

Lessen van Groningen en de herziene Mijnbouwwet: een discussiestuk

Marieke Dwarswaard, Aziza Zijlstra, Nienke Busscher en Tom Postmes

Aanleiding en doel

De aardbevingen in Groningen die veroorzaakt werden door de gaswinning aldaar en de omgang ermee waren, in alle betekenissen van het woord, schokkend. Seismiciteit bracht zwaktes van het systeem in beeld: de ondergeschiktheid van veiligheid, de scheve verdeling van lusten en lasten en de onmacht van ‘bovenwonenden’.¹ Die Groningse ervaring is relevant voor de toekomst, want het gebruik van de diepe ondergrond wordt steeds intensiever, met name in het Noorden. De Rijksoverheid werkt op dit moment aan een herziening van de Mijnbouwwet en werkt aan een onderdeel van de Omgevingswet dat dient als basis voor het ruimtelijk beleid van de diepe ondergrond (Programma Duurzaam Gebruik Diepe Ondergrond, DGDO).²

Op het moment van schrijven (medio 2025) is het stof van de Parlementaire Enquête aardgaswinning Groningen (2023) enigszins neergedaald. Begin 2026 zal de herziene Mijnbouwwet ter internetconsultatie worden aangeboden, en in 2027 wordt de wet aangeboden aan de Tweede Kamer.³ Dit lijkt ons een goed moment om de lessen van Groningen mee te nemen in de herziene wet en een goed geïnformeerde discussie op gang te brengen over dit onderwerp. Dit discussiestuk is daar een aanzet toe.

Om te beginnen geven we een korte achtergrond van de wetswijziging. Daarna bespreken we onze visie op de lessen van Groningen en wat die lessen betekenen voor een herziene Mijnbouwwet.

Achtergrond

In 2003 kwam de huidige Mijnbouwwet na een proces van 5 jaar tot stand. Beloftes die aan lokale overheden werden gedaan met betrekking tot een omkering van het bewijsvermoeden – een grote wens vanuit de noordelijke provincies – werden niet nagekomen. De wet werd grotendeels gebaseerd op informatie die door exploitanten werd aangereikt. In 2016 werd op advies van de Raad van State voor het Groningenveld een omgekeerd bewijsvermoeden voor schade ingevoerd in het Burgerlijk Wetboek, en in 2019 werd via de Tijdelijke Wet Groningen een apart instituut voor schadeafhandeling in Groningen – het IMG – opgericht. Voor de meeste

¹ We gebruiken de term ‘bovenwonenden’ voor allen die boven een mijnbouwwerk wonen.

² Volgens de minister worden in dit programma “eisen worden gesteld aan de processtappen en participatie om tot eindresultaten te komen” (Hermans, 2025c, p. 4).

³ Althans, dat was de planning totdat op 3 juni het kabinet Schoof I viel.

overige schadegevallen is de Commissie Mijnbouwschade verantwoordelijk.⁴ In 2023 stelde Hans Vijlbrief in een contourennota dat er een nieuwe Mijnbouwwet moest komen, die niet gebaseerd zou zijn op marktwerkingsdenken. Het uitgangspunt bij het verlenen van vergunningen moest niet meer ja-mits zijn, maar nee-tenzij. Daarnaast moest er wetgeving komen rondom de energietransitie. Minister Sophie Hermans van Klimaat en Groene Groei (KGG) meldde in januari 2025 aan de Tweede Kamer dat zij grotendeels de contourennota van Vijlbrief zou overnemen, behalve op 2 punten: bevoegdheden van lokale overheden betreffende mijnbouw worden niet gewijzigd en regelgeving zal niet worden gedifferentieerd per type gebruik van de ondergrond. Het voornaamste argument van het ministerie hiervoor is dat men tempo wil maken met de energietransitie. Eveneens om deze reden komt er geen *nieuwe* Mijnbouwwet, maar is er slechts sprake van een *herziening* van de huidige wet.

Leren van Groningen?

De folder 'Hoofdlijnen van het programma Duurzaam Gebruik Diepe Ondergrond', geschreven door het Ministerie van KGG, legt de plannen van de Rijksoverheid met de diepe ondergrond kort uit. Dit programma is nauw verweven met de herziening van de Mijnbouwwet: het is de beleidsuitwerking van de wet. In de folder schrijft het ministerie het volgende: *'De Rijksoverheid heeft geleerd van de ervaringen met gaswinning in Groningen. Zo is de gaswinning in het Groningerveld helemaal gestopt en is het veiligheidsbelang voor inwoners beter verankerd in wet- en regelgeving. Het Groningerveld was uitzonderlijk groot: het grootste gasveld van Europa. De gasvelden waaruit we op land nu nog gas winnen, zijn ten minste 400 keer kleiner dan het Groningerveld. Ook zijn nieuwe methodieken ontwikkeld om risico's van activiteiten in de diepe ondergrond beter te kunnen beoordelen. Met het programma DGDO gaat de Rijksoverheid nog een stap verder. We ontwikkelen aanvullende randvoorwaarden voor een maatschappelijk en ruimtelijk verantwoord gebruik van de diepe ondergrond. Zo draagt het bij aan meer regie en duidelijke kaders voor de toekomstige benutting ervan, in samenhang met andere ruimtelijke opgaven, boven en onder de grond.'* (Ministerie van Klimaat en Groene Groei, 2025)

Het is goed om lessen te trekken uit Groningen, maar we willen tegelijk een kanttekening plaatsen bij bovenstaande tekst. Het klopt uiteraard dat geen enkele ander gasveld vergelijkbaar is met het Groningerveld. En natuurlijk is onze samenleving over de gehele linie veel bewuster van rampscenario's zoals in Groningen. Maar voor iemand die de ramp in Groningen meemaakte is de tekst (onbedoeld) alarmerend. Het klinkt als sussende woorden. De tekst gaat uit van de veronderstelling dat de overheid, sector en toezichthouder, alle risico's kennen, dat er geen nare verrassingen zullen zijn en dat (mocht er onverhoopt toch iets kleins gebeuren) zij deze problemen prima zullen managen. Zoals we hieronder zullen uitleggen, zijn wij sceptisch dat deze benadering gaat werken en dus twijfelen we eraan of het een solide basis biedt voor toekomstige mijnbouw. Het vertrouwen in de mijnbouwsector is, sinds "Groningen", namelijk ernstig beschadigd. We vermoeden dat het beter werkt als staat en exploitanten die situatie accepteren en als uitgangspunt nemen. Uitgaan van 'business as usual' en de status quo lijkt ons onhoudbaar.

⁴ De Commissie Mijnbouwschade is verantwoordelijk voor schade door 'aardgas- en aardoliewinning, gasopslag in diepe aardlagen, zoutwinning, aardwarmtewinning (geothermie) en vroegere steenkoolwinning.' (Ecorys, 2024b)

In dit discussiestuk zullen we ingaan op vijf pijlers van de Mijnbouwwet en het programma DGDO waarvoor lessen getrokken kunnen worden uit Groningen: veiligheid en monitoring, omkering van bewijsvermoeden, de participatie van de omgeving en de rol van lagere overheden, en batendeling. We gaan uit van het standpunt dat de oude Mijnbouwwet er een van een andere tijd is, waarin er sprake was van een *high trust society*. De herziene Mijnbouwwet zal moeten 'dealen' met het feit dat dat vertrouwen niet meer bestaat. Het narratief dat momenteel door het ministerie gehanteerd wordt, waarin nog altijd op *zekerheid* wordt gekoerst, is in onze optiek niet houdbaar. Als Kennisplatform adviseren we een narratief dat open en eerlijk is over de *onzekerheid* die onvermijdelijk aan elke vorm van mijnbouw verbonden is.

Veiligheid en monitoring

33.1. De houder van een vergunning [...] neemt alle maatregelen die redelijkerwijs van hem gevegd kunnen worden om te voorkomen dat als gevolg van de met gebruikmaking van de vergunning verrichte activiteiten:

- a. nadelige gevolgen voor mens en milieu worden veroorzaakt,
- b. schade door bodembeweging wordt veroorzaakt,
- c. de veiligheid wordt geschaad

41.1. Met het oog op de kans op beweging van de aardbodem worden metingen verricht voor de aanvang van het winnen van delfstoffen, tijdens het winnen en tot dertig jaar na het beëindigen van het winnen. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld omtrent deze metingen en de rapportage over de uitkomsten daarvan.

41.4. De verplichtingen van dit artikel rusten op de houder van de [...] vergunning[...].

Wat zijn op gebied van veiligheid de "lessen van Groningen" voor de nieuwe Mijnbouwwet? De artikelen over veiligheid en metingen zijn sinds 2012 niet noemenswaardig aangepast.

Daardoor hebben we nog steeds een wet die op gebied van veiligheid (33.1.c) met concrete normen werkt, maar niet op gebied van schade (33.1.b) en andere nadelige gevolgen (33.1.a). (Mijnbouwwet, 2002). In de analyse hieronder doen we op basis van observaties van wat er in Groningen misging suggesties voor de toekomstige Mijnbouwwet.

De eerste observatie betreft het vertrouwen in het mijnbouwbestel en de onderlinge relaties, waar ook in de inleiding al naar verwezen werd. In Groningen was sprake van langdurige ontkenning van risico's (eerst 'onbestaanbaar', later 'verwaarloosbaar'). Gemelde schade werd op onrechtvaardige wijze afgehandeld, en de leefbaarheid in het gebied verslechterde. Het Rijk betrok bovenwonenden niet in haar belangenafweging, en de lokale overheid was niet bij machte er iets aan te doen. Tot slot liet toezichthouder SodM dit eerst gebeuren, en bracht later adviezen uit die uiteindelijk aanleiding waren voor een omslag in het denken over de veiligheid. Het deed de relaties tussen SodM, staat en industrie geen goed. Door de gang van zaken liggen gevestigde reputaties in puin en zijn onderlinge relaties beschadigd. Het vertrouwen in het mijnbouwbestel is erdoor aangetast. We verwachten dat het verlies aan gezag structureel zal zijn; Nederland is als het om mijnbouw gaat geen *high trust society* meer.

Dit vraagt om een fundamenteel andere aanpak dan in de huidige Mijnbouwwet. Die vertrouwde op het kennismonopolie van exploitanten, op de goede intenties van alle partijen en op statische veiligheidsnormen. Wij denken dat alleen een nieuwe wet die wantrouwen

verwacht en opvangt bij machte is om "Groningse toestanden" te voorkomen. De wet moet daarom:

- Monitoring niet exclusief bij exploitanten leggen;
- Veiligheidsnormen herzien;
- Bestuurlijke veerkracht inbouwen.

Onze tweede observatie is dat Groningen voor de Nederlandse mijnbouw is, wat de ramp met de Exxon Valdez was voor de Amerikaanse oliewinning: een kantelpunt in risicoperceptie.⁵ Iedereen vreest nu "Groningse toestanden." Veel partijen betreuren dit en wijzen erop dat veel mijnbouw 'objectief veilig' kan zijn. Maar zij zullen niet worden geloofd, want Groningen heeft aangetoond dat risico's door autoriteiten onderschat of ontkend worden, tot het te laat is. Bovenwonenden ondervonden de nadelige gevolgen aan den lijve, maar naar hen werd onterecht niet geluisterd. Overigens is de claim dat kleinere mijnbouwwerken per definitie veilig zijn, ook niet helemaal terecht: er kwamen immers in de loop der geschiedenis ook bij kleine exploitaties nare verrassingen aan het licht, zoals onverwacht snelle bodemdaling door een combinatie van zout- en gaswinning of onverwacht grote bevingen bij Alkmaar.⁶ Kortom: het gevoel dat mijnbouw intrinsiek riskant is, is de nieuwe realiteit.

Onze conclusie is dat het klassieke vergunningsmodel – waarbij risico's vooraf worden vastgesteld – achterhaald is. Mijnbouw kan weer toekomstbestendig worden door risico's niet vooraf weg te redeneren, maar door onzekerheid te omarmen en actief te managen. Dat betekent:

- De erkenning van onvoorspelbaarheid – niet alle risico's zijn vooraf in te schatten;
- Een sterke en onafhankelijke toezichthouder, die vertrouwen geniet van staat en industrie, en die in staat is goed contact te onderhouden met bovenwonenden en hun ervaringen op waarde kan schatten;
- Continue monitoring en samenwerking – waarbij exploitanten, omwonenden en andere belanghebbenden gezamenlijk vaststellen wat de grenswaarden zijn voor verantwoorde winning en er vertrouwen is dat de operator zich hier aan houdt;
- Een centrale rol voor bewonerservaringen in de monitoring. Voor de kennis over mijnbouwrisico's zijn niet alleen technische metingen nodig (zoals bodembeweging) maar ook inschattingen van sociale impact.

Een derde observatie gaat over de onzekerheid over *veiligheid* in Groningen. Voor de beving van Huizinge in 2012 was er consensus dat het in Groningen veilig was. Men negeerde daardoor het alarmsignaal van de grote bevingen in 2003 en 2006 en het eerste schadegolfje dat daarop volgde. Na 2012 raakte iedereen ervan doordrongen dat er een veiligheidsrisico was, maar men werd het volkomen oneens over de omvang en consequenties ervan. Ondanks €200 miljoen aan onderzoek bleven de gevaren onduidelijk, mede door tegenstrijdige methoden.

De implicatie voor de nieuwe Mijnbouwwet:

⁵ In 1989 botste een olietanker van Exxon op een rif bij Alaska. In twee dagen tijd lekte er 37.000 ton olie weg. Ruim tweeduizend kilometer kustlijn raakte vervuild. Het was destijds de grootste olie lekkage in de geschiedenis van de Verenigde Staten.

⁶ Een combinatie van zout- en gaswinning in noordwest Friesland leidde tot onverwacht snelle bodemdaling. In 1995 was dat slechts 7 cm, maar zo'n 10 jaar later waren het er al zo'n 30. De zoutwinning werd snel gestaakt. De toezichthouder legde in 2008 ook de gasproductie stil (de Waal et al., 2016). In 2001 vond bij Alkmaar een beving plaats met een sterkte van 3,5 op de schaal van Richter. Dat is vergelijkbaar met de beving bij Huizinge in 2012. De seismische activiteit werd veroorzaakt door gaswinning in het gebied.

- Het is goed om fysieke veiligheid na te streven, maar de normen waaraan die veiligheid moet voldoen, moeten duidelijk zijn voor de bovenwonenden. Als de normen veranderen, moet dat goed onderbouwd worden.

Een vierde observatie is dat er in Groningen sprake was van heel veel schade en overlast. De kern van het Groningen-probleem lag niet in de seismiciteit zelf, maar in de slechte aanpak ervan. Twee factoren speelden een hoofdrol. Ten eerste was de afhandeling van schades niet opgewassen tegen de omvang ervan: de afhandeling duurde lang en werd een bureaucratische chaos. Daarnaast zetten de groeiende overlast en onzekerheid het leven van steeds meer bewoners op losse schroeven: hun welzijn en gezondheid liep gevaar. Opvallend: terwijl de discussie zich focuste op theoretische veiligheidsrisico's (het te verwachten aantal doden), werd het voor bewoners juist onveilig vanwege concrete, alledaagse problemen: ze hadden wel schade maar geen reparatie, konden hun woning niet verkopen, hadden er stress van. Hun woonomgeving verslechterde. Achteraf had men in Groningen primair moeten "sturen" op overlast en leefbaarheid, maar dit is onvoldoende gebeurd.

Voor de toekomstige Mijnbouwwet betekent dit:

- De Mijnbouwwet moet erkennen dat schade en andere nadelen van mijnbouw de veiligheid kunnen schaden;
- In de afweging van fysieke veiligheid, schade en andere nadelen, moeten de laatsten meer gewicht krijgen.

Omkering bewijsvermoeden

Vooralsnog stelt minister Hermans dat voor alle mijnbouw buiten het Groningenveld geen sprake zal zijn van een omgekeerd bewijsvermoeden. Ze steunt daarbij op een advies van de Raad van State (Hermans, 2025b). Wij zouden aan de gedachtevorming over dit vraagstuk twee cruciale "lessen van Groningen" willen toevoegen, en vervolgens een zorg uitspreken over de inrichting van het systeem rondom de schadeafhandeling. De eerste les is dat Groningen de aanname loochent dat schade bewijsbaar is. De tweede les is dat de oorspronkelijke wet aan omwonenden onvoldoende rechten en macht toekende.

De aanname dat bewoners de oorzaak van schade kunnen bewijzen bleek in Groningen een farce. Na decennia van schadeafhandeling liet onderzoek uiteindelijk zien: aan de scheur zelf kan je niet zien of hij veroorzaakt is door mijnbouw of niet (Van Staalduinen et al., 2019). Je kan dus, in het beste geval, iets zeggen over de *aannemelijkheid* van schademeldingen. Dat inzicht is cruciaal: in Groningen werden golven van schademeldingen ten onrechte niet serieus genomen. De foutieve aanname was dat bevingen weinig voorstelden en de a-priori conclusie was dus dat meldingen onterecht of overdreven waren. De landelijke Commissie Mijnbouwschade continueert nu in wezen dit oude beleid: het vaart op bestaande aannames over risico's en impact uit de mijnbouwwereld. De stem van bewoners telt onvoldoende mee. De Mijnbouwwet zou een veiligheidsklep moeten hebben, gebaseerd op de aanname dat mijnbouw gepaard gaat met onvoorspelbare risico's. Iedere *golf* van meldingen zou dus tot een heroverweging van aannames moeten leiden (Postmes et al., 2020).

In eerste instantie was de NAM verantwoordelijk voor het beoordelen van de schade. Dat werd een ongelijke strijd voor bovenwonenden. De NAM had een kennismonopolie en had er financieel belang bij om zo weinig mogelijk schadevergoedingen uit te keren. De aanname

was dat de NAM aan scheuren kon zien wat de oorzaak van schade was. Er was geen regeling voor beroep en het opereren van de NAM op gebied van schadeafhandeling werd door geen enkele instantie gecontroleerd. Het melden van schade was bovendien ingewikkeld en intransparant: er lag geen goed protocol en schades werden onderhands vergoed. Het instellen van het Centrum Veilig Wonen (CVW) loste een deel van de problemen op, maar niet allemaal. De drempel om schade te melden, bijvoorbeeld, bleef voor mensen die er geen ervaring mee hadden, hoog. In de tijd waarin de NAM en CVW de schade afhandelden, meldden veel mensen hun schade daardoor niet of niet meer.

We merken ook op dat in de huidige Mijnbouwwet schadeprocedures om toekenning van een vergoeding en dus om *geld* draaien, terwijl we in Groningen zagen dat bewoners wilden dat hun probleem werd opgelost. De herziene Mijnbouwwet kan hier rekening mee houden door minder naar schade te kijken en meer nadruk te leggen op het feit dat de exploitant verplicht is om te voorkomen dat bewoners of milieu onder de mijnbouwactiviteit lijden en – voor zover dat toch gebeurt -- oplossingen en remedies te vinden.

Tegelijk signaleren we ook dat de omkering van het bewijsvermoeden in Groningen niet zaligmakend bleek. De grenzen voor toekenning van schade zijn zodanig opgerekt, dat het IMG te weinig middelen heeft om te beoordelen of een melding terecht is. Wij denken dat dit komt doordat als de oorzaak van schade nu eenmaal niet te bewijzen is, je met de omkering van het bewijsvermoeden een nieuw probleem creëert. Dit feit laat zien dat het werken met bewijsvermoeden en toekenning van financiële vergoeding problematisch is. Veel beter zou het zijn om een reparateur in te schakelen.

Zoals gezegd zal in de herziene Mijnbouwwet geen sprake zijn van een omgekeerd bewijsvermoeden. Bovenwonenden buiten het Groningenveld kunnen terecht bij de Commissie Mijnbouwschade. Deze commissie zal in theorie namens bewoners proberen aan te tonen dat de waargenomen schade is veroorzaakt door mijnbouw. Wij willen hier graag een punt van zorg aankaarten. De Nationale Ombudsman heeft een belangrijke rol gespeeld, en doet dat nog steeds, bij de gaswinning in Groningen. Ze behandelen klachten van inwoners, doen onderzoek, zetten belangrijke signalen door naar de betrokken instanties en kaarten terugkerende problemen aan. Het verbaast ons dat inwoners met klachten over de Commissie Mijnbouwschade niet terecht kunnen bij de Nationale Ombudsman.⁷ Gezien de steeds groter wordende rol van deze Commissie, baart dit ons zorgen. We hebben in Groningen gezien dat de Nationale Ombudsman een belangrijke signalerende rol kan vervullen; als bovenwonenden met klachten niet bij hen terecht kunnen, bij wie dan wel? Wie zal dan deze signalerende rol in toekomstige mijnbouwsituaties vervullen?

Lessen hiervan voor de herziene Mijnbouwwet:

- Bovenwonenden mogen niet op achterstand staan bij het aankaarten van schade: geen kennismonopolie bij de operator en geen onduidelijke protocollen. De drempel om schade te melden moet zeer laag zijn;
- Schadecommissie moet niet eenzijdig varen op kennis van de mijnbouwwereld over risico's en kansen op schade. Het uitgangspunt moet zijn dat kennis beperkt is en dat bewoners de eersten zijn die merken dat bestaande paradigma's niet kloppen. De Commissie Mijnbouwschade, die nu alle niet-Groningen-gerelateerde schade afhandelt,

⁷ Op de website van de Nationale Ombudsman lezen we dat dit komt omdat deze Commissie geen overheidsorganisatie is. Dit verbaast ons, aangezien deze commissie is benoemd door het ministerie van Economische Zaken en Klimaat en hun website zelfs het logo van de Rijksoverheid draagt.

vaart nog sterk op de gevestigde kennisorde, zo blijkt uit evaluaties. (Ecorys, 2024b, 2024a);

- De Mijnbouwwet (en de relevante artikelen in het BW) moeten minder om schade en vergoedingen draaien en meer om het voorkomen en oplossen van problemen van omwonenden;
- De herziene Mijnbouwwet moet bestand zijn tegen verantwoordelijkheidsdiscussies die optreden bij een *public private partnership*. Denk onder andere aan onenigheid tussen de operator en de staat, of tussen operators en waterschappen. Bovenwonenden mogen hier niet de dupe van worden. Dit is een extra risico als we er rekening mee houden dat gestapelde mijnbouw in de toekomst veel vaker zal voorkomen.

Participatie bovenwonenden en lokale overheden

De herziene Mijnbouwwet heeft als kernopgave om het sociale draagvlak voor mijnbouw te herstellen, waarbij het vormgeven van participatie van bovenwonenden een terugkerend thema is. Deze nadruk op het herwinnen van sociaal draagvlak is niet gek, aangezien de betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld bij ontwikkelingen zoals mijnbouw essentieel is als tegenwicht voor de overheid en industrie (Zakrzewska, 2017). Bovendien kan deze betrokkenheid zorgen voor sociale acceptatie en legitimiteit van beleidskeuzes (Franken & Schütte, 2022; Nag, 2018). Goed bestuur is niet voor niets onder andere afhankelijk van participatie van de maatschappij, consensus en legitimiteit (Nag, 2018; Van Doeveren, 2011; Zakrzewska, 2017). Ook in Groningen heeft onderzoek uitgewezen dat participatie niet alleen een juridische vereiste is bij de versterking van huizen, maar ook noodzakelijk om maatschappelijk ongenoegen rond de procedures te voorkomen (Busscher et al., 2021).

In de contourennota uit 2023 werd beschreven hoe het inrichten van een participatieproces bij vergunningverlening trajecten kan helpen om bewoners en bestuurders beter te betrekken bij nieuwe ontwikkelingen (Vijlbrief, 2023). Uit onderzoek naar de Mijnbouwwet en de Omgevingswet blijkt het belang van het opnemen van participatie-artikelen in de Mijnbouwwet zoals die ook in de Omgevingswet zijn opgenomen, waarmee wordt gewaarborgd dat in ieder besluit moet worden nagedacht over hoe participatie wordt ingericht (Frins, 2024). Frins (2024) beschrijft dat participatie een belangrijke pijler is van de Omgevingswet, en dat het meer is dan alleen de mogelijkheid tot het indienen van zienswijzen en participeren na formele besluitvorming; juist in het proces voorafgaand aan die besluitvorming moeten partijen betrokken worden. Desondanks denken wij niet dat de participatie-artikelen zoals die zijn opgenomen in de Omgevingswet een garantie bieden op betekenisvolle participatie. Via de Omgevingsregeling is slechts vastgelegd dat in een aanvraag moet worden aangegeven of en hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen betrokken zijn. De aanvrager houdt dus zelf regie op het inrichten van dit proces, met als risico dat participatie in werkelijkheid alleen een informerende vorm aanneemt.

Hoewel participatie in de contourennota van Vijlbrief uitgebreid wordt besproken, komt het in de meest recente kamerbrief over de Mijnbouwwet alleen terug in het kader van het programma DGDO (Hermans, 2025c). Uit deze brief wordt duidelijk dat dit programma pas medio 2027 wettelijk geborgd zal worden, wat betekent dat het tot die tijd alleen bindend is voor het Rijk en niet voor regionale overheden of industrie. Ook lijkt de rol van bewoners en

maatschappelijke organisaties in de ontwikkeling van het programma tot dusver beperkt; burgers hebben kunnen reageren via een digitale enquête waarmee bepaalde zaken kunnen worden aangescherpt. De vraag is hierbij niet alleen of dit burgers voldoende een stem geeft in de ontwikkeling van dit programma, maar ook of burgers deze online raadpleging überhaupt kennen en hoe dit richting hen is gecommuniceerd. Het belang van een maatschappelijke dialoog met medeoverheden, bedrijven, inwoners en maatschappelijke organisaties wordt benadrukt. Het doel is dat deze partijen kunnen “meepraten”, maar hoe dit vormgegeven wordt en wat ‘meepraten’ daadwerkelijk inhoudt, blijft onduidelijk (*Programma Duurzaam Gebruik Diepe Ondergrond (DGDO)*, z.d.). Het is belangrijk om dit te verhelderen en concreet te maken.

Wat ons opvalt in het inrichten van ‘participatie’ en het betrekken van bewoners in Nederland, is dat er vaak wordt verwacht dat het lokale bestuur en regionale overheden de belangen van inwoners kunnen behartigen. Echter was een van de hoofdconclusies van de parlementaire enquêtecommissie Gaswinning dat regionale bestuurders niet bij machte zijn geweest om belangen van Groningers werkelijk te behartigen (Tweede Kamer, 2023). Dit komt onder andere doordat er zoveel verschillende lokale overheden betrokken zijn. In die bestuurlijke kakofonie verdwijnt de bovenwonende uit beeld. Ook trekt een mijnbouwwerk zich niets aan van bestuurlijke grenzen: er zijn al snel heel veel overheden en raden en staten die samen zouden moeten werken om bovenwonenden goed te vertegenwoordigen. Maar die samenwerking is doorgaans slecht. De toekomstige participatie moet hier lering uit trekken: aan bestaande structuren kan je goede vertegenwoordiging niet altijd overlaten.

Momenteel zijn er mijnbouwtafels (in oprichting) binnen de verschillende provincies, om te zorgen dat het gesprek tussen overheden over de mijnbouwontwikkelingen in hun gebied op gang komt en blijft. Het is nog onduidelijk op welke manier deze mijnbouwtafels ervoor kunnen zorgen dat de hierboven beschreven problemen en zorgen worden verholpen.

Bij alle participatie speelt een groot en centraal probleem: vaak gaat het om gestapelde mijnbouw. En in alle gevallen zal diepe mijnbouw impact hebben op de ondiepe ondergrond en de waterhuishouding aldaar, waar de waterschappen verantwoordelijk voor zijn. De toekomstige Mijnbouwwet moet er dus op anticiperen dat het goede gesprek over mijnbouw zal gaan over de cumulatieve impact van dit alles samen op de omgeving. Voor bovenwonenden maakt het niet uit dat zoutwinning en gaswinning heel verschillende ondergrondse activiteiten zijn. Je wil voorkomen is dat exploitanten en waterschappen naar elkaar wijzen en dat de bovenwonende de dupe is.

Lessen hieruit voor de Mijnbouwwet:

- Om sociaal draagvlak voor mijnbouw te herstellen, is goede participatie van *bovenwonenden* voorafgaand, tijdens en na het project essentieel. Groningen liet zien dat regionale bestuurders niet bij machte zijn om de belangen van hun inwoners te behartigen. Daarbij komt: een mijnbouwwerk trekt zich niets aan van bestuurlijke grenzen op de bovengrond en dus worden bovenwonenden praktisch nooit vertegenwoordigd door één gemeente of zelfs provincie; het is daarom belangrijk dat bovenwonenden als groep vertegenwoordigd en betrokken zijn. Tenslotte moet die participatie er rekening mee houden dat het gaat om gestapelde mijnbouw en dat bij bovengrondse effecten de ondiepe ondergrond een cruciale rol kan spelen;
- Hou rekening met de mogelijk cumulatieve impact (op zowel sociaal als technisch gebied) van mijnbouwprojecten en neem deze mee in de overwegingen. Hierin spelen

bovenwonenden ook een belangrijke rol, want bij hen komen deze projecten samen. Richt een werkwijze in waarin ook hun signalen gehoord en serieus genomen worden.

Batendeling

De Mijnraad schrijft in haar jaarverslag dat zij overweegt om in 2025 een advies uit te brengen over de verdeling van de opbrengsten van mijnbouw. Ze stelt: *'De directe aanleiding voor dit advies is dat na de afronding van de parlementaire enquête Groningenveld het sentiment van omwonenden bij mijnbouwinitiatieven zonder uitzondering negatief is. Men ziet vooral risico's, twijfelt aan de zekerheid van schadeherstel en/of schadeloosstelling en ziet tegenover deze risico's geen duidelijke opbrengsten. Het lijkt de Mijnraad daarmee buitengewoon waarschijnlijk dat tot het moment van aanpassing van de opbrengstverdeling geen enkel initiatief voor gaswinning onder land nog op draagvlak kan rekenen, ook in gevallen waar er objectief geen aanleiding is om te twijfelen aan veilige winning.'* (Jaarverslag De Mijnraad, 2024, p.16)

Het ministerie van KGG lijkt deze visie op de noodzaak van batendeling te delen. Tweemaal gaf zij onderzoek tot een opdracht naar het onderzoeken van mogelijkheden voor batendeling bij mijnbouw. Allereerst is het goed om de huidige situatie te schetsen. Momenteel ontvangt de exploitant of *operator* van een mijnbouwproject alle directe financiële baten. Via belastingen en/of dividenden ontvangt de Rijksoverheid indirecte baten. Het gebied waar de mijnbouw plaatsvindt ontvangt niets, behalve wellicht een positief economisch effect van de exploitatie. Daar tegenover staan bij sommige vormen van mijnbouw echter negatieve effecten op landschap, bodem en maatschappij.

In verschillende landen waar veel mijnbouw plaatsvindt is een vorm van batendeling ingebouwd in de wet. Zo gaan de winsten van de oliewinning in Noorwegen naar een (pensioen)fonds, zodat de gehele maatschappij er over verschillende generaties voordeel van heeft. In Denemarken kunnen inwoners van lokale gemeenschappen mede-eigenaar worden van energieprojecten, en in Duitsland wordt de winst verdeeld over lokale en landelijke overheden. Hoewel dit een omgekeerd probleem oplost ten opzichte van Nederland - hoe profiteren regio's waar geen mijnbouw plaatsvindt er wel van mee - biedt het inspiratie voor een herverdelingsmodel. In Nederland is batendeling momenteel niet verankerd in de Mijnbouwwet, maar sommige operators hebben dit zelf opgepakt. (Gerdes et al., 2023)

Waar de Rebel Group in haar rapport 7 modellen voor batendeling presenteerde, heeft Berenschot er in haar rapport slechts één uitgelicht. Dit bleek het enige model te zijn dat aan het door KGG opgesteld eisenkader voldeed. Berenschot kwam tot een model waarbij een verplichte maar activiteit- en productieafhankelijke bijdrage wordt betaald door de operators aan een nader te bepalen institutie. Deze beheersinstantie keert verspreid over de tijd geld uit aan de gemeenten waarin de mijnbouwactiviteiten plaatsvinden (Arnoldus et al., 2025).

Het ministerie stelt in een brief aan de Tweede Kamer dat het model van Berenschot niet haalbaar is. Ze vreest dat toekomstige activiteiten te weinig zullen opleveren, twijfelt aan de daadwerkelijke maatschappelijke resultaten van het door Berenschot gepresenteerde model en ziet een risico voor precedentwerking voor andere overlastgevende activiteiten. Wel ziet het ministerie andere mogelijkheden voor batendeling, bijvoorbeeld via sectorakkoorden. Ook gaat zij op zoek naar niet-financiële vormen van batendeling, zoals afspraken met de omgeving (Hermans, 2025a).

Het Kennisplatform erkent dat batendeling zinnig kan zijn en dat het niet rechtvaardig is dat Groningen nauwelijks heeft geprofiteerd van de gasmiljarden. Uit het gaswinningsdossier in Groningen weten we echter ook dat de aanname dat alles met geld op te lossen is, onterecht is. In een *high trust society* zou het een logische stap zijn: je kan er dan vanuit gaan dat het bewoners inderdaad gaat om een gebrek aan opbrengsten tegenover de lasten die zij ervaren. Dat vertrouwen is, zoals in de inleiding ook al beschreven, weg. Mijnbouwbedrijven moeten zich dus doorlopend inspannen om het draagvlak van de omwonenden te verkrijgen en ook te behouden. Dat kan door goede participatie van het begin af aan - ook geconcludeerd door zowel de Rebel Group als Berenschot - en door transparantie over de consequenties van de mijnbouwactiviteit. Dit kan bijvoorbeeld door middel van een Social Impact Assessment (SIA) (zie kader). Dit levert inzichten op die de basis kunnen vormen van een gesprek over de verdeling van lusten en lasten. De lessen van Groningen die we op dit gebied signaleren zijn samengevat:

- Zorg voor betekenisvolle participatie vooraf. Als die er niet is, kan batendeling ervaren worden als een vorm van afkopen;
- Zodra er (onverwachte) consequenties blijken te zijn, is het van belang die adequaat op te pakken en af te handelen, zodat de relaties niet verstoord raken;
- Als het vertrouwen van omwonenden wegvalt, heeft financiële compensatie weinig zin meer.

Internationale conventies

Nederland heeft zich aan verschillende internationale wetten, principes en verdragen gecommitteerd.⁸ Denk hierbij aan de United Nations Guiding Principles (UNGP) on Human Rights, International responsible business conduct (Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen) en het *Extractive Industries Transparency Initiative* (EITI).⁹

Er is een Nationaal Actieplan opgesteld voor het bedrijfsleven en mensenrechten waarin uitgewerkt is hoe Nederland de UNGP on Human Rights en andere verdragen implementeert. Dit richt zich op nationale en internationale bedrijfsactiviteiten. Hierin staat het verbeteren van de positie van bovenwonenden, het voorkomen van negatieve gevolgen, het respecteren van mensenrechten en het verbeteren van transparantie van het bedrijfsleven centraal. Een ander punt is ook de informatievoorziening vanuit bedrijven. Zowel in het Nationaal Actieplan als in de UNGP on Human Rights wordt er aangestuurd op een gelijke informatiepositie tussen bedrijven en burgers. In de nieuwe Mijnbouwwet zou het gedachtegoed van deze internationale verplichtingen ook terug moeten komen.

⁸ Zie bijvoorbeeld ook [Kamerbrief over nieuw Nationaal Actieplan bedrijfsleven en mensenrechten 2022-2026 | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

⁹ Hoewel in de Nederlandse EITI de Rijksoverheid en industrie met verschillende partijen plaatsnemen, valt de vertegenwoordiging van maatschappelijke organisaties tegen: er zit momenteel maar één lid namens de maatschappelijke organisaties in de groep en er zijn verschillende open posities in de groep (NL-EITI, 2025).

Ontmanteling productie-installaties niet goed bij wet geregeld

Artikel 45e

1. In het geval van een essentiële wijziging van een productie-installatie of van ontmanteling van een productie-installatie, dient de exploitant van deze productie-installatie een gewijzigd rapport inzake grote gevaren in bij de inspecteur-generaal der mijnen.
2. De geplande wijzigingen of de ontmanteling worden niet uitgevoerd voordat de inspecteur-generaal der mijnen heeft ingestemd met het gewijzigd rapport inzake grote gevaren voor zover het een productie-installatie betreft die is gelegen op het continentaal plat of in de territoriale zee, voor zover deze productie-installatie is gelegen aan de zeezijde van de in de bijlage bij deze wet vastgestelde lijn.
3. Bij ministeriële regeling worden regels gesteld over de indiening van en de instemming met het gewijzigd rapport inzake grote gevaren.

Wat opvalt in het wetsartikel over de ontmanteling van productie-installatie in de huidige Mijnbouwwet is dat er een eenzijdige focus is op het beheersen van 'grote gevaren'. Wat dit precies betekent blijft gissen, maar het betreft vermoedelijk de gevaren die schade kunnen aanrichten aan het milieu (zoals lekkages bij ontmanteling) tot het voorkomen van andere gevaarlijke incidenten. Echter, wanneer je de internationale richtlijnen en frameworks leest over ontmanteling van mijnbouwinstallaties, zie je dat de Nederlandse Mijnbouwwet tekortschiet. In vrijwel alle internationale richtlijnen spelen zowel milieu, sociale en economische overwegingen een rol bij ontmanteling en het opstellen van *closure plans*. Dit betreft ook het betrekken van bovenwonenden en andere stakeholders zoals de toezichthouder bij de vroegtijdige planning en de procedures rondom sluiting. Ook ligt er een sterke focus op het beter achterlaten van oude mijnbouwlocaties voor het verbeteren van draagvlak voor nieuwe mijnbouw- of energieprojecten.¹⁰ Op dit moment voorziet de Mijnbouwwet niet in de verplichting tot het opstellen van een nazorgplan voor de operator waarin ook aandacht is voor het beheren van risico's op de lange termijn.

Het vaststellen van de sociale impact

Een van de lessen van Groningen is dat de sociale impact van de gaswinning nooit enige rol speelde, totdat het te laat was. In andere landen zijn er allerlei manieren ontwikkeld om dat probleem voor te zijn. Een manier om participatie en de rol van bovenwonenden anders in te richten en sociaal draagvlak te creëren, is de Social Impact Assessment (SIA).¹¹ Dit een internationaal erkende methode waarmee bedoelde en onbedoelde sociale gevolgen van geplande interventies – zowel positief als negatief – en de sociale veranderingen ten gevolge

¹⁰ Zie International Council on Mining and Metals (2025). Integrated Mine Closure: Good Practice Guide, 3rd edition. Bocoum, Boubacar; Hund, Kirsten Lori; Tadevosyan, Narine; McMahon, Gary Joseph Raymond; Floroiu, Ruxandra Maria; Minasyan, Gayane; Wang, Qing.

Mine Closure : A Toolbox for Governments (English). Washington, D.C. : World Bank Group.
<http://documents.worldbank.org/curated/en/278831617774355047>.

Ook wordt er een Guiding Framework for Mining-Closure ontwikkeld door de Universiteit van Aalborg, Denemarken.

¹¹ In Nederland zou dit dan deel uitmaken van de milieueffectrapportage, zoals vastgelegd in de Omgevingswet. Deze wet heeft, net zoals de huidige Mijnbouwwet, een beperkte focus op het vroegtijdig in kaart brengen en mitigeren van sociale gevolgen.

van die interventies geanalyseerd, gemonitord en gemanaged kunnen worden (Vanclay, 2003; Vanclay & Esteves, 2024). Met de methode worden gevolgen voor bovenwonenden en de maatschappij inzichtelijk gemaakt. Daarmee wordt gelijk ook een stem gegeven aan bovenwonenden en maatschappelijke organisaties.

Een deel van het opstellen van een SIA zou zijn dat operators een stakeholder engagement plan maken waarin zij vastleggen hoe ze het gesprek aangaan met bovenwonenden en andere belangengroepen. Dit wordt vaak ingestoken als een iteratief proces waarin een community manager doorlopend inzicht heeft in wat er speelt in de omgeving. Zulke participatie-trajecten hoeven niet alleen beperkt te worden tot de lokale belanghebbenden: ook landelijke belanghebbenden kunnen eraan deelnemen. Dat contact kan essentieel zijn voor het creëren van wederzijds begrip (ook weer iets dat in Groningen lange tijd ontbrak).

Het is interessant om te reflecteren op de zorgen van ondernemers en overheden rond het betrekken van bovenwonenden en maatschappelijke organisaties in hun exploitaties. Het beeld is dat dit soort processen voor enorme vertraging zorgen en dat het bovenwonenden in staat stelt om de exploitatie tegen te houden. Maar in de praktijk blijkt dat dit soort processen juist het sociale draagvlak voor projecten kan vergroten, omdat bovenwonenden zich gehoord voelen en hun zorgen meegenomen zijn in de ontwikkeling (Vanclay & Esteves, 2024, p. 9). Wat in ieder geval opvalt is dat bovenwonenden in protest komen als zij pas laat, via de pers, te horen krijgen over projectplannen in hun omgeving.¹²

Conclusie

We schreven dit stuk omdat we een dialoog op gang willen brengen en faciliteren over hoe de herziene Mijnbouwwet er uit zou moeten zien. Hierboven lichtten we een aantal thema's uit waar die discussie over zou kunnen gaan. Volgens ons zijn de lessen van Groningen dat er een andere omgang moet zijn met veiligheid en monitoring en ook dat er veel betere en andere participatie met bovenwonenden moet zijn. We anticiperen ook dat veel bovenwonenden vragen zullen houden over het bewijsvermoeden, maar we zien ook dat KGG daar al een besluit over heeft genomen. Datzelfde geldt voor de batendeling en we anticiperen dat met name de lokale en regionale overheden daar graag over in discussie willen. Uiteraard zijn dit de punten die ons, als Kennisplatform, opvallen. Maar u, onze lezer, heeft vast kennis en inzicht waar we van kunnen leren. Graag nodigen we u uit om onze selectie aan te vullen en verrijken. Als dat lukt kunnen we samen in kaart brengen wat de meningen, wensen en verwachtingen zijn ten aanzien van de herziene Mijnbouwwet. Onze hoop is dat dat mee wordt gewogen in de totstandkoming van de wet.

¹² Zie bijvoorbeeld de protesten tegen de (mogelijke) komst van kerncentrales in de Eemshaven: <https://www.rtvnoord.nl/politiek/1303157/protestbord-onthuld-tegen-komst-kerncentrale-in-eemshaven-tot-in-mijn-haarvaten-tegen>; protest tegen de komst van munitiedepots in Groningen: <https://www.rtvnoord.nl/politiek/1213594/emoties-lopen-hoog-op-bij-informatieavond-over-munitiedepot-spugen-in-het-gezicht-van-groningers>; protest tegen de opslag van perslucht bij Zuidwending: <https://dvh.nl/groningen/Omwonenden-ZuidwendingOmmelandervijk-maken-zich-grote-zorgen-over-mogelijke-ondergrondse-opslag-perslucht-25744969.html> en <https://www.rtvnoord.nl/economie/1281515/opslag-perslucht-bij-zuidwending-op-de-lange-baan-geschoven-gemeenten-opgelucht>

Referentielijst

Arnoldus, P., Verbeek, W., Boot, J., Boer, I. de, & Rolloos, M. (2025). *Rapport*

Rechtvaardige batenverdeling van de mijnbouw.

Busscher, N., Postmes, T., & Hupkes, S. (2021). Advies Kennisplatform Leefbaar en Kansrijk

Groningen: Het verbeteren van de participatie van bewoners in het gaswinningsgebied.

In N. Busscher, T. Postmes, S. Hupkes, & W. J. Adams, *Perspectief van bewoners in de versterking*. Kennisplatform Leefbaar en Kansrijk Groningen.

de Waal, J. A., Muntendam-Bos, A. G., & van Thienen-Visser, K. (2016, juni 26). *Lessons from*

Larger than Expected Subsidence due to Production of Halite and Natural Gas in Fryslân.

50th U.S. Rock Mechanics/Geomechanics Symposium. <https://dx.doi.org/>

Ecorys. (2024a). *Evaluatie Commissie Mijnbouwschade 2021-2022.*

Ecorys. (2024b). *Evaluatie Commissie Mijnbouwschade 2022-2023.*

Franken, G., & Schütte, P. (2022). Current trends in addressing environmental and social risks in

mining and mineral supply chains by regulatory and voluntary approaches. *Mineral*

Economics, 35(3), 653-671. <https://doi.org/10.1007/s13563-022-00309-3>

Frins, R. H. W. (2024). *Ruimte voor het afwegen van belangen op grond van de Omgevingswet en de*

Mijnbouwwet: Onderzoek in opdracht van de Mijnraad. Tilburg University.

Gerdes, E., Neerbos, M. van, Gunnink, J., & Bussel, T. van. (2023). *Onderzoek lustenverdeling*

mijnbouw.

Hermans, S. (2025a, maart). *Kamerbrief Appreciatie onderzoek rechtvaardige batenverdeling van de*

mijnbouw.

Hermans, S. (2025b, maart). *Vervolgstappen motie van de leden Beckerman en Bushoff over het*

bewijsvermoeden voor alle mijnbouwactiviteiten in Nederland laten gelden (Kamerstuk 33529-1219).

Hermans, S. (2025c, 31 januari). *Kamerbrief Herziening Mijnbouwwet.*

Jaarverslag De Mijnraad. (2024).

Mijnbouwwet (2002).

Ministerie van Klimaat en Groene Groei. (2025). *Hoofdpijnen van het programma Duurzaam Gebruik Diepe Ondergrond.*

Nag, N. S. (2018). Government, Governance and Good Governance. *Indian Journal of Public Administration*, 64(1), 122-130. <https://doi.org/10.1177/0019556117735448>

NL-EITI. (2025). *De Multi-stakeholdergroep.* <https://www.eiti.nl/de-multi-stakeholdergroep>

Postmes, T., de Jong, M., Schoutens, A. M. M., Adams, W. J., van Delden, Boendermaker, M. M., Kanis, B., & Stroebe, K. (2020). *Door schade wijzer: Het proces van schademeldingen en haar geschiedenis.* Heymans Institute, University of Groningen.

<https://research.rug.nl/en/publications/d1af6267-2470-43ec-8fc7-144da20b8e89>

Programma Duurzaam Gebruik Diepe Ondergrond (DGDO). (z.d.). RVO.nl. Geraadpleegd 19 mei 2025, van <https://www.rvo.nl/onderwerpen/dgdo>

Van Doeveren, V. (2011). Rethinking Good Governance: Identifying Common Principles. *Public Integrity*, 13(4), 301-318. <https://doi.org/10.2753/PIN1099-9922130401>

Van Staalduinen, P. C., Rots, J. G., & Terwel, K. C. (2019). *Onderzoek naar de oorzaken van bouwkundige schade in Groningen: Methodologie en case studies ter duiding van de oorzaken.* Delft University of Technology.

Vanclay, F. (2003). International Principles for Social Impact Assessment: Their evolution. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 21(1), 3-4.

<https://doi.org/10.3152/147154603781766464>

Vanclay, F., & Esteves, A. M. (Eds.). (2024). *Handbook of Social Impact Assessment and Management*. Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781802208870>

Vijlbrief, H. (2023, januari 20). *Contourennota aanpassing mijnbouwwet [Kamerbrief]*.

Zakrzewska, M. (2017). The role of social participation in the concept of good governance—A theoretical approach. *Public Policy and Administration*, 16(4), 529-537.