van mijnbouwschadezaken oplopen (zowel de doorlooptijd als geheel als ook de tijd tussen de zitting en de uitspraak). In de volgende twee figuren is dat te zien.⁵³

FIGUUR 5.9 AANTAL DAGEN TUSSEN INSTELLEN BEROEP EN UITSPRAAK



In de figuur is te zien dat de doorlooptijden tussen 2021 en 2023 oplopen. Er is sprake van een toename van de gemiddelde doorlooptijd van ruim 80% tussen 2021 en 2023 (van 220 naar 403 dagen). De toename van de mediaan bedraagt 67% (van 210 naar 351 dagen).

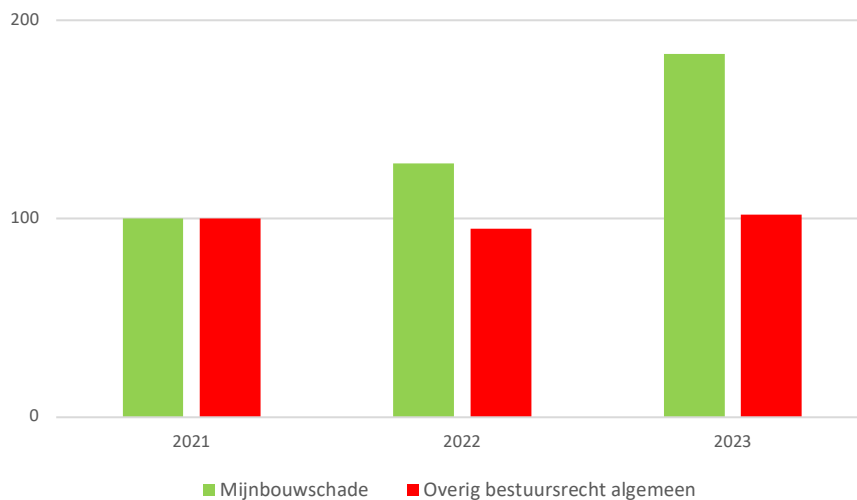
Om te kijken of de oplopende doorlooptijden kenmerkend zijn voor de mijnbouwschadezaken of dat ook bij andere bestuursrechtelijke zaken die de rechtbank behandelt sprake is van oplopende doorlooptijden in procedures tussen 2021 en 2023, hebben we een steekproef getrokken uit die andere zaken.⁵⁴ In de onderstaande figuur vergelijken we voor de jaren 2021, 2022 en 2023 de gemiddelde doorlooptijden in mijnbouwschadezaken met de gemiddelde doorlooptijden in de overige bestuursrechtelijke zaken.

⁵¹ Gebaseerd op het excelbestand van de rechtbank (n=362).

⁵² Gebaseerd op de op rechtspraak.nl gepubliceerde uitspraken.

⁵³ Gebaseerd op het excelbestand van de rechtbank. Vanwege het geringe aantal zaken waarin in 2020 uitspraak is gedaan, zijn dit niet in de figuur opgenomen. Het betrof 12 zaken; de gemiddelde doorlooptijd bedroeg 290 dagen, de mediaan 307 dagen.

⁵⁴ We hebben gebruik gemaakt van de interne databank van de rechtspraak, *Porta Iuris*, en hebben gekeken naar de uitspraken in de 'algemene' bestuursrechtelijke zaken (alle bestuursrechtelijke zaken, met uitzondering van belastingzaken en vreemdelingenrechtzaken) die ter zitting zijn behandeld. Voor elk van de 12 maanden van de jaren 2021, 2022 en 2023 hebben steeds de eerste vijf uitspraken met een ECLI-nummer eindigend op een 0 of een 5 geselecteerd. De steekproef bestond derhalve uit 180 uitspraken.

FIGUUR 5.10 ONTWIKKELING DOORLOOPTIJDEN MIJNBOUWSCHADEZAKEN EN ANDERE BESTUURSRECHTELIJKE ZAKEN (2021=100)⁵⁵

In de figuur is te zien dat waar de doorlooptijden in mijnbouwschadezaken tussen 2021 en 2023 stijgen, ze voor de andere bestuursrechtelijke zaken tamelijk constant zijn. In 2021 worden mijnbouwschadezaken (duidelijk) sneller afgehandeld dan niet-mijnbouwschadezaken, in 2023 worden niet-mijnbouwschadezaken (iets) sneller afgehandeld dan mijnbouwschadezaken.

Twee verklaringen die in gesprekken met de rechtbank zijn genoemd, zijn dat in 2023 de behandeling van veel zaken op verzoek van de eiser als het IMG is aangehouden en dat er in de zomer van 2023 geen zittingen hebben plaatsgevonden omdat het IMG aangaf geen deskundigen te kunnen meenemen naar de zitting.

We hebben ook gekeken hoe veel tijd er gemiddeld ligt tussen zitting en uitspraak. Dat is in figuur 5.11 te zien.

⁵⁵ Voor de vergelijkbaarheid zetten we de doorlooptijden van beide categorieën zaken in 2021 op 100. Wordt gekeken naar de gemiddelde tijd tussen het bestreden besluit en de uitspraak van de rechtbank, dan geldt dat die voor mijnbouwschadezaken stijgt van 256 dagen in 2021 naar 313 dagen in 2022 en verder naar 467 dagen in 2023. Voor de categorie 'andere bestuursrechtelijke zaken' geldt dat de gemiddelde tijd tussen het bestreden besluit en de uitspraak van de rechtbank fluctueert: in 2021 bedraagt die 409 dagen (60% langer dan mijnbouwschadezaken), in 2022 388 dagen (24% langer dan mijnbouwschadezaken) en in 2023 417 dagen (12% korter dan mijnbouwschadezaken).

FIGUUR 5.11 AANTAL DAGEN TUSSEN ZITTING EN UITSPRAAK⁵⁶

Wordt gekeken naar de tijd tussen de zitting en de uitspraak, dan is met name het verschil tussen het gemiddelde en de mediaan opvallend. De zeer sterke stijging van het gemiddelde (een stijging van 75% van 2023 ten opzichte van 2021) is mede te wijten aan een beperkt aantal zaken waarin (vanwege de heropening van het vooronderzoek) extreem veel tijd lag tussen de zitting en de uitspraak. Wordt gekeken naar de mediaan (de middelste waarde van de tijd in dagen tussen zitting en uitspraak), dan is nog steeds sprake van een stijging, maar vele malen geringer (14% tussen 2021 en 2023).

5.4 Regressieanalyse

Van enkele opvallende bevindingen van de inventarisatie van de gegevens die uitspraken over mijnbouwschadezaken bevatten, geven we in deze paragraaf een korte aanvullende analyse.

Voor elk van deze analyses gebruiken we een regressie. Een regressieanalyse is een statistische methode die wordt gebruikt om de relatie tussen een afhankelijke variabele en één of meer onafhankelijke variabelen te onderzoeken. Het helpt bij het bepalen van de mate waarin veranderingen in de onafhankelijke variabelen afzonderlijk de afhankelijke variabele beïnvloeden. Een belangrijk aspect van regressieanalyse is de mogelijkheid om te controleren en corrigeren voor schijnverbanden. Een schijnverband ontstaat wanneer er een verband of verschil lijkt te bestaan, dat in werkelijkheid het gevolg is van een derde variabele die beide beïnvloedt. Door in het regressiemodel meerdere variabelen op te nemen die de relatie tussen de onafhankelijke en afhankelijke variabelen kunnen verstoren, kan het model de effecten van deze variabelen controleren en corrigeren. Een voorbeeld: wanneer rechtzoekenden in 2023 relatief vaak winnen, maar ook vaker een advocaat of deskundige inschakelen, kan met een regressie worden onderzocht of de winstkans afhangt van het jaar van de uitspraak, het benutten van bijstand, van beide of van geen van beide.

De eerste regressieanalyse betreft de vraag naar de factoren die van invloed zijn op de keuze van een rechtzoekende betreffende het inschakelen van *bijstand* (door een rechtshulpverlener en/of een deskundige). Ten tweede kijken we naar factoren die van invloed zijn op de *uitkomst* van de procedure (wel of geen winst voor eiser). Tot slot bekijken we welke factoren van invloed zijn op de *doorlooptijd* van de procedure.

⁵⁶ Gebaseerd op de op rechtspraak.nl gepubliceerde uitspraken.

Wat bepaalt of rechtzoekenden zich laten bijstaan door rechtshulpverlener en/of deskundige?
De factoren die we onderzoeken betreffen het schadebedrag (per € 1.000) en het jaar van de uitspraak (2021, 2022 of 2023). Uit de regressie blijkt dat geen van beide een verklaring biedt voor verschillen in de mate van bijstand. Dat wil zeggen dat rechtzoekenden zich niet vaker laten bijstaan door een rechtshulpverlener in zaken met een hoger schadebedrag of in zaken die in elk van de onderscheiden jaren zijn afgedaan. Voor bijstand door een deskundige geldt het omgekeerde: zowel door de tijd heen, als bij een hoger schadebedrag wordt vaker een deskundige ingeschakeld. Daarbij geldt dat rechtzoekenden die een rechtshulpverlener inschakelen, veel vaker ook een deskundige inschakelen (en andersom).

TABEL 5.4 KANS OP INSCHAKELEN RECHTSHULPVERLENER

| | B | Exp (B) |
|--------------------------|-------|---------|
| Schadebedrag (x € 1.000) | .005 | 1.00 |
| Jaar uitspraak | .301 | 1.35 |
| Deskundige | 1.79* | 5.97* |

*=significant op 5% niveau

TABEL 5.5 KANS OP INSCHAKELEN DESKUNDIGE

| | B | Exp(B) |
|--------------------------|-------|--------|
| Schadebedrag (x € 1.000) | .021* | 1.026 |
| Jaar uitspraak | .316 | 1.37 |
| Rechtshulpverlener | 1.80* | 6.00 |

*=significant op 5% niveau

Wat bepaalt de uitkomst van de procedure?

De factoren die we onderzoeken betreffen de vraag of sprake is van bijstand (deskundige en/of rechtshulpverlener) en het jaar van de uitspraak. We betrekken daarnaast het schadebedrag als controlevariabele in de analyse.

TABEL 5.6 UITKOMST

| | B | Exp(B) |
|----------------------------|-------|--------|
| Schadebedrag (x € 1.000) | .025* | 1.03 |
| Deskundige | 1.20* | 3.32 |
| Rechtshulpverlener | 1.05* | 2.86 |
| Jaar (2020/21 vs. 2022/23) | .82* | 2.28 |

*=significant op 5% niveau

Procedures werden relatief vaker gewonnen door rechtzoekenden die procedeerden over een hoger schadebedrag, door rechtzoekenden met een rechtshulpverlener en door rechtzoekenden die een deskundige hadden ingeschakeld. Uit de analyse bleek daarnaast dat rechtzoekenden in de periode 2022/23 vaker wonnen dan in de periode 2020/21. Er is overigens geen sprake van een trend of patroon waarin de kans op succes voor rechtzoekenden door de jaren heen *steeds* jaarlijks toeneemt.

Om het verschil in winstkans tussen de jaren 2020/21 en 2022/23 te kunnen duiden, voerden we een aanvullende analyse uit. Hierin betrokken we enkele interactie-variabelen in het model. Het betreffen de variabelen *deskundige x jaar* en *rechtshulpverlener x jaar*. Met deze variabelen kunnen we onderzoeken of het effect van het inschakelen van een rechtshulpverlener en/of deskundige afhankelijk is van de periode waarin dat gebeurde (dat wil zeggen: in de periode 2020/21 of de periode 2022/23). De resultaten van die analyse zijn hieronder te zien.

TABEL 5.7 WINSTKANS RECHTZOEKENDE (MET INTERACTIE-VARIABLEN)

| | B | Exp (B) |
|----------------------------|-------|---------|
| Schadebedrag (x € 1.000) | .026* | 1.03 |
| Deskundige | -.574 | .563 |
| Gemachtigde | .99 | 2.69 |
| Jaar (2020/21 vs. 2022/23) | .25 | 1.28 |
| Jaar x deskundige | 2.28* | 9.8 |
| Jaar x rechtshulpverlener | .02 | 1.02 |

*=significant op 5% niveau

Opvallend is dat zowel de periode waarin de uitspraak werd gedaan, het inschakelen van een rechtshulpverlener en het inschakelen van een deskundige, bezien over alle jaren heen, niet langer significante voorspellers van de winstkans zijn wanneer rekening wordt gehouden met mogelijke interactie-effecten. Alleen het schadebedrag blijft een significante voorspeller van de winstkans voor de burger.

Uit de analyse blijkt daarnaast dat de winstkans bij het inschakelen van een deskundige in de periode 2022/23 veel groter is dan in de periode daarvoor. Het positieve verband tussen het inschakelen van een deskundige en de winstkans geldt dus niet onverkort, maar alleen voor de periode 2022/23. Uit de aanvullende analyse blijkt dat het inschakelen van een rechtshulpverlener niet zelfstandig bijdraagt aan de winstkans: niet over het geheel genomen, en ook niet in de periode 2022/23. Echter, uit de vorige analyse bleek dat het inschakelen van een rechtshulpverlener vaak samengaat met het inschakelen van een deskundige. In die zin zou de toegevoegde waarde van het inschakelen van rechtshulp vooral gelegen kunnen zijn in een toename van de kans dat ook een deskundige wordt ingeschakeld.

Wat bepaalt de doorlooptijd van de procedure?

De factoren die we onderzoeken betreffen de vraag of sprake is van bijstand (deskundige en/of rechtshulpverlener), de hoogte van het schadebedrag, de wijze van behandeling (enkelvoudig of meervoudig), de uitkomst en het jaar van de uitspraak. Procedures nemen ieder volgend jaar tussen 2021 en 2023 steeds meer tijd in beslag (gecorrigeerd voor andere betrokken factoren, zoals de vraag of gebruik wordt gemaakt van een rechtshulpverlener/deskundige en het schadebedrag). Ook nemen zaken die worden behandeld door een meervoudige kamer meer tijd in beslag (gemiddeld 45 dagen). Het schadebedrag en de inschakeling van een rechtshulpverlener en/of deskundige door de rechtzoekende, zijn niet relevant voor de doorlooptijd. Geschillen waar de rechtzoekende als winnaar uit de bus kwam, duurden gemiddeld 6 weken (43 dagen) langer dan geschillen waar dat niet zo was.

TABEL 5.8 DOORLOOPTIJDEN (IN DAGEN)

| | b | B (gestandaardiseerd) |
|--------------------------|--------|-----------------------|
| Jaar uitspraak | 72.6 * | .362 |
| Gemachtigde | -18.9 | -.07 |
| Deskundige | 30.0 | .09 |
| Schadebedrag (x € 1.000) | .73 | .071 |
| Winst eiser | 43.9* | .16 |
| Meervoudige kamer | 45.4* | .14 |

*=significant op 5% niveau

5.5 Informatie over het geheel van de behandelde mijnbouwschadezaken

Van elke bestuursrechtelijke zaak die bij de rechtbank binnenkomt, wordt genoteerd hoe die wordt afgedaan. De rechtbank Noord-Nederland stelde ons ten behoeve van het onderzoek een overzicht ter beschikking van alle in de periode 2020-2023 afgedane bestuursrechtelijk zaken. Het betreft in totaal 10.042 zaken. In het overzicht wordt een onderscheid gemaakt tussen verschillende categorieën zaken, waaronder mijnbouwschadezaken (752 van de 10.042 zaken).

Elke zaak die wordt afgedaan krijgt een bepaalde status. Voor de informatie die het overzicht bevat, is van belang dat de status die een zaak krijgt, in een aantal gevallen kan wijzigen. Zo krijgt een zaak, als het beroep ongegrond is verklaard, de status ‘ongegegrondverklaring’. Wordt tegen de uitspraak hoger beroep ingesteld, dan wijzigt de status naar ‘hoger beroep’. Wordt geen hoger beroep ingesteld, dan wijzigt de status naar ‘definitief afgedaan’. Navraag leerde dat wijzigingen in de status van een zaak niet altijd precies worden bijgehouden. Gevolg daarvan kan zijn dat een zaak met als status ‘ongegegrondverklaring’ eigenlijk de status ‘definitief afgedaan’ zou moeten hebben, omdat het beroep weliswaar ongegrond is, maar de termijn voor het instellen van hoger beroep inmiddels is verstreken. Om die reden is het overzicht niet een hele betrouwbare bron van informatie over de wijze van afdoening van zaken door de rechtbank.

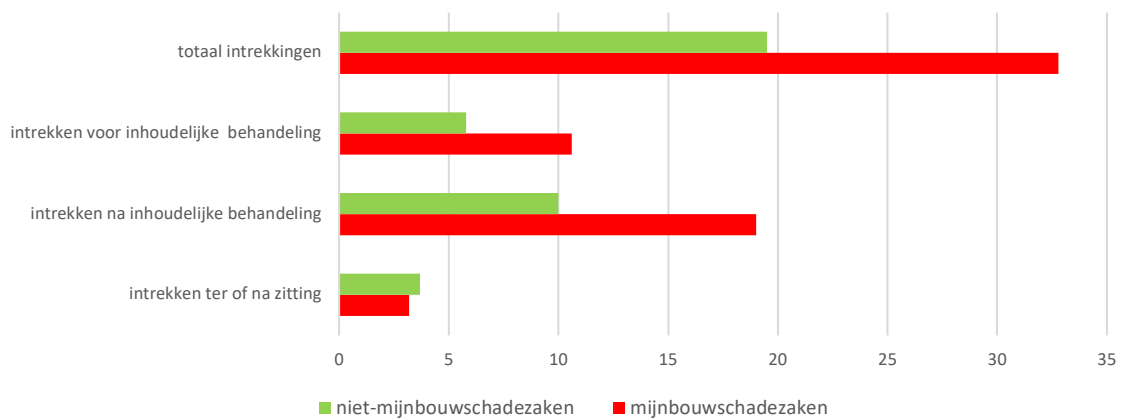
Betrouwbaar is het overzicht echter wel voor zover het zaken betreft waarin het beroep is ingetrokken. De reden is dat het dan uitgesloten is dat die status wijzigt. Het overzicht maakt het derhalve mogelijk om na gaan of er verschillen zijn in de mate waar het beroep wordt ingetrokken in mijnbouwschadezaken en in andere bestuursrechtelijke zaken. Voor het onderhavige onderzoek is dat relevant, omdat uit veel van de in het kader van het onderzoek gevoerde gesprekken naar voren komt dat zaken relatief vaak worden geschikt, met als consequentie dat het beroep wordt ingetrokken.

In het overzicht wordt onderscheiden tussen drie soorten intrekkingen: ‘intrekking voor inhoudelijke behandeling’, ‘intrekking na inhoudelijke behandeling’ en ‘ingetrokken ter of na zitting’. In het eerste geval wordt het beroep ingetrokken voordat enige inhoudelijke beoordeling door de rechtbank heeft plaatsgevonden. De tweede categorie betreft intrekkingen tussen het moment dat de inhoudelijke beoordeling van start gaat en de zaak ter zitting wordt behandeld. De laatste categorie betreft, de naam zegt het al, zaken die tijdens de zitting of na de zitting worden ingetrokken.

Uit het overzicht van de rechtbank blijkt dat van alle zaken die in de periode 2020-2023 zijn afgedaan, bijna 20% is ingetrokken; dat is voor mijnbouwschadezaken bijna 33%.⁵⁷ Tussen mijnbouwschadezaken en niet mijnbouwschadezaken is dus een duidelijk verschil te zien.

⁵⁷ 2.063 van de 10.042.

FIGUUR 5.12 INTREKKINGEN ALS PERCENTAGE VAN HET TOTAAL AANTAL AANHANGIG GEMAAKTE ZAKEN



In de figuur is te zien dat mijnbouwschadezaken vaker worden ingetrokken (32,8% van de zaken) dan de niet-mijnbouwschadezaken (19,5% van de zaken). Dat verschil is ook te zien in de mate waarin mijnbouw- en niet-mijnbouwschadezaken voorafgaand aan de inhoudelijke behandeling worden ingetrokken (10,6% versus 5,8%) en in de mate waarin mijnbouw- en niet-mijnbouwschadezaken na de start van de inhoudelijke behandeling worden ingetrokken (19,0% versus 10,0%), maar niet in de mate waarin mijnbouwschade- en niet-mijnbouwschadezaken ter zitting of na de zitting worden ingetrokken (3,2% versus 3,7%).

Voor het verschil in intrekkingen voor de start van de inhoudelijke behandeling hebben we in de in het kader van het onderzoek gevoerde gesprekken geen aanknopingspunten voor een verklaring gevonden, wel voor het verschil in intrekkingen na inhoudelijke behandeling. Uit die gesprekken komt naar voren dat met name de agendering van een zaak op zitting voor het IMG aanleiding is om te beoordelen of het de moeite loont te bezien of met de rechtzoekende tot overeenstemming kan worden gekomen. Informatief is ook het verwaarloosbare verschil tussen mijnbouwschade- en niet-mijnbouwschadezaken voor wat betreft intrekkingen op of na de zitting. Dat duidt er op de rechter en partijen de zitting in mijnbouwschadezaken niet vaker dan in niet-mijnbouwschadezaken lijken te benutten voor het bereiken van overeenstemming.

5.6 Conclusie

In dit hoofdstuk hebben we een beeld geschetst van de wijze van behandeling en de uitkomst van procedures over mijnbouwschade door de bestuursrechter bij de rechtbank Noord-Nederland. Onze bevindingen zijn met name gebaseerd op 265 gepubliceerde uitspraken in mijnbouwschadezaken die de rechtbank Noord-Nederland heeft gedaan in de periode 2020-2023, waarvan de meerderheid in 2022. De overgrote meerderheid van de geschillen over mijnbouwschade gaat over fysieke schade. Daarnaast is er een substantieel aantal zaken waarin er, behalve over schade, ook een geschil is over de bijkomende kosten. De geschillen gaan over sterk uiteenlopende bedragen. Dat blijkt uit het feit dat het gemiddeld toegekende schadebedrag in zaken over fysieke schade € 13.000 bedraagt, terwijl de mediaan (de middelste waarde van de verschillende schadebedragen) € 8.000 bedraagt. De bedragen waarover de procedures gaan worden overigens in de loop van de tijd lager.

Eisers procederen in de meerderheid van de zaken met bijstand van een professionele rechtshulpverlener en/of een deskundige, in zaken over fysieke schade vaker dan in zaken over waardedaling en aan het eind van de periode 2020-2023 vaker dan aan het begin van die periode.

Het IMG komt vaker (in ongeveer 7 van de 10 procedures) als winnaar uit de bus en vaker in zaken over waardedaling (in 9 van de 10 procedures) dan in zaken over fysieke schade (in ongeveer 2 van de 3). De winstkans van eisers is duidelijk groter als deze bijstand (door rechtshulpverlener/deskundige) krijgen. Uit de aanvullende regressieanalyses komt naar voren dat dit verband met name de jaren 2022 en 2023 betreft en met name de inschakeling van een deskundige.

De gemiddelde tijd tussen het bestreden schadebesluit van het IMG en de uitspraak van de rechtbank bedraagt 325 dagen. De doorlooptijd van de procedure neemt toe in de loop van de tijd. Wordt gekeken naar de mediaan (de middelste waarde van de tijd in dagen tussen het bestreden besluit en de uitspraak), dan is sprake van een toename van de doorlooptijden met 67% tussen 2021 en 2023.

Ten slotte konden we op basis van gegevens over de afdoening van alle bestuursrechtelijke zaken bij de rechtbank in de periode 2020-2023 een vergelijking maken tussen de mate waarin zaken over mijnbouwschade worden ingetrokken, in vergelijking met intrekkingen in niet-mijnbouwschadezaken. Daaruit bleek dat tot aan het moment van de zitting in mijnbouwschadezaken intrekkingen duidelijk vaker voorkomen, maar dat er geen noemenswaardig verschil is tussen mijnbouwschadezaken en niet-mijnbouwschadezaken in de mate waarin zaken op of na de zitting worden ingetrokken.

6 Oordeel van de rechtzoekenden: het vragenlijstonderzoek

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van de webenquête die we hebben gehouden onder personen die bij de rechtbank een beroep hebben ingesteld tegen een besluit van het IMG over schade door mijnbouw. In de paragrafen 6.2 tot en met 6.5 bespreken we de uitkomsten van de enquête, in paragraaf 6.6 gaan we in op verbanden tussen de verschillende gemeten variabelen. In paragraaf 6.7 sluiten we af met een korte conclusie.

6.2 Algemeen beeld

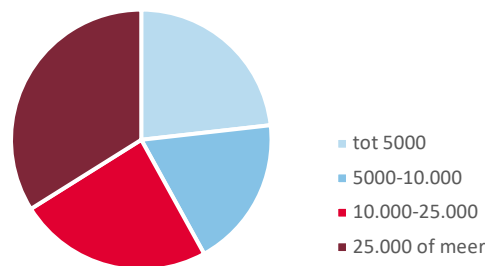
De uitnodiging om deel te nemen aan het enquêteonderzoek is toegestuurd aan 568 mensen. Door 137 respondenten werd de vragenlijst geheel of gedeeltelijk ingevuld. Iets meer dan de helft van de respondenten voerde een procedure over fysieke schade (56%), iets minder dan de helft over respectievelijk immateriële schade (19%) en waardedaling (25%).⁵⁸

De geschillen werden in 65% van de gevallen op een zitting behandeld waarbij de eiser aanwezig was. In een klein deel van de gevallen (8%) is de zaak wel op een zitting behandeld, maar was de eiser daarbij zelf niet aanwezig. In ongeveer een kwart van de gevallen (26%) had er geen zitting plaatsgevonden. Een meerderheid van de respondenten (60%) had een eigen schade-expert ingeschakeld. Bijna de helft van de respondenten kreeg daarnaast ondersteuning van een advocaat (17%), rechtsbijstandsverzekeraar (21%) of andere juridisch onderlegde ondersteuner (9%). Een klein deel (13%) kreeg hulp van een niet-juridisch professional, zoals een buurman, kennis of vriend. Van de respondenten procedeerde 40% zonder hulp van een andere persoon.

Het schadebedrag waarover volgens respondenten is geprocedeerd, valt in de figuur hieronder te zien.

⁵⁸ Drie respondenten wisten niet waarover hun procedure ging.

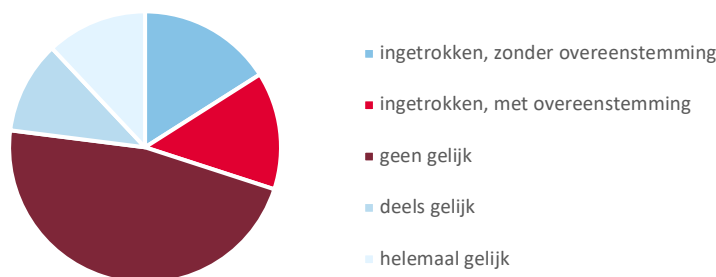
FIGUUR 6.1 SCHADEBEDRAG VOLGENS RESPONDENTEN (N=113)



Te zien is dat de meerderheid van de respondenten procedeerde over een schadebedrag van € 10.000 of hoger, een derde zelfs over € 25.000 of meer. Ook valt op dat bijna een kwart van de respondenten procedeerde over een schadebedrag van minder dan € 5.000.

Wat betreft de uitkomst van de procedure bij de rechtbank, is de verdeling tussen de mogelijke uitkomsten hieronder te zien:

FIGUUR 6.2. UITKOMST PROCEDURE RECHTBANK (N=111)



Van de vijf categorieën die wij onderscheiden, is de categorie 'geen gelijk' het meest geselecteerd (47%). Ongeveer een kwart van de respondenten kreeg gedeeltelijk of helemaal gelijk (respectievelijk 11% en 12%). In bijna een kwart van de zaken in de steekproef is uiteindelijk geen uitspraak door de rechtbank gedaan, hetzij omdat het beroep is ingetrokken na overeenstemming met het IMG (14%), hetzij na intrekking van het beroep zonder overeenstemming te hebben bereikt met het IMG (16%).

6.3 Waardering voor verschillende elementen van de procedure

We vroegen respondenten hun mening te geven over verschillende aspecten die relevant zijn voor hun oordeel over hun procedure bij de rechtbank. Het betrof: de bejegening ter zitting (procedurele rechtvaardigheid); de snelheid waarmee hun zaak na het indienen van het beroep op een zitting is besproken; het oordeel over de uitkomst; een rapportcijfer voor de procedure als geheel en het effect van de procedure op het vertrouwen in de rechtspraak. Daarnaast hebben we hen gevraagd naar de plaats waar hun beroep is behandeld. Hieronder bespreken we de resultaten.

Procedurele rechtvaardigheid

Procedurele rechtvaardigheid is een concept dat wordt gebruikt om te meten in welke mate mensen een besluitvormings- of geschilbeslechtsingsprocedure als rechtvaardig hebben ervaren. Kort gezegd blijkt uit een zeer grote hoeveelheid sociaalwetenschappelijke literatuur dat de ervaren rechtvaardigheid van een procedure voor een belangrijk deel afhangt van de mate waarin mensen zich gehoord, gekend, serieus genomen en respectvol bejegend voelen. Om de mate van ervaren procedurele rechtvaardigheid van respondenten te meten, hebben we hen vijf stellingen voorgelegd. Deze stellingen zijn ontleend aan eerder onderzoek:⁵⁹

- Aan het begin van de zitting heeft de rechter duidelijk uitgelegd hoe de zaak op de zitting zou worden behandeld
- De rechter luisterde oprecht naar mij
- Ik ben met respect behandeld door de rechter
- De rechter nam mij serieus
- De rechter was beleefd

Uit onze analyse blijkt dat de reacties op de verschillende stellingen voldoende samenhang vertonen om ze samen te gebruiken om het concept procedurele rechtvaardigheid te meten.⁶⁰ In onze vervolganalyse van de factoren die het oordeel van rechtzoekenden over hun procedure verklaren, gebruiken we deze samengestelde variabele, niet de individuele stellingen. De gemiddelde score op de samengestelde variabele was 3,3 (op een schaal van 1 t/m 5).⁶¹

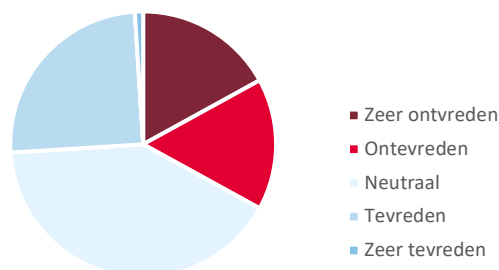
De snelheid van de procedure

Een belangrijk onderscheidend element van de procedure over aardbevingsschade, is dat er naar wordt gestreefd zaken sneller dan gebruikelijk op een zitting te bespreken. Hoe luidt het oordeel van respondenten hierover?

We legden hun de volgende stelling voor: *Over de snelheid waarmee mijn zaak na indiening van het beroepsschrift op een zitting is behandeld bij de rechtbank ben ik... met als antwoordmogelijkheden: (zeer) ontevreden, neutraal. (zeer) tevreden.*

De reactie op die stelling is in onderstaande figuur te zien:

FIGUUR 6.3 TEVREDENHEID OVER SNELHEID PROCEDURE (N=83)



⁵⁹ Marc Wever, *Kwaliteit van bestuursrechtelijke bezwaarprocedures* (diss. Groningen), Nijmegen: WLP 2020.

⁶⁰ Cronbach alpha = > .7).

⁶¹ We weten met 95% zekerheid dat het gemiddelde voor de populatie tussen de 3.1 en 3.5 ligt.

Over de snelheid waarmee hun zaak op een zitting is behandeld, is 33% van de respondenten (zeer) ontevreden, 41% is neutraal, 26% is (zeer) tevreden.⁶²

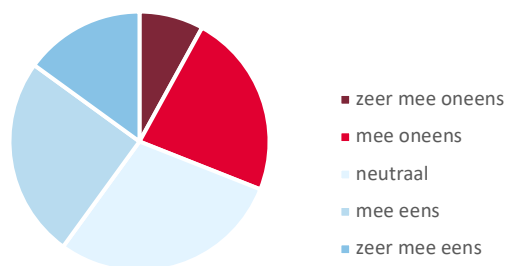
De plaats waar de zaak is behandeld

We hebben de respondenten twee stellingen voorgelegd over hun voorkeur voor de plaats van de behandeling/beoordeling van hun geschil. De eerste stelling luidde als volgt:

Ik had het fijn gevonden als de zaak niet bij de rechtbank, maar in mijn eigen gemeente (bijvoorbeeld op het gemeentehuis of bij mij thuis) was behandeld.

De reactie op die stelling is in onderstaande figuur te zien.

FIGUUR 6.4 VOORKEUR VOOR BEHANDELING ZAAK IN DE BETREFFENDE GEMEENTE (N=83)



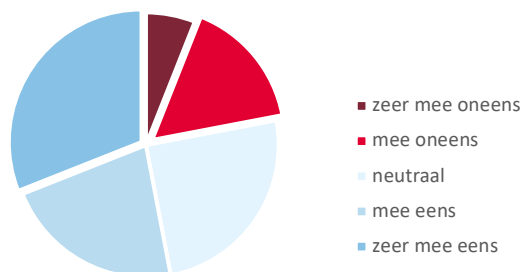
Uit de figuur blijkt dat de reacties behoorlijk uiteenlopen. 31% is het (zeer) oneens met de stelling, 29% is neutraal, 40% is het (zeer) eens met de stelling.⁶³

De tweede stelling over de plaats van behandeling/beoordeling van het geschil luidde:

Ik had het fijn gevonden als de rechter bij mij thuis naar de schade was komen kijken

De reacties op die stelling zijn in onderstaande figuur te zien.

FIGUUR 6.5 VOORKEUR DAT DE RECHTER ZELF NAAR DE SCHADE KOMT KIJKEN (N=83)



⁶² Als we het gemiddelde oordeel over de snelheid waarmee de zaak op zitting is geagendeerd uitdrukken in een cijfer tussen de 1 (zeer ontevreden) en 5 (zeer tevreden), dan is dat 2,8.

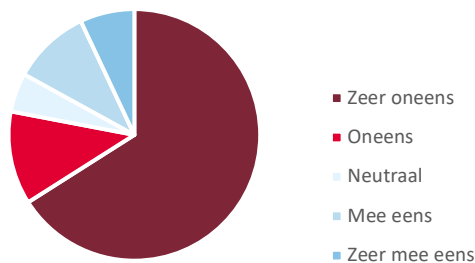
⁶³ Als we het gemiddelde oordeel over de stelling dat de zitting in de eigen gemeente zou moeten plaatsvinden uitdrukken in een cijfer tussen de 1 (zeer mee oneens) en 5 (zeer mee eens), dan is dat 3,2.

Van de respondenten is 21% het (zeer) oneens met de stelling, 25% is neutraal, 54% is het (zeer) eens met de stelling.⁶⁴

‘Acceptatie’ van de uitkomst (subjectief)

Naast een waardering voor de bejegening door de rechter op de zitting en de snelheid van de procedure, hebben we een aantal vragen gesteld over de waardering van de uitkomst van de procedure. We vroegen ten eerste naar de mate van subjectieve acceptatie van de uitkomst. Dat deden we door de volgende stelling voor te leggen: *Ik kan mij vinden in de uitspraak van de rechter*. Hoe op die stelling is gereageerd, is in de figuur hieronder te zien.

FIGUUR 6.6 STELLING: IK KAN MIJ VINDEN IN DE UITSPRAAK (N=76)



Te zien is dat de subjectieve acceptatie van de uitspraak laag is. Ruim driekwart van de respondenten (78%) was het (zeer) oneens met de stelling. Slechts 17% van de respondenten was het (zeer) eens met de stelling.

Als we het gemiddelde oordeel over de stelling ‘ik kan mij vinden in de uitspraak’ uitdrukken in een cijfer tussen de 1 (zeer mee oneens) en 5 (zeer mee eens), dan is dat 1,8. Voor de reactie op de stelling maakt het een groot verschil of de uitspraak van de rechtbank gunstig of ongunstig was. Bij respondenten voor wie de uitspraak gunstig was, bedraagt de score 3,9,⁶⁵ bij respondenten voor wie de uitspraak ongunstig was, bedraagt de score 1,4.⁶⁶

Wat betreft de objectieve aanvaarding, vroegen we respondenten of ze tegen de uitspraak van de rechtbank in hoger beroep zijn gegaan. Van de mensen die eventueel aanleiding en de mogelijkheid hadden om in hoger beroep te gaan (enkel de mensen die geen of gedeeltelijk gelijk hadden gekregen) gaf bijna iedereen (92%) aan niet in hoger beroep te zijn gegaan. De objectieve acceptatie van de uitkomst is dus zeer hoog.

6.4 Eindoordeel over de procedure

Tot slot stelden we twee vragen, die een beeld geven van hoe respondenten in algemene zin terugkijken op hun procedure bij de rechtbank. Allereerst vroegen we respondenten aan te

⁶⁴ Als we het gemiddelde oordeel over de stelling dat de rechter zelf naar de schade zou moeten komen kijken uitdrukken in een cijfer tussen de 1 (zeer mee oneens) en 5 (zeer mee eens), dan is dat 3,1.

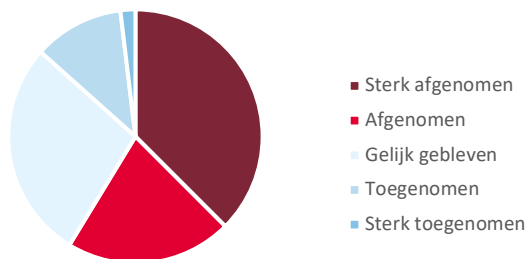
⁶⁵ n = 13.

⁶⁶ n = 63.

geven op een schaal van 1 t/m 10 welk rapportcijfer ze gaven aan de procedure bij de rechtbank als geheel. Er is sprake van veel variatie in het gegeven rapportcijfer. Het gemiddelde gegeven rapportcijfer is een 5.⁶⁷

We vroegen respondenten verder naar het effect van de procedure bij de rechtbank op hun vertrouwen in de rechtspraak. Dat deden we door hen de volgende stelling voor te leggen: *Door de procedure bij de rechtbank is mijn vertrouwen in de rechtspraak...* met als mogelijke antwoordcategorieën: *(sterk) afgenomen, neutraal, (sterk) toegenomen*. Hieronder is te zien hoe op de stelling is gereageerd.

FIGUUR 6.7 TOE/AFNAME VERTROUWEN IN DE RECHTSPRAAK (N=104)



In de figuur is te zien is dat bij 59% van de respondenten het vertrouwen (sterk) is afgenomen, Bij 28% is het gelijk gebleven, bij 13% is het (sterk) toegenomen.⁶⁸

6.5 Open vragen

De webenquête bevatte een open vraag die als volgt luidde: ‘Als u de rechtbank zou mogen adviseren over de wijze waarop een procedure zoals die van u wordt behandeld, wat zou u de rechtbank dan meegeven?’ In totaal 84 van de 137 respondenten die de webenquête hebben ingevuld, hebben deze open vraag beantwoord.

Voor een deel zijn de reacties op de open vraag te beschouwen als adviezen aan de rechtbank, voor een deel betreft het oordelen over de wijze van behandeling van het beroep, voor een deel betreft het oordelen over in inhoud van de beslissing van de rechter en observaties en oordelen over het IMG. De adviezen over het optreden van de rechter die het vaakst worden gegeven, betreffen de aandacht voor het menselijke aspect en het luisteren naar de burger. Daarnaast wordt veelvuldig de ongelijke verhouding tussen procespartijen (burger versus het IMG) genoemd. Uit een aantal reacties klinkt kritiek op de wijze waarop de rechter de zaak heeft beoordeeld en op de kwaliteit van de deskundigen(rapporten) van het IMG. Ten slotte zijn er reacties waaruit duidelijk een gebrek aan vertrouwen in de overheid blijkt.

We geven hieronder een bloemlezing van de antwoorden op de open vraag naar adviezen aan de rechtbank. De bloemlezing is bedoeld om de variëteit aan observaties, opvattingen en sug-

⁶⁷ We weten met 95% zekerheid dat het gemiddelde voor de hele populatie (alle rechtzoekenden) tussen de 4.4 en 5.5 op een schaal van 10 ligt.

⁶⁸ Als we de gemiddelde toe/afname van het vertrouwen uitdrukken in een cijfer tussen de 1 (sterk afgenomen) en 5 (sterk toegenomen), dan is dat 2,1.

gesties weer te geven en van de wijze waarop de respondenten deze verwoorden. Er kan echter niet uit worden opgemaakt in hoeverre sprake is van standpunten die door de meerderheid van de respondenten worden gedeeld. In de bloemlezing zijn de citaten geordend naar onderwerp. We geven eerst een aantal citaten weer die gaan over verschillende aspecten van de procedure, daarna een aantal citaten over oordelen betreffende de inhoud van de beslissing van de rechter, observaties en oordelen over het IMG en vertrouwen in de overheid en de rechter. De citaten zijn hieronder per tekstblok weergegeven.

Snelheid

'Zaken moeten sneller worden afgehandeld. Onze procedure duurde verschillende maanden.'

'Informatie over de gang van zaken tijdens de procedure'

'Het tijdspad was erg onduidelijk.'

'Een tijdsplanning zou fijn zijn geweest, aangezien alles al erg lang duurt en onduidelijk is.'

'Vooraf bespreking en toelichting met en door een rechtbankmedewerker.'

'Leg uit hoe het gaat in een rechtszaak. Laat een burger niet alleen voor de rechter staan, zonder ondersteuning.'

Het formele aspect van de behandeling van beroepszaken door de rechter

'Het heeft best een impact om voor een rechter in een rechtbank te verschijnen, Was toch prettiger geweest om dit minder 'formeel' ergens anders te doen.'

'Het kan eenvoudiger en sneller. Er zijn twee kanten, beide moeten worden gehoord maar dat hoeft niet met een geheel opgetuigde rechtbank.'

'De wijze van behandeling van de zaak ter zitting'

'Mij meer ruimte geven om mij duidelijk te maken, bijvoorbeeld om mijn eigen tekst vanaf papier te mogen opstellen en voorlezen.'

Onderzoek ter plaatse (voorafgaand/in aanvulling/in plaats van de zitting)

'Voordat de zaak voorkomt zou het zo moeten zijn dat de schade fysiek vooraf wordt aanschouwd.'

'Leg alles goed vast en geef de bewoner uitleg over deze schades ter plekke.'

'Behalve het oordelen op basis van papier ook de werkelijke situatie ter plaatse beoordelen.'

Ongelijkheid tussen partijen

'Wij hebben heel sterk gevoeld dat je als burger machteloos tegenover het IMG staat. Zij waren vertegenwoordigd met meerder (lands)advocaten.'

'De overheid was er met twee advocaten, ik voelde mij een misdadiger.'

'Het IMG heeft meer dan 100 juristen in dienst, die getraind zijn om adviesrapporten zo af te timmeren dat je als burger geen partij bent.'

'De tegenpartij kwam met twee advocaten en een schade-expert, wie betaalde dat???'

'Het IMG heeft dure advocaten waar de burger nooit van kan winnen.'

Aandacht voor het menselijke aspect, luisteren naar de burger

'Het menselijke aspect en de emotie wat het doet met gedupeerden is van ondergeschikt belang.'

'Wees menselijk en luister naar de verhalen van ons gedupeerden.'

'Luister meer naar diegene die schade heeft.'

'Luister naar het verhaal en de gevolgen voor woningeigenaren.'

'Neem de burger en zijn verhaal serieus. Ga uit van de feitelijke situatie en niet of minder van de stukken. Ga niet klakkeloos uit van de expertise van de 'experts'.

'Luister ook naar de gedupeerde en niet alleen naar de zogenaamde deskundige.'

Ongelijke behandeling

'Drie huizen verder zelfde scheuren, zelfde huis, zelfde bouwjaar, die krijgt bijna alles vergoed en wij niets.'

Kwaliteit van de deskundigen van het IMG

'De kwaliteit van de deskundigen is ver onder de maat.'

'Ik heb meer deskundigheid in mijn pink dan welke door het IMG ingehuurd deskundige.'

Vertrouwen in de overheid

'De coulance van de rechtbank ten opzichte van het geblunder van een volstrekt incompetent orgaan als het IMG doet het vertrouwen van de burger in de overheid geen goed.'

‘Het IMG is een oplichter, Het is immers al heel lang duidelijk dat de rechtspraak in Nederland niet deugt en dat medewerkers van de rechtspraak omkoopbaar zijn. Mensen met veel geld kunnen een dure advocaat inhuren en hebben daarmee een erg grote kans dat zij het geschil winnen. Rechtspraak in Nederland is een lachertje.’

‘Ik heb geen enkel vertrouwen meer in de rechtspraak. Niet omdat ik niet tegen mijn verlies kan, maar omdat er vals gespeeld is. Daarom ben ik niet in beroep gegaan, want het recht blijkt non-existent. Mijn omgeving begrijpt er ook helemaal niets van. Is niet uit te leggen. Poppenkast.’

6.6 Wat bepaalt het algemene oordeel over de procedure bij de rechtbank?

Aan het gemiddelde rapportcijfer en het overwegend negatieve oordeel over het effect van de procedure bij de rechtbank op het vertrouwen in de rechtspraak, valt af te leiden dat het doorlopen van de procedure bij de rechtbank voor rechtzoekenden geen onverdeeld genoegen is geweest. De vervolganalyse was gericht op de beantwoording van de vraag welke factoren voor die bevinding verantwoordelijk zouden kunnen zijn.

De mate waarin respondenten in het gelijk zijn gesteld, betrekken we niet bij die analyse. Een reden hiervoor is dat een groot deel van de respondenten aangaf het beroep te hebben ingetrokken. Voor deze mensen konden we niet vaststellen of de intrekking het gevolg was van een positieve beslissing van het IMG of niet.

Daarom gebruiken we als onafhankelijke variabelen (i) de ervaren procedurele rechtvaardigheid, (ii) het subjectieve oordeel over de uitkomst (ik kan me vinden in de uitkomst) en (iii) het oordeel over de snelheid van de procedure.

Als controlevariabelen gebruiken we (i) de hoogte van het bedrag waarover het geschil ging, (ii) of de eiser wel of geen gebruik maakte van professionele juridische ondersteuning en (iii) of eiser zelf een deskundige had meegebracht of niet.

Om de invloed van elk van deze factoren op het gegeven rapportcijfer te onderzoeken, gebruiken we een meervoudige lineaire regressie. De regressiecoëfficiënt (B) geeft aan hoeveel de afhankelijke variabele (het gegeven rapportcijfer tussen 1 en 10) gemiddeld verandert als de onafhankelijke variabele met één punt toeneemt, terwijl alle andere variabelen constant worden gehouden.

Hieronder zijn de resultaten van de analyse te zien.

TABEL 6.1 AFHANKELIJKE VARIABLE: RAPPORTCIJFER VOOR DE PROCEDURE (N=65)

| | B |
|--|-------|
| Oordeel uitkomst | .996* |
| Procedurele rechtvaardigheid | .991* |
| Snelheid | .527* |
| Professionele juridische ondersteuning | .758 |
| Schadebedrag | .042 |

| | |
|---------------|-------|
| Schade-expert | -.067 |
|---------------|-------|

*=*significant op 5% niveau*

In de tabel is te zien dat van de onafhankelijke variabelen die we bij de analyse betrokken, het oordeel over de uitkomst, de ervaren procedurele rechtvaardigheid en het oordeel over de snelheid van de procedure van belang zijn voor het gegeven rapportcijfer. Respondenten die zich meer in de uitkomst konden vinden, gaven overwegend een hoger rapportcijfer. Respondenten die de procedure als rechtvaardig hadden ervaren, deden dat ook. Respondenten die meer tevreden waren over de snelheid waarmee de rechtbank hun geschil op een zitting behandelde, gaven ook een hoger rapportcijfer. Voor de controlevariabelen (hoogte van het schadebedrag, professionele rechtshulp, bijstand door een deskundige) werd niet gevonden dat ze van belang zijn voor het oordeel over de procedure. Al met al konden we met de factoren die we bij de analyse betrokken, ongeveer 65% van de variatie in het gegeven rapportcijfer verklaren.

De tweede vraag die we beantwoorden is welke factoren van belang zijn voor het oordeel van eisers dat hun vertrouwen in de rechtspraak is toe- of afgenomen. In het bijzonder zijn we geïnteresseerd in de vraag welke factoren van belang zijn voor de kans dat een respondent stelt dat zijn vertrouwen (sterk) is afgenomen. De resultaten van die analyse zijn hieronder te zien. De onafhankelijke variabelen en de controlevariabelen die bij de analyse zijn betrokken, zijn hetzelfde als bij de analyse van de factoren die van belang zijn voor het gegeven rapportcijfer.

TABEL 6.2 AFHANKELIJKE VARIABELE: (STERKE) AFNAME VERTROUWEN IN RECHTSPRAAK (N=65)

| | B | (Exp B) |
|--------------------------------|--------|---------|
| Oordeel uitkomst | -3.35* | .04* |
| Procedurele rechtvaardigheid | -1.16 | .31 |
| Snelheid | -.70 | .50 |
| Schadebedrag | -.05 | .95 |
| Professionele juridische hulp? | 1.38 | 4.00 |
| Schade-expert? | 1.0 | 2.90 |

*=*significant op 5% niveau*.

De ervaren procedurele rechtvaardigheid, de snelheid waarmee de zaak na indiening van het beroepschrift op zitting is behandeld, het geschatte schadebedrag, het krijgen van juridische ondersteuning en het inschakelen van een schade-expert tijdens de procedure, zijn geen van alle significant.⁶⁹ Dit betekent dat deze factoren geen statistisch significante invloed (in negatieve noch positieve zin) hebben op de kans dat een respondent aangaf dat zijn vertrouwen (sterk) was afgenomen. De kans dat een respondent aangaf dat zijn vertrouwen in de rechtspraak (sterk) was afgenomen hing wel samen met het oordeel over de uitspraak: hoe meer de respondent zich kon vinden in de uitspraak, des te kleiner was de kans dat hij behoorde tot de groep respondenten die aangaf dat het vertrouwen (sterk) was afgenomen. Het betrof een zeer sterk verband.

⁶⁹ p-waarden respectievelijk .31, .91, .29 en .44.

6.7 Conclusie

Op basis van een analyse van onze gegevens kunnen de volgende conclusies worden getrokken. Allereerst dat respondenten tamelijk negatief zijn over de procedure bij de rechtbank: als rapportcijfer geven ze gemiddeld een 5 op een schaal van 10. Het rapportcijfer hangt samen met het oordeel over de uitspraak, de ervaren bejegening tijdens de zitting en het oordeel over de snelheid waarmee een zaak op zitting is gekomen. Ten tweede, ook over het effect van de procedure bij de rechtbank op het vertrouwen in de rechtspraak zijn respondenten negatief: een meerderheid stelt dat het vertrouwen (sterk) is afgenomen. Wat dat betreft bleek vooral het oordeel over de uitkomst van de procedure bepalend: respondenten die zich meer in de uitkomst konden vinden, waren overwegend veel minder snel van oordeel dat hun vertrouwen was afgenomen.

Bij deze conclusies zijn enkele kanttekeningen te plaatsen. Ten eerste, alleen de respondenten die een zitting hadden meegemaakt zijn bij de analyse betrokken. Dat betrof een relatief beperkt deel van de respondenten; voor 35% van de respondenten gold dat hun zaak niet ter zitting was behandeld of dat ze daar niet bij aanwezig waren geweest. Dit heeft gevolgen voor de verklarende kracht van het statistische model. Zo valt niet uit te sluiten dat in bepaalde gevallen wel een significant verband zou zijn gevonden als het aantal respondenten waarvan de zaak op een zitting was behandeld groter was geweest. Dat geldt met name voor het verband tussen procedurele rechtvaardigheid en vertrouwen, een verband dat in veel onderzoek juist wel wordt gevonden.⁷⁰

Ten tweede, op basis van de ons beschikbare gegevens valt niet te achterhalen in hoeverre de respondenten die de vragenlijst invulden, representatief zijn voor het geheel aan rechtzoekenden dat een procedure over mijnbouwschade bij de rechtbank heeft gehad. Slechts op een beperkt aantal punten kunnen we een vergelijking tussen onze respondenten en de populatie van rechtzoekenden maken. Gezien het belang van de uitkomst van de procedure voor de waardering van respondenten is het belangrijk dat de (verdeling van) uitkomsten die respondenten rapporteerden in elk geval in hoge mate overeenkomt met de uitkomsten uit het uitsprakenbestand. Dat bleek het geval: bij de respondenten van het vragenlijst onderzoek eindigde de procedure in 29% van de gevallen in een gunstige uitspraak, tegenover 26% in het uitsprakenbestand.⁷¹

⁷⁰ Tyler, T.R. and Huo, Y.J. (2002) *Trust in the law: encouraging public cooperation with the police and courts*. New York: Russell Sage Foundation.

⁷¹ Op andere punten waren de verschillen groter. Zo procedeerde 47% van de respondenten van het vragenlijst-onderzoek met juridische ondersteuning, ten opzichte van 57% van de rechtzoekenden in de uitspraken die we onderzochten. Ook ging 57% van de zaken in het vragenlijstonderzoek over fysieke schade, terwijl dat in 67% van de zaken uit het uitsprakenbestand het geval was.

7 Oordeel van rechtzoekenden: de interviews

7.1 Inleiding

In de webenquête is aan respondenten de vraag gesteld of zij mee wilden werken aan een kort telefonisch interview om wat dieper op de behandeling van hun zaak in te gaan. Een substantieel aantal respondenten gaf aan dat zij dit wilden. We hebben uiteindelijk met acht gedupeerden een telefonisch interview gehouden. Een deel van deze acht gedupeerden was in het gelijk gesteld en een deel in het ongelijk. Daarnaast waren er zowel gedupeerden met een procedure over fysieke schade, als gedupeerden met een procedure over waardedaling. In dit hoofdstuk staan we stil bij de belangrijkste bevindingen die uit de telefonische gesprekken naar voren zijn gekomen.

De korte telefonische interviews hebben we met name gebruikt om meer inzicht te krijgen in de redenen dat gedupeerden na hun procedure meer of juist minder vertrouwen hadden in de rechtspraak. De opstelling van de rechter vormt daarbij een belangrijk aspect. Ook zijn de telefonische gesprekken benut om nader in te gaan op de wenselijkheid van “rechtspraak dichterbij” en de informatievoorziening vanuit de rechtbank. De informatie die door de telefonische interviews is verkregen, dient als illustratie en verdieping van de in hoofdstuk 6 besproken uitkomsten van de webenquête. Voor zover relevant wordt in dit hoofdstuk op de verschillen met deze enquête ingegaan. Bij de selectie van de gedupeerden voor telefonische gesprekken is door de onderzoekers gestreefd naar een zo goed mogelijke spreiding in mensen waarbij het vertrouwen in de rechtspraak is toegenomen na de procedure, mensen waarbij het gelijk is gebleven en mensen waarbij het is gedaald.

7.2 Informatievoorziening vanuit de rechtbank

De meeste gedupeerden waarmee we spraken, geven aan dat de informatie die voorafgaand aan de zitting door de rechtbank werd verstrekt duidelijk was. Wel was deze informatie vooral juridisch/procedureel van aard. Beschreven werd wat de wettelijke procedure was. Er stond in de brief van de rechtbank geen informatie over bijvoorbeeld het verloop van de zitting, hoe een zitting bij de rechtbank in zijn werk gaat en wat er van de rechtzoekende wordt verwacht.

Bij gedupeerden bestaat wel de behoefte om ook vooraf die informatie te krijgen van de rechtbank. Het verloop van de zitting werd wel toegelicht aan het begin van de zitting. Dat wordt door gedupeerden gewaardeerd.

7.3 Karakter van de zitting

Vrijwel alle geïnterviewde gedupeerden vertelden dat zij hadden verwacht dat de zitting een heel formeel karakter zou hebben. Dat bleek veelal niet het geval. De zitting werd meer ervaren als een informeel gesprek tussen de partijen en de rechter. Deze benadering werd gewaardeerd. Een van de gedupeerden verwoordde dit als volgt.

‘Ons beeld van een rechtbank, een rechtszaak en een rechter was dat het heel serieus en streng zou zijn. Weinig emotie, heel formeel etc. Maar dat was helemaal niet zo. De rechter is bij ons op huisbezoek geweest en het bleek een hele toegankelijke man, wat wij als heel erg prettig hebben ervaren. Heel anders dan het beeld dat wij er vooraf bij hadden.’

7.4 Opstelling van de rechter

De wijze waarop de rechter gedupeerden bejegend wordt verschillend ervaren. Een deel van de gedupeerden geeft aan dat de rechter hen met respect behandelde, oprecht naar hen luisterde en oog had voor hun standpunten. Daarnaast gaven zij aan dat de rechter kritische vragen stelde aan het IMG en niet zomaar meeding in de argumentatie die het IMG in zijn rapporten opvoerde. Het volgende citaat uit een van de gesprekken illustreert dit.

‘Hij gaf ons werkelijk de ruimte en de tijd om ons verhaal te doen. Dat geef ons het vertrouwen dat er echt naar ons geluisterd werd en er werd inhoudelijk gekeken naar waar het in onze zaak om draaide. De rechter had beslist dat er ook een onafhankelijke expert bij moest zijn om de schade te beoordelen. Ook dat vond ik heel prettig. Dus niet opnieuw een ‘expert’ van de tegenpartij: een slager die zijn eigen vlees keurt. De rechter was hierbij ook heel duidelijk, hij draaide er niet omheen. “Is het hier veilig of niet veilig, vroeg hij?”’

Het kwam ook voor dat de rechter bereid was om met de gedupeerde in gesprek te gaan over de mogelijke uitspraken en de wenselijkheid daarvan. Dit werd zeer gewaardeerd. Een van de gedupeerden verwoordde dit op de volgende manier.

‘Hij stelde kritische vragen en legde uit wat de mogelijke uitspraak kon zijn. De rechter gaf aan dat ik de keuze had dat hij het besluit van het IMG zou vernietigen, dan zou de procedure opnieuw moeten worden doorlopen. Hij kon ook een schadebedrag vaststellen, maar dan kan uiteraard niet alle schade precies in kaart gebracht worden. Daar hebben we een poosje over gediscussieerd. Beide heeft voordelen, maar opnieuw de procedure doorlopen zou nog wel een paar jaar duren. Dat heb ik nog nooit meegemaakt dat een rechter met je discussieert over de beste en meest wenselijke oplossing. Dat deze rechter dat deed waardeer ik zeer.’

Een ander deel van de gedupeerden was juist kritisch op de opstelling van de rechter en heeft niet ervaren dat er naar hen werd geluisterd. Voor deze respondenten leek het alsof de rechter vooral het gesprek voerde met de vertegenwoordigers van het IMG die bij de zitting aanwezig waren en zij ervoeren weinig belangstelling voor de gedupeerde die er ook bij was. Bij een aantal respondenten leeft het idee dat de rechter klakkeloos het IMG volgt zonder daarbij een uitleg te geven waarom dat zo is en dat de argumenten van de gedupeerde terzijde worden geschoven. Door een van de respondenten werd dit op de volgende wijze beschreven.

‘Tijdens de zitting zitten daar opeens twee landsadvocaten plus de expert die ik al eerder had meegemaakt, maar die ter zake helemaal geen expertise heeft. Helaas is de rechter volledig meegegaan met het oordeel van de expert. In mijn beleving heeft de rechter helemaal niet naar mijn verhaal geluisterd. Ik vond dat de rechter helemaal niet kritisch was naar het IMG.’

7.5 Rechtspraak dichterbij de gedupeerde

Bij vrijwel alle geïnterviewde gedupeerden is de rechter niet thuis langs gekomen om de schade te bekijken. Door de meesten van hen werd dat ook niet van toegevoegde waarde geacht. De foto’s en het dossier spreken veelal voor zich en de rechter kan zich ook zonder te komen kijken een goed beeld vormen van de schade. Op dit punt wijkt de visie van de gedupeerden met wie we hebben gesproken af van de uitkomsten van het vragenlijstonderzoek. Zoals in paragraaf 6.3 aan de orde kwam, gaf een meerderheid van de respondenten in het vragenlijstonderzoek aan er juist wel prijs op te stellen als de rechter de schade was komen bekijken.⁷²

Wel gaven de geïnterviewde gedupeerden in algemene zin aan dat zij meerwaarde zien in het houden van de zitting op een andere locatie dan de rechtbank, hoewel dat voor hen zelf niet altijd noodzakelijk was. Sommige van de geïnterviewde gedupeerden stonden er zelf neutraal tegenover, maar zagen wel de meerwaarde in algemene zin van een andere plaats van behandeling. Voor veel mensen is het namelijk best een hele stap om naar de rechtbank toe te moeten. Het zou voor hen prettig zijn om de zitting dichtbij te houden, dat geeft het gevoel dat de rechtspraak toekomt naar de mensen die het aangaat. Doordat de zittingen werden ervaren als wat informeler van karakter zou dat ook passend zijn volgens de gesproken gedupeerden. Een van hen verwoordde dit als volgt.

‘Ik vind het wel een mooi idee om een zaak zoals deze niet op de rechtbank te behandelen, maar in een dorps huis of een gemeentehuis. Zeker voor mensen die vanuit de provincie naar de Stad moeten reizen. Het gaat de hele bevolking aan, het is wel een goed plan om de zaak laagdrempelig en bij de mensen in de buurt te behandelen. Omdat het een wat informeler karakter heeft past dat wel goed.’

Op dit punt lijkt het beeld uit de telefonische gesprekken overeen te komen met het beeld uit de webenquête zoals beschreven in paragraaf 6.3. Een meerderheid van die respondenten gaf aan voorstander te zijn van behandeling op een andere locatie (40%) of neutraal te zijn (29%).

⁷² Een verklaring van dit verschil kan te maken hebben met de door ons uitgevoerde selectie van de gedupeerden voor een telefonisch interview.

Over de vraag wat dan de meest geschikte locatie zou zijn om een zitting te houden verschilden de meningen. Genoemd zijn het dorps huis, een zaaltje in een café en het gemeentehuis. Voor een deel van de gesproken gedupeerden zou het gemeentehuis minder logisch zijn.

‘Je hebt een verschil van mening met de overheid en dan ga je voor de zitting naar een gebouw van de overheid, dat zou het wantrouwen alleen maar verder voeden.’

7.6 Vertrouwen in de rechtspraak

Zoals in de inleiding al is genoemd, hebben we bij het selecteren van de gedupeerden voor een gesprek geprobeerd een spreiding aan te brengen in personen waarbij het vertrouwen in de rechtspraak was toegenomen na de procedure, personen waarbij het gelijk was gebleven en personen waarbij het was gedaald.

In de gesprekken is aan de gedupeerden gevraagd wat de voornaamste reden was voor het toe- dan wel afnemen of gelijk blijven van het vertrouwen. Voor een belangrijk deel is de als positief ervaren opstelling van de rechter de reden dat het vertrouwen van sommige gedupeerden is toegenomen. Zij waren aangenaam verrast door de wijze waarop de rechter hen de ruimte gaf hun zegje te doen en door de kritische wijze waarop het IMG werd bevestigd door de rechter. Het omgekeerde geldt voor de gedupeerden wiens vertrouwen is gedaald. Zij gaven tijdens de gesprekken aan te vinden dat de rechter klakkeloos het IMG volgde en het niet aandurfde de vertegenwoordigers van het IMG kritisch te bevestigen. Uiteraard speelt ook bij de geïnterviewde gedupeerden de uitkomst van de procedure mee bij de toe- of afname van het vertrouwen, zij het minder nadrukkelijk dan naar voren komt uit de resultaten van de webenquête.

7.7 Conclusie

De informatievoorziening door de rechtbank voorafgaand aan de zitting wordt door de geïnterviewde gedupeerden als duidelijk beoordeeld, maar is wel technisch van aard. Gemist wordt informatie over het daadwerkelijke verloop van de procedure en de zitting. Aan het begin van de zitting werd wel toegelicht hoe de zitting zou verlopen. De geïnterviewde gedupeerden hadden verwacht dat de zitting veel formeler zou verlopen dan daadwerkelijk het geval was. Het wat meer informele karakter wordt als positief beoordeeld. De wijze waarop de rechter gedupeerden bevestigt wordt op verschillende manieren ervaren. Een deel van de gedupeerden geeft aan dat de rechter hen met respect behandelde, oprecht naar hen luisterde en oog had voor hun standpunten. Daarnaast gaven zij aan dat de rechter kritische vragen stelde aan het IMG en niet zonder meer meeging in de argumentatie die het IMG in zijn rapporten aanvoerde. Een ander deel van de gedupeerden met wie is gesproken, is kritischer op de opstelling van de rechter en heeft juist ervaren dat de rechter vooral het IMG volgt. De meeste gedupeerden zien geen meerwaarde in het thuis door de rechter komen bekijken van de schade. Op dit punt wijkt het beeld uit de interviews af van het beeld dat uit de webenquête naar voren komt, waar iets meer dan de helft van de respondenten dat wel van meerwaarde achtte. In algemene zin zien de gedupeerden met wie we spreken wel meerwaarde als de zitting op een andere locatie dan de rechtbank zou worden gehouden, dan komt de rechtspraak dichterbij de mensen. De belangrijkste reden voor de toe- of juist afname van het vertrouwen

in de rechtspraak bij de gedupeerden is het oordeel over de opstelling van de rechter. Uiteraard speelt ook bij de geïnterviewde gedupeerden de uitkomst van de procedure mee bij de toe- of afname van het vertrouwen, zij het minder nadrukkelijk dan naar voren komt uit de resultaten van de webenquête.

8 Conclusies en aanbevelingen

8.1 Inleiding

Op grond van de Tijdelijke wet Groningen fungeert sinds 2020 het IMG als bestuursorgaan waarbij iedereen die mijnbouwschade heeft als gevolg van de aardgaswinning in Groningen een aanvraag om schadevergoeding kan indienen. Wie het niet eens is met het besluit van het IMG op die aanvraag om schadevergoeding, kan op grond van artikel 8:1 Awb beroep instellen bij de bestuursrechter. De bevoegde bestuursrechter is de rechtbank Noord-Nederland.

In dit rapport is verslag gedaan van een onderzoek naar het functioneren van de beroepsprocedure bij de rechtbank Noord-Nederland over mijnbouwschadegeschillen.

In het onderzoek hebben we gezocht naar een antwoord op de volgende drie vragen:

I Hoe heeft de rechtbank Noord-Nederland de afdoening van mijnbouwschadezaken ingericht?

II Hoe ervaren en beoordelen rechtzoekenden en hun vertegenwoordigers de toegang tot de rechter, wat zijn hun ervaringen met de afdoening van zaken door de rechtbank en hoe beoordelen ze die?

III Is het systeem van afdoening van mijnbouwschadezaken effectief en welke alternatieve systemen zijn er denkbaar?

Ter beantwoording van de eerste twee onderzoeksvragen hebben we gesprekken gevoerd met diverse betrokkenen bij de procedure bij de rechtbank, geobserveerd bij zittingen, een webenquête en een aantal interviews afgenomen bij rechtzoekenden die een procedure bij de rechtbank hebben doorlopen en een groot aantal documenten, waaronder uitspraken van de rechtbank, bestudeerd.

Op basis van de bevindingen van die onderzoeksinspanningen, kunnen we proberen ook de derde onderzoeksvraag te beantwoorden. Daarvoor maken we tevens gebruik van het concept ‘maatschappelijk effectieve rechtspraak’ dat we in hoofdstuk 2 hebben besproken en van de

literatuur over kwaliteit van geschilbeslechting. Van maatschappelijk effectieve rechtspraak kan worden gesproken als de rechter niet alleen juridische knopen doorhakt, maar ook, waar dat kan en gepast is, bijdraagt aan het oplossen van problemen van rechtzoekenden en samenleving. Kwaliteitscriteria voor geschilbeslechting zien onder meer op de procedure (is die toegankelijk, verloopt die snel en wordt die als procedureel rechtvaardig ervaren?), de uitkomst (zorgt die voor de beslechting van het conflict en wordt die als rechtvaardig ervaren?) en de kosten (wat is de financiële en emotionele belasting van de procedure voor partijen?).

We gaan hieronder kort in op de bevindingen van het onderzoek, op de vraag hoe die zijn te duiden en op de vraag of het onderzoek aanleiding geeft tot aanbevelingen voor wijzigingen van de wijze waarop de mijnbouwschadezaken door de rechtbank worden behandeld.

8.2 Bevindingen

We geven de bevindingen van ons onderzoek in vier punten weer.

1. Beroepen tegen besluiten van het IMG over vergoeding van mijnbouwschade worden behandeld volgens de procedure die in hoofdstuk 8 van de Algemene wet bestuursrecht is te vinden. De ambitie van de rechtbank bij het behandelen van mijnbouwschadezaken is in de eerste plaats om procedures zo snel mogelijk af te handelen, zodat rechtzoekenden snel zekerheid hebben over hun rechtspositie, en in de tweede plaats om op de zitting ruim de tijd te nemen voor de behandeling van het geschil, zodat alle inhoudelijke, procedurele en emotionele aspecten daarvan de aandacht kunnen krijgen die nodig is.

Uit gesprekken met betrokken en observaties ter zitting blijkt dat de tweede doelstelling, om ruim de tijd te nemen voor de behandeling van mijnbouwschadezaken, is gerealiseerd. In deze zaken wordt voor de behandeling van de zaak ter zitting substantieel meer tijd uitgetrokken dan in andere bestuursrechtelijke zaken. Uit cijfers over doorlooptijden van zaken blijkt dat de eerste doelstelling, om mijnbouwschadezaken zo snel mogelijk af te handelen, in veel mindere mate is gerealiseerd. In de periode van 2021-2023 zijn de doorlooptijden van mijnbouwschadezaken opgelopen. De doorlooptijden van deze zaken zijn inmiddels langer dan die van andere bestuursrechtelijke zaken van de rechtbank Noord-Nederland. Overigens zijn externe factoren er ten minste deels voor verantwoordelijk dat de doelstelling om mijnbouwschadezaken zo snel mogelijk af te handelen niet is gerealiseerd. Zo is met name in 2023 de behandeling van veel zaken aangehouden op verzoek van de rechtzoekende en/of het IMG

2. Voor het overige wijkt de behandeling van mijnbouwschadezaken nauwelijks af van de wijze waarop andere bestuursrechtelijke zaken worden behandeld: de rechtbank maakt nauwelijks gebruik van onderzoeksbevoegdheden (deskundige benoemen, ter plaatse gaan kijken), ter zitting wordt nauwelijks geschikt en uitspraken zijn niet vaker in het voor- of nadeel van de rechtzoekende burger of het bestuursorgaan dan in andere bestuursrechtelijke zaken. De kans op winst is wel groter als de burger zich laat bijstaan door een professionele rechtshulpverlener en/of een deskundige.

Twee verschillen met de gang van zaken in andere bestuursrechtelijke procedures vallen wel op: rechtzoekenden laten zich in de loop van de jaren vaker bijstaan door een professionele rechtshulpverlener en schakelen ook steeds vaker een deskundige in (met name die stijging is

opmerkelijk: van 1 op de 8 rechtzoekenden in 2021 naar 3 op de 8 in 2023) en het komt eveneens relatief vaak voor dat het IMG en de rechtzoekende hun geschil in der minne schikken *voordat* de zaak ter zitting wordt behandeld.

3. Rechtzoekenden zijn in wisselende mate tevreden over verschillende aspecten van de procedure. Over de snelheid waarmee zaken op zitting komen zijn ze matig tevreden (2,8 op een schaal van 1-5). Meer tevreden zijn ze over de zitting zelf (3,3 op een schaal van 1-5). Het rapportcijfer (variërend van 1-10) voor de procedure bij de rechtbank als geheel is niet heel hoog; gemiddeld scoort die bij rechtzoekenden een 5 op een schaal van 1-10. Over de uitspraak van de rechtbank bestaat evenmin veel tevredenheid (1,8 op een schaal van 1-5), zij het dat de verschillen tussen de rechtzoekenden voor wie de uitspraak gunstig dan wel ongunstig was, groot zijn (gunstige uitspraak: 3,9 op een schaal van 1-5; ongunstige uitspraak: 1,4 op een schaal van 1-5). De gemiddelde score op de stelling 'Door de procedure bij de rechtbank is mijn vertrouwen in de rechtspraak...[toe/afgenomen]' is laag (2,1 op een schaal van 1-5).

Een zoektocht naar factoren die het rapportcijfer voor de procedure als geheel (5 op een schaal van 1-10) en het vertrouwen in de rechtspraak (2,1 op een schaal van 1-5) beïnvloeden, levert op dat het rapportcijfer mede wordt bepaald door de ervaren procedurele rechtvaardigheid en door de doorlooptijd van de procedure, en dat het subjectieve oordeel over de uitkomst van de procedure ('ik kan me vinden in de uitkomst') verreweg de belangrijkste verklarende factor voor het vertrouwen lijkt te zijn.

4. Over de vraag naar wensen van betrokkenen voor wijzigingen in de gang van zaken in de procedure bij de rechtbank kan het volgende worden gemeld. Een (kleine) meerderheid van de rechtzoekenden vindt het een goed idee als de rechter vaker zelf naar de schade zou komen kijken. Een (ruime) minderheid vindt het eveneens een goed idee als zittingen niet per definitie op de rechtbank plaatsvinden maar dicht bij huis. Bij de professionals die bij de behandeling van mijnbouwschadezaken zijn betrokken leven deze wensen minder.

8.3 Duiding van de bevindingen

Wat valt er op grond van de onderzoeksbevindingen te zeggen over hoe de behandeling van mijnbouwschadezaken door de rechtbank Noord-Nederland scoort op de verschillende aspecten (procedure, uitkomst en kosten) die zijn te onderkennen aan de kwaliteit van geschilbeslechting en maatschappelijk effectieve rechtspraak en in hoeverre heeft de rechtbank de mogelijkheid de kwaliteit daarvan positief te beïnvloeden?

Voor wat betreft de *procedure* kan allereerst worden geconstateerd dat de procedure bij de bestuursrechter relatief toegankelijk is (laag griffierecht, geen verplichte procesvertegenwoordiging, geen financieel risico). Op het punt van de snelheid scoort de procedure echter niet heel goed. De tevredenheid van rechtzoekenden over de snelheid waarmee zaken op een zitting worden geagendeerd is laag. Dat verrast niet, gezien het feit dat de gemiddelde doorlooptijd tussen 2021 en 2023 met 80% stijgt. In 2021 lag de gemiddelde doorlooptijd van een mijnbouwschadezaak nog ruim onder die van andere bestuursrechtelijke zaken, in 2023 ruim erboven. De wens van partijen om de behandeling van hun zaak aan te houden biedt daarvoor een verklaring, maar kan het verschil waarschijnlijk niet volledig verklaren. Voor wat betreft de door rechtzoekenden ervaren procedurele rechtvaardigheid is het beeld wisselend. Over

de zitting zijn rechtzoekenden redelijk tevreden, maar de procedure als geheel scoort gemiddeld genomen geen voldoende. De disclaimer is hier dat de ervaren procedurele rechtvaardigheid mede wordt bepaald door de uitkomst van de procedure (die is in de meerderheid van de gevallen negatief voor de rechtzoekende), maar dat neemt niet weg dat ook hier ruimte voor verbetering is.

Voor wat betreft de *uitkomst* moet worden geconstateerd dat het onderzoek wel zicht geeft op de vraag in hoeverre de rechtzoekenden instemmen met de uitspraak van de rechtbank, maar nauwelijks inzicht biedt in de vraag of de procedure heeft bijgedragen aan de oplossing van het conflict tussen de rechtzoekende en het IMG. Wat betreft de uitspraak van de rechtbank, zagen we dat de tevredenheid daarover sterk wordt bepaald door de uitkomst. We hebben niet veel informatie over de conflictoplossing, omdat in het onderzoek niet bij een substantiële groep respondenten is gevraagd of de procedure bij de rechtbank er voor heeft gezorgd of er aan heeft bijgedragen dat het conflict met het IMG is opgelost. Wat we wel weten is dat relatief veel mijnbouwschadezaken voorafgaand aan de zitting worden ingetrokken, in ieder geval ten dele omdat rechtzoekende en het IMG met elkaar tot overeenstemming zijn gekomen.

Ten slotte de *kosten*. Daarover weten we maar heel weinig. Over de financiële belasting van rechtzoekenden weten we niets. Over de emotionele belasting weten we dat die er voor een substantieel deel van de rechtzoekenden is, maar of procedures over mijnbouwschadegeschillen op dat punt afwijken van andere bestuursrechtelijke procedures, is onbekend.

8.4 Aanbevelingen

Wat kan de rechtbank doen om de kwaliteit van geschilbeslechting in de mijnbouwschadeprocedures te vergroten? Wij denken dat de rechtbank de meeste invloed kan uitoefenen op de snelheid waarmee zaken worden behandeld en daarmee indirect ook op andere aspecten die van invloed zijn op de kwaliteit van de geschilbeslechting.

Een veelbelovend middel om de snelheid van de procedure te bevorderen – en een weg die de rechtbank zelf inmiddels ook inslaat – zo begrepen we uit informatie die de rechtbank ons vlak voor de afronding van het onderzoek verschaft – lijkt dat de rechtbank zo snel mogelijk na het instellen van het beroep contact legt met partijen om hun wensen over de wijze van behandeling van de zaak te vernemen. Denkbaar is dat de rechtbank binnen een week na het indienen van het beroep telefonisch contact opneemt met partijen om hun wensen te horen over de wijze van behandeling van de zaak. In dat gesprek zouden vragen moeten worden gesteld als: stelt u er prijs op dat uw zaak op een zo kort mogelijke termijn op een comparitie of zitting wordt behandeld (en zo ja, op welke locatie), dat de rechter ter plaatste komt kijken, dat de rechter een deskundige benoemt, of wilt u eerst kijken of u er samen uit kunt komen?

Het is uiteraard aan de rechter om te beslissen in hoeverre hij aan de wensen van partijen wil voldoen, maar in ieder geval voor de wens om de zaak zo snel mogelijk op een comparitie of zitting te behandelen zou moeten gelden dat die in beginsel wordt gehonoreerd.

Door partijen meer invloed te geven op de gang van zaken in de procedure valt te verwachten dat de door hen ervaren procedurele rechtvaardigheid toeneemt en dat ze meer te spreken zijn over de snelheid van de procedure.

Voor zover partijen kiezen voor een comparitie of zitting zo snel mogelijk na het indienen van het beroep en de zaak daardoor ook snel wordt afgedaan, kan de gang van zaken in de procedure ook leiden tot verbeteringen op andere aspecten van de geschilbeslechting, zoals een geringere financiële en emotionele belasting van rechtzoekenden en een grotere kans op de oplossing van het conflict tussen partijen.

Mocht worden gekozen voor het inrichten van de procedure waarbij wordt ingezet op meer snelheid en meer inspraak van partijen, dan is wel van belang dat dit proces goed wordt gemonitord, zodat goed zicht ontstaat op de kosten en opbrengsten ervan. Zijn die positief, dan kunnen ze ook in andere dan mijnbouwschadezaken worden toegepast en op die manier een bijdrage leveren aan de verbetering van de kwaliteit van de rechtspraak.