

## ***Nabeschouwing***

### *De ontwikkelingen na januari 2020. Een minder gelukkige start van het IMG*

In het half jaar dat verstreken is na de verschijning van bovenstaand artikel van mij in het *NJB* zijn de ontwikkelingen ten aanzien van de schadeafhandeling in Groningen verder gegaan. De Tweede Kamer heeft op 21 januari 2020 de Tijdelijke Wet Groningen zonder morren aangenomen, en daarmee de instelling van het IMG (als opvolger van de TCMG) als instituut voor de afwikkeling van mijnbouwschade als bestuursrechtelijke instelling, op afstand van EZK (en de NAM), maar onder verantwoordelijkheid van de minister, goedgekeurd.<sup>1</sup> Dit gebeurde met enkele kleine aanpassingen, onder meer dat er binnen twee jaar een evaluatie van de wet plaats vindt, volgens GroenLinks nodig vanwege de verandering van omstandigheden die in Groningen steeds plaatsvindt. De ‘ruimhartige’ schadeafhandeling werd opnieuw Kamerbreed beleden. Het IMG is op 1 juli 2020 officieel aan de slag gegaan, na veel voorbereidend werk.

Wat is er gebeurd met het schadevergoedingsmodel dat de Commissie Hammerstein II de minister aanbevolen had, een model dat hierboven kritisch besproken werd? De minister had al kenbaar gemaakt dat zijns inziens het IMG dat model moest gaan toepassen, al kon hij formeel geen instructies geven aan het nieuwe onafhankelijke instituut. Dat is ook gebeurd, zie de website van het IMG voor nadere informatie. Maar dat ging niet helemaal zonder slag of stoot.

De Commissie-Hammerstein was, als uitkomst van een selectie, uitgegaan zoals wij boven zagen, van een model opgesteld door Atlas voor Gemeenten. Er was echter nog een ander model in omloop gekomen dat door de Stichting WAG gehanteerd werd in het vervolg van haar (succesvolle) procedure tegen de NAM dat afkomstig is van Invisor en ontwikkeld door George de Kam (emeritus hoogleraar Volkshuisvesting en grondmarkt RU Groningen).<sup>2</sup> Deze had al anderhalf jaar tevoren zijn bezwaren tegen het Atlas-model kenbaar gemaakt en liet nu opnieuw van zich horen. Het gevolg is dat de Commissie-Hammerstein door IMG (i.o.) verzocht wordt om zich nader uit te laten over het model Invisor, dat doet zij aan de hand van een rapport van 12 december 2019 door Invisor uitgebracht aan de stichting WAG.<sup>3</sup> Dat advies volgt op 17 maart 2020, met een negatieve uitkomst: de commissie ziet niets in het Invisor-model, dat inferieur is aan dat van Atlas, omdat dit “uit wetenschappelijk oogpunt niet deugdelijk is en tal van vragen oproept, mede door gebrek aan transparantie”; “de uitkomsten zijn niet geloofwaardig en wijken fors af van andere studies”.<sup>4</sup> Dit leidt tot een schriftelijke discussie tussen De Kam en de Commissie en een bespreking met het IMG.<sup>5</sup> Het instituut neemt dan op 19 mei 2020 abrupt het besluit om de Commissie te

---

<sup>1</sup> Minister Wiebes schrijft de Tweede Kamer: “Het IMG valt onder mijn systeemverantwoordelijkheid”, brief van 22 juni 2020, PDGB/20168482 (Stand van zaken IMG).

<sup>2</sup> G.R.W. de Kam, in samenwerking met E.H.A. Hol.

<sup>3</sup> Dit is echter een leken-versie van het eigenlijke rapport, met naderhand andere bijlagen toegevoegd door TCMG (zie nog onder).

<sup>4</sup> “Reactie van de (voormalige) Adviescommissie waardedaling woningen Groningen”, Conclusie, p. 6, nr. 7. Het advies is door IMG op zijn website geplaatst.

<sup>5</sup> Resp.: “Reactie op het nader advies van de Adviescommissie waardedaling woningen”, De Kam en Hol, 31 maart 2020 (24 blz.); “Antwoord van de (voormalige) Adviescommissie waardedaling woningen op het document van Invisor van 31 maart 2020”, 16 april 2020 (7 blz.). Dit stuk staat *niet*

volgen zonder verder op de inhoud van de discussie in te gaan en zet een verantwoording daarvan op zijn website (“Methode waardedalingregeling”). In navolging van de Commissie-Hammerstein acht het IMG de Invisor-methode “onvoldoende betrouwbaar om de waardedaling mee vast te stellen”, terwijl de uitkomsten “ook niet plausibel zijn” (p.2). Wel doet het IMG de toezegging, met begrip voor woningeigenaren die een voorkeur voor het Invisor-model hebben, dat wanneer uit een uitspraak van de hoogste bestuursrechter zou blijken dat het IMG die methode had moeten toepassen en niet die van Atlas, het bereid is om in alle gevallen “die fout recht te zetten”. (p.5).

De Tweede Kamer nam op 2 juli 2020 de Motie Beckerman c.s. (Kamerbreed ondertekend) aan die, constaterend dat de door IMG gekozen systematiek nadelig uitpakt voor een deel van de gedupeerden, bijvoorbeeld in Delfzijl en Midden-Groningen, de regering verzoekt om “het IMG in overweging te geven wanneer de hoogste bestuursrechter oordeelt dat de Invisor systematiek of een mix van beide systematieken gevolgd moet worden dit – ook met terugwerkende kracht - uit te voeren.”

Het is hier niet de plaats om op deze controversale uitvoering in te gaan, maar het is goed om aan te geven waar het in de kern over ging, want dit thema is voorlopig nog niet van tafel. Het IMG verwacht ca. 95.000 waardedalingzaken te gaan behandelen, en begint op 1 september met de zwaarste gevallen, in Loppersum en Appingedam.<sup>6</sup>

Ik sprak daarnet van ‘controversale’ tussen de Commissie-Hammerstein en De Kam, want de discussie tussen hen heeft niet de kenmerken van een gebruikelijk wetenschappelijk debat tussen hoogleraren op hetzelfde vakgebied. Irritatie en korzeligheid voeren bij de commissie de boventoon en dat doet de gedachte aan een Scholenstrijd over modellen bovenkomen: VU Amsterdam/TU Delft versus RU Groningen.<sup>7</sup> Verder wordt het debat naar juridische maatstaven onzorgvuldig gevoerd, de commissie negeert dat de kritiek van De Kam het afgelopen jaar al ettelijke keren naar voren werd gebracht en niet in haar rapporten verwerkt werd en neemt voor het Nader advies een verkeerd rapport-De Kam als uitgangspunt: een voor leken geschreven stuk, door TCMG voorzien van de enkele bijlagen. Het is een “Uitlegdocument” dat volgens De Kam geen wetenschappelijk doel diende, maar bedoeld was om leken-lezers (woningeigenaren) op de hoogte te brengen van deze materie. Het verbaast dan niet dat de eerste conclusie van de commissie is dat het rapport “niet steunt op enige wetenschappelijk verantwoorde ondergrond” en dus “in hoge mate aanvechtbaar is”<sup>8</sup>. Wanneer de commissie zich beklagt dat “geen integrale rapportage wordt geleverd” door De Kam en dat deze om een mondelinge toelichting vraagt – die afgewezen wordt – en aldus het documenteren van een methode voor de raming van waardedaling ontbreekt, volgt een merkwaardige opmerking. De commissie heeft twijfel aan de mogelijkheid om het Invisor-rapport als gelijkwaardig aan de eerder onderzochte studies te beschouwen, en zegt dan: “Wie dat doet loopt het

---

op de IMG-site. Een correspondentie tussen kwartiermaker IMG Kortmann en De Kam volgt hierop, van 8 en 11 juni 2020, die ik heb gelezen.

<sup>6</sup> Het IMG heeft toestemming aan EZK gevraagd en gekregen om groepsgewijs tewerk te mogen gaan, hetgeen door wetswijziging TwG mogelijk is gemaakt, zie genoemde brief minister Wiebes van 22 juni 2020.

<sup>7</sup> J. J. Rouwendal en J. P. Boelhouwer van de commissie zijn resp. hoogleraar Vastgoedeconomie VU en Huisvestingssystemen TUD (jurist Hammerstein is voorzitter).

<sup>8</sup> Nr. 3, Nader advies 17 maart 2020. De commissie verwijst wel naar het toelichting-document 2020a van De Kam, maar niet naar 2020b dat ook verstrekt werd, met vervolgstukken (als geactualiseerde versie Uitlegdocument).

risico dat WAG bij de eerstvolgende gelegenheid toch weer iets anders blijkt te bedoelen” (nr. 4). Hoezo, WAG, die procedeert toch tegen de NAM (en uiteindelijk de Staat, die 3/4 kosten draagt)? Wie is hier eigenlijk aan het woord? Het ging toch om een wetenschappelijk beoordeling van het Invisor-model vergeleken met dat van Atlas?

De commissie noemt als belangrijkste punt van verschil van opvatting het gebruik van WOZ-waarden in het model. Dat gaat echter niet over de toepassing van de WOZ-waarde per 1 januari 2019 voor de berekening van het compensatie bedrag (daar zijn beide partijen het over eens) maar het betreft de toepassing in het model. Invisor werkt met gemiddelde WOZ-waarden in een gebied van jaar tot jaar – vergeleken met andere gebieden in ons land - terwijl Atlas uitgaat van NVM-transacties en Kadaster, terwijl risicowoningen slechts met één referentiewoning elders in het land vergeleken worden. Het verdere gehakketak over de beide modellen laat ik rusten als buiten mijn domein gelegen, het klinkt als een *Onder professoren* dat mij uit de juridische wereld maar al te goed bekend is – maar ik ben intussen *der Welt abhanden gekommen*. Wel valt op dat in dit debat over de juiste “meer adequate aardbevingsindicator” de commissie stelt dat deze nog ontwikkeld zou kunnen worden en in het Atlas-model zou passen, hetgeen aan de TCMG (later: IMG) “is om hierin een keuze te maken” (nr. 7, Antwoord 16 april 2020). Dat gaat IMG niet doen, zoals wij zagen, het instituut volgt de commissie op de voet in haar wetenschappelijk gefundeerde conclusie pro Atlas-model (een opening latend voor Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State in een beroepszaak, wanneer dit “fout” zou blijken te zijn).

Van groot belang is echter nog hetgeen door de commissie gezegd wordt in haar kritiek op een ander onderdeel van het Invisor-model: de bepaling van de ‘drempelwaarde’ om contouren van het buitengebied vast te stellen (daarmee: de ‘afbakening van het aardbevingsgebied’). Invisor heeft dat “heel ruim genomen”, terwijl Atlas de contouren “veel nauwkeuriger berekend heeft”.<sup>9</sup> Daarmee komen wij op een punt dat in dit (pseudo-?)wetenschappelijk debat volkomen ontbreekt, en nu juist de kern van mijn kritiek op het rapport van de Commissie-Hammerstein was: het niet onderkennen en derhalve negeren van geologische en geofysische grondbeginselen over het effect van bevingen op gebouwen. Een punt van kritiek dat TCGM(IMG) ook genegeerd heeft, hetgeen te denken geeft. In het simplistische Atlas-model wordt immers uitgegaan van een lineair effect van bevingen, resulterend in groter effect bij het epicentrum in vergelijking tot het buitengebied, aan de rand van het winningsgebied (met de formule 18,4 resp. 2, 7 % vergoeding als resultaat). Dit gebeurt zonder rekening te houden met het effect van de bodemgesteldheid (huis op een wierde, een oude zeegeul, veengrond, of bij een kanaal, etc.) op de grondversnelling, de diepte van de beving en de duur ervan, e.d. De geleerden wijden daar geen woord aan in hun debat, behalve dat Atlas dat zo nauwkeurig berekend zou hebben, anders dan Invisor, terwijl de laatste ingaat op het verschil tussen de Dost- en de Bommer-benadering. De eerste volgt hij, met lagere drempelwaarde als gevolg, en krijgt het verwijt van de commissie dat de Bommer-formules technisch beter zouden zijn, terwijl het volgens De Kam erom ging, als centraal argument: de keus voor een lagere drempelwaarde teneinde een betere representatie van factoren rond het

---

<sup>9</sup> Nader advies 17 maart 2020, nrs. 3g en 5; Antwoord 16 april 2020, nr. 5. Op p.7, opmerking ad p.10, wordt gesteld dat “Atlas een *methode* heeft om een risicogebied af te bakenen”, in tegenstelling tot Invisor. Maar wat als die methode op geologisch drijfzand rust?

verkoopproces te krijgen die beter aansluiten bij het patroon van schademeldingen.<sup>10</sup> Het bezwaar van de commissie is hier natuurlijk - voor de kritische lezer - dat uitbreiding van het risicogebied meer schadegevallen oplevert, en daarmee hogere schadekosten.

Dat de commissie daar heel gevoelig voor is, blijkt uit een opmerking in haar Antwoord van 16 april 2020 (nr. 5), in de WOZ-waarde discussie, dat de compensatie volgens Invisor-model op basis van WOZ-waarde 2018 (2019 was toen nog niet beschikbaar) “ruim 75% hoger is dan in het model van Atlas”.<sup>11</sup> Is dit een wetenschappelijk argument? Wie is hier eigenlijk (wederom) aan het woord voor de commissie? Het geeft in dit verband ook te denken dat de commissie haar voorkeur voor een “robuuste methode” uitspreekt, boven een “gecompliceerde” (die bovendien meer geld kan gaan kosten, aan compensaties).<sup>12</sup> Dit alles nog wel tegen de achtergrond dat de Tweede Kamer zich andermaal voor ‘ruimhartige vergoedingen’ aan de Groningers had uitgesproken (!). Dat de betalers (NAM en voor  $\frac{3}{4}$  de Staat) daar anders overdenken is ondertussen algemeen bekend, maar het geldt dus ook voor deze commissie. Opmerkelijk.

In dit verband is een even veelbetekenende als korte uitlating van de commissie het vermelden waard, namelijk dat: “Verder onderzoek naar een alternatieve maatstaf voor grondbewegingen kan worden overwogen, maar dient te worden afgewogen tegen het tijdsverlies wat hier optreedt. De commissie kan niet beoordelen wat voor effecten het gebruik van een alternatieve waarde op de uitkomsten zal hebben”.<sup>13</sup> Dat laatste kan de ontwikkelde lezer wel: *hogere* compensaties aan woningeigenaren. Deze uitspraak van de commissie moet men zien naast een eerdere, over het ingaan op een aantal essentiële punten rond het bepalen van de waardebeplanning, zoals gevraagd door De Kam: “De commissie heeft de bredere context niet als onderdeel van haar opdracht beschouwd” (onder nr. 5, *in fine*). Dat is te herleiden tot de opdrachtverlener, TCGM(IMG), die daar ook geen behoefte aan had, om redenen die tot nadenken stemmen. Veel betekenisvol in dit verband is, dat Kortmann in zijn afwijzingsbrief aan de Kam van 8 juni 2020 sprak van het ontbreken van een behoefte aan “verfijning van de aardbevingsindicatie”, hetgeen wel een erg eufemistische beschrijving is van fundamentele kritiek van De Kam op het gekozen Atlas-model.

Het resultaat is in ieder geval dat woningeigenaren in de randgebieden van het winningsgebied Gronigenveld er heel bekaaid vanaf komen, zoals Delfzijl en het gebied tussen Loppersum en Groningen. De gemeente Delfzijl schijnt voor haar bewoners in actie willen komen.<sup>14</sup> Dan is er nog het probleem van de voorwaarde door IMG gesteld dat alleen inwoners van een postcodegebied waarin meer dan 20% van de bewoners schade heeft, gecompenseerd kunnen worden. Woningeigenaren op een bijzondere locatie qua bodemgesteldheid hebben aldus een probleem, evenals gebieden waar veel huurwoningen zijn, omdat huurders vaak geen schade melden.

Overigens gaat het ontstaan van schade door bevingen nog steeds door, ook al werd 1 januari 2019 als ijkpunt voor waardedaling genomen. In de week van 13 juli 2020 deden zich bij Loppersum drie bevingen voor, waarbij één van 2.7 en één van 2.3

<sup>10</sup> Brief De Kam aan Kortmann, 11 juni 2020, n.a.v. diens brief van 8 juni met een afwijzing van het Invisor-model.

<sup>11</sup> Het IMG neemt op zijn website het argument van bedenkelijke ‘plausibiliteit’ over met een voorbeeld (over stijging woningprijzen volgens Invisor, vergeleken met de Randstad), op p.3.

<sup>12</sup> Antwoord 16 april 2020, p. 7, opmerkingen m.b.t. p. 10, 12 en 13 reactie-De Kam.

<sup>13</sup> Antwoord 16 april 2020, nr. 14, geheel.

<sup>14</sup> Aldus De Kam, interview op de site van Dagblad van het Noorden, 27 mei 2020.

Richter. Zoals ik eerder schreef, staan die bevingen los van vermindering of beëindiging van gaswinning, het wordt veroorzaakt doordat het gasveld zich aan het egaliseren is. De bevingen waren voor Beckerman(SP) aanleiding om op 20 juli Kamervragen te stellen aan minister Wiebes en zijn collega van Binnenlandse Zaken (met herstel belast): of zij ermee bekend zijn dat daarbij twee woningen op 20 en 40 km afstand van het epicentrum Loppersum op instorten stonden en of dat consequenties heeft voor het beleid te aanzien van schade in zo'n groot gebied?<sup>15</sup> Dat is precies de problematiek in de randgebieden van het winningsveld die door Atlas, de Commissie-Hammerstein en het IMG buiten beschouwing werden gelaten in hun model-opstelling. De Groninger bodem liet merken zich niet in een dergelijk model te laten onderbrengen.

Ik merkte aan het begin van deze Nabeschouwing op dat de hier besproken problematiek voorlopig nog de aandacht zal krijgen. Dat geldt niet alleen bestuursrechtelijke (beroeps-)procedures van komende beslissingen van het IMG, maar ook procedures die daarnaast voor de civiele rechter plaatsvinden. Die van WAG en de woningbouwcorporaties werd al genoemd, waarin naar ik hoor de tegenpartij NAM een beroep op het hier besproken bestuursrechtelijke model gedaan heeft. De weg naar de civiele rechter is tegen de zin van de minister van EZK open gehouden, hetgeen perspectieven biedt wanneer men geen hoge dunk heeft van de zojuist besproken bestuursrechtelijke benadering van de waardedalingsproblematiek. In elk geval kan men in een bestuursrechtelijke procedure over aardbevingsschade de Hoge Raad benaderen voor beantwoording van prejudiciële civiele rechtsvragen. Dat heeft de president van de Hoge Raad, in samenspraak met de voorzitter van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State verklaard op 12 mei 2020, als reactie op de motie Van der Lee-Sienot (TK 35250, nr. 27) rond de TwG, die voorgelegd werd door de minister van EZK.

De bestuursrechtelijke route voor de waardedalingsproblematiek met een eigen bestuursrechtelijke instantie is door minister Wiebes na de zware beving bij Zeerijp januari 2018 uit de hoge hoed getoverd en is op 1 juli van dit jaar officieel geopend met de instelling van het IMG. Er valt een hoop werk te verzetten; met de hier beschreven start zijn de voortekenen niet echter gunstig.

Rotterdam, 14 augustus 2020

---

<sup>15</sup> Vraag 6. In Vraag 3 meldt Beckerman dat er in 2020 nu al meer seismische energie uit aardbevingen met een magnitude onder 3.0 is vrijgekomen dan in heel 2019, en vraagt wat de consequenties daarvan zijn voor het beleid van EZK en BiZa (nr. 4).