

Groninger aardbevingsschade: de regeling voor vergoeding van immateriële schade

O&A 2025/74

Deze bijdrage maakt onderdeel uit van het O&A thema-nummer 'Ervaringen met de afwikkeling van massaschade', zie O&A 2025/71.

Dit artikel gaat in op de juridische en praktische overwegingen achter de regeling voor vergoeding van immateriële schade van het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG). De auteur bespreekt het civielrechtelijke kader voor vergoeding van immateriële schade en illustreert (mede aan de hand daarvan) de complexe uitdaging waar het IMG voor stond: het ontwikkelen van een regeling waarmee aan tienduizenden Groningers immateriële schadevergoeding zou kunnen worden toegekend. Toegelijk wordt hoe het IMG, binnen de kaders van de rechtspraak van de Hoge Raad, een balans heeft gezocht tussen individuele rechtvaardigheid en uitvoerbaarheid op grote schaal.

1. Inleiding

De exploitatie van het Groninger gasveld heeft Nederland grote economische voordelen opgeleverd, maar heeft in de loop der jaren ook geleid tot ernstige neveneffecten. De door de gaswinning veroorzaakte aardbevingen en bodemdaling hebben geleid tot uiteenlopende vormen van schade. Niet alleen fysieke schade aan en waardedaling van huizen en andere gebouwen en werken, maar ook schade aan mensen. Voor veel Groningers betekent wonen in het aardbevingsgebied namelijk onzekerheid, zorgen over de veiligheid van hun woning en frustratie door het geconfronteerd worden met schade en moeten doorlopen van schadeafhandelingsprocedures. Niet zelden leidt dit tot veel stress, verdriet en gederfde levensvreugde, wat onder omstandigheden kan resulteren in juridisch relevante immateriële schade.

Wie aansprakelijk is voor die schade, is geregeld in artikel 6:177 BW. Op grond van die bepaling is namelijk de exploitant van een mijnbouwwerk risicoaansprakelijk voor de schade die ontstaat door beweging van de bodem als gevolg van de aanleg of exploitatie van dat werk. Zowel de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM) alsook Energie Beheer Nederland B.V. (EBN), van welk bedrijf de Nederlandse Staat alle aandelen houdt, kwalificeren in dit geval als exploitant

in de zin van het tweede lid van artikel 6:177 BW. Zij zijn daarmee hoofdelijk aansprakelijk voor de door de aardbevingen en bodemdaling veroorzaakte schade in het gebied.

In eerste instantie werden vorderingen in verband met aardbevingsschade "gewoon" door de NAM afgewikkeld, maar vanwege het gebrek aan onafhankelijkheid stuitte de afwikkeling op steeds meer kritiek. Om die reden liet de NAM de schadeafhandeling vanaf eind 2015 grotendeels over aan het Centrum Veilig Wonen (CVW), een samenwerkingsverband tussen een ingenieursbureau en een schade-expertisebureau. Begin 2018 heeft de overheid de schadeafhandeling echter naar zich toetrokken. Bij ministeriële beleidsregel werd de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen (TCMG) opgericht en werd gekozen voor een aanpak waarbij aanspraken inhoudelijk (mede) overeenkomstig de maatstaven van het civiele recht zouden worden beoordeeld, maar waarbij de procedure (om die laagdrempelig te houden) werd ingebed in het bestuursrecht.² Beoordeling van aansprakelijkheid en schadebegroting conform het Burgerlijk Wetboek dus, maar dan via een bestuursrechtelijke procedure.³ Met de inwerkingtreding van de Tijdelijke wet Groningen (TwG) per 1 juli 2020 werd deze inrichting wettelijk verankerd en werd (als definitieve opvolger van de TCMG) het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG) als zelfstandig bestuursorgaan ingesteld.⁴

In de TwG wordt ook bepaald binnen welke randvoorwaarden het IMG de schadeafhandeling dient te verrichten. Zo wordt voorgeschreven dat het IMG gehouden is zijn taken onafhankelijk, rechtvaardig en voortvarend uit te voeren.⁵ Ook dient het IMG steeds een ruimhartige schadeafhandeling tot uitgangspunt te nemen.⁶ Binnen de wettelijke kaders van de TwG heeft het IMG evenwel de vrijheid om zelf verder invulling te geven aan zijn taak, door zijn eigen zogenoemde 'procedure en werkwijze' te bepalen.⁷ De werkwijze voor de afhandeling van verzoeken om vergoeding van immateriële schade maakt daarvan onderdeel uit.⁸

In deze bijdrage wordt inzicht gegeven in de wijze waarop het IMG invulling geeft aan zijn taak om verzoeken om vergoeding van immateriële schade af te handelen. Daartoe

¹ Mr. M.E. (Marlies) Witting is advocaat bij Nysingh advocaten en notarissen N.V. te Arnhem. In de periode van 2020-2024 is zij betrokken geweest bij de vormgeving en het tot uitvoering brengen van de Groningse regeling(en) voor vergoeding van immateriële schade. Zij dankt Thijs Franssen (advocaat bij Pels Rijcken te Den Haag) voor zijn goede suggesties ter aanvulling en verbetering van de tekst.

² Zie het Besluit mijnbouwschade Groningen, *Stcrt.* 2018, 6398.

³ Een verzoek om schadevergoeding is dus een aanvraag in de zin van art. 1:3 Awb en een beslissing op dat verzoek is een appellabel besluit.

⁴ *Kamerstukken II* 2018/19, 35250, nr. 3, p. 1.

⁵ *Kamerstukken II* 2018/19, 35250, nr. 3.

⁶ Overeenkomstig hetgeen daarover al eerder was bepaald in het Besluit mijnbouwschade Groningen.

⁷ Art. 10 TwG.

⁸ De procedure en werkwijze van het IMG zijn te raadplegen op www.schadedoormijnbouw.nl/over-organisatie-en-bezwaaradviescommissie/onze-procedure-werkwijze. Hoofdstuk 4 van de procedure en werkwijze ziet op de afhandeling van verzoeken om vergoeding van immateriële schade.

zal eerst meer in zijn algemeenheid worden ingegaan op de vergoeding van immateriële schade en de vraag wanneer immateriële schade volgens het civiele recht voor vergoeding in aanmerking komt. Vervolgens wordt ingegaan op de vormgeving van de regeling voor immateriële schade van het IMG en worden keuzes die het IMG in dat verband heeft gemaakt toegelicht.⁹ Tot slot wordt kort stilgestaan bij hoe de regeling in de praktijk is ontvangen en bij de ontwikkelingen die inmiddels hebben geleid tot aanpassing van de regeling.

2. De aanspraak op vergoeding van immateriële schade op grond van het civiele recht

Immateriële schade is de schade die niet in het vermogen, maar anderszins – in de vorm van pijn, verdriet of psychisch leed – wordt geleden. De vergoeding voor immateriële schade heeft tot doel het leed van de benadeelde te verzachten en genoegdoening te geven. Vanwege dat bijzondere doel heeft het recht op vergoeding van immateriële schade een hoogstpersoonlijk karakter.¹⁰

In Nederland kan een benadeelde die door een fout van een ander immaterieel leed ervaart, niet automatisch rekenen op een vergoeding voor immateriële schade. Artikel 6:95 lid 1 BW bepaalt namelijk dat alleen aanspraak kan worden gemaakt op een vergoeding van immateriële schade als de wet daar met zoveel woorden in voorziet. De belangrijkste grondslagen voor een aanspraak op vergoeding van immateriële schade zijn vastgelegd in artikel 6:106 BW. In de praktijk draait het daarbij meestal om het bepaalde onder b, in het bijzonder om lichamelijk letsel en de aantasting in de persoon 'op andere wijze'. Onder dat laatste vallen volgens rechtspraak van de Hoge Raad enerzijds geobjectiveerd geestelijk letsel en anderzijds gevallen waarin de aard en ernst van de normschending en van de gevolgen daarvan een aanspraak op vergoeding van immateriële schade rechtvaardigen.¹¹

Bij de eerste categorie, geobjectiveerd geestelijk letsel, gaat het om objectiveerbare aantastingen van de geestelijke gezondheid. Degene die zich hierop beroept, zal voldoende concrete gegevens moeten aanvoeren waaruit kan volgen dat in verband met de omstandigheden van het geval psychische schade is ontstaan. Daartoe is vereist dat naar objectieve maatstaven het bestaan van geestelijk letsel kan

worden vastgesteld.¹² Bij de tweede categorie, de gevallen waarin een aanspraak op vergoeding van immateriële schade bestaat vanwege de aard en ernst van de normschending en van de gevolgen daarvan voor de benadeelde, gaat het om ernstige normschendingen, wat geïnterpreteerd zou kunnen worden als het raken van fundamentele persoonsbelangen, die hebben geleid tot ernstige gevolgen.¹³ In beginsel zal degene die zich op deze tweede categorie beroept de aantasting in zijn persoon met concrete gegevens moeten onderbouwen. Slechts in bijzondere gevallen kan, door de aard en ernst van de normschending, zo duidelijk zijn dat de benadeelde hierdoor is geraakt dat een aantasting in de persoon mag worden aangenomen zonder concrete onderbouwing. Maar de Hoge Raad heeft uitdrukkelijk overwogen dat de omstandigheid dat sprake is van schending van een fundamenteel recht daartoe op zichzelf onvoldoende is.¹⁴ De civielrechtelijke lat om aanspraak te kunnen maken op een vergoeding voor immateriële schade ligt dus hoog: buiten gevallen van lichamelijk en geestelijk letsel wordt een persoonsaantasting niet snel aangenomen.

Als een persoonsaantasting kan worden aangenomen, moet de omvang van de vergoeding voor immateriële schade vervolgens 'naar billijkheid' worden vastgesteld. Daarbij zijn 'alle omstandigheden van het geval' van belang, zoals de aard van de aansprakelijkheid, maar ook de aard, ernst en duur van de pijn, het verdriet en de gederfde levensvreugde die voor de benadeelde het gevolg zijn van de gebeurtenis waarop de aansprakelijkheid berust.¹⁵ De omvang van de vergoeding voor immateriële schade wegens een aantasting in de persoon op andere wijze laat zich daarom niet 'min of meer forfaitair' vaststellen.¹⁶

Daarbij moet de rechter – en dus ook het IMG bij de uitvoering van zijn publiekrechtelijke taak – letten op de bedragen die door Nederlandse rechters in vergelijkbare gevallen zijn toegekend.¹⁷ In dat verband is van belang dat in Nederland voor inbreuken op de persoonlijke levenssfeer regelmatig slechts enkele honderden euro's aan immateriële schadevergoeding wordt toegekend.¹⁸ Hoewel bij ernstiger inbreuken hogere bedragen worden toegekend, blijven de

9 In deze bijdrage staat enkel de regeling voor volwassenen centraal; de regeling voor vergoeding van immateriële schade voor kinderen en jongeren van het IMG blijft daarom onbesproken.

10 Dit hoogstpersoonlijke karakter van het recht op vergoeding van immateriële schade is relevant voor zowel de vaststelling of er sprake is van schade als voor de begroting van die schade. Zie over het hoogstpersoonlijke karakter van het recht op vergoeding van immateriële schade bijvoorbeeld ook HR 8 juli 2025, ECLI:NL:HR:2025:1055, r.o. 4.5.2.

11 HR 15 maart 2019, ECLI:NL:HR:2019:376, NJ 2019/162, r.o. 4.2.1 (EBI).

12 In de regel zal daarvan slechts sprake zijn bij een in de psychiatrie erkend ziektebeeld. Zie HR 29 juni 2021, ECLI:NL:HR:2021:1024, NJ 2021/284. In recentere uitspraken lijkt de Hoge Raad de feitenrechter overigens de ruimte te bieden om ook zonder een concrete diagnose te oordelen dat sprake is van geestelijk letsel. Zie HR 24 december 2021, ECLI:NL:HR:2021:1947, r.o. 4.5.1-4.5.3, NJ 2023/287 en HR 28 juni 2022, ECLI:NL:HR:2022:958, r.o. 3.7, NJ 2023/285.

13 S.D. Lindenbergh, 'Smartengeld wegens spanning, frustratie, ergernis en (ander) onbehagen? Over het begrip 'persoonsaantasting' buiten lichamelijk en geestelijk letsel', *NTBR* 2019/20, p. 122-130, p. 128.

14 HR 15 maart 2019, ECLI:NL:HR:2019:376, NJ 2019/162, r.o. 4.2.2 (EBI). Zie overigens ook CrvB 20 december 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:4186, r.o. 2.

15 HR 8 juli 1992, ECLI:NL:HR:1992:ZC0665, r.o. 3.3.

16 HR 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:793, r.o. 2.13.6.

17 Lindenbergh, *GS Schadevergoeding*, art. 6:106 BW, aant. 4.1 e.v.

18 Zie bijvoorbeeld Rb. Zeeland-West-Brabant 22 september 2023, ECLI:NL:RBZWB:2023:6645 (€ 1.000 na bedreiging en fysieke mishandeling in eigen woning, waardoor persoonlijke levenssfeer en gevoel van veiligheid in eigen woning ernstig waren aangetast) en Rb. Amsterdam 4 augustus 2017, ECLI:NL:RBAMS:2017:4992 (€ 300 na een inbraak met diefstal van sierraden, erfstukken, geld en bankpassen).

schadevergoedingen over het algemeen vrij laag.¹⁹ Ook in gevallen van hinder zijn de vergoedingen die in Nederland worden toegekend bescheiden.²⁰ Tot slot wordt in dit verband ter illustratie gewezen op de recent gepubliceerde Rotterdamse Schaal, waaruit blijkt dat zelfs in gevallen van (bijvoorbeeld) mensenhandel of bedreigende situaties (zoals diefstal of brandstichting) relatief geringe bedragen worden toegekend.²¹

3. Immateriële schadevergoeding in Groningen

3.1 *Prejudiciële beslissing van 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1278 (Groninger aardbevingsschade)*

In zijn prejudiciële beslissing van 19 juli 2019 ging de Hoge Raad specifiek in op (onder meer) de aanspraak op vergoeding van immateriële schade van Groningers die te maken hebben met aardbevingsschade.²² De Hoge Raad maakte duidelijk dat daarvoor de gebruikelijke vereisten uit de vaste rechtspraak van de Hoge Raad gelden.²³ Er bestaat dus een aanspraak op vergoeding van immateriële schade als de benadeelde lichamelijk of geestelijk letsel heeft opgelopen, of als de aard en ernst van de normschending en van de gevolgen daarvan meebrengen dat sprake is van een aantasting in de persoon op andere wijze zoals bedoeld in artikel 6:106, aanhef en onder b, BW.

Specifiek voor de Groningse context verduidelijkte de Hoge Raad in dit verband dat, om te concluderen dat iemand op 'andere wijze' in zijn persoon is aangetast, het niet voldoende is dat de benadeelde woont in het aardbevingsgebied in combinatie met een persoonlijke verklaring van de benadeelde over zijn beleving van de invloed die de aardbevingen op hem hebben.²⁴ Verder maakte de Hoge Raad duidelijk dat 'min of meer forfaitaire' vergoedingen niet verenigbaar zijn met het hoogstpersoonlijke karakter van de vordering tot vergoeding van immateriële schade. Wel zou de rechter voor bewoners van een bepaald gebied boven het Groningenveld kunnen oordelen dat, gezien de aard en ernst van de aansprakelijkheidvestigende gebeurtenis aldaar, het zo evident is dat zij hierdoor nadelige gevolgen ondervinden dat een aantasting in de persoon mag worden aangenomen zonder dat iedere bewoner dit individueel

hoeft te onderbouwen en dat hun immateriële schade ten minste een bepaald bedrag belooft.²⁵

Tegen deze achtergrond stond het IMG voor de complexe taak om een regeling te ontwikkelen waarmee aan tienduizenden Groningers immateriële schadevergoeding zou kunnen worden toegekend. Deze regeling moest niet alleen binnen de grenzen van het BW blijven, maar ook recht moeten doen aan de met de TwG nagestreefde doelen en dus ruimhartig zijn en voortvarend kunnen worden uitgevoerd. Dit bracht dilemma's met zich mee. Zo vraagt het hoogstpersoonlijke karakter van aanspraak op vergoeding van immateriële schade bijvoorbeeld om een beoordeling van geval tot geval. Maar wat als de grote aantallen ertoe leiden dat het vervolgens vele jaren zou duren om op die manier de immateriële schade af te wikkelen? En is het mogelijk om zo'n beoordeling van geval tot geval bij dergelijke aantallen op eenduidige wijze uit te voeren?

3.2 *Voorstel Commissie Verheij en methode hof Arnhem-Leeuwarden*

Ook de Commissie Verheij en het hof Arnhem-Leeuwarden hebben zich over deze dilemma's gebogen. Op 2 december 2019 bracht de Commissie Verheij een advies uit aan de Minister van Economische Zaken en Klimaat (EZK) over vergoeding van immateriële schade door mijnbouwschade in Groningen.²⁶ De commissie adviseerde een methode waarbij het IMG grotendeels gestandaardiseerd te werk zou kunnen gaan, met toepassing van maatwerk in uitzonderlijke gevallen. Voor mensen met 'erkende' schades en bewoners die vanwege versterking moeten verhuizen, zou volgens de commissie een 'lichte' procedure kunnen gaan gelden. Zij zouden alleen hoeven te stellen dat er sprake is van immateriële schade, zonder daarvoor bewijs te hoeven leveren.²⁷ De hoogte van de vergoeding zou volgens de commissie bepaald kunnen worden via een systeem van 'vignetten'. De commissie adviseerde drie vignetten: wonen, gezondheid en welzijn, ten aanzien waarvan sprake zou moeten zijn van een 'serieuze impact'. De aanvrager zou in zijn verzoek om schadevergoeding zelf moeten aangeven welke vignetten van toepassing zijn.²⁸ Elk vignet zou een forfaitaire vergoeding van € 1.000 opleveren. Per huishouden zou maximaal één aanvraag gedaan kunnen worden, zodat de maximale vergoeding per huishouden zou neerkomen op een bedrag van € 3.000.²⁹ Als eenmaal een aanvraag zou zijn gedaan, zou bij nieuwe materiële schade aan de woning echter niet nogmaals gebruik kunnen worden gemaakt van de regeling.³⁰

Het hof Arnhem-Leeuwarden koos voor een andere methode. In zijn arrest van 17 december 2019 stelde het hof voor dat

19 Zie bijvoorbeeld Rb. Overijssel 24 juni 2025, ECLI:NL:RBOVE:2025:4204 (€ 2.000 na een onterechte ontruiming van een woning als gevolg waarvan de bewoner dakloos raakte) en Hof 's-Hertogenbosch 28 mei 2019, ECLI:NL:GHSHE:2019:1990 (€ 1.500 na onterechte ontruiming gezin door woningcorporatie met ernstige, onomkeerbare gevolgen).

20 Zie bijvoorbeeld Rb. Amsterdam 27 maart 2025, ECLI:NL:RBAMS:2025:2181 (€ 750 na een jaar stankoverlast van burens in huurwoning); Rb. Overijssel 2 april 2024, ECLI:NL:RBOVE:2024:1830 (€ 500 na stankoverlast huurder vanwege gebrekkig riool) en Rb. Rotterdam 6 september 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:7452 (€ 1.000 na jarenlange, ernstige overlast van burens met gevolgen voor psychisch welzijn en welbevinden).

21 Te raadplegen op www.rotterdamseschaal.nl. Zie met name p. 101-102 en p. 108-112.

22 HR 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1278, r.o. 2.13.1-2.13.6.

23 Zie par. 2 hiervoor.

24 HR 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1278, r.o. 2.13.5.

25 HR 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1278, r.o. 2.13.6.

26 Het advies 'lets van erkenning' is opgesteld door een commissie bestaande uit prof. mr. dr. A.J. Verheij, prof. mr. M.A. Loth en prof. mr. dr. W.H. van Boom. Zie *Kamerstukken II* 2019/2020, 33529, nr. 725.

27 Zie p. 30 van het advies van de Commissie Verheij.

28 Zie p. 31 van het advies van de Commissie Verheij.

29 Zie p. 32 van het advies van de Commissie Verheij.

30 Zie p. 29 en p. 32 van het advies van de Commissie Verheij.

de Hoge Raad in zijn arrest van 19 juli 2019 een andere afbakening (dan die van 'bewoners van een bepaald gebied boven het Groningenveld') niet had uitgesloten.³¹ Volgens het hof lag het meer voor de hand om te kiezen voor een andere afbakening, namelijk die van het aantal keren dat een woning schade heeft opgelopen. In situaties waarin een woning minimaal tweemaal schade heeft opgelopen, kon volgens het hof worden aangenomen dat de bewoners van die woning "op andere wijze" in hun persoon zijn aangetast en daarom aanspraak kunnen maken op een vergoeding van immateriële schade. Naar het oordeel van het hof was een minimumvergoeding van € 2.500 in zo'n geval redelijk en moest de vergoeding met € 1.250 worden verhoogd per extra schadegeval.³² Deze aanpak van het hof heeft in cassatie standgehouden.³³

Het arrest van de Hoge Raad van 19 juli 2019, het advies van de Commissie Verheij en het arrest van het hof Arnhem-Leeuwarden zijn stuk voor stuk belangrijk geweest bij het bepalen van de manier waarop het IMG verzoeken om vergoeding van immateriële schade zou moeten gaan beoordelen. Zowel het advies van de Commissie Verheij als het arrest van het hof gaan uit van bepaalde relevante omstandigheden om aan te nemen dat sprake is van een persoonsaantasting. Zowel de methode van de commissie als de methode van het hof benadrukken bovendien het belang van vertrouwen in (het verhaal van) de aanvrager en het zoveel mogelijk ontlasten van de aanvrager in de procedure. Deze aspecten vond ook het IMG belangrijk om terug te laten komen in een regeling.

Tegelijk zijn er kanttekeningen te plaatsen bij beide methoden. Zo was de door de Commissie Verheij geadviseerde methode naar het oordeel van het IMG te generiek om recht te doen aan de verscheidenheid aan gevallen van mijnbouwschade.³⁴ Volgens het IMG werd daarin onvoldoende rekening gehouden met de individuele, bijzondere omstandigheden van het geval, terwijl de informatie waarover het IMG beschikt dat wel mogelijk maakte. Bovendien vond het IMG het cruciaal dat de methode toekomstbestendig zou zijn en niet slechts betrekking zou hebben op het verleden.³⁵ Ook vond het IMG een methode die uitging van een vergoeding per persoon meer recht doen aan het hoogstpersoonlijke karakter van de vergoeding van immateriële schade dan een methode die uitging van een vergoeding voor het gehele huishouden.³⁶

De methode van het hof Arnhem-Leeuwarden was uitsluitend gebaseerd op het aantal keren dat een woning schade heeft opgelopen. Het hof baseerde zich daarbij op onderzoek waaruit blijkt dat er een verband bestaat tussen hinder en stressklachten enerzijds en schade aan de woning anderzijds, vooral bij 'meervoudige fysieke schade'.³⁷ Hoe relevant 'meervoudige fysieke schade' is voor de beoordeling van de vraag of sprake is van een persoonsaantasting, hangt echter sterk af van de definitie van dat begrip. In de praktijk blijkt dat het antwoord op de vraag of sprake is van een of meerdere schadezaken doorgaans vooral afhankelijk is van procedurele toevalligheden.³⁸ Denk bijvoorbeeld aan de situatie waarin de een meerdere schadegevallen opspaat en bundelt in een schademelding en de ander telkens afzonderlijk zijn schade meldt. Bovendien vond het IMG dat de immateriële schade door de aardbevingsproblematiek in Groningen wordt gekenmerkt door méér dan alleen schade. Het IMG vond dan ook dat rekening moest worden gehouden met meerdere factoren om de gevolgen voor de aanvrager goed in te kunnen schatten.

3.3 De methode van het IMG

Het IMG heeft gekozen voor een meer genuanceerde methode die beoogt meer rekening te houden met de individuele omstandigheden van de benadeelde. Bij de beoordeling van een verzoek om vergoeding van immateriële schade (buiten gevallen van lichamelijk of geestelijk letsel) kijkt het IMG in de eerste plaats naar een aantal feitelijke gegevens over de situatie van de aanvrager. Daarnaast kijkt het IMG naar hoe de aanvrager de gevolgen van de aardbevingen persoonlijk heeft ervaren.³⁹

Bij de feitelijke gegevens gaat het om: 1) de locatie binnen het aardbevingsgebied waar de aanvrager woont of heeft gewoond; 2) de veiligheid van die woning(en); 3) de financiële omvang van de schade door de aardbevingen; en 4) de duur van de procedure van afhandeling van die schade. Deze vier omstandigheden worden ook wel 'de bouwstenen' van de regeling genoemd. Doordat het IMG al beschikt over deze gegevens en deze in de aanvraag vooraf invult, komt het IMG de aanvrager tegemoet in de onderbouwing van de aantasting in zijn persoon. De aanvrager kan namelijk volstaan met een controle van de vooraf door het IMG klaargezette gegevens. Per bouwsteen wordt een staffel gehanteerd: hoe ernstiger de situatie, hoe groter de mogelijke impact daarvan op het dagelijks leven van de bewoner en hoe zwaarder de omstandigheid dus meeweegt bij de beoordeling van de aanspraak op vergoeding van immateriële schade. Dit wordt tot uitdrukking gebracht in het 'gewicht' dat aan de betreffende bouwsteen wordt toegekend bij de beoordeling van de aanvraag (0, 1, 2, 3 of 4).

31 Hof Arnhem-Leeuwarden 17 december 2019, ECLI:NL:GHARL:2019:10717, r.o. 7.35. In zijn uitspraak van 15 oktober 2021 heeft de Hoge Raad dit oordeel van het hof overigens ook bevestigd. Zie HR 15 oktober 2021, ECLI:NL:HR:2021:1534.

32 Hof Arnhem-Leeuwarden 17 december 2019, ECLI:NL:GHARL:2019:10717, r.o. 7.37.

33 Zie HR 15 oktober 2021, ECLI:NL:HR:2021:1534.

34 Zie hierover ook de toelichting op hoofdstuk 4 van de procedure en werkwijze van het IMG (Stcrt. 2022, nr. 18235, p. 36).

35 Zie hierover ook de brief van 27 januari 2020 van de kwartiermaker van het IMG aan de Minister van EZK (Kamerstukken II 2019/2020, 33529, nr. 725).

36 Huishoudens zijn immers naar hun aard nogal veranderlijk qua samenstelling. Een vaste vergoeding per huishouden zou bovendien tot ongelijke resultaten leiden tussen huishoudens van verschillende omvang.

37 Postmes e.a., 'Gevolgen van bodembeweging voor Groningers – Ervaren veiligheid, gezondheid en toekomstperspectief 2016-2017', *Gronings Perspectief* 2018.

38 Zie hierover ook de toelichting op hoofdstuk 4 van de procedure en werkwijze van het IMG (Stcrt. 2022, nr. 18235, p. 36).

39 Overigens bestaat in bijzondere gevallen altijd de mogelijkheid van toepassing van maatwerk.

Door rekening te houden met deze omstandigheden (de 'bouwstenen') wordt tot uitdrukking gebracht dat sprake is van een ernstige aansprakelijkheidvestigende gebeurtenis, te weten een concrete en potentieel beangstigende aantasting van de persoonlijke levenssfeer ('aard en ernst van de aansprakelijkheidvestigende gebeurtenis') en kan per aanvrager worden ingeschat in welke mate dit welke gevolgen heeft veroorzaakt. De gevolgen van de aantasting in de persoonlijke levenssfeer van de bewoner kunnen in ernst variëren, afhankelijk van de locatie van de woning, het al dan niet aanwezig zijn van een veiligheidsindicator, de omvang van de mijnbouwschade en de afhandelingsduur van de schademeldingen ('aard en ernst van de gevolgen').

Aan de hand van de feitelijke gegevens (het totale aantal 'punten') wordt vastgesteld welke categorie persoonsaantasting voor de aanvrager kan worden vastgesteld. Het IMG kent daarbij vier categorieën, met bijbehorende vaste vergoedingen, te weten: geen persoonsaantasting, persoonsaantasting (€ 1.500), ernstige persoonsaantasting (€ 3.000) of een bijzonder ernstige persoonsaantasting (€ 5.000).

Voorbeeld 1

Hans woont in een rijtjeshuis in Loppersum. Hans heeft verscheidene malen te maken gehad met fysieke schade aan zijn woning en heeft daarvoor in totaal een schadevergoeding ontvangen van circa € 27.000. Vooral in het verleden heeft de afhandeling even op zich laten wachten, bij elkaar opgeteld (inclusief een gevoerde bezwaarprocedure) iets meer dan vier jaar. De woning van Hans maakt onderdeel uit van de versterkingsoperatie van de Nationaal Coördinator Groningen, maar er is (nog) geen noodzaak tot het treffen van versterkingsmaatregelen vastgesteld. In het kader van een aanvraag tot vergoeding van immateriële schade bij het IMG wordt de situatie van Hans op basis van de feitelijke gegevens als volgt ingeschat:

Bouwsteen	Aanwijzing persoonsaantasting			
Locatie	2	Aanwijzing		
Veiligheid	1	Lichte aanwijzing		
Omvang schade	3	Sterke aanwijzing		
Doorlooptijd	2	Aanwijzing		
	Totale gewicht aanwijzingen	Categorie persoonsaantasting		Vergoeding
Uitkomst feitelijke gegevens	8	C	Ernstige persoonsaantasting	€ 3.000

De aanvrager heeft daarnaast de mogelijkheid om een vragenlijst (de zogenaamde 'Persoonlijke Impact Analyse') in te vullen, waarin de persoonlijke ervaring en beleving van de

gevolgen van de aardbevingen centraal staan. Het resultaat daarvan kan bij grensgevallen fungeren als een correctiemechanisme, in die zin dat iemand daardoor toch in een hogere categorie persoonsaantasting kan uitkomen.

Voorbeeld 2

Hans vult in het kader van zijn aanvraag ook de Persoonlijke Impact Analyse in. Daaruit komt naar voren dat Hans de situatie als zeer heftig heeft ervaren. De aardbevingsproblematiek en de afhandeling van zijn schade heeft in zijn geval grote invloed op zijn persoonlijk welbevinden; hij piekert veel en slaapt slecht. Ook hebben de aardbevingsproblematiek en de afhandeling van zijn schade in zijn geval ertoe geleid dat hij concentratieproblemen ervaarde op zijn werk en niet meer toekwam aan zijn hobby's. Verder trok hij zich terug en zocht hij minder contact met vrienden en familieleden. Op basis hiervan wordt de persoonlijke ervaring van Hans ingeschat op profiel 4, 'bijzonder ernstig ervaren leed'. In zijn geval leidt dit ertoe dat hij toch in een hogere categorie persoonsaantasting uitkomt:

Totale gewicht aanwijzingen	Profiel PIA	Persoonsaantasting		Vergoeding
8	4	D	Bijzonder ernstige persoonsaantasting	€ 5.000

Waar het ontwerpen van het eerste deel van de procedure (de 'bouwstenen') vooral een juridische exercitie was, lag dat bij het tweede deel anders. De Persoonlijke Impact Analyse is toegevoegd aan de methode na verschillende overleggen met maatschappelijke organisaties, zoals het Groninger Gasberaad en de Groninger Bodembeweging. Het doel was om de persoonlijke beleving van de Groninger een prominentere rol te geven – iets wat bij een regeling die gaat over erkenning van leed en verdriet door de gaswinning cruciaal werd geacht. De vragenlijst is uiteindelijk ontwikkeld door een adviesgroep, bestaande uit deskundigen op het gebied van sociale psychologie en methodologie. De vragen die in de Persoonlijke Impact Analyse worden gebruikt, zijn afkomstig uit bestaande en gevalideerde vragenlijsten, waarmee bijvoorbeeld de veerkracht en de invloed van emoties op het dagelijks functioneren in kaart kan worden gebracht.

Wat vervolgens wel weer een juridische beoordeling vergde, was de vraag in hoeverre deze vragenlijst kon meewegen bij de beoordeling van de aanvraag tot vergoeding van immateriële schade. In dit verband was van belang dat de Hoge Raad specifiek voor de Groningse context had geoordeeld dat, om te concluderen dat iemand op 'andere wijze' in zijn persoon is aangetast, het niet voldoende is dat

de benadeelde woont in het aardbevingsgebied in combinatie met een persoonlijke verklaring van de benadeelde over zijn beleving van de invloed die de aardbevingen op hem hebben.⁴⁰ Dat betekende dat het invullen van de Persoonlijke Impact Analyse niet zonder meer kon leiden tot toekenning van een vergoeding voor immateriële schade. Uiteindelijk is ervoor gekozen om het resultaat van de vragenlijst bij grensgevallen te laten fungeren als een correctiemechanisme, in die zin dat iemand daardoor toch in een hogere categorie persoonsaantasting kan uitkomen.

4. Afsluiting

De Groningse regeling voor vergoeding van immateriële schade is nu een aantal jaren operationeel. Inmiddels hebben al ruim 126.000 bewoners van het aardbevingsgebied een aanvraag tot vergoeding van immateriële schade gedaan bij het IMG. Iets minder dan de helft daarvan, een kleine 60.000 bewoners, heeft ook daadwerkelijk een vergoeding voor immateriële schade toegekend gekregen, variërend van € 1.500 tot € 5.000 per persoon.⁴¹ Ruim 61.000 aanvragers hebben een afwijzend besluit op hun aanvraag tot vergoeding van immateriële schade ontvangen. Ruim 5.000 aanvragen zijn nog in behandeling. Tot op heden heeft het IMG een totaalbedrag van € 140.000.000 aan immateriële schadevergoeding uitgekeerd.⁴² De schaal waarop IMG heeft moeten beslissen (en nog steeds beslist) op aanvragen tot vergoeding van immateriële schade, is dus groot gebleken. Misschien wel groter dan vooraf werd voorzien.

Naar hiervoor is uiteengezet, heeft het IMG zijn regeling voor vergoeding van immateriële schade gebaseerd op een ruimhartige invulling van de rechtspraak van de Hoge Raad. Feit is echter dat dit in de praktijk door bewoners niet altijd zo is ervaren. Op de website van het IMG is te zien dat de immateriële schaderegeling door aanvragers wordt gewaardeerd met het rapportcijfer 5, terwijl de regeling fysieke schade wordt gewaardeerd met een 7,1, de waardedalingenregeling met een 7,8 en de regeling vaste vergoeding zelfs met een 8,5.⁴³ Dat heeft mijns inziens voor een belangrijk deel te maken met het feit dat in het kader van de immateriële schaderegeling relatief veel meer mensen (circa 51%) een afwijzend besluit ontvingen dan bij de andere regelingen (circa 28% bij de waardedalingenregeling en circa 12% bij fysieke schade). En bewoners die een afwijzend besluit ontvangen, beoordelen de regeling vaak een stuk negatiever dan bewoners die wél een vergoeding ontvangen. Zo schreef de staatssecretaris van BZK in de recente beantwoording van Kamervragen (van 4 november 2025) dat de immateriële schaderegeling van het IMG over 2024 gemiddeld genomen (dus inclusief de bewoners met een afwijzend besluit) met een 5,5 werd beoordeeld, maar dat de regeling

onder bewoners die wél een vergoeding ontvingen, gemiddeld een 7,6 scoorde.⁴⁴

Daar komt bij dat in bezwaar- en beroepsprocedures in het kader van immateriële schade ook vaak bleek dat mensen de vergoeding die zij toegekend hadden gekregen, te laag vonden. En hoewel daar vanuit juridisch oogpunt wel het een en ander op valt af te dingen, is dit in mijn optiek wel te begrijpen als wordt gekeken naar de omvang van de vergoedingen voor materiële schades die in de Groningse context worden verstrekt. De vergoeding voor immateriële schade kan daarmee in sommige gevallen aanvoelen als een 'schijntje', terwijl het doel ervan nu juist erkenning en genoegdoening zou moeten zijn.

Wat in dit kader ook van belang is, is dat al in 2022 uit de evaluatie van de TwG bleek dat het IMG weliswaar naar behoren invulling gaf aan de doelen van de TwG en daarbij ook de grenzen van het schadevergoedingsregime opzocht om te kunnen komen tot een ruimhartige schadeafhandeling, maar dat de verwachtingen van het publiek en de politiek vaak niet in lijn waren met de taakstelling van het IMG vanuit de TwG.⁴⁵ Men verwachtte van het IMG veeleer dat schade gewoon ruimhartig werd 'gecompenseerd' – los van juridische kaders omtrent aansprakelijkheid en schadevergoeding. Ook de Parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen onderkende dit in haar rapport en onderschreef dat een verruiming van de bevoegdheden van het IMG wenselijk was, om de schade van Groningers 'milder', 'menselijker' en 'makkelijker' af te kunnen handelen.⁴⁶

Het is mede tegen deze achtergrond dat ook de regeling voor vergoeding van immateriële schade inmiddels op diverse onderdelen is aangepast en verruimd.⁴⁷ Zo wordt inmiddels in het geval er een noodzaak bestaat tot het treffen van versterkingsmaatregelen direct de maximale vergoeding van € 5.000 toegekend⁴⁸ en krijgen, als iemand in een huishouden recht heeft op een hogere vergoeding voor immateriële schade, alle leden van dat huishouden die hoogste vergoeding.⁴⁹ Met deze verruimingen bracht het IMG de door de Tweede Kamer aangenomen motie over de regeling en de reactie daarop van de staatssecretaris van Mijnbouw in de praktijk.⁵⁰ Ook maakte het IMG begin september 2025 bekend dat het onderscheid tussen een eigenaar of niet-eigenaar (bijvoorbeeld een huurder) van een woning die te maken heeft gehad met mijnbouwschade, niet langer relevant is bij de beoordeling van een verzoek om vergoeding

40 HR 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1278, r.o. 2.13.5.

41 In enkele uitzonderlijke gevallen is een hogere vergoeding toegekend.

42 Zie www.schadedoormijnbouw.nl/dashboard?topic=immateriele_schade, geraadpleegd op 3 november 2025.

43 Zie www.schadedoormijnbouw.nl/dashboard?topic=reacties, geraadpleegd op 3 november 2025.

44 Zie *Kamerstukken II 2025/26, Aanhangsel, nr. 341*.

45 *Kamerstukken II 2021/2022, 35250, nr. 45*.

46 Zie hierover ook S.C.J.J. Kortmann, 'Afwikkeling van aansprakelijkheid NAM door de overheid', *NJB 2023/1086* en T.W. Franssen, I.M. van der Heijden & J.S. Procee, 'Overheidsaansprakelijkheid', *NTB 2023/248*.

47 Zie ook de kabinetsreactie op het rapport van de Parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen, *Nij begun: op weg naar erkenning, herstel en perspectief*.

48 Art. 4.7 lid 3 van de procedure en werkwijze van het IMG.

49 Art. 4.7 lid 4 van de procedure en werkwijze van het IMG.

50 Zie *Kamerstukken II 2022/2023, 33529, nr. 1126*.

van immateriële schade.⁵¹ Daarmee heeft het IMG uitvoering gegeven aan de door het kabinet in de kabinetsreactie op het rapport van de Parlementaire enquêtecommissie geuite wens om het verschil tussen huurders en woning-eigenaren op te heffen.⁵²

Dit alles neemt niet weg dat het moeilijk blijft om een groot-schalige regeling voor immateriële schade te ontwerpen waarmee het merendeel tevreden zal zijn. De verwachtingen van benadeelden enerzijds en de juridische werkelijkheid anderzijds lopen in de praktijk vaak uiteen. Dat is misschien wel inherent aan dit stukje van het recht, dat van oudsher met terughoudendheid en bescheidenheid is vormgegeven. Niet alleen de lat om voor een vergoeding in aanmerking te komen ligt in Nederland immers hoog, maar ook zijn de bedragen die bij toekenning worden verstrekt doorgaans bescheiden. En hoewel er de afgelopen jaren al veel ontwikkeling heeft plaatsgevonden op het vlak van immateriële schade, zal die spanning voorlopig niet snel verdwijnen.

51 www.schadedoormijnbouw.nl/nieuws/2025/09/gelijke-behandeling-van-huurders-en-eigenaren-bij-immateriele-schade.

52 Zie ook de kabinetsreactie op het rapport van de Parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen *Nij begun: op weg naar erkenning, herstel en perspectief*, p. 13 (maatregel 8).