

Samenvatting onderzoek

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

Mr.dr. G.S.A. (Gerrit) Dijkstra

Prof.dr. F.M. (Frits) van der Meer

Korte samenvatting van het onderzoek

Centraal in dit onderzoek staat de afhandeling van de aardbevingsschades in Groningen. Daarna wordt ingegaan op een aantal andere affaires in binnen- en buitenland (waaronder de Toeslagenaffaire). Centraal in het onderzoek staat de vraag wat wij kunnen leren uit deze affaires, zodat toekomstige affaires kunnen worden voorkomen, dan wel beter worden afgehandeld.

Belangrijkste uitkomsten/conclusies

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

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

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

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

Een aantal zaken is ons opgevallen.

Ten aanzien van de Groninger gaswinning werd aanvankelijk ervan uitgegaan dat de gaswinning wel tot een bodemdaling zou kunnen leiden, maar niet tot aardbevingen. Toen er aardbevingen kwamen, werd door vele politiek-bestuurlijk verantwoordelijken ontkend dat deze het gevolg waren van de gaswinning. Vooral individuele actoren, maatschappelijke organisaties (veelal ad hoc opgericht) en vooral ook media-aandacht hebben ervoor gezorgd dat uiteindelijk het probleem wel op de politiek-bestuurlijke en maatschappelijke agenda terecht is gekomen. Financiële en politieke belangen speelden bij die vertraging een zeer belangrijke rol. **Juist deze aanvankelijke ontkenning heeft ertoe geleid dat de problemen steeds omvangrijker werden en de uitvoering van**

schadeafhandeling steeds complexer en langduriger. En er ontstond ook bij betrokkenen het gevoel van een groot aantal onrechtvaardige verschillen in de afhandeling tussen gedupeerden. Wat ons daarbij in sterke mate opviel, was dat de gedupeerden die in een vroegtijdig stadium hun schade claimden (veelal degenen die het meest getroffen waren) een betrekkelijk gering bedrag aan schadevergoeding kregen. Daar konden zij in een later stadium nauwelijks op terugkomen. Zij hadden een vaststellingsovereenkomst getekend en de Tijdelijke wet Groningen kent een hardheidsclausule die slechts in een zeer beperkt aantal gevallen toepasbaar is. Degenen die later een claim indienden (waaronder ook degenen uit de periferie van het Groningerveld) ontvingen veelal aanmerkelijk hogere bedragen schadevergoeding. **Hiermee doemt ook de vraag op of en in hoeverre er mensen schadevergoedingen ontvangen waar zij eigenlijk geen recht op hebben dan wel een veel hoger bedrag dan waarop zij eigenlijk recht hebben.** Dit is mede het gevolg van de regelingen die uitgaan van forfaitaire bedragen (Groninger problematiek en problematiek Toeslagenaffaire).

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

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

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

bestuurswetenschappers ‘**entrapment**’ noemen. De inhoudelijke problemen en vragen van gedupeerden kunnen dan vervagen.

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

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

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

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

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

toepassing. Dit zorgt voor een hoge mate van onduidelijkheid en de mogelijkheid van een gevoel van ongelijke behandeling van schades in de onderscheiden gebieden.

Aanbevelingen en tips

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

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

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

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

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

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

Mocht een uitvoeringsprobleem desondanks niet vroegtijdig gesignaleerd zijn, dan is het van belang op het moment dat het probleem op de agenda staat, een voor betrokkenen adequate en integrale oplossing te vinden. Wat met name in de Groningse casus opvalt, is een voortdurende opeenvolgende reeks van zogenaamde oplossingen. De ene regeling volgt de andere op, normen veranderen en er worden steeds andere institutionele arrangementen gevonden. Het gevolg is een grote mate van complexiteit waar vrijwel niemand meer overzicht heeft. Tevens kan dan een grote mate van ongelijkheid ontstaan tussen degenen die onder de oude en degenen die onder de

nieuwere regelingen vallen. Degenen met de meeste schades ontvangen dan vaak de minste vergoedingen. Er ontstaan dan enorm omvangrijke ambtelijke organisaties. En dat terwijl het ook nu (vanuit een optimistisch perspectief) nog vele jaren kan duren voordat alle gedupeerden schades vergoed hebben gekregen. Dit brengt ons tot de volgende les.

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

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

Een aantal meer algemene lessen willen wij hieronder formuleren.

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

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

6. Hiernaast is het essentieel niet alleen rekening te houden met de compensatie van materiële en immateriële schade, maar ook een bredere genoegdoening te geven om zo betrokkenen het gevoel te geven dat er recht is gedaan. Belangrijk is het gevoel van onrecht en een maatschappelijk gevoel van ongenoegen jegens overheid en politiek, die centrale verantwoordelijkheid voor de schadeafhandeling als systeemverantwoordelijkheid voor de publieke zaak heeft gekregen, te verminderen of wellicht plastischer uitgedrukt, af te pellen.
7. Vermijd een overmatig vertrouwen in technische, fysiek en digitaal georiënteerde uitvoeringssystemen, waarbij onvoldoende twijfel bestaat over de feilbaarheid en kwetsbaarheid van die systemen. Het idee van feilbaarheid en kwetsbaarheid moet ook in de uitvoering en de besturingssystemen centraal staan. Laat veel ruimte van begin af aan voor twijfel en vermijd het ontkennen van onzekerheid vanwege van een intern gesloten houding om mogelijk gezichtsverlies te vermijden.

8. Stimuleer een kritische inbreng en houding van medewerkers, medeoverheden, (lokale) burgers en maatschappelijke organisaties. In het bijzonder: omarm kritische interne (loyale tegenspraak) en externe (van betrokkenen en hun juridische experts) geluiden.
9. Neem al in een vroeg stadium klachten en suggesties van gedupeerden in de cases serieus. Neem van aanvang mee dat signalen afkomstig van signalen van politieke, ambtelijke en maatschappelijke betrokkenen en media serieus en bouw dat waarnemen van signalen in de praktijk van het opereren in.
10. Recente maatregelen als genomen in de Groningse gasschade affaire als de forfaitaire bedragen en de bewijslastverdeling zijn in een veel eerder stadium politiek onhaalbaar geweest. De uitdrukking 'onder druk wordt alles vloeibaar' gaat hier zeker op. Het is veel te gemakkelijk achteraf te stellen dat deze maatregelen eerder genomen hadden moeten worden of zelfs kunnen worden. Dat brengt tevens een waarschuwing voor de afhandeling van toekomstige schade affaires mee.
11. Tevens dient beseft te worden dat dergelijke maatregelen ook het risico met zich meebrengen dat mensen schadevergoeding ontvangen die daar eigenlijk geen recht op hebben of een veel te hoge schadevergoeding ontvangen.

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

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

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