

“IETS VAN ERKENNING”

Vergoeding van immateriële schade in Groningen

Albert Verheij, Marc Loth en Willem van Boom

Advies uitgebracht in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

2 december 2019

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
Inleiding	4
A. Context	6
1. Wat maakt de aardbevingsproblematiek uniek?	6
2. Een brei aan regels en de verantwoordelijkheid van de Staat	7
3. Wat doen de aardbevingen en hun gevolgen met het leven van de Groningers?	10
4. Eerste bevindingen	13
B. Behoeften, genoegdoening, erkenning, de wet, dilemma's en opties	14
5. Wat zijn de behoeften?	14
6. Genogdoening en erkenning in het algemeen	15
7. Wat zegt het Nederlandse schadevergoedingsrecht?	16
8. Analyse: wat betekent dit concreet voor smartengeld vanwege aardbevingen?	17
8.1. Geestelijk letsel	17
8.2. Overige aantasting in de persoon	18
9. De 'overlastvergoeding' van de TCMG	19
10. Dilemma's in relatie tot gestandaardiseerd smartengeld en de aardbevingsproblematiek	19
11. Drie verschillende opties gewikt en gewogen	22
11.1. Model met oplopende categorieën	23
11.2. Eenzelfde bedrag voor iedereen in het effectgebied	23
11.3. (Nu) geen immateriële schade vergoeden	24
12. De vierde optie: vertrouwen als uitgangspunt	26
C. Vergoeding van immateriële schade door het Instituut Mijnbouwschade	27
13. Een hybride regeling: standaardisatie als <i>default</i> ; maatwerk indien gewenst	27
14. Voor wie en met betrekking tot welke periode?	27
15. Welke procedure?	29
16. Welke maatstaven en bedragen?	31
17. Verdere inpassing van de vignetten	33
D. Aanbevelingen	35
Bijlagen	37

18.	Bijlage 1: Opdracht aan en werkwijze van de commissie	37
19.	Bijlage 2: Opeenvolgende schaderegelingen mijnbouwschade.....	40
20.	Bijlage 3: Bronnen.....	43

Inleiding

De aardbevingsschade in Groningen is qua omvang uniek. Voor de daardoor in de loop der jaren veroorzaakte smart (in juridisch jargon: immateriële schade), is geen eenvoudige tabel voorhanden waar we het schadebedrag aan kunnen aflezen. De smart verschilt ook nogal: jaren moeten wachten in onzekerheid over schadevergoeding is anders dan twee keer moeten verhuizen. En dat is weer anders dan onrust, slapeloosheid, disfunctioneren op het werk, spanningen in het gezin. Bovendien zijn de aantallen groot. Meer dan 85.000 mensen hebben meervoudige schade aan hun huis door gasbevingen. Van hen voelt minder dan de helft zich thuis veilig. Zo'n 10.000 bewoners hebben er stressgerelateerde gezondheidsklachten.¹ Anderen ondervinden weinig of geen hinder van de aardbevingsproblematiek. Het IMG (het in 2020 op te richten Instituut Mijnbouwschade Groningen) is straks verantwoordelijk voor het toepassen van die algemene regels van het Burgerlijk Wetboek (BW) en dus ook voor het in behandeling nemen van verschillende aanvragen om vergoeding van immateriële schade.

Ons is gevraagd om advies uit te brengen over hoe aanvragen tot vergoeding van immateriële schade behandeld kunnen worden door het IMG. Dat is een uitdaging en ons is ook gevraagd om te zoeken naar manieren om die uitdaging behapbaar te maken. Het advies wordt vervolgens door EZK aan het Instituut aangeboden zodat het IMG dit kan betrekken in de vormgeving van de werkwijze voor de afhandeling van aanvragen om vergoeding van immateriële schade. We adviseren op de principiële beslispunten, de uitvoeringsvragen laten we uiteraard aan het IMG.

'Smartengeld' wordt naar het in Nederlands geldende aansprakelijkheidsrecht in sommige gevallen door de rechter toegekend. Het is een bedrag dat een aansprakelijke soms moet betalen aan de benadeelde en is een vergoeding voor diens leed. Het wil de benadeelde zo genoegdoening verschaffen en drukt erkenning uit dat er iets fout is gegaan. Als het tot een procedure komt, past de burgerlijke rechter de algemene regels uit het BW toe op het concrete geval. De rechter vraagt zich eerst af of in het concrete geval aanspraak bestaat op smartengeld. Zo ja, dan stelt hij het bedrag vast. Het recht in ons land is terughoudend en de bedragen zijn laag (voor een kind dat door de fout van een ander overlijdt, ontvangen ouders elk slechts € 17.500 bijvoorbeeld). De rechter oordeelt van geval tot geval. Voor veel voorkomende gevallen zoals smart door fysiek letsel als gevolg van verkeersongevallen en medische fouten zijn er in de rechtspraak richtbedragen en bandbreedtes ontwikkeld.

We zijn gevraagd om te kijken naar het recht zoals het geldt, naar een concrete invulling die voor het IMG hanteerbaar is, en naar wat in Groningen zoveel mogelijk draagvlak zou hebben.² Duidelijk is dat tussen deze drie dingen spanning bestaat. Fijnmazige procedures

¹ Postmes e.a., "Gevolgen van bodembeweging voor Groningers - Ervaren veiligheid, gezondheid en toekomstperspectief 2016-2017", Gronings Perspectief 2018, p. 111.

² Zie voor de precieze opdracht en de werkwijze van de commissie Bijlage 1 bij dit rapport.

waarin het IMG zoveel mogelijk recht doet aan de individuele omstandigheden van het geval zijn tijdrovend. En als er iets is waar de mensen in Groningen inmiddels ‘procesmoe’ van zijn geworden, dan is het juist de langdurigheid en het gebrek aan voortgang in alle processen en procedures. Simpele procedures zijn daarentegen misschien gemakkelijk hanteerbaar voor het IMG, maar kunnen door hun grofmazigheid op gespannen voet staan met het geldende recht. Erger: ze kunnen bij benadeelden onvrede oproepen omdat ongelijksoortige gevallen op één hoop worden gegooid waardoor te veel of juist te weinig mensen smartengeld ontvangen. Lastig is ten slotte dat de Groningse aardbevingsproblematiek unieke trekken heeft, die maakt dat zij niet goed valt in te passen in het huidige schadevergoedingsrecht. Ook daaraan viel dus geen duidelijke richting te ontleen.

Onder deze omstandigheden was er niet één goed antwoord te geven op de aan ons gestelde vragen. Beantwoording deed niet alleen een beroep op onze juridische kennis, maar was ook, of misschien juist, een kwestie van praktische en psychologische wijsheid. Duidelijk was dat we het geldend recht moesten analyseren, moesten kijken naar eerdere ervaringen met gestroomlijnde regels voor smartengeld én met betrokkenen moesten gaan praten. Dat hebben we gedaan. Het schrijven van dit rapport is een zoektocht geworden langs verschillende alternatieven. Het leek ons wel zo eerlijk om dat tot uitdrukking te brengen. We schrijven dus niet naar de conclusie toe, maar wegen de ‘voors en tegens’ van verschillende opties tegen elkaar af en hakken dan de knoop door.

De structuur van dit advies is als volgt. In Deel A worden feiten en cijfers en de elkaar opeenvolgende beleidsinitiatieven en de impact daarvan weergegeven. Dat geeft context. Deze context is nodig voor Deel B, want daar zetten we vervolgens het geldende recht, de dilemma’s en verschillende opties op een rij. In Deel C komen we tot een voorstel voor een vergoedingssystematiek. Deel D bevat een puntsgewijze opsomming van onze aanbevelingen en valt daarom als de samenvatting van dit rapport te lezen.

Ten slotte nog een relativerende opmerking. Wij beseffen heel goed dat dit advies maar een klein stukje in een complexe puzzel is. Vergoeding van immateriële schade is een ‘pleister op de wond’ in de vorm van geld. Wij zijn ons ervan bewust dat het gedoe en soms de ellende veroorzaakt door aardbevingen en alles wat daarop volgde, niet met geld valt goed te maken. Het is goed als alle betrokkenen dat inzien zodat de verwachtingen over de heilzame effecten van smartengeld niet te hoog gespannen zijn. Veel belangrijker dan smartengeld is voor de mensen in Groningen dat duidelijkheid ontstaat over te nemen versterkingsmaatregelen, dat schade-afwikkeling en herstelwerkzaamheden vlot verlopen en dat het aantal en de intensiteit van de aardbevingen door het stoppen van de winning in 2022 zal afnemen. Niettemin is smartengeld belangrijk omdat het – zoals een van de bewoners tegen ons zei – “iets van erkenning” tot uitdrukking brengt.

A. Context

1. Wat maakt de aardbevingsproblematiek uniek?

De Groningse aardbevingsproblematiek is om verschillende redenen uniek. We sommen de kenmerken op:

- Sinds 1986 tot begin 2019 zijn er ongeveer 1.250 aardbevingen gemeten. Deze aardbevingen worden veroorzaakt door handelen van een bedrijf, de Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V. (hierna: de NAM). De NAM handelt uit winst oogmerk en is zich ervan bewust dat haar werkzaamheden het risico van aardbevingen en dus schade in het leven roepen. De NAM is voor 50% een dochter van Shell en voor 50% een dochter van ExxonMobil.
- Niet alleen de NAM zelf, maar ook de Staat (en daarmee Nederland) profiteert van aardgaswinning. Schattingen van wat de winning aan baten heeft opgebracht voor de Staat sinds de ontdekking van het Groninger gasveld in 1959 variëren van circa € 314 miljard tot € 426 miljard.³
- De Staat is op vele niveaus betrokken, niet alleen als ontvanger van aardgasbaten, maar onder meer ook als toezichthouder (Staatstoezicht op de Mijnen) en als degene die, in de persoon van de Minister van Economische Zaken en Klimaat (hierna: de Minister van EZK), de winningsplannen van de NAM jaarlijks goedkeurt.
- De aardbevingen veroorzaken schade aan woningen. De aardbevingsproblematiek heeft negatieve invloed op de huizenmarkt.⁴ Sommige mensen werden of worden beknot in hun vrijheid om te verhuizen doordat hun huis sterk in waarde is gedaald of zelfs onverkoopbaar is geworden. Anderen komen in financiële problemen doordat hun huis 'onder water staat' (de waarde van het huis is minder dan het door de bank geleende bedrag, waardoor deze aanvullende zekerheid verlangt).
- De aardbevingen en de nasleep ervan zijn psychisch belastend. Doordat mensen in hun huis worden getroffen gaat het om meer dan enkele zaakschade. Sommigen kunnen er niet goed afstand van nemen omdat ze er dagelijks mee worden geconfronteerd. Doordat veel mensen schade hebben is aardbevingschade in sommige gebieden alomtegenwoordig. Het onderwerp wil bij sociale gelegenheden dan al snel al het andere overschaduwden. De aardbevingsproblematiek hangt zodoende als een donkere wolk boven hele wijken en dorpen.
- De schaal is ongekend groot. Van de ruim 290.000 huishoudens in de provincie Groningen vallen er ruim 220.000 in aardbevingsgemeenten. Er zijn opgeteld ruim 100.000 schademeldingen; de scope van het aantal adressen dat in aanmerking komt voor opname en beoordeling is op dit moment opgelopen tot 26.000 adressen.

³ De Staat draagt als ontvanger van de baten ook mee in de kosten. Zie *Kamerstukken II* 2017/18, 33 529, nr. 499.

⁴ Hammerstein et al. 2019.

- Onzekerheid zal in de toekomst blijven bestaan omdat niet te voorspellen is hoe, waar en met welke intensiteit aardbevingen in de toekomst zullen optreden.
- Als reactie op de aardbevingsproblematiek is in de loop der jaren een stapeling van regels en beleid ontstaan (zowel van de NAM als van de overheid) waarin veel burgers de weg kwijtraken. Het gaat om een cocktail van lange wachttijden, onzekerheid over de toekomst, tegenstrijdige informatie, gevoelens van onmacht en verlies van vertrouwen in instanties.

2. Een brei aan regels en de verantwoordelijkheid van de Staat

De stapeling van regels en de rol die de Staat, met name het Ministerie van EZK, heeft gespeeld, zijn zo'n belangrijke bron van onvrede dat zij hieronder verder apart worden uitgewerkt. De Staat is op verschillende niveaus betrokken bij de aardgaswinning in Groningen:

- als verlener van de concessie aan de NAM;
- via Energiebedrijf Nederland (EBN) waarvan de Staat enig aandeelhouder is. EBN en de NAM zijn de vennoten van de Maatschap Groningen die het beleid met betrekking tot gaswinning bepalen. NAM en EBN hebben een gelijke stem;
- via GasTerra B.V. (aandelen: 10% overheid, 40% EBN, 25% ExxonMobil, 25% Shell);
- via de Gasunie N.V. (volledig eigendom overheid);
- als toezichthouder (Staatstoezicht op de mijnen) waarvoor de Minister van EZK verantwoordelijk is;
- via goedkeuring van winningsplannen van de NAM (Minister van EZK) en
- als ontvanger van aardgasbaten.

Sinds de aardbeving in Huizinge in 2012 zijn er verschillende fasen geweest in de betrokkenheid van de Staat bij de aardbevingsproblematiek. Wij onderscheiden vier fasen⁵:

- Fase 1 De NAM onderhandelde direct met benadeelden, die veelal geen juridische bijstand hadden. Tot op heden heeft NAM ruim 80.000 schademeldingen behandeld bij iets minder dan 60.000 huishoudens door middel van schikkingen (vaststellingsovereenkomsten). Om de afhandeling van de schade te stroomlijnen, heeft de NAM in deze periode verschillende regels opgesteld. Vanwege toenemende publieke kritiek op de opstelling van de NAM stelde de toenmalige Minister van EZK, Henk Kamp, in 2013 de Onafhankelijk Raadsman in. Deze kan bemiddelen tussen de benadeelde en de NAM, maar mist publiekrechtelijke bevoegdheden.
- Fase 2 Vanwege aanhoudende kritiek over de rol van de NAM is in 2015 het Centrum Veilig Wonen (hierna: CVW) opgericht. Het CVW is een besloten vennootschap waarvan consultancyorganisatie Arcadis 55% van de aandelen bezit, en schadebehandelaar CED 45%. Het CVW wordt gefinancierd door de NAM en werkt binnen de kaders van een niet openbare overeenkomst met de NAM. Eveneens in 2015 werd door de toenmalige Minister van EZK Henk Kamp de functie van Nationaal Coördinator Groningen (hierna:

⁵ Vgl. Bröring, in: Oldenhuis et al. 2019, p. 119 e.v.

NCG) ingesteld die als hoofdtak had om de uitvoering van het Programma Aardbevingsbestendig en Kansrijk Groningen voor te bereiden. De NCG beschikt niet over een eigen bevoegdheid tot het nemen van besluiten. Om de geschillen tussen de benadeelden en de NAM/CVW laagdrempelig te beslechten, heeft de Minister van EZK in 2016 de Arbiters Aardbevings schade ingesteld. In datzelfde jaar stelde hij ook de Commissie Bijzondere Situaties in die hulp moest bieden aan schrijnende gevallen.

- Fase 3 In 2017 heeft Eric Wiebes, de nieuwe Minister van EZK, de verantwoordelijkheid voor de afhandeling van de materiële schade in de publieke sfeer getrokken door de oprichting van de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen (hierna: de TCMG) die als zelfstandig bestuursorgaan – maar gefinancierd door het Ministerie van EZK – in een bestuursrechtelijke procedure beslist op verzoeken van burgers tot schadevergoeding.⁶ In deze constructie is de NAM is niet langer de wederpartij. De door de TCMG toegewezen bedragen worden betaald door het Ministerie van EZK, die dit geld weer verhaalt op de NAM. De TCMG is alleen bevoegd met betrekking tot schademeldingen die dateren van na 31 maart 2017 12 uur. De TCMG heeft 13.472 zaken van het CVW overgenomen. De TCMG is niet bevoegd te oordelen over vorderingen met betrekking tot waardedaling en ten aanzien van immateriële schade (zij het dat zij een vergoeding voor ‘overlast’ geeft met een bandbreedte van € 250 tot maximaal € 1.000, waarover meer hierna).
- Fase 4 In 2020 zal de TCMG worden opgevolgd door het IMG dat als één loket voor alle schadeclaims (dus ook smartengeld en waardedaling) zal gaan fungeren. De Tijdelijke Wet Groningen (TwG) moet dit mogelijk maken.⁷

Uit het bovenstaande overzicht blijkt dat door de tijd heen sprake is geweest van ‘opschaling’. De beweging is van private afwikkeling naar min of meer publieke organisaties zonder bijzondere bevoegdheden, tot organisaties die wel over dat soort bevoegdheden beschikken. En we zien ook een toenemende betrokkenheid van de Staat, die ertoe heeft geleid dat de NAM uit het proces van de schade-afwikkeling is weggehaald en de overheid een alternatief heeft gecreëerd voor de gang naar de civiele rechter. Tot op heden is, voor zover wij konden nagaan, geen smartengeld toegekend. De NAM en het CVW kenden geen vergoedingen toe voor geleden smart.⁸ De TCMG had de bevoegdheid niet.

We merken op dat burgers met verschillende organisaties en vergoedingsregimes te maken kregen, afhankelijk van het moment waarop ze schade leden of daarvan melding maakten.⁹ Het komt tot op de dag van vandaag voor dat een burger (voor verschillende schades)

⁶ Besluit van de Minister van Economische Zaken en Klimaat, in overeenstemming met de Minister voor Rechtsbescherming van 31 januari 2018, nr. WJZ / 18018309, tot vaststelling van het Protocol mijnbouwschade Groningen en tot instelling van de Tijdelijke commissie mijnbouwschade Groningen en van de Tijdelijke commissie advisering bezwaarschriften mijnbouwschade Groningen (Besluit mijnbouwschade Groningen), Stcrt. 2018, 6398.

⁷ Het wetsvoorstel Tijdelijke wet Groningen (Kamerstukken 35 250) is momenteel aanhangig bij de Tweede Kamer.

⁸ Informatie van Ministerie van EZK.

⁹ Zie Bijlage 3 voor een overzicht van de opeenvolgende regelingen.

tegelijkertijd onderhandelt met de NAM, met het CVW en daarnaast een procedure bij de TCMG heeft lopen. Het beeld wordt nog complexer, en de frustratie van burgers is nog meer invoelbaar, als we ons realiseren dat *dezelfde* instanties regelmatig door de tijd heen *verschillende* regels hanteerden (met andere peildata en/of een ander geografisch toepassingsgebied). Denk aan de Stuwmeerregeling die door de TCMG is ingezet om achterstanden weg te werken.¹⁰

Los van de bovenstaande regelingen zijn sommige benadeelden een civielrechtelijke procedure tegen de NAM en de Staat begonnen. Dit heeft er bijvoorbeeld toe geleid dat de Hoge Raad op 19 juli 2019 een aantal prejudiciële vragen heeft beantwoord. De Hoge Raad neemt een schot voor de boeg op de vraag of de Staat aansprakelijk is: de Staat wist of moest weten vanaf in ieder geval 1 januari 2005 dat gaswinning gevaren met zich brengt, dat er een reële kans was dat die gevaren zich zouden verwezenlijken en dat er dan ernstige of wijdverbreide schade kon ontstaan.¹¹ Daarmee zet de Hoge Raad een stap in het aansprakelijk houden van de Staat voor de mijnbouwschade in Groningen. Als in het verloop van de procedure wordt geconcludeerd dat de Staat sinds 2005 onvoldoende passende voorzorgsmaatregelen heeft getroffen, is zij hoogstwaarschijnlijk deels aansprakelijk. Het oordeel van de Hoge Raad onderstreept voor ons dat de Staat verantwoordelijkheid draagt voor het vinden van oplossingen, niet alleen in de ogen van de mensen in Groningen, maar ook in die van de Hoge Raad.

Het bovenstaande is overigens voor veel burgers nog maar het halve verhaal. Een aantal heeft namelijk niet alleen met schade-afwikkeling maar ook nog met mogelijke *versterking* van hun huis te maken. In mei 2019 is besloten dat de NAM ook ten aanzien van versterking op afstand wordt gezet. Per 16 oktober 2019 heeft het kabinet besloten dat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de versterkingsoperatie over te dragen van de minister van Economische Zaken en Klimaat (EZK) aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Daarbij blijft de minister van EZK verantwoordelijk voor de veiligheid in verband met de gaswinning. Burgers zouden het liefst één loket of instantie hebben waar ze met al hun aardbevingskwesties (schade en versterken) terecht kunnen, maar dat is tot op heden niet het geval geweest. In mei 2019 is in de ministerraad besloten dat het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de versterking onder haar hoede krijgt.¹² De versterkingsoperatie heeft tot op heden voor onrust gezorgd omdat door de tijd heen op uiteenlopende manieren met de veiligheidsnormen werd omgegaan: bewoners kregen soms eerst te horen dat zij zouden worden versterkt en vervolgens dat het toch niet hoefde (of andersom); soms was onduidelijk voor bewoners waarom zij niet, maar de directe buurman die in een soortgelijk huis woont wél werd versterkt.

¹⁰ Regeling van de Minister van Economische Zaken en Klimaat van 3 juli 2019, nr. WJZ/ 19151179, houdende maatregelen aanpak stuwmeer schademeldingen Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen (Regeling Stuwmeer TCMG), Stcrt. 2019, nr. 38034.

¹¹ HR 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1278, m.n. r.ov. 2.7.13.

¹² ‘Publieke aansturing versterkingsoperatie Groningen’ (nieuwsbericht 17 mei 2019 www.rijksoverheid.nl).

Het besluit van minister Wiebes in maart 2018 om op termijn de gaswinning te beëindigen,¹³ betekende dat ook de versterkingsoperatie opnieuw werd gezien. Het argument was dat minder huizen versterkt hoeven te worden, nu verminderde gaswinning het aantal bevingen naar verwachting zal reduceren. Deze beleidswijziging heeft het gevoel van onzekerheid en wantrouwen jegens de overheid bij veel Groningers echter versterkt. De beleidswijziging is begrijpelijk, maar de reactie van de betrokkenen is dat ook.

3. Wat doen de aardbevingen en hun gevolgen met het leven van de Groningers?

Bronnen

Om zicht te krijgen op de impact van de aardbevingen zijn we te rade gegaan bij gepubliceerd onderzoek (o.a. de rapporten van de GGD Groningen het Gronings Perspectief), het boek 'Ik wacht' met persoonlijke verhalen uit het aardbevingsgebied en hebben we gesproken met belangenorganisaties, en met inwoners uit Loppersum en Kanten.

Een veelheid van emoties en reacties door alle bevolkingsgroepen heen

Al met al is de impact van de bevingen en de afwikkeling van hun gevolgen op het leven van Groningers aanzienlijk. Het beeld dat uit genoemde bronnen naar voren komt, is dat de bevingen gevoelens van onveiligheid oproepen, dan wel onzekerheid en en zorgen over de toekomst. Die gevoelens vinden deels hun oorsprong in de zorgen over het huis dan wel in het gedoe rond de schade-afwikkeling c.q. de versterkingsoperatie. Daarnaast ondervinden velen hinder en overlast, hetzij door schade en versterking, door onzekerheid, door onvrede over het gevoerde beleid, of in de vorm van emotionele en fysieke gevolgen (dan wel een combinatie).¹⁴ Onderzoek toont bijvoorbeeld aan dat de veiligheidsbeleving van mensen met schade is aanzienlijk slechter dan die van anderen, dat boosheid en onvrede toeneemt,¹⁵ dat de geestelijke gezondheid onder mensen met meervoudige schade slechter is dan onder mensen zonder schade, dat dit verschil is toegenomen door tijdsverloop. Het verschil is door tijdsverloop groter geworden,¹⁶ maar ook blijkt dat de geestelijke gezondheid van mensen met *zowel* meervoudige als enkelvoudige schade gedurende de afgelopen twee jaar verder is afgenomen.¹⁷

Dwars door alle bevolkingsgroepen heen doen zich gezondheidsklachten voor, zowel psychosomatische klachten (nervositeit, stress, slaapproblemen, somberheid) als lichamelijke klachten (buik- of maagklachten, hoofdpijn, duizeligheid, hartkloppingen).¹⁸ Tegelijkertijd is het vertrouwen in de overheid is afgenomen. Lang niet iedereen heeft nog

¹³ Over de beslissingen om gaswinning af te bouwen en te beëindigen, zie *Kamerstukken II* 2017/18, 33 529, nr. 457; *Kamerstukken II* 2018/19, 33 529, nr. 678.

¹⁴ Zie bijv. GGD 2016.

¹⁵ Postmes et al. 2016, p. 15.

¹⁶ Postmes et al. 2018, p. 42.

¹⁷ Postmes et al. 2018, p. 44-45.

¹⁸ Postmes et al. 2018; GGD 2019.

vertrouwen in de keuzes van de overheid, de achterliggende motieven, en de gemaakte beloftes. De gevoelens van onbehagen worden versterkt door het gevoel van onrecht en de behoefte aan erkenning. Uit onderzoek blijkt bovendien dat gezondheidsklachten en ervaren onveiligheid sterker zijn bij degenen die meervoudige schade hebben ondervonden.¹⁹ Uit de gesprekken is ons gebleken dat de afwikkeling van schade als een belangrijke bron van stress wordt ervaren, zowel door het grote verloop van medewerkers bij de NAM en het CVW waardoor hetzelfde verhaal steeds opnieuw moest worden verteld als doordat bewoners zich regelmatig met vanuit hun perspectief ongerechtvaardigd wantrouwen zagen geconfronteerd. De versterkingsoperatie zet het leven van bewoners op slot. Een grote groep Groningers is nog steeds in afwachting of onzekerheid over de afloop van de procedures rond herstel en versterking.

Toch was onze indruk dat onze gesprekspartners er redelijk nuchter in stonden. Ze hebben over het algemeen het idee dat de afwikkeling op dit moment met de beste bedoelingen gebeurt, en dat er wel vooruitgang is geboekt, maar dat het voortslepen van lopende dossiers de levens en bedrijven van benadeelden ‘in de wachtstand’ houdt.

De impact van de versterkingsoperatie

Wij vermoeden dat de emotionele impact van de versterkingsoperatie wordt onderschat. Als er geen scheuren zijn te zien, kan er toch aanzienlijke psychische belasting zijn.²⁰

Onzekerheid over de versterking maakt bijvoorbeeld dat sommige huiseigenaren niet meer investeren in hun huis en onderhoud achterwege laten (soms zelfs op aanraden van bijvoorbeeld de NCG), en dat doet afbreuk aan het woongenot van de eigenaar of huurder. Bovendien is de ene versterking de andere niet; er zijn twee vormen, namelijk één waarbij sloop en nieuwbouw moet leiden tot een compleet aardbevingsbestendig gebouw, en één waarbij het bestaande huis wordt versterkt. Versterkingen van de tweede soort dragen soms minder bij aan het gevoel van veiligheid van de bewoners dan die van de eerste soort. Degenen die een nieuw huis krijgen, kunnen worden geconfronteerd met jaloezie van buurtgenoten die (om voor hen onduidelijke redenen) niet worden versterkt; dat is niet goed voor de sociale cohesie.²¹ Verhuizing door versterking is een ingrijpend ‘life event’. Verhuizen is voor sommigen zo erg als het ‘verplanten van een boom’ en hier moet het twee keer gebeuren. In de tussentijd leven mensen in een wisselwoning waarbij een gedeelte van de eigen spullen vaak elders is opgeslagen. Daar komt bij dat versterking en schade-afwikkeling gescheiden trajecten zijn en dat botst soms: in het kader van de versterking wordt een huiseigenaar geadviseerd om geen kosten te maken voor onderhoud, want misschien wordt zijn huis gesloopt, maar in het kader van de schade-afwikkeling kan achterstallig onderhoud als argument worden gebruikt om barsten niet aan aardbevingen toe te rekenen.

Onderbelicht leed

¹⁹ Bijv. GGD 2016; Postmes et al. 2018.

²⁰ Holsappel et al. 2017.

²¹ Vgl. Holsappel et al. 2017.

In verschillende gesprekken die wij hebben gevoerd, is aandacht gevraagd voor de positie van kinderen. Wanneer een veilig huis niet meer vanzelfsprekend is, delen kinderen in de overlast en angst van hun ouders maar lopen daarnaast het risico van problemen op school en ontwikkelingsproblemen.²² Het wachten op de uitkomst van procedures duurt zo lang dat de belevingsproblematiek de jeugd van een hele generatie kan gaan domineren. Boeren, andere ondernemers en huurders lijken een vergeten groep te zijn. Weer een andere groep die kampt met emotionele problemen zijn de bewoners die destijds een regeling met de NAM of het CVW hebben getroffen, en die daarom nu met de nek worden aangekeken of zich daarover schuldig voelen. Ook behoren tot deze groep de bewoners die achteraf spijt hebben van hun regeling omdat anderen die zich later hebben gemeld meer hebben ontvangen.

Ondermijning van gemeenschappen

Ook is aandacht gevraagd voor de gevolgen van de procedures rond herstel en versterking voor de sociale cohesie. Sommigen hebben geprocedeerd tegen en/of geschikt met de NAM en het CVW. Anderen hebben uiteenlopende keuzes gemaakt onder de Stuwmeerregeling. En er zijn ongetwijfeld ook inwoners die de hoop hebben opgegeven en hun schades niet eens meer melden. Het gevolg van een en ander is niet alleen aanzienlijke keuzestress, maar ook grote rechtsongelijkheid tussen de inwoners onderling. Dat versterkt het gevoel van onrecht en ondermijnt de gemeenschap.

Tot slot

Het beeld is gedifferentieerd. Natuurlijk staat niet iedereen er geharnast in en zijn er ook genoeg mensen die nauwelijks slechter slapen door wat er door de jaren is gebeurd, maar er zijn ook – aan de andere kant van het spectrum – inwoners die de regie over hun leven zijn verloren. Eenvoudige manieren om de regie terug te krijgen, lijken er niet te zijn. Vrijwillig vertrekken uit het gebied is in elk geval geen serieuze optie omdat de woningmarkt niet meer goed functioneert. Voor een aantal schrijnende gevallen heeft koop van de woning door de Commissie Bijzondere Situaties soelaas geboden, maar daarvan hebben slechts relatief weinig mensen gebruik kunnen maken aangezien dit enkel bedoeld is voor de meest schrijnende gevallen.

Ook lijken de bevingen niet langer het belangrijkste probleem te zijn, maar wat er volgt na de schok: de procedurestress, het wachten, de tegenstrijdige signalen, het breken van beloftes, en het verlies aan vertrouwen. Daardoor ontstaat bij velen een situatie van overbelasting.²³ Dit algemene beeld wordt bevestigd door de verhalen die bewoners vertellen over hun ervaringen en de emotionele gevolgen. Die ervaringen lopen uiteen, zowel wat de directe gevolgen van de bevingen betreft als de ervaringen met herstel en versterking. Een complexe bureaucratie heeft af en toe voor onbegrijpelijke resultaten gezorgd. Tekenend is het verhaal over de twee schoorstenen op het dak; de een viel onder

²² Vgl. Zijlstra et al. 2019.

²³ Bijv. Postmes et al. 2017.

de versterking, de ander onder schade. Dat leverde twee dossiers op, en twee procedures.²⁴ De irritatie en frustratie over deze versnippering laten zich raden.

4. Eerste bevindingen

Uit het bovenstaande beeld komt voor ons een aantal bevindingen naar voren.

Ten eerste durven wij de stelling aan dat de NAM en de Staat gezamenlijk immaterieel leed hebben toegebracht, met name door elkaar opeenvolgende schadevergoedingsregels en een wisselende koers ten aanzien van de versterking van woningen. Hierdoor is procedureel leed ontstaan. Hieruit volgt wat ons betreft dat zoveel mogelijk dient te worden voorkomen dat de procedure tot vergoeding van immateriële schade op haar beurt weer procedurestress geeft, zodat in het kader van de toekenning van smartengeld wéér immaterieel leed wordt toegebracht.

We stellen verder vast dat de variëteit van de gevallen groot is. Benadeelden hebben op verschillende wijzen en op verschillende vlakken immaterieel leed geleden. Bij de een is het gezinsleven ontregeld, bij de ander is het bedrijf aan huis verstoord. Bovendien verschilt de impact van de aardbevingsschade aanzienlijk per persoon vanwege verschillen in persoonlijke weerbaarheid. Lang niet iedereen lijdt. Die verschillen zijn te verklaren door allerlei persoonlijke omstandigheden zoals gezondheid, leeftijd, gezinssituatie en psychische belastbaarheid. Dit gegeven is echter potentieel problematisch bij het formuleren van algemene richtlijnen voor de toekenning van smartengeld.

²⁴ Ik wacht, p. 58.

B. Behoeften, genoegdoening, erkenning, de wet, dilemma's en opties

5. Wat zijn de behoeften?

Uit de gesprekken die we hebben gevoerd met verschillende personen en belangengroeperingen, kwam een tamelijk eenduidig beeld naar voren. Smartengeld staat niet bovenaan de prioriteitenlijst van de mensen in Groningen. Ze vragen om een vlotte afwikkeling van slepende gevallen, om voortgang in afwikkeling, om één loket, om duidelijkheid, om een overheid die zich betrouwbaar en betrokken toont, die zaken begeleidt, gevoelde problemen oplost en die burgers het gevoel van regie over hun leven en omgeving teruggeeft, en om het herwinnen van een gevoel van zelfbeschikking en perspectief. Ook om gezinnen, buurrelaties en straten die nu onder druk staan, weer een 'sense of normalcy' te geven.

Door het voortslepen van de processen zijn sommigen in de loop der tijd alleen maar bozer, brozer of juist gelatener geworden. Natuurlijk staat niet iedereen er geharnast in en zijn er ook genoeg mensen die nauwelijks slechter slapen door wat er door de jaren is gebeurd, zoals we al eerder opmerkten. Maar er is ook een groep van mensen, zo is wel duidelijk, die minder weerbaar zijn of inmiddels helemaal murw zijn. En het blijkt in elk geval dat mensen met meervoudige schades vroeg of laat toch ten minste flinke stressklachten krijgen die wij in juristentaal als 'aantasting in de persoon op andere wijze' zouden kwalificeren. De mensen in Groningen die schade aan hun woningen hebben geleden, ervaren in het beste geval gedoe en in het slechtste geval een doorkruising van hun levensplannen en daarmee hun levensgeluk. En dat kan mensen die geen schade aan hun bezittingen hebben ervaren, overigens ook overkomen. Daar komt bij dat de regels, de houding en de afwikkeling zich de afgelopen tien jaar flinke veranderingen hebben ondergaan.

Onze stellige indruk is dat de onvrede over dit alles groot is. Groningers willen dat het weggaat: het gedoe, het wachten, de angst voor wat nog komen kan. Dat de rijksoverheid erkent dat ze al jaren met vuur speelde. En dat het niet eerlijk was een commercieel bedrijf zelf de schade-afwikkeling te laten verzorgen, met als gevolg dat er, in de overtuiging van veel Groningers, langdurig werd genegeerd, ontkend, vertraagd en afgeknepen. Die oude vlek gaat niet zomaar weg, integendeel, er wordt in gewreven door verhalen over finale kwijting tegen een schijntje, zeker in het licht van wat later mogelijk werd toen de overheid wel intervenieerde.

Bij dit alles past een belangrijke relativerende opmerking: in de ogen van sommigen kan de overheid het niet meer goed doen, wat ze ook doet. Bovendien zijn sommigen vocaler dan anderen in hun ongenoegen. Toch was, zoals gezegd, onze indruk dat onze gesprekspartners er redelijk nuchter in stonden en dat smartengeld op dit moment de minste van hun zorgen is.

6. Genoegdoening en erkenning in het algemeen

Voordat we naar het wettelijk stelsel over immateriële schadevergoeding kijken, is het goed om na te gaan waar dat voor staat, en wat ervan mag worden verwacht. Vergoeding van immateriële schade of smartengeld dient het doel van genoegdoening voor de benadeelden en erkenning van hun leed. Tegelijkertijd is het goed te realiseren dat leed niet in geld is uit te drukken, en dat compensatie in geld ook kan leiden tot meer frustratie en boosheid. Daarom bestaat steeds meer oog voor niet-financiële remedies, zoals het aanbieden van excuses of waarheidsvinding (parlementaire enquête, waarheidscommissie). Maar ook dit luistert nauw. Een excuus kan als een vrijblijvend gebaar worden ervaren en een onderzoekscommissie als een zoethoudertje. Wat kan dan wel genoegdoening en erkenning bieden? Kunnen we hier iets leren van andere ervaringen, in binnen- en buitenland?

Wij hebben gekeken naar de ervaringen bij de schade-afwikkeling bij dossiers als het seksueel misbruik in instellingen en pleeggezinnen, de compensatie na het seksueel misbruik van minderjarigen in de katholieke kerk, de ervaringen met Chroom VI in Tilburg en bij Defensie, en de internationale literatuur over herstel en excuses (zowel in de private als in de publieke sector).²⁵ Daar konden we een aantal algemene inzichten aan ontleen, buiten de vaststelling dat standaardisering van categorieën en bedragen een terugkerende methode is.

In de eerste plaats is voor genoegdoening en erkenning een financiële compensatie belangrijk, mits die in verhouding staat tot het ervaren leed, geen nieuw leed in het leven roept (bijvoorbeeld door ongelijke uitkeringen), en niet louter aan de inbreuk maar ook aan de door de betrokkenen ervaren gevolgen is gerelateerd. In dit verband verdient vermelding dat wij in onze gesprekken niet hebben gehoord dat het Nationaal Programma Groningen of de ‘Regeling waardevermeerdering woningen gaswoningen Groningerveld’ en de regeling ‘Energiebesparing aardbevingsbestendige woningen’, door de Groningers als een financieel gebaar worden gezien dat genoegdoening verschaft. Dat heeft wellicht te maken met het feit dat deze regelingen niet zijn gepresenteerd als genoegdoening voor aardbevingschade. In de tweede plaats is gebleken dat excuses belangrijk kunnen zijn, maar dat voor hun effectiviteit veel afhangt van wie, wanneer, aan wie, waarover en hoe excuses aanbiedt.²⁶ Ten slotte is voor de erkenning van het leed van de betrokkenen van belang dat hun verhaal wordt gehoord en serieus genomen, met andere woorden, dat recht wordt gedaan aan hun ervaringen.²⁷

Voor het ontwerp van een immateriële schadevergoeding in verband met de bevingsschade in Groningen levert dat enkele uitgangspunten op. In de eerste plaats dient de geboden compensatie aan te sluiten bij de legitieme behoefte van de bewoners aan

²⁵ Bijv. Lindenbergh et al. 2011; Meldpunt Misbruik RKK 2018; Van der Velden et al. 2019.

²⁶ Kellerman 2006.

²⁷ Over de functies van ‘excuses’ bijv. Huver et al. 2007; Vines 2017.

schadevergoeding. Dat vraagt om een schadevergoeding die evenredig is met het ondervonden leed, geen nieuwe ongelijkheden creëert (althans zo weinig mogelijk), en is gerelateerd aan de negatieve ervaringen die mede de aanspraak rechtvaardigen. In de tweede plaats dient de afwikkeling en uitkering op een rechtvaardige en voortvarende wijze plaats te vinden. Ook dient de inrichting van de procedure zo weinig mogelijk belastende obstakels op te werpen (bijvoorbeeld door het leveren van bewijs) die weer leiden tot procedurestress en secundaire victimisatie. Ten slotte dient de overheid zich – nu zij de schade-afwikkeling aan zich heeft getrokken – te laten kennen als een betrouwbare partner. Het geschonden vertrouwen in de overheid kan alleen worden hersteld indien bij de compensatie van schade beloftes worden nagekomen, regels consistent en fatsoenlijk worden uitgevoerd, en ook vertrouwen aan de burgers wordt geschonken. Dit zijn ijkpunten voor een regeling van de vergoeding van immateriële schade.

7. Wat zegt het Nederlandse schadevergoedingsrecht?

Wettelijk stelsel en rechtspraak Hoge Raad

Het Nederlandse schadevergoedingsrecht biedt in geval van leed alleen geld (smartengeld, artikel 6:106 Burgerlijk Wetboek (BW)). Weliswaar kan schadevergoeding ook in natura worden voldaan (artikel 6:103 BW), maar daar wordt in de praktijk geen vorm aan gegeven. Excuses als alternatief voor of in aanvulling op smartengeld zijn weliswaar in de literatuur voorgesteld,²⁸ maar komen in de praktijk weinig voor.

Op grond van artikel 6:106, aanhef en onder b, BW komt immateriële schade slechts in een limitatief aantal gevallen voor vergoeding in aanmerking. Immateriële schade komt bijvoorbeeld voor vergoeding in aanmerking indien het gepaard gaat met lichamelijk letsel, maar ook indien iemand op een andere manier ‘in zijn persoon is aangetast’. Van dit laatste is in ieder geval sprake indien iemand zogenaamd ‘geestelijk letsel’ heeft opgelopen. Dat zal in de praktijk door de betrokkene moeten worden aangetoond door middel van een psychiatrische of psychologische expertise. Daarnaast kunnen, zo besliste de Hoge Raad in 2019, de aard en de ernst van de normschending en van de gevolgen daarvan voor de betrokkene tot het oordeel leiden dat iemand ‘in zijn persoon is aangetast’.²⁹ Daarbij geldt dat de schending van een fundamenteel recht *als zodanig* niet voldoende is voor het oordeel dat sprake is van een persoonsaantasting op andere wijze.³⁰ De betrokkene zal de aantasting in zijn persoon in beginsel met concrete gegevens moeten onderbouwen. Wel kan de aard en ernst van de normschending in bepaalde gevallen meebrengen dat de relevante nadelige gevolgen voor de betrokkene zó voor de hand liggen, dat een aantasting in de persoon valt aan te nemen.

²⁸ Bijv. Akkermans et al. 2008.

²⁹ Algemeen Verheij 2019, p. 184-191.

³⁰ HR 15 maart 2019, ECLI:NL:HR:2019:376, NJ 2019/162 (EBI).

Op 19 juli 2019 heeft de Hoge Raad deze lijn bevestigd en in relatie tot de Groningse aardbevingen het volgende beslist:³¹

- Degene die stelt geestelijk letsel te hebben opgelopen vanwege de aardbevingen zal voldoende concrete gegevens moeten aanvoeren waaruit dit blijkt. Daartoe is nodig dat naar objectieve maatstaven het geestelijk letsel kan worden vastgesteld. Voor het aannemen van geestelijk letsel volstaat niet de enkele vaststelling dat de benadeelde woont in het aardbevingsgebied in combinatie met een persoonlijke verklaring over zijn beleving van de invloed die de aardbevingen op hem hebben.
- Wordt vergoeding van immateriële schade gevorderd los van geestelijk letsel, dan zal een aantasting in de persoon met concrete gegevens moeten worden onderbouwd. Hiertoe volstaat niet de enkele vaststelling dat de benadeelde woont in het aardbevingsgebied in combinatie met een persoonlijke verklaring over zijn beleving van de invloed die de aardbevingen op hem hebben.
- Forfaitaire vergoedingen zijn niet verenigbaar met het hoogstpersoonlijke karakter van de vordering tot vergoeding van immateriële schade. Dat laat onverlet dat de rechter kan oordelen dat de aard en de ernst van de aansprakelijkheidsvestigende gebeurtenis meebrengen dat de nadelige gevolgen daarvan voor bewoners van een bepaald gebied boven het Groningenveld zo voor de hand liggen, dat een aantasting in de persoon kan worden aangenomen. De rechter kan daarbij aannemelijk achten dat de daardoor geleden schade voor deze bewoners ten minste een bepaald bedrag beloopt.

8. Analyse: wat betekent dit concreet voor smartengeld vanwege aardbevingen?

In relatie tot smartengeld wegens aardbevingsschade zijn dus twee categorieën te onderscheiden: geestelijk letsel en overige gevallen. Ten aanzien van geestelijk letsel is de vraag of dezelfde eisen gesteld dienen te worden aan het bestaan van geestelijk letsel als in andere gevallen gebeurt. Ten aanzien van de overige gevallen is de vraag welke vormen van aardbevingsleed voor vergoeding in aanmerking komen.

8.1. Geestelijk letsel

Vooropgesteld moet worden dat geestelijk letsel niet alleen recht geeft op smartengeld, maar ook op vergoeding van vermogensschade indien die is geleden. Te denken valt aan een ZZP'er die inkomsten misloopt door ziekte-uitval gedurende een bepaalde periode en zelfs aan faillissementen. Aansprakelijkheid voor geestelijk letsel is in wezen aansprakelijkheid voor ziekte en uit deze voorbeelden blijkt dat het om potentieel grote bedragen kan gaan. Om die reden eist de Hoge Raad dat het bestaan van geestelijk letsel 'naar objectieve maatstaven'³² valt vast te stellen en uit het arrest van 19 juli 2019 blijkt dat hij daar ook in de context van aardbevingen aan vast houdt. In de praktijk bestaan die objectieve maatstaven uit een psychologische of psychiatrische rapportage.

³¹ HR 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1278.

³² HR 9 mei 2003, ECLI:NL:HR:2003:AF4606, NJ 2005/168.

Over geestelijk letsel kunnen we verder kort zijn. De Hoge Raad laat geen ruimte voor een lichtere maatstaf voor het vaststellen van geestelijk letsel door aardbevingen. Ook overigens bestaat er geen reden om bij geestelijk letsel veroorzaakt door aardbevingsproblematiek minder zware eisen te stellen dan wanneer dit door andere gebeurtenissen wordt veroorzaakt, al was het maar om rechtsongelijkheid te voorkomen.

8.2. Overige aantasting in de persoon

Naast geestelijk letsel kan van een persoonsaantasting sprake zijn vanwege ‘de aard en de ernst van de normschending en van de gevolgen daarvan voor de betrokkene’. Onder deze paraplu gaan veel verschillende gevallen schuil.³³ Aardbevingsleed kan, afhankelijk van de precieze omstandigheden, op één of meer van de volgende wijzen een plek krijgen.

Ten eerste kan sprake zijn van een inbreuk op de privacy, bijvoorbeeld door een gedwongen verhuizing vanwege versterking of sloop van de woning. In de tweede plaats kan de materiële³⁴ beschadiging van de woning leiden tot hinder. Hinder kan bijvoorbeeld bestaan uit tocht, lekkages of stutten in de woonkamer. Wellicht is verdedigbaar dat onnodig veel ‘gedoe’ in het kader van de schaderegeling ook hinder kan opleveren. In de derde plaats kan sprake zijn van vergoedbare angstschade bij door een expert geconstateerde onveiligheid van de woning. Ten slotte valt – wellicht – aan te sluiten bij de redelijke termijn-jurisprudentie³⁵ indien het bijzonder lang heeft duurde voordat duidelijkheid ontstond omtrent materiële schade aan de woning en/of de noodzaak van sloop of versterking.

Dit zijn alleen mogelijke ‘springplanken’ naar smartengeld, de Groningse aardbevingsproblematiek is immers zonder precedent. Zoals de Hoge Raad benadrukt, zijn de concrete omstandigheden van het geval beslissend. Het gaat erom of het ‘totale plaatje’ ernstig genoeg is om smartengeld toe te kennen.

Gezien het groot aantal verwachte claims is het voor het IMG niet eenvoudig om de persoonlijke omstandigheden van iedere benadeelde te wegen. Dat is ook belastend voor de benadeelden, zij zouden dan steeds concreet bewijs moeten aandrazen van hun persoonlijke omstandigheden. De vraag is daarom of er niet moet worden gestandaardiseerd. De Hoge Raad zag dat zelf kennelijk ook in waar hij opperde dat het mogelijk is dat het de rechter is toegestaan om ervan uit te gaan dat in bepaalde gebieden sprake is van immateriële schade.³⁶ Hierna verkennen wij daarom zowel deze als andere

³³ Zie voor een overzicht Lindenbergh 2019.

³⁴ Hiermee wordt bedoeld een feitelijke beschadiging van de woning door aardbevingen. Hoewel het Besluit mijnbouwschade Groningen (Stcr. 1 februari 2018, nr. 6398) hiervoor de term ‘fysieke schade’ bezigt, geven wij de voorkeur aan ‘materiële schade’ omdat ‘fysieke schade’ de connotatie van fysiek letsel heeft.

³⁵ Bijv. HR 10 juni 2011, ECLI:NL:PHR:2011:BO5080 (overschrijding van de redelijke beslistermijn in fiscale zaken geeft recht op schadevergoeding van € 500 per halfjaar dat de redelijke termijn is overschreden).

³⁶ HR 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1278, r.o. 2.13.7. De Hoge Raad suggereert zelfs dat de civiele rechter een forfaitair minimumbedrag kan bepalen (‘dat de door deze aantasting in de persoon geleden schade voor deze bewoners ten minste een bepaald bedrag belooft’).

mogelijkheden om op eenvoudiger wijze om te gaan met vergoeding van immateriële schade.

Daarvoor staan we eerst nog stil bij de vraag of er tot dusverre al immateriële schade is vergoed door de TCMG.³⁷

9. De ‘overlastvergoeding’ van de TCMG

De TCMG had geen bevoegdheid om smartengeld uitkeren.³⁸ Zij mocht echter wel bij aardbevingsschade gemeld na 31 maart 2017 een zogenaamde overlastvergoeding toekennen.³⁹ Deze varieerde van € 250 tot € 1.000. Deze bandbreedte heeft de TCMG aan de hand van de volgende maatstaven ingevuld: als de ontstane schade in financiële zin minder bedraagt dan € 10.000, dan wordt de overlastvergoeding vastgesteld op € 250. Is de schade meer dan € 10.000, dan wordt € 500 toegekend; als pas na meer dan één jaar na het indienen van de aanvraag bij de TCMG een beslissing wordt genomen, wordt de overlastvergoeding verhoogd met € 350. Wij hebben van de TCMG vernomen dat zij tot op heden nog geen aanleiding heeft gezien om meer dan in totaal € 850 toe te kennen. Hoewel de overlastvergoeding op het eerste gezicht wellicht trekken vertoont van vergoeding van immateriële schade, is de regeling toch niet zo bedoeld, zo blijkt uit de toelichting.⁴⁰

10. Dilemma's in relatie tot gestandaardiseerd smartengeld en de aardbevingsproblematiek

Bij het nadenken over een werkbare regeling voor de vergoeding van immateriële schade stuitte wij op een aantal dilemma's. We lopen ze langs.

1. Standaardisatie en genoegdoening

Standaardisatie van smartengeld kan afbreuk doen aan het doel daarvan, namelijk een gevoel van genoegdoening en erkenning bewerkstelligen. Mensen willen niet als nummer

³⁷ De NAM en het CVW hebben voor zover kenbaar nooit officieel immateriële schade vergoed.

³⁸ Blijkens art. 1 Besluit mijnbouwschade Groningen (Stcr. 1 februari 2018, nr. 6398) was de TCMG slechts bevoegd schadevergoeding uit te keren voor:

a. fysieke schade aan gebouwen en werken die is ontstaan door beweging van de bodem als gevolg van de aanleg of de exploitatie van een mijnbouwwerk ten behoeve van het winnen van gas uit het Groningenveld of als gevolg van de gasopslag Norg, en
b. materiële schade die het gevolg is van deze fysieke schade.

³⁹ Art. 3 lid 2 en Bijlage 2 Besluit mijnbouwschade Groningen (Stcr. 1 februari 2018, nr. 6398).

⁴⁰ In de Toelichting (Toelichting Besluit mijnbouwschade Groningen, p. 11 onder 3.1.1 (Stcr. 1 februari 2018, nr. 6398)) wordt immers expliciet opgemerkt: "Over de vergoeding van immateriële schade loopt op dit moment hoger beroep in een zaak van rechtbank Noord-Nederland van 1 maart 2017 in de zaak met nr. C/19/109028 / HA ZA 15-33. Omdat het de wens is om de Commissie op korte termijn met de afhandeling van schade van start te laten gaan, is het niet opportuun nu al immateriële schade onder de taken van de Commissie te brengen."

behandeld worden. Benadeelden willen misschien ook wel dat hun individuele omstandigheden worden gewogen bij de bepaling van de hoogte van smartengeld. Tegelijkertijd willen ze echter ook dat smartengeld en schadevergoeding in het algemeen snel worden bepaald en betaald. Daartussen zit dus spanning. Heel grofmazige standaardisering bevordert een vlotte schadeafhandeling, maar doet afbreuk aan het gevoel van individualiteit. Standaardisering moet dus niet te ver doorschieten.

2. Over- of ondercompensatie en rechts(on)gelijkheid?

Standaardisatie kan tot ondercompensatie leiden als de bedragen relatief laag zijn, maar hogere bedragen leiden al snel tot overcompensatie wat betreft het werkingsbereik en de bedragen. Maatwerk daarentegen zal vermoedelijk leiden tot ondercompensatie, vanwege de belasting voor de benadeelde, maar ook omdat sommige mensen er om die reden vanaf zullen zien om smartengeld te vorderen (hoeveel weten we niet). Begrippen als onder- en overcompensatie hebben overigens alleen maar betekenis in relatie tot het geldende schadevergoedingsrecht op grond waarvan bewoners recht hebben op vergoeding van hun schade, niet meer en niet minder. Bij een onverplichte tegemoetkoming is dat minder helder (hoewel vanuit het perspectief van het schadevergoedingsrecht iedere onverplichte uitkering als overcompensatie is te beschouwen). Problemen van over- of ondercompensatie zijn nauw verbonden met het beginsel van rechtsgelijkheid: gelijke gevallen dienen gelijk te worden behandeld en ongelijke gevallen naar de mate van ongelijkheid. Zowel over- of ondercompensatie schenden dit beginsel.

3. Aangrijpingspunten voor eventuele standaardisatie: materiële schade of locatie?

Een ander lastig probleem bij (enige vorm van) standaardisatie is wat het aangrijpingspunt dient te zijn. Locatie, dat wil zeggen het wonen in het aardbevingsgebied, lijkt relatief gemakkelijk toepasbaar. Een inhoudelijk argument hiervoor is dat de aardbevingsproblematiek in sommige gebieden zo alomtegenwoordig is dat ook inwoners die geen materiële schade aan hun woning hebben, toch last van de bevingen en hun gevolgen hebben gehad vanwege de zorgen die zij zich hebben gemaakt. Maar ook hier dreigt over- of ondercompensatie. Overcompensatie voor inwoners die pas heel recent naar het aardbevingsgebied zijn verhuisd en ondercompensatie voor degenen die recent zijn verhuisd naar elders én voor mensen die weliswaar officieel buiten het zogenaamde effectgebied wonen, maar die toch schade hebben. Uit psychologisch onderzoek blijkt dat mensen bij meervoudige schade relatief meer stress ervaren dan andere mensen in het effectgebied. De afbakening van het aardbevingsgebied is bovendien niet onproblematisch. De stad Groningen ligt officieel ook in het effectgebied maar daar is dat minder goed verdedigbaar. Retorisch gezegd: moeten de circa 50.000 studenten die in de stad wonen evenveel smartengeld ontvangen als de inwoners van Loppersum? Worden gelijke gevallen zo wel gelijk behandeld? Leidt dat behalve tot overcompensatie van de studenten niet ook tot onvrede bij de bewoners in bijvoorbeeld Loppersum? Overcompensatie van inwoners van de stad Groningen die in meerderheid geen materiële schade hebben ondervonden, is weliswaar te vermijden door een relatief laag standaardbedrag, maar dat leidt dan weer tot ondercompensatie van de inwoners in het epicentrum van de bevingen. Enige verfijning lijkt dus nodig.

4. Wie keert uit?

De Commissie is gevraagd om richtlijnen te ontwikkelen die door het IMG kunnen worden toegepast. Het IMG keert tegen cessie van aanspraken jegens de NAM tegemoetkomingen uit.⁴¹ Feit is echter dat een belangrijke component van onvrede bestaat uit onlustgevoelens jegens de rijksoverheid, het Ministerie van EZK in het bijzonder. Veel inwoners zijn van mening dat de regering veel te laat heeft ingegrepen en hen bij de onderhandelingen met de NAM aan hun lot heeft overgelaten. Dat dit gevoel inmiddels ook in Den Haag leeft, blijkt uit de uitspraak van minister Wiebes in november 2017 dat 'dit (...) een Nederlands overheidsfalen van on-Nederlandse proporties (is)'. Tegen deze achtergrond hebben wij overwogen of het niet voor de hand ligt dat een vergoeding van immateriële schade (in elk geval gedeeltelijk) direct door de Staat wordt uitgekeerd. Wat er ook zij van het antwoord op die vraag, wij hebben ervan afgezien dit te adviseren. Niet alleen omdat in de Tijdelijke wet Groningen nu eenmaal is voorzien in de betaling van schadevergoeding voor immateriële schade door het IMG, maar ook omdat de achterliggende vragen naar de precieze verhouding van de verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid van de Staat en de NAM buiten onze opdracht vallen.

5. Bewijs of vertrouwen?

Uit Deel A blijkt dat er veel meer aan de hand is dan alleen schending van het vertrouwen dat de overheid haar burgers beschermt tegen onrechtmatige gedragingen van een commerciële partij. Voor zover deze gevoelens samenhangen met materiële schade en gedwongen verhuizing vanwege versterking en sloop, zijn ze op te vatten als een inbreuk op de privacy. Dat is echter maatwerk, want iedere burger heeft zijn eigen verhaal. Maar hoe kan maatwerk worden geleverd zonder dat procedureel leed wordt toegevoegd? Moet de burger op zijn of haar woord worden geloofd? Is enig bewijs noodzakelijk en hoe moet dat worden geleverd? Het maken van keuzes leidt weer tot onder- of overcompensatie.

6. Excuses of geld?

Het bovenstaande maakt duidelijk dat het niet mogelijk is om een systematiek te bedenken die niet vanuit meerdere perspectieven valt te bekritisieren (bijvoorbeeld belasting voor de benadeelden, rechtsgelijkheid). Dat maakt het streven om immateriële schade te vergoeden zelf tot een dilemma. Is het niet wijzer om af te zien van de toekenning van smartengeld en om bijvoorbeeld te volstaan met excuses? Namens de regering zijn weliswaar excuses gemaakt door de minister-president,⁴² maar die lijken nauwelijks gehoord. Hoewel uit onderzoek blijkt dat excuses voor veel slachtoffers belangrijk zijn, blijkt daaruit ook hoe nauw het luistert: bewoordingen, timing en geloofwaardigheid van de excuses zijn van groot belang.⁴³ Daarom zijn aan excuses ook risico's verbonden; als het aan één van deze aspecten schort, dan kan het onbedoelde effect juist tegengesteld zijn. In relatie tot de aardbevingsproblematiek is het bovendien de vraag wie die excuses dan zou moeten maken

⁴¹ Art. 2 lid 3 (a) li) TwG (wetsvoorstel 35 250).

⁴² Zie https://www.youtube.com/watch?v=s_paYa-mXNs

<https://www.nrc.nl/nieuws/2019/06/04/rutte-biedt-excuses-aan-voor-gasbevingen-groningen-a3962587>

⁴³ Kellerman 2006.

(bijvoorbeeld de minister van EZK, de minister-president en/of de directeur van de NAM). Wat betreft de timing is het de vraag of excuses niet te vroeg komen, of niet belangrijker is dat eerst een vlotte schade-afwikkeling door het IMG goed op gang komt en dat de versterkingsoperatie wordt afgerond.

11. Drie verschillende opties gewikt en gewogen

Tegen de achtergrond van de geschetste dilemma's hebben we verschillende opties tegen elkaar afgezet. Hieronder noemen we de drie verschillende opties die we ook in globale zin hebben voorgehouden aan de degenen met wie we hebben gesproken. We doen dat aan de hand van de volgende vier criteria:

1. hoe belastend is het voor benadeelden?
2. in hoeverre vindt naar verwachting over- of ondercompensatie plaats zodat de rechtsgelijkheid in het gedrang komt?
3. hoe gemakkelijk uitvoerbaar is het voor het IMG?
4. in hoeverre bestaat spanning met het geldende schadevergoedingsrecht en het bestaande smartengeldniveau in Nederland?

In deze vier criteria komen drie verschillende perspectieven op de aardbevingsproblematiek tot uitdrukking: het perspectief van benadeelden (criterium 1 en 2), het bestuurlijk perspectief (criterium 3) en ten slotte het juridisch perspectief (criterium 4). Het is zaak om het juiste evenwicht te vinden tussen deze drie perspectieven. Daarbij geldt overigens dat aan het perspectief van benadeelden bijzonder gewicht toekomt. De belasting ziet op het procedurele aspect: hoe eenvoudig is het om immateriële schade vergoed te krijgen? Hoe lang duurt het? Het tweede criterium is inhoudelijk: doet het toegekende bedrag recht aan het ervaren leed? Dat laatste is per definitie arbitrair en het vierde criterium verschaft in dat opzicht enige richting.

Aantekening verdient dat deze criteria niet volledig los van elkaar staan. Wederzijdse beïnvloeding is mogelijk en in zoverre is sprake van een 'dynamisch systeem'. Indien bijvoorbeeld de belasting van benadeelden hoog is doordat veel bewijs wordt verlangd, zullen sommigen ervan af zien om smartengeld te vorderen zodat zij niet krijgen waarop zij recht hebben, ondercompensatie dus. Datzelfde resultaat kan optreden indien vanuit het geldende schadevergoedingsrecht wordt geëist dat alle persoonlijke omstandigheden van het geval worden gewogen bij bepaling van de hoogte van het smartengeld. Dat is belastend voor slachtoffers, bij grote aantallen benadeelden is het bovendien moeilijk voor het IMG om consistent te zijn zodat rechtsongelijkheid ontstaat en ten slotte zou dat ook zeer moeilijk uitvoerbaar voor het IMG zijn. Als de toekenning van smartengeld een te groot beslag op de capaciteit van het IMG legt, dan zal vertraging in andere procedures optreden, waardoor de benadeelde burgers in die procedures weer worden belast. Op de achtergrond speelt hier ook een bestuurlijke vraag: waar wil men in investeren? Duidelijk is dat hoe ingewikkelder de procedure is, hoe meer kosten er moeten worden gemaakt om smartengeld bij de benadeelden te krijgen.

11.1. *Model met oplopende categorieën*

Een bij massaschade bekende benadering is verdeling van alle benadeelden in categorieën met daaraan gekoppeld vaste bedragen of bandbreedtes. Benadeelden moeten dan bewijzen tot welke categorie zij behoren en in geval van een bandbreedte ook nog feiten en omstandigheden aandragen over de omvang van hun schade.

Dit model veronderstelt dat benadeelden langs een oplopende schaal in categorieën zijn onder te brengen, bijvoorbeeld licht, ernstig en bijzonder ernstig. Tijdens de gesprekken met belanghebbenden, hulpverleners en deskundigen bleek echter dat de verscheidenheid aan gevallen zo groot is dat een dergelijke categorisering niet goed mogelijk is. 'Elk geval is weer anders,' zo verwoordden sommigen het. Men kan bijvoorbeeld niet in het algemeen zeggen dat gedwongen verhuizing vanwege versterking ernstiger is dan langdurige onzekerheid over versterking of over erkenning van schade. Dat hangt van allerlei omstandigheden af zoals onder andere de leeftijd van bewoners, de kwaliteit van de wisselwoning, de aanwezigheid van kleine kinderen, al bestaande gezondheidsklachten etc. We hebben ons de vraag gesteld of het mogelijk zou zijn om een lijst met dergelijke persoonlijke omstandigheden aan te leggen die het IMG als checklist kan gebruiken om in een concreet geval te bepalen of en zo ja in welke mate leed is ondervonden. Hiervoor pleit dat dit redelijk zou aansluiten bij de wijze waarop nu in Nederland smartengeld wordt toegekend.

Onze conclusie is dat hoewel een dergelijke lijst denkbaar is, deze benadering onwenselijk is. Zij biedt namelijk geen garantie dat inderdaad immateriële schade van enige omvang is geleden. Mensen verschillen nu eenmaal in veerkracht en weerbaarheid en die eigenschappen zijn niet in een checklist te vangen. Gebruik van een checklist leidt derhalve tot schijnzekerheid en voorkomt niet dat zowel over- als ondercompensatie zullen plaatsvinden. Naast dit principiële bezwaar pleit ook tegen het gebruik van een lijst dat toepassing daarvan voor het IMG tijdrovend is, zeker indien wordt gecontroleerd of de omstandigheden op de lijst zich ten aanzien van de aanvrager wel voordoen. Dat is weer bijzonder belastend voor benadeelden, zij zullen met allerlei bewijs moeten komen over hun leeftijd, gezinssamenstelling, hun eigen gezondheid en die van hun kinderen en zullen, vaak niet voor de eerste keer, ervaren dat ze met wantrouwen worden bejegend. Dit kan er vervolgens toe leiden dat mensen afzien van smartengeld en dat leidt weer tot ondercompensatie.

Onze conclusie is dan ook dat dit model moet worden afgewezen. Er wordt in dit model veel gewicht toegekend aan het juridische perspectief (criterium 4), maar dit model voldoet niet vanuit het perspectief van benadeelden en is ook voor het IMG slecht hanteerbaar (criterium 1, 2 en 3).

11.2. *Eenzelfde bedrag voor iedereen in het effectgebied*

Omdat het lastig is onderscheid te maken tussen verschillende benadeelden, hebben we ons de vraag gesteld of het daarom niet beter zou zijn om iedereen in het effectgebied hetzelfde bedrag te geven.

Aantrekkelijk aan deze optie is dat benadeelden nauwelijks belast worden en dat de uitvoeringslasten voor het IMG gering zijn. De vraag is echter wat de inhoudelijke rechtvaardiging is voor een gelijk bedrag voor iedereen, nu de onderlinge verschillen zo groot zijn. Is het terecht dat mensen die geen materiële schade aan hun woning hebben en evenmin in een versterkingsoperatie zitten evenveel geld krijgen als mensen die daar al jarenlang mee worstelen? Het is wel heel grofmazig en overcompensatie kan ook weer tot verdere sociale spanningen in gemeenschappen leiden. Er is al veel leed en onrust veroorzaakt door onbegrijpelijke ongelijke behandeling ('waarom wordt mijn buurman versterkt, maar ik niet?') en door aan iedereen hetzelfde bedrag toe te kennen, kunnen inwoners die veel leed hebben ondervonden het gevoel hebben niet serieus te worden genomen. Voor erkenning en genoegdoening is ook van belang dat de slachtoffers in hun individuele omstandigheden serieus worden genomen.

In hoeverre is overcompensatie met alle gevolgen van dien te vermijden door te kiezen voor een laag vast bedrag? Wij menen na afweging dat dit geen oplossing is, omdat dit weer leidt tot ondercompensatie van de mensen die wel ernstige overlast en hinder hebben ondervonden.

In dit model wordt het schadevergoedingsrecht bovendien in feite losgelaten doordat schadevergoeding wordt toegekend aan mensen die geen schade hebben geleden. Daarmee ontbreekt ook ieder houvast om vragen te beantwoorden die onvermijdelijk rijzen: wat te doen met mensen die weliswaar woonden in het effectgebied, maar nu naar elders zijn verhuisd? Wat te doen met mensen die pas recent in het effectgebied zijn komen wonen? Wordt het vaste bedrag per huishouden of per persoon uitgekeerd en in dat laatste geval: krijgen kinderen hetzelfde bedrag als hun ouders?

Ook dit model wijzen wij daarom af. Er wordt te veel gewicht toegekend aan de gemakkelijke uitvoerbaarheid en daarmee aan het bestuurlijk perspectief (criterium 3). Weliswaar is dit model niet belastend voor benadeelden (criterium 1), maar vanwege effecten van over- of ondercompensatie en daarmee rechtsongelijkheid achten wij de kans groot dat benadeelden het als onrechtvaardig zullen ervaren (criterium 2). Daarmee schiet het model zijn doel voorbij, namelijk door middel van smartengeld een zeker gevoel van genoegdoening en erkenning bewerkstelligen. Ten slotte voldoet dit model evenmin vanuit het perspectief van het geldende schadevergoedingsrecht (criterium 4).

11.3. (Nu) geen immateriële schade vergoeden

Zoals hiervoor gezegd, is onze indruk dat smartengeld niet hoog op de prioriteitenlijst lijkt te staan zolang het voortslepen van lopende dossiers de levens en bedrijven van benadeelden 'in de wachtstand' houdt. Gezien dit gegeven in combinatie met de bezwaren verbonden aan de vorige twee opties, hebben we ons afgevraagd of we ons advies hier moeten laten ophouden met het dringende advies aan de rijksoverheid om de problemen op te lossen door voortgang te maken met de lopende versterkingsoperaties en het zo snel mogelijk en ruimhartig afwikkelen van de slepende schadedossiers. Nu niks doen, wil trouwens niet

zeggen dat nooit smartengeld wordt toegekend, maar wellicht is het beter te wachten tot een later moment waarop de balans valt op te maken.

Wij denken uiteindelijk dat (nu) niks doen geen goed idee is, bijvoorbeeld omdat onze gesprekspartners niet van mening zijn dat het vraagstuk van immateriële schade onbelangrijk is. Wat wij namelijk van vrijwel iedereen hoorden, was dat de gevoelens van onvrede en onlust over de bejegening *erkenning* verdienen. Die behoefte aan erkenning kwam in alle gesprekken die we voerden terug. Een aantal van onze gesprekspartners vindt dat de rijksoverheid de inwoners in het winningsgebied moet erkennen in hun belangen, verontschuldigen moet aanbieden voor de gebrekkige schade-afwikkeling en de vertragingen in aangekondigde versterkingsmaatregelen, en vaart moet maken. Dat wil niet zeggen dat er geen begrip is voor factoren zoals het grote verloop van medewerkers aan overheidszijde en nieuwe inzichten over wat, wanneer en hoe zou moeten gebeuren met betrekking tot de versterking. Maar we proefden dat er dus ook behoefte aan erkenning bestaat.

We hebben ons afgevraagd hoe die erkenning eruit zou kunnen zien. Zoals we hiervoor al zagen, is het instrumentarium van het schadevergoedingsrecht beperkt: het biedt soms geld, maar daar kun je niet in wonen. Dat laat natuurlijk onverlet dat de rijksoverheid zelf het heft in handen kan nemen en ruiterlijk erkent dat de bejegening beter had moeten en de afwikkeling adequater. We hebben ons daarom afgevraagd of we zouden moeten adviseren tot oprechte excuses. De hiervoor geformuleerde vier criteria vormen geen enkel bezwaar. Verschillende overwegingen hebben ons daar uiteindelijk van doen afzien.

In de eerste plaats blijkt uit onderzoek dat excuses nauw luisteren: de juiste persoon moet op het juiste moment in de juiste bewoordingen excuses aanbieden. Mist één van deze elementen dan zijn excuses veelal olie op het vuur. Hier kan een gebaar van erkenning wat vreemd overkomen zolang er nog gas gewonnen wordt en tegelijk niemand kan zeggen of dat veilig is. Onder die omstandigheden maakt het aanbieden van excuses misschien een weinig oprechte indruk. 'Zorg er eerst maar eens voor dat het allemaal weggaat, de scheuren, de stress en de constante donderwolk boven onze gemeenschap,' was het geluid dat we het vaakst oppikten. Bovendien heeft de minister-president namens de regering in juni 2019 al reeds zijn welgemeende excuses aangeboden, maar dat lijkt geen merkbaar effect te hebben gehad.

In de tweede plaats blijkt eveneens uit onderzoek dat woorden alleen soms hol en goedkoop kunnen klinken als er geen schadevergoeding wordt betaald en zo zijn we weer terug bij smartengeld. Als excuses gecombineerd worden met smartengeld, lijkt differentiatie in de hoogte van het smartengeld niet mogelijk. De excuses zijn immers gelijkelijk gericht aan alle benadeelden en dat zou dan voor het daaraan gekoppelde smartengeld ook moeten gelden. Aangezien de excuses een heel grote groep mensen zou betreffen, zou het bedrag niet hoog

kunnen zijn en dat kan ertoe leiden dat mensen het toegekende bedrag als een beledigende fooi opvatten.⁴⁴ Hier treden met andere woorden dezelfde problemen op als bij Optie 2.

12. De vierde optie: vertrouwen als uitgangspunt

De eerste twee opties wezen wij af omdat daarin te veel gewicht werd toegekend aan het bestuurlijk of het juridisch perspectief. Hoe zou een benadering er uitzien waarin het perspectief van benadeelden het zwaarst weegt? Ingrediënten zijn dat de procedure vlot en niet belastend is, maar dat wel rekening wordt gehouden met persoonlijke omstandigheden. Dat is alleen maar problematisch als het IMG al die omstandigheden moet wegen en beoordelen, maar wat als het IMG dat nu eens niet zou doen? Dat was de vraag die we onszelf hebben gesteld. Is denkbaar dat het IMG de verhalen van inwoners over de impact van de aardbevingen op hun leven zou geloven?

Voor juristen is dit een zeer uitdagend idee, omdat het rechtssysteem voor een groot deel op wantrouwen is gebaseerd. Iets staat pas vast als daarvoor bewijs bestaat, partijen worden niet op hun woord geloofd. Die benadering is soms onvermijdelijk, het zou bijvoorbeeld onaanvaardbaar zijn indien iemand gevangenisstraf krijgt zonder bewijs van schuld. Dat is echter een geheel andere context. In relatie tot kleine claims hebben veel verzekeraars het beleid om deze te vergoeden zonder bewijs te verlangen. De achtergrond daarvan is tweeledig: de kosten van het wegen van bewijsstukken wegen niet of nauwelijks op tegen de 'winst' in de vorm van het afwijzen van onterechte claims en het doet recht aan de verzekerden.

Wij menen dat een dergelijke benadering ook in relatie tot smartengeldclaims kan werken. De bedragen zijn immers relatief laag en idealiter gekoppeld aan ingangsvoorwaarden, waardoor de kosten van beoordeling door het IMG nauwelijks zullen worden 'terugverdiend' door afwijzing van ongegronde claims. Gezien de aantallen zal bovendien het beslag op de capaciteit van het IMG aanzienlijk zijn, met alle gevolgen van dien voor de looptijd van procedures. Een procedure waarin vertrouwen centraal staat, heeft deze nadelen niet en voorkomt bovendien een belangrijke bron van woede en frustratie van benadeelden. Anders dan voorheen wordt hen niet gevraagd met bewijsstukken te komen, anders dan voorheen worden zij niet met wantrouwen bejegend.

Om de problemen verbonden aan Optie 2 (een vast bedrag voor iedereen) te voorkomen, dient niet iedereen in het aardbevingsgebied de gelegenheid krijgen om smartengeld te verkrijgen op basis van vertrouwen. Alleen de mensen waarvan redelijkerwijs mag worden vermoed dat zij immateriële schade kunnen hebben geleden.

Alles afwegende kiezen wij voor deze vierde optie, omdat zij voldoet aan alle criteria. In Deel C wordt deze optie verder uitgewerkt.

⁴⁴ Het risico van belediging of bagatellisering ligt altijd op de loer, bleek ook bij de financiële regelingen misbruik instellingen en pleeggezinnen; zie Cebeon 2017.

C. Vergoeding van immateriële schade door het Instituut Mijnbouwschade

13. Een hybride regeling: standaardisatie als *default*; maatwerk indien gewenst

Tegen de achtergrond van de in Deel B geschetste behoeften, de wettelijke regeling in het BW, de dilemma's bij het ontwikkelen van een gestandaardiseerde regeling en de afweging van verschillende opties, zijn we geleidelijk tot de overtuiging gekomen dat het volgende raamwerk een middenweg tussen maatwerk en standaardisering kan opleveren.

Allereerst stellen we voorop dat het IMG belast wordt met de toepassing van de algemene regels van het BW.⁴⁵ Dat betekent volgens ons dat als een benadeelde om maatwerk vraagt, het IMG dat moet bieden. Het IMG kan dan de regels van het BW, zoals we die schetsten in Deel B, toepassen bij die geïndividualiseerde aanvragen. Overigens zij hier herhaald dat de verwachtingen hier niet te hoog gespannen moeten zijn. Zoals we in Deel B al schreven, is de regeling van het BW niet riant.

De focus ligt hierna op een wijze van standaardisering die kan bijdragen aan vlotte afwikkeling van aanvragen en die tegemoetkomt aan alle andere betrokken belangen: een redelijke mate van rechtvaardigheid en draagvlak onder de belanghebbenden. Deze standaardisering is wat ons betreft de standaardoptie; wil een benadeelde meer of anders vorderen, dan moet het IMG die vordering horen en daarop beslissen. Dat betekent dat, hoewel de standaardregeling feitelijk gezien misschien de hoofdregel kan worden, een geïndividualiseerde aanvraag altijd in behandeling moet worden genomen, na of naast een beroep op de standaardregeling.

De voorgestelde regeling is aldus hybride: enerzijds is zij gestandaardiseerd, anderzijds staat zij open voor geïndividualiseerde aanvragen. Zij is gestandaardiseerd voor de bewoners die mogelijk immateriële schade hebben geleden. Zij is geïndividualiseerd voor zowel de aanvragers die voor een gestandaardiseerde uitkering in aanmerking komen maar maatwerk wensen (bijvoorbeeld omdat zij méér immateriële schade hebben geleden, of omdat zij stellen immateriële en/of vermogensschade te hebben geleden ten gevolge van geestelijk letsel), als voor de aanvragers die niet voor een gestandaardiseerde uitkering in aanmerking komen maar niettemin van mening zijn immateriële schade hebben geleden en daarvan vergoeding verzoeken.⁴⁶

14. Voor wie en met betrekking tot welke periode?

Voor wie wordt de gestandaardiseerde regeling opengesteld? Uit onderzoek dat we bespraken in Deel A kan worden afgeleid dat vooral degenen die materiële schade hebben

⁴⁵ Art. 2 lid 5 TwG (wetsvoorstel 35 250).

⁴⁶ Het aantal huishoudens in het aardbevingsgebied is 293.740 (het totaal aantal inwoners van de provincie Groningen is 583.581 (2017)).

geleden ook te kampen hebben met gezondheidsgerelateerde klachten en dat dit temeer geldt voor hen die meervoudige schade hebben geleden. Dat heeft mede te maken met de procedurele stress die verbonden is aan de schade-afwikkeling. Daarom kan in ieder geval voor de volgende bewoners worden gezegd dat zij tot een groep van personen behoren die mogelijk immateriële schade heeft geleden zodat het redelijk is om hen toe te laten tot de standaardregeling:

- (i) zij die als bewoner (dus als eigenaar of huurder) aan hun woning materiële schade hebben geleden:
 - a. die erkend is door de NAM (al dan niet via de arbitrageprocedure), het CVW of de TCMG, of
 - b. terzake waarvan een vergoeding is ontvangen door de NAM, het CVW of de TCMG,^{47 48} of
- (ii) zij die die een woning bewonen die wordt versterkt in het kader waarvan zij hebben of zullen moeten verhuizen.⁴⁹

Ten aanzien van deze personen is zozeer aannemelijk dat zij immateriële schade kunnen hebben geleden, bijvoorbeeld vanwege hinder en/of een inbreuk op de privacy, dat zij toegang hebben tot de standaardregeling. Als zij naar eer en geweten verklaren dat zij immateriële schade hebben geleden en daarover verhalen, dan wordt dat vermoeden bevestigd. Hun verhalen worden geloofd (zie hierna onder 15).

In dat geval is voldaan aan het zgn. EBI-criterium (de aard en ernst van de normschending en de relevante nadelige gevolgen daarvan voor de benadeelde brengen mee dat sprake is van een aantasting in de persoon op andere wijze als bedoeld in art. 6:106 onder b BW).⁵⁰ De zinsnede 'dat de rechter kan oordelen dat de aard en de ernst van de aansprakelijkheidvestigende gebeurtenis meebrengen dat de in dit verband relevante nadelige gevolgen daarvan voor bewoners van een bepaald gebied boven het Groningenveld zo voor de hand liggen, dat een aantasting in de persoon kan worden aangenomen (...) en dat de rechter daarbij aannemelijk kan achten dat de door deze aantasting in de persoon geleden schade voor deze bewoners ten minste een bepaald bedrag belooft' in HR 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1278, r.o.v. 2.13.6, heeft de kennelijke strekking aan te geven dat en onder welke voorwaarden enige mate van (minimum)standaardisering mogelijk is; de verwijzing naar een bepaald gebied is kennelijk als voorbeeld genoemd. Deze overweging houdt geen enkele beperking in ten aanzien van de toepasselijkheid van het EBI-criterium.

Het is overigens belangrijk dat de groep van vóór 31 maart 2017 niet over het hoofd wordt gezien. We wezen eerder al op de stapeling van vergoedingsregimes die tot rechtsongelijkheid en daarmee tot sociale spanningen kan hebben geleid. Nu deze mensen, naar mag worden aangenomen, geen smartengeld hebben ontvangen van de NAM of het

⁴⁷ Het aantal mensen in Groningen dat woont in een huis met schade die is erkend als aardbevingsschade, is 100.000 (onderzoek RUG, GGD, en Gemeente Groningen). Het aantal van hen dat meervoudige schade heeft geleden bedraagt 25.000.

⁴⁸ Dit geldt dus ook voor zogenaamde C-schades, schades die door de NAM niet aan aardbevingen werden toegeschreven, maar waarvoor zij mensen wel een voucher voor een bepaald bedrag gaf.

⁴⁹ Er zijn vooralsnog geen definitieve cijfers beschikbaar; het aantal adressen dat in aanmerking komt voor opname en beoordeling is op dit moment opgelopen tot 26.000.

⁵⁰ Zie HR 15 maart 2019, ECLI:NL:HR:2019:376, NJ 2019/162 (EBI).

CVW, kan de voorgestelde regeling dus ook opengesteld worden voor de gevallen van vóór 31 maart 2017. Wij menen dat de voorgestelde TwG hier ruimte voor laat.⁵¹

We hebben nog overwogen of het wenselijk zou zijn om extra voorwaarden (bijvoorbeeld een financiële drempel) te stellen aan de materiële schade, maar we hebben daarvan afgezien. Ten eerste is het verband tussen de geldelijke omvang van de materiële schade en de omvang van immateriële schade niet aangetoond en zijn er geen objectieve criteria te bedenken (waarom bijvoorbeeld een drempel van € 10.000 in plaats van € 15.000?). Ten tweede omdat een dergelijke drempel als onwenselijk gevolg kan hebben dat mensen die met de NAM hebben geschikt worden uitgesloten doordat bewijsstukken over de hoogte van de materiële schade in de afgelopen jaren verloren zijn gegaan.

Wie hebben geen toegang tot de gestandaardiseerde regeling?

De regeling staat niet open voor mensen die slechts met waardedaling zijn geconfronteerd. Zij zijn om die enkele reden niet in hun privacy aangetast en ze hebben ook niet aan woonkwaliteit ingeboet. De regeling staat evenmin open voor eigenaren die niet ook bewoner zijn, zoals verhuurders. Ook degenen die eerst bericht kregen dat zij versterkt zouden gaan worden en daarna toch niet werden versterkt, hebben wij buiten de regeling laten vallen. De reden hiervoor is dat we onvoldoende aanknopingspunten zien in het geldende recht voor vergoeding van de immateriële schade die door die teleurstelling wordt veroorzaakt en dat we niet goed onderscheid kunnen maken met bewoners die juist teleurgesteld zijn omdat ze helemaal niet in de versterkingsoperatie waren opgenomen.

Temporele werking

De voorgestelde regeling betreft uitsluitend het verleden (hoewel het IMG natuurlijk in voorkomende gevallen de regeling ook zou kunnen gebruiken voor toekomstige schadegevallen). Het doel is om door middel van een relatief eenvoudig systeem snel compensatie te verschaffen voor de immateriële schade die de afgelopen jaren is ontstaan. Indien een aanvrager dus eenmaal op basis van de gestandaardiseerde regeling smartengeld heeft ontvangen en vervolgens weer materiële schade aan de woning ondervindt zal hij niet wederom op grond van deze regeling smartengeld kunnen verkrijgen. Hij dient hiertoe desgewenst een aparte aanvraag te doen. Die wordt beoordeeld naar de gangbare maatstaven ontleend aan het burgerlijk recht. Om aanvragen ordentelijk af te wikkelen kan nog worden overwogen om te beginnen met de bekende gevallen en om recente meldingen pas later te behandelen.

15. Welke procedure?

⁵¹ Art. 2 lid 4 TwG (wetsvoorstel 35 250) spreekt over schade waarvoor voor 31 maart 2017, 12:00 uur een schademelding of claim daadwerkelijk is voorgelegd aan het CVW of de NAM. Onze indruk is dat smartengeldclaims destijds niet zijn voorgelegd. Bovendien kunnen bij AMvB andere taken en bevoegdheden worden opgedragen (art. 2 lid 7 TwG), mochten er gevallen blijken te zijn waarin wél voor de genoemde datum smartengeld is geëist.

Zowel de aanvragen op grond van de gestandaardiseerde regeling als de geïndividualiseerde aanvragen worden bij het IMG ingediend. Voor de beide soorten aanvragen geldt evenwel een andere procedure.⁵² Het is van belang dat het IMG en/of het ministerie EZK goed communiceren over het doel en de procedure tot vergoeding van immateriële schade.

Gestandaardiseerde regeling

Voor de aanvragen op grond van de gestandaardiseerde regeling geldt een ‘lichte’ procedure. Van de aanvragers mag immers worden vermoed dat zij immateriële schade hebben geleden. Dit vermoeden wordt bevestigd door het verhaal van de aanvrager. Deze heeft (in juridisch jargon) wel een stelplicht, maar geen bewijslast. Dat betekent dat geen bewijs hoeft aan te dragen van zijn of haar verhaal. Het vertrouwen in de aanvrager staat voorop, zijn of haar verhaal wordt geloofd.

De aanvrager krijgt het smartengeld direct op aanvraag uitbetaald en niet pas als het IMG op eventuele overige vorderingen heeft beslist. Dit vergroot de kans dat benadeelden een gevoel van genoegdoening ervaren. Op deze wijze is het smartengeld namelijk afzonderlijk zichtbaar.

Uit onderzoek over procedurele rechtvaardigheid blijkt dat het voor mensen belangrijk is om gehoord te worden, bijvoorbeeld in de vorm van een gesprek of zitting.⁵³ Wij adviseren dan ook om dit te faciliteren, al was het maar omdat de civiele rechter ook hoort. Het doen van een verhaal is belangrijk. Ook als de bedragen vast zijn. Maar we realiseren ons dat dit niet altijd makkelijk is. Daarom geven we in overweging om een brede keuze aan te bieden, van persoonlijk gesprek of een telefoongesprek, het versturen van een brief, tot het invullen van een webformulier. Indien geen behoefte aan een gesprek of mondelinge behandeling bestaat, kan de aanvrager zijn verhaal op een (web)formulier van het IMG doen of per brief, mits in dat geval wordt nagedacht over een passende reactie van het IMG, aangezien een persoonlijk verhaal waar geen enkele reactie op volgt voor aanvragers zeer onbevredigend kan zijn.

Geïndividualiseerde aanvragen

Voor de geïndividualiseerde aanvragen geldt het gangbare regime voor de beoordeling van vorderingen tot immateriële schadevergoeding bij de burgerlijke rechter (artikel 6:106 BW). Ten aanzien van aanvragers die buiten het werkingsbereik van de gestandaardiseerde regeling vallen, geldt geen vermoeden dat zij immateriële schade hebben geleden. Daarom dient de aanvraag met bewijsstukken te worden ondersteund die aannemelijk maken dat schade (van deze omvang) is geleden. Stel bijvoorbeeld dat de aanvrager ernstige psychische gezondheidsklachten heeft ondervonden en daardoor behalve immateriële schade ook vermogensschade heeft geleden. Hij kan dan een geïndividualiseerde aanvraag doen, maar dient die wel te onderbouwen met een verklaring van een psycholoog of psychiater.

⁵² De door ons voorgestelde gestandaardiseerde regels zullen de vorm van beleidsregels van het IMG aannemen; vgl. *Kamerstukken II* 2018/19, 35 250, nr. 3, p. 18.

⁵³ Het gaat hier om de behoefte om te worden gehoord; zie daarover bijv. Huver et al. 2007; Grootelaar 2018. Het luistert wel nauw; Cebeon 2017 laat zien dat hoorzittingen niet altijd een positief effect hebben.

Het door het IMG toegekende individuele smartengeld wordt verrekend met het bedrag dat de aanvrager eventueel reeds ontvangen heeft op basis van de hiervoor geschetste regeling.

16. Welke maatstaven en bedragen?

Om het indienen en beoordelen van de aanvragen op grond van de standaardregeling te faciliteren, wordt een systeem van vignetten voorgesteld. We stellen drie 'vignetten' voor die elk staan voor een bepaalde vorm van 'aantasting in de persoon': *Wonen*, *Gezondheid* en *Welzijn*.⁵⁴ De vignetten zijn zo omschreven dat is voldaan aan het EBI-criterium.⁵⁵

De vignetten omvatten de volgende facetten:

- 1) Wonen: ernstige aantasting van de woonkwaliteit, angst voor instorting, ongemak ten gevolge van gedwongen verhuizing (in verleden of toekomst) of vanwege versterking of sloop.
- 2) Gezondheid: ernstige gezondheidsklachten zoals, slapeloosheid, ernstige stress of nervositeit, angststoornis, (psycho)somatische klachten; depressieve gevoelens
- 3) Welzijn: langdurig wachten op beslissingen omtrent erkenning van schade, herstel of versterking, aanzienlijk tijdverlies door verschillende keren hetzelfde verhaal te moeten vertellen, onheuse of intimiderende bejegening bij de schade-afwikkeling, ernstige conflicten binnen het gezin of de sociale omgeving, aanzienlijke impact op de ontwikkeling van de kinderen.

De reden voor ons om de 'vignetten' van wonen, gezondheid en welzijn te hanteren, is dat wij menen dat deze het beste aansluiten bij de beleavingswereld van de bewoners en bij de gebeurtenissen die zich rondom de schade-afwikkeling en de versterking hebben voorgedaan. Bij het vignet *Wonen* is sprake van hinder of van een inbreuk op de privacy, bij *Gezondheid* is de fysieke en psychische gezondheid van de aanvrager (door de schade aan de woning of door verhuizing) ernstig aangetast en het vignet *Welzijn* betreft gebeurtenissen, met name (de gevolgen van) procedureleed, die (in combinatie) zo ernstig zijn dat eveneens sprake is van een persoonsaantasting.

Door bij de aanvraag aan te geven dat een of meerdere vignetten van toepassing zijn op het huishouden van de aanvrager, wordt de hoogte van het smartengeld bepaald waarop het huishouden recht heeft. Zoals uit de beschrijving al blijkt, zal er sprake dienen te zijn van serieuze impact. Of daarvan ook daadwerkelijk sprake is, dient door de aanvrager zelf te worden aangegeven. Als aangegeven, wordt de aanvrager op zijn woord geloofd.

⁵⁴ Breed opgevat kan welzijn ook gezondheid omvatten, maar hier ziet welzijn op de bredere sociale context. Dat welzijn en gezondheid ook naast elkaar worden gebruikt, blijkt overigens het uit ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

⁵⁵ Zie voor het EBI-criterium (de aard en ernst van de normschending en de relevante nadelige gevolgen daarvan voor de benadeelde brengen mee dat sprake is van een aantasting in de persoon op andere wijze als bedoeld in art. 6:106 onder b BW) HR 15 maart 2019, ECLI:NL:HR:2019:376, *NJ* 2019/162 (EBI).

Aan ieder vignet is een forfaitaire vergoeding gekoppeld. Daarbij dient te worden bedacht dat per huishouden één aanvraag wordt gedaan. Wij stellen een bedrag van € 1.000 per vignet voor. De vergoedingen per vignet kunnen cumuleren, zodat het maximum neerkomt op € 3.000 per huishouden.

Wij zijn tot deze bedragen gekomen op grond van de volgende overwegingen. Een (geringe) inbreuk op de persoonlijke levenssfeer wordt regelmatig met bedragen van circa € 500 ter compensatie van immateriële schade vergoed⁵⁶, bijvoorbeeld: € 400 vanwege een onterecht huisbezoek door de Sociale Recherche⁵⁷, € 500 vanwege een onrechtmatig buurtonderzoek naar iemand door de gemeente⁵⁸, € 500 wegens onterechte stopzetting van een bijstandsuitkering gedurende 6 maanden en 3 maanden⁵⁹, € 600 wegens inbraak met diefstal van geld, bankpassen, identiteitspapieren en sierraden.⁶⁰ Voor ernstiger inbreuken worden hogere bedragen toegekend, bijvoorbeeld € 2.000 bij plaatsing van iemands foto bij een artikel over rapclips die zouden aanzetten tot groepsverkrachting⁶¹. De bedragen blijven echter vrij laag, zoals €2.269 wegens gedurende 15 maanden gedwongen als prostituee werken, en tussen € 1.000 tot € 3.000 voor het maken en publiceren van foto's zonder toestemming. Ook bij hinder zijn de bedragen gering. Voor kortstondige overlast door ratten werd slechts € 50 toegekend⁶²; de rechter kende € 2.250 toe aan huurders die gedurende vier maanden elders moesten wonen vanwege in de woning aanwezige asbest.⁶³ In een geval waarin gedurende 5,5 jaar ernstige overlast was ervaren doordat de burens structureel hondenpoep en etenswaren over de schutting gooiden, geluidsoverlast veroorzaakten en benadeelden bespieden werd € 5.000 smartengeld.⁶⁴

Door € 1.000 per vignet per huishouden toe te kennen, is aansluiting gezocht bij deze bedragen en bandbreedtes. Daarbij nemen we in aanmerking dat de situatie in Groningen uniek is, dat de in Nederland uitgekeerde bedragen in vergelijking met het buitenland aan de lage kant zijn, en dat de vergoeding de doelstelling van genoegdoening en erkenning dient. We hebben overwogen om de bedragen te laten oplopen naar rato van de omvang van het huishouden, maar alles afwegende hebben we daarvan af gezien. Niet alleen de eenvoud van afwikkeling heeft daarbij een rol gespeeld, maar ook de overweging dat de wijsheid 'gedeelde smart is halve smart' juist tot een tegenovergestelde redenering aanleiding geeft.

⁵⁶ De volgende uitspraken zijn ontleend aan M. Donkerlo, Smartengeld. Uitspraken van de Nederlandse rechter over de vergoeding van immateriële schade, ANWB/Verkeersrecht 2018, p. 277 e.v. De in de volgende noten genoemde nummers verwijzen naar de nummers in deze gids.

⁵⁷ Centrale Raad van Beroep 18 juni 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BM8044, nr. 1093.

⁵⁸ Rb. Amsterdam 2 november 2010, ECLI:NL:RBAMS:2010:BO6456, nr. 1095.

⁵⁹ Rb. Haarlem 13 augustus 2010, ECLI:NL:RBHAA:2010:BN4040, nr. 1096.

⁶⁰ Ktr. Amsterdam 4 augustus 2017, ECLI:NL:RBAMS:2017:4992, nr. 2100.

⁶¹ Rb. Amsterdam, 16 januari 2008, rolnr. 07-1166, nr. 1119.

⁶² Ktr. Enschede 15 mei 2012, ECLI:NL:RBALM:2012:BW5853, nr. 1203.

⁶³ Hof Den Bosch 12 december 2013, ECLI:NL:GHSHE:2015:3587, nr. 1732.

⁶⁴ Rb. Zeeland-West-Brabant 29 juni 2016, ECLI:NL:RBZWB:2016:3984, nr. 1958.

17. Verdere inpassing van de vignetten

De standaardregeling loopt ongetwijfeld tegen tal van inpassingsvragen aan. We stellen voor het simpel te houden. We kunnen ons ook voorstellen dat het IMG extra capaciteit nodig heeft bij de uitvoering van ons voorstel. Het ligt uiteraard op de weg van het IMG om die capaciteit te realiseren.

Geen verrekeningen

Voordelen verkregen uit deelname aan andere regelingen, met name de ‘Regeling waardevermeerdering woningen gaswoningen Groningerveld’⁶⁵ en de regeling ‘Energiebesparing aardbevingsbestendige woningen’⁶⁶ worden niet verrekend met het smartengeld aangezien zij formeel niet strekten tot vergoeding van immateriële schade. Het zou oneigenlijk overkomen om met terugwerkende kracht deze regeling opeens de strekking van vergoeding voor smart toe te kennen. Datzelfde geldt voor de ‘overlastvergoeding’ van de TCMG. Het zou oneigenlijk zijn deze te verrekenen met het smartengeld nu er uitdrukkelijk voor is gekozen om de TCMG geen vergoeding te laten uitkeren voor immateriële schade. De overlastvergoeding zou dan met terugwerkende kracht ‘van kleur verschieten’. Om dezelfde reden staat gebruikmaking van de Stuwmeerregeling niet in de weg aan de verkrijging van smartengeld volgens de gestandaardiseerde regeling.

Geen toepassing finaal kwijtingsbeding

In regelingen die benadeelden met de NAM of het CVW troffen, is in de regelmatig een zogenaamd finaal kwijtingsbeding (fkb) opgenomen waarin de benadeelde afstand doet van alle vorderingen die hij naar aanleiding van aardbevingsschade nog mocht hebben. Staat dit beding er nu aan in de weg dat benadeelden nu alsnog aanspraak maken op smartengeld? Wij menen van niet. Rechters leggen een fkb regelmatig beperkt uit in die zin dat geen afstand is gedaan van vorderingen waarover partijen bij de schikkingsonderhandelingen niet hebben gesproken.⁶⁷ Met name doen rechters dat wanneer het een schikking betreft tussen een particulier die geen juridische bijstand heeft enerzijds en een professionele partij anderzijds. Rechters kennen daarbij ook gewicht aan toe aan de omstandigheid op wiens initiatief het fkb in de schikkingsovereenkomst is opgenomen en aan de vraag wie het fkb heeft opgesteld. In de regelingen die benadeelden hebben gesloten met de NAM of het CVW zal bijna steeds voldaan zijn aan de voorwaarden voor beperkte uitleg van het fkb zodat dit een aanspraak op smartengeld via de gestandaardiseerde regeling niet blokkeert.

Hardheidsclausule

Wij kunnen ons voorstellen dat het IMG onder bijzondere omstandigheden van oordeel is dat een individuele aanvraag bij wijze van uitzondering ook onder de standaardregeling

⁶⁵ Stcr. 17 maart 2017, nr. 15110.

⁶⁶ Regeling van de Minister van Economische Zaken van 13 maart 2017, nr. WJZ / 16152541, houdende regels over waardevermeerdering van woningen in verband met schade als gevolg van gaswinning Groningenveld (Regeling waardevermeerdering woningen gaswinning Groningenveld), Stcr. 17 maart 2017, nr. 15110.

⁶⁷ Bijv. Rb. Noord-Nederland 1 maart 2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:715.

gebracht moet worden, ook als de aanvraag er strikt genomen niet onder valt. Gedacht kan worden aan 'randgevallen' zoals huishoudens die inmiddels uiteen zijn gevallen, personen die inmiddels zijn verhuisd of huishoudens die hun schade nooit hebben gemeld maar het tijdstip van ontstaan ervan wel aannemelijk kunnen maken, of huishoudens die angst hebben ondervonden door de tegenstrijdige en vertrouwensschendende mededelingen rondom de versterkingsoperatie.

D. Aanbevelingen

De aardbevingsschade in Groningen is qua omvang uniek. Voor de daardoor in de loop der jaren veroorzaakte smart (in juridisch jargon: immateriële schade), is geen eenvoudige tabel voorhanden waar we het schadebedrag aan kunnen aflezen. De smart verschilt ook nogal: jaren moeten wachten in onzekerheid over schadevergoeding is anders dan twee keer moeten verhuizen. En dat is weer anders dan onrust, slapeloosheid, disfunctioneren op het werk, spanningen in het gezin. Bovendien zijn de aantallen groot. Ons is daarom gevraagd om advies uit te brengen over hoe aanvragen tot vergoeding van immateriële schade behandeld kunnen worden door het IMG (het in 2020 op te richten Instituut Mijnbouwschade Groningen). Het IMG is straks verantwoordelijk voor het toepassen van de algemene regels van het Burgerlijk Wetboek en dus ook voor het in behandeling nemen van verschillende aanvragen om vergoeding van immateriële schade.

We zijn gevraagd om te kijken naar het recht zoals het geldt, naar een concrete invulling die voor het IMG hanteerbaar is, en naar wat in Groningen zoveel mogelijk draagvlak zou hebben. Dat brengt ons tot de volgende aanbevelingen voor de vergoeding van de geleden immateriële schade.

1. Standaardisatie Voor vergoeding van immateriële schade buiten geestelijk letsel ('aantasting in de persoon op andere wijze') adviseren wij het IMG om gestandaardiseerde bedragen toe te kennen op basis van een regeling die in essentie het volgende inhoudt (zie voor een volledige beschrijving Deel C).
 - a. Er zijn twee categorieën aanvragers die toegang hebben tot de gestandaardiseerde regeling: (i) zij die als bewoner (dus als eigenaar of huurder) aan hun woning materiële schade hebben geleden, die ofwel erkend is door de NAM of het CVW (al dan niet via de arbitrageprocedure) of de TCMG, ofwel ter zake waarvan een vergoeding is ontvangen door de NAM, het CVW of de TCMG en (ii) zij die een woning bewonen die wordt versterkt in het kader waarvan zij hebben of zullen moeten verhuizen.
 - b. Er zijn drie vignetten: wonen, gezondheid en welzijn. Aan elk vignet is een bedrag van € 1.000 gekoppeld per huishouden. Per huishouden wordt één aanvraag ingediend en eenmalig een uitkering gedaan.
 - c. Aanvragers worden gehoord en geloofd in hun verhaal waarin zij kunnen uiteenzetten hoe zij getroffen zijn in één of meer van de door de vignetten beschermde belangen.
 - d. Het IMG dient na te denken over de temporele werking van de gestandaardiseerde regeling.
2. Procedure en communicatie Om de kans zo groot mogelijk te maken dat de toekenning van gestandaardiseerd smartengeld aan benadeelden een gevoel van genoegdoening en erkenning verschaft, adviseren wij het volgende.
 - a. Het IMG dient duidelijk te communiceren over het doel en de procedure tot vergoeding van immateriële schade, en ook over de verschillen tussen de standaardregeling en de individuele aanvraag (zie daarover onder 3). Het is

- van belang om duidelijke informatie en menselijke ondersteuning te geven bij het aanvraagproces.
- b. Het smartengeld dient zoveel mogelijk apart, dus los van andere vergoedingen, te worden toegekend.
 - c. De kans op genoegdoening en erkenning wordt vergroot indien aanvragers die dat wensen de gelegenheid krijgen om hun smartengeldvordering toe te lichten en hun verhaal te vertellen op de manier die zij zélf prettig vinden. Het verdient derhalve aanbeveling om te overwegen om ook de ouderwetse telefoon, briefpost en mondelinge toelichting toe te laten.
3. Individuele aanvraag Voor vorderingen die strekken tot een hoger bedrag dan uit de gestandaardiseerde regeling volgt en voor vorderingen van degenen voor wie de gestandaardiseerde regeling niet open stond (waaronder vorderingen tot vergoeding van geestelijk letsel), gelden de normale regels van het burgerlijk recht. De voor deze vorderingen toegekende vergoeding voor immateriële schade wordt verrekend met het bedrag dat de aanvrager eventueel reeds ontvangen heeft op basis van de gestandaardiseerde regeling.

Samenvattend zijn wij tot de conclusie gekomen dat met en door de aardbevingen en hun procedurele gevolgen niet alleen de huizen en de levens van de bewoners zijn beschadigd, maar ook de relatie van de Groningers tot de overheid. De voorgestelde gestandaardiseerde regeling beoogt een begin van herstel van die relatie tot uitdrukking te brengen. Mede daarom staat het vertrouwen in de aanvrager voorop en zijn de bedragen voor Nederlandse begrippen adequaat. Bij de vergoeding van de immateriële schade van de Groningers past een gebaar dat de erkenning van hun leed tot uitdrukking brengt. De voorgestelde regeling wil daaraan bijdragen.

Bijlagen

18. Bijlage 1: Opdracht aan en werkwijze van de commissie

Opdrachtbeschrijving advies immateriële schade

Inleiding

Het is de bedoeling om de taak tot vergoeding van alle vormen van schade als gevolg van de mijnbouwactiviteiten in het Groningenveld of de gasopslag Norg wettelijk te beleggen bij het nog op te richten Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG). Het IMG zal dus ook aanvragen kunnen ontvangen tot vergoeding van immateriële schade in de zin van artikel 6:106, aanhef en onder b, BW. Op deze aanvragen heeft het IMG een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht te nemen (tegen welk besluit bezwaar en – vervolgens – beroep openstaat). Vooruitlopend op de oprichting wil de minister van EZK zich laten adviseren over de vergoeding van immateriële schade. Dit onafhankelijke advies geeft het IMG een handvat voor het behandelen van schadevergoedingen.

Op grond van artikel 6:106, aanhef en onder b, BW komt immateriële schade slechts in een limitatief aantal gevallen voor vergoeding in aanmerking. Immateriële schade komt bijvoorbeeld voor vergoeding in aanmerking indien het gepaard gaat met lichamelijk letsel, maar ook indien iemand op een andere manier ‘in zijn persoon is aangetast’. Van dit laatste is in ieder geval sprake indien iemand geestelijk letsel heeft opgelopen, wat in de praktijk door de betrokkene zal moeten worden aangetoond door middel van een psychiatrische of psychologische expertise. Daarnaast kunnen de aard en de ernst van de normschending en van de gevolgen daarvan voor de betrokkene tot het oordeel leiden dat iemand ‘in zijn persoon is aangetast’. Op grond van recente jurisprudentie van de Hoge Raad geldt dat schending van een fundamenteel recht als zodanig niet voldoende is voor het oordeel dat sprake is van een persoonsaantasting op andere wijze. De betrokkene zal de aantasting in zijn persoon in beginsel met concrete gegevens moeten onderbouwen, met dien verstande dat de aard en ernst van de normschending in bepaalde (uitzonderings)gevallen kunnen meebrengen dat de relevante nadelige gevolgen voor de betrokkene zó voor de hand liggen, dat een aantasting in de persoon kan worden aangenomen. Bij arrest van 19 juli 2019 heeft de Hoge Raad over deze materie, specifiek toegespitst op de aardbevingsschade in Groningen, prejudiciële vragen van de rechtbank Noord-Nederland beantwoord.

Opdrachtbeschrijving

EZK geeft de opdracht aan prof. mr. dr. A.J. Verheij (Rijksuniversiteit Groningen), prof. mr. dr. W.H. van Boom (Universiteit Leiden) en prof. mr. M.A. Loth (Universiteit van Tilburg) een advies op te stellen voor EZK over op welke wijze aanvragen om vergoeding van immateriële schade behandeld kunnen gaan worden door het IMG.

De adviescommissie wordt gevraagd om te adviseren over een behandelwijze in overeenstemming met het burgerrechtelijk aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht.

Daarnaast is het de wens dat het advies rekening houdt met de mogelijkheid dat een substantieel aantal aanvragen om immateriële schadevergoeding wordt ingediend (bijv. enkele duizenden). Tegen deze achtergrond is het van belang dat het advies eenvoudig uitvoerbaar is, zodat toepassing daarvan het niet onmogelijk maakt om een substantieel aantal aanvragen op een voortvarende manier af te handelen. Tot slot dient het advies, binnen de grenzen van het voorgaande, te leiden tot een zo groot mogelijke mate van procedurele rechtvaardigheid en maatschappelijk draagvlak.

Naast de hiervoor geformuleerde algemene adviesvraag wordt de adviescommissie, binnen de hiervoor geschetste kaders, gevraagd om te adviseren over het antwoord op een aantal specifieke vragen:

- 1) Hoe kan het IMG – binnen de voorgeschreven procedure van bestuursrechtelijke besluitvorming en de vereiste voortvarendheid – de wijze van behandeling van aanvragen om immateriële schadevergoeding vormgeven op een manier waarin een zo groot mogelijke mate van procedurele rechtvaardigheid wordt gerealiseerd?
- 2) Op welke manier kan het IMG invulling geven aan de eis dat het bestaan van geestelijk letsel naar objectieve maatstaven kan worden vastgesteld?
 - a. Dient het IMG hierbij ook steeds als eis te hanteren dat de aanvrager voldoende concrete gegevens moet aanvoeren waaruit kan volgen dat sprake is van geestelijk letsel, en zo ja, op welke manier zou het IMG deze eis moeten vormgeven?
 - b. Kunt u adviseren over of, en zo ja op welke manier, het IMG een aanvrager zou kunnen ondersteunen bij het aanleveren van voldoende concrete gegevens om aan te tonen dat sprake is van geestelijk letsel, alsook aan welke voorwaarden een verzoek om vergoeding van immateriële schade zou moeten voldoen voor het IMG om dergelijke ondersteuning te bieden?
- 3) Onder welke omstandigheden acht u het voorstelbaar dat – buiten het geval van geestelijk letsel – door (de dreiging van) mijnbouwschade een betrokkene op grond van de ernst van de normschending en de gevolgen daarvan voor hem, wordt aangetast in zijn persoon (als bedoeld in artikel 6:106 BW)?
 - a. Kunt u gevaltypen noemen waarin het IMG een dergelijke aantasting op voorhand zou moeten aannemen?
 - b. Welke betekenis komt hierbij toe aan de aard en omvang van de ontstane fysieke mijnbouwschade?
 - c. Welke betekenis komt hierbij toe aan (eventuele onzekerheid over) de noodzaak van versterking van een gebouw?
- 4) Kunt u adviseren over of, en zo ja hoe, het IMG een betrokkene zou kunnen tegemoetkomen in zijn immateriële schade, anders dan door het toekennen van een schadevergoeding in geld?
- 5) Zou u het IMG adviseren om in het geval van immateriële schade, bij het vaststellen van de toe te kennen vergoeding gebruik te maken van forfaitaire minimumbedragen.
 - a. Kunt u, als u het gebruik van forfaitaire minimumbedragen aangewezen acht, adviseren over de hoogte van deze forfaitaire bedragen in het geval van (bepaalde vormen van) geestelijk letsel als gevolg van mijnbouwschade?

b. Kunt u, als u het gebruik van forfaitaire minimumbedragen aangewezen acht, adviseren over de hoogte van deze forfaitaire bedragen in het geval van (bepaalde vormen van) aantasting in de persoon als gevolg van mijnbouwschade (anders dan door geestelijk letsel)?

6) Op welke manier zou het IMG kunnen beoordelen of een betrokkene aanspraak heeft op een (hogere) schadevergoeding (dan de eventueel geadviseerde forfaitaire minimumbedragen)?

Overige voorwaarden

- De adviescommissie wordt verzocht de opzet van het advies met de voorzitter van de TCMG af te stemmen, zodat het advies maximaal aansluit bij de activiteiten ten behoeve van de oprichting voor het IMG en de beoogde werkwijzen en systemen.
- De adviescommissie wordt verzocht het advies op te stellen na consultatie en met input van de maatschappelijke organisaties; het Groningen Gasberaad en de Groninger Bodem Beweging.
- Het staat de adviescommissie vrij om daarnaast anderen te bevragen met het oog op de voorbereiding van het uit te brengen advies, mits in het advies wordt aangegeven van wier input gebruik is gemaakt. Uiteraard wordt wel verwacht dat deze experts
- Het advies wordt vóór november 2019 opgeleverd en door de onderzoekers gepresenteerd aan EZK in aanwezigheid van voorzitter TCMG.
- De adviescommissie stemt ermee in dat het advies openbaar zal worden gemaakt.
- De Staat zal, bij monde van de Minister van EZK, separaat een adequate vrijwaring verstrekken in verband met de eventuele gevolgen van dit advies voor de leden van de adviescommissie.

Werkwijze commissie

Albert Verheij fungeerde als voorzitter. De commissie werd ondersteund door een secretaris, werkzaam bij het ministerie van EZK. De commissie overlegde kwam tot besluiten buiten aanwezigheid van de secretaris.

Op donderdag 5 september 2019 en op maandag 9 september 2019 sprak de commissie in het Provinciehuis te Groningen ter oriëntatie met (de vertegenwoordigers van): de Onafhankelijk Raadsman, Stut en Steun, Gronings Perspectief, GGD Groningen, de Commissie Bijzondere Situaties, de Groninger Bodem Beweging, het Groninger Gasberaad, Geestelijke Verzorging Aardbevingsgebied Groningen en Nationaal Programma Groningen, de Provincie Groningen en verschillende aardbevingsgemeentes. Op zaterdag 21 september 2019 bezocht zij Loppersum en Kanten waar zij sprak met lokale bestuurders en bewoners. Op donderdag 31 november 2019 sprak de commissie met vertegenwoordigers van de TCMG over de werkbaarheid van de voorgestelde systematiek. Op vrijdag 1 november sprak de commissie in hotel Schimmelpenninck Huys te Groningen het advies door met vertegenwoordigers van alle eerdergenoemde organisaties en bewoners (met uitzondering van het Nationaal Programma Groningen).

19. Bijlage 2: Opeenvolgende schaderegelingen mijnbouwschade

Schadeprotocol NAM augustus 2014 (in combinatie met het Handboek Aardbevingsschade)

Toepassingsgebied:

Soort schade

- fysieke schade aan roerende of onroerende zaken, waarvan het aannemelijk is dat zij veroorzaakt is door een aardbeving die is veroorzaakt door gaswinning door de NAM;
- niet: andere schadeposten, zoals immateriële schade en waardevermindering.

Aanvrager

- eigenaren van beschadigde roerende of onroerende zaken.

Gebied

- gevallen waarin het gebouw in de buurt van het epicentrum van de aardbeving ligt, kunnen in behandeling worden genomen;
- de NAM hanteerde hierbij een kaart met twee lijnen:
 - o een rode lijn, getrokken op basis van historische ervaringen met aardbevingen. Buiten deze lijn werd aangenomen dat schade door mijnbouwactiviteiten onwaarschijnlijk was. De kaart kon worden geactualiseerd naar aanleiding van nieuwe bevingen;
 - o een blauwe lijn (binnen de rode lijn), gebaseerd op internationale onderzoeken. Buiten de blauwe lijn was de kans op schadeveroorzakende bewegingen miniem (<0,001%);
 - o de *rode lijn* was een harde grens: alleen als het gebouw binnen de rode lijn lag, werd de aanvraag in behandeling genomen (zie voor dit alles hoofdstuk 2 en bijlage A van het Protocol).
- NB: zie voor de beoordeling van het causale verband hoofdstuk 4 Protocol: de afstand van het gebouw tot het epicentrum en de kracht van de opgetreden aardbeving is een voor de beoordeling van het causale verband relevante factor.

Schadeprotocol NAM november 2016 (in combinatie met het Handboek Aardbevingsschade)

Toepassingsgebied (hoofdstuk 2 Protocol):

Soort schade

- (uitsluitend) fysieke schade aan gebouwen, als gevolg van aardbevingen, veroorzaakt door de exploitatie van het Groningengasveld;
- (bepaalde) bijkomende kosten (par. 5.6 Protocol));
- niet: andere schadeposten, zoals immateriële schade en waardevermindering;
- het Handboek Aardbevingsschade werkt met drie 'schadecategorieën': schade die een direct gevolg is van (een) aardbeving(en) (A schade), schade die aanwezig was voorafgaand aan een aardbeving, maar die door (een) aardbeving(en) in belangrijke mate verergerd is (B schade) en schade die niet in verband is te brengen met (een) aardbeving(en) (C schade).

Aanvrager

- eigenaren van gebouwen (inclusief opstallen), ook woningcorporaties, panden van ondernemers, (kleinere) gebouwen met een publieke functie (bijv. gemeentehuis);
- ondernemers (bedrijfsschade), indien de kosten direct samenhangen met herstel van schade veroorzaakt door aardbevingen;
- niet van toepassing op infrastructuur, werken, (zware) industrie en daarbij behorende opstallen, grote gebouwen met een publieke functie (bijv. ziekenhuizen).

Gebied

- schadegevallen binnen het gebied dat mogelijk getroffen kan worden door aardbevingsschade als gevolg van de exploitatie van het Groningengasveld;
- NAM hanteert hierbij een harde 'schade-contour': het gebied dat mogelijk getroffen kan worden door aardbevingsschade als gevolg van de exploitatie van het Groningengasveld wordt vastgesteld aan de hand van de maximale grondversnelling (hoe snel een aardbeving zich door de bodem beweegt), de 0,2 PGA-contourlijn (*peak ground acceleration*);
- NB: zie voor de beoordeling van het causaal verband par. 5.4 Protocol, waarin is bepaald dat de afstand van het gebouw tot het epicentrum en de kracht van de opgetreden aardbeving een voor de beoordeling van het causale verband relevante factor is.

Zie over de procedure bij de Arbitrator Bodembeweging [de website](#), met links naar de reglementen, alsmede hoofdstuk 6 Protocol. Hiervoor geldt hetzelfde toepassingsgebied.

Schadeprotocol TCMG (bijlage 1 bij Besluit Mijnbouwschade Groningen 'Bmg', inclusief art. 6:177a BW)

Voorgeschiedenis: eind 2016 eerste pogingen tot het opzetten van een nieuw schadeprotocol. In maart 2017 pakt de NCG (in samenspraak met de NAM) dit op, maar de poging faalt. De beving van 8 januari 2018 zorgt voor een politieke impuls om tot een definitief, nieuw schadeprotocol te komen, hetgeen uitmondt in het huidige schadeprotocol (eerste versie 31 januari 2018)

Toepassingsgebied:

Soort schade

- fysieke schade aan gebouwen en werken (die is ontstaan door beweging van de bodem als gevolg van de aanleg of de exploitatie van een mijnbouwwerk ten behoeve van het winnen van gas uit het Groningenveld of als gevolg van de gasopslag Norg), zie ook art. 1 Bmg;
- materiële schade die het (rechtstreekse) gevolg is van deze fysieke schade (zie ook art. 1 Bmg);
- (bepaalde) bijkomende kosten (art. 7 lid 4 jo. bijlage 2 Protocol Mijnbouwschade);
- overlastvergoeding (bijlage 2 Protocol Mijnbouwschade);
- Niet: andere schadeposten, zoals immateriële schade en waardevermindering, versterking van woningen, schade aan industriegebouwen en industriële werken.

Doelgroep

- eigenaren van gebouwen ("een bouwwerk dat een voor mensen toegankelijke overdekte geheel of gedeeltelijk met wanden omsloten ruimte vormt") of werken ("constructies die zijn bedoeld om duurzaam ter plaatse te blijven"), met uitzondering van industriegebouwen en infrastructurele werken (bijv. dijken, openbare wegen), zie ook art. 1 Bmg.

Gebied

Het bewijsvermoeden van art. 6:177a BW is van toepassing indien:

- het gebouw of werk is gelegen op een plek van minder dan 6 kilometer van de grens van het Groningenveld of de gasopslag Norg, OF;
- de topwaarde van de trilling van het maaiveld als gevolg van een aardbeving met een epicentrum gelegen in het Groningenveld in een periode van ten hoogste 30 jaar vóór de melding van de schade bij enige aardbeving meer dan 2 mm per seconde bedroeg, in combinatie met een overschrijdingskans van meer dan 1% (conform het advies van 22 januari 2019 aan de TCMG, van het Panel o.l.v. prof. mr. A.I.M. van Mierlo).

Uiteraard alleen voor zover het fysieke schade aan gebouwen of werken betreft. Zie ook [deze website](#).

NB: indien het gebouw of werk buiten deze grens ligt, dan kan de aanvraag wel beoordeeld worden, maar is het bewijsvermoeden van art. 6:177a BW niet van toepassing. Door het ruime toepassingsgebied van het bewijsvermoeden zal het, afgezien van bijzonder gevoelige objecten, echter haast niet aannemelijk zijn dat dergelijke schade het gevolg is van mijnbouwactiviteiten.

Tijdelijke wet Groningen

Toepassingsgebied:

Soort schade

Zie art. 2 lid 3 Tijdelijke wet Groningen ('TwG', [Kamerstukken II 2018/19, 35250, nr. 2](#)) (zie ook [Kamerstukken II 2018/19, 35250, nr. 3 \(MvT\)](#), met name p. 13)

- fysieke schade, en materiële gevolgschade (*idem* TCMG);
- waardevermindering;
- gederfd woongenot;
- overlastvergoeding (*idem* TCMG);
- immateriële schade.

NB: indien 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.

Doelgroep

- geen uitzondering van objecten of doelgroepen, dus ook schade aan industriegebouwen en industriële werken komt bijvoorbeeld voor vergoeding in aanmerking art. 2 lid 3 Tijdelijke wet Groningen ('TwG') (zie ook [Kamerstukken II 2018/19, 35250, nr. 3 \(MvT\)](#), met name p. 13).

Gebied

Het bewijsvermoeden van art. 6:177a BW is van toepassing bij fysieke schade aan gebouwen of werken die naar haar aard redelijkerwijs schade door beweging van de bodem als gevolg van de aanleg of de exploitatie van een mijnbouwwerk ten behoeve van het winnen van gas uit het Groningenveld of gasopslag bij Norg zou kunnen zijn (art. 6:177a BW, zoals gewijzigd door de Tijdelijke wet Groningen (art. 24), [Kamerstukken II 2018/19, 35250, nr. 2](#)).

Nader beleid nog te ontwikkelen, maar zal hoogst waarschijnlijk een voorzetting zijn van de huidige lijn van de TCMG.

20. Bijlage 3: Bronnen

De bronnen waar in dit rapport verkort naar wordt verwezen, zijn:

- A.J. Akkermans et al., 'Excuses in het privaatrecht', WPNR 2008, p. 778-784
- Cebeon, Erkenning, genoegdoening of opnieuw geraakt – ervaringen met de financiële regelingen 'seksueel misbruik in instellingen en pleeggezinnen', rapport CEBEON 2017
- Dagblad van het Noorden (red.), Ik wacht. 101 verhalen uit het aardgasgebied, Amsterdam: Uitgeverij Balans 2019
- GGD Groningen, Aardbeving en Gezondheid 2016 – resultaten van de GGD gezondheidsmonitor 2016
- GGD Groningen, Aanpak Gezondheidsgevolgen aardbevingen – Eindrapport 2019
- Hammerstein et al., Advies waardedaling woningen aardbevingsgebied Groningen, 2019
- H. Grootelaar, Interacting with Procedural Justice in Courts, diss. Utrecht 2018
- J. Holsappel et al., Psychosociale impact van de aardbevingen in Groningen - een analyse van beschikbare onderzoeken, Impact 2017
- R.M.E. Huver et al., Slachtoffers en aansprakelijkheid - Een onderzoek naar behoeften, verwachtingen en ervaringen van slachtoffers en hun naasten met betrekking tot het civiele aansprakelijkheidsrecht - Deel I Terreinverkenning, WODC 2007
- Barbara Kellerman, When should a leader apologize – and when not?, Harvard Business Review 2006, p. 72-81
- S.D. Lindenbergh et al., Compensatie na seksueel misbruik van minderjarigen - Advies aan de Bisschoppenconferentie en de Konferentie van Nederlandse Religieuzen, 2011
- S.D. Lindenbergh, Smartengeld wegens spanning, frustratie, ergernis en (ander) onbehagen?, NTBR 2019, p. 122-130
- Meldpunt Seksueel Misbruik R.-K. Kerk in Nederland, Verslag van werkzaamheden 2011-2018
- F.T. Oldenhuis et al., Juridische aspecten van gaswinning, Monografieën Privaatrecht 18, Wolters Kluwer 2019
- T. Postmes et al., Veiligheidsbeleving, gezondheid en toekomstperspectief van Groningers, Wetenschappelijk rapport 1, R.U.G. 2016
- T. Postmes et al., Veiligheidsbeleving, gezondheid en toekomstperspectief van Groningers, Wetenschappelijk rapport 2, R.U.G. 2017
- T. Postmes et al., Gevolgen van bodembeweging voor Groningers – Ervaren veiligheid, gezondheid en toekomstperspectief 2016-2017, R.U.G. 2018
- T. Postmes et al., Gevolgen van bodembeweging voor Groningers – Eindrapport 2018
- P. van der Velden et al., Eindadvies 'Door het stof – Over kwetsbaarheid en goede bedoelingen – Gezondheidsrisico's op de werkvloer bij tROM tussen 2004 -2012, Onafhankelijke Commissie Tilburg Chroom-6, 2019
- A.J. Verheij, Onrechtmatige daad, Deventer: Wolters Kluwer 2019
- P. Vines, The Value of Apologising within a Moral Community: Making Apologies Work, Oñati Socio-Legal Series 370-389

- E. Zijlstra et al., Een veilig huis, een veilig thuis? Een kwalitatief onderzoek naar het welbevinden en de leefomgeving van kinderen en jongeren in het Gronings gaswinningsgebied, R.U.G. 2019

Ten slotte zij vermeld dat de in dit rapport gebruikte cijfers behalve uit de literatuur afkomstig zijn van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat of van de TCMG.