

Kennisplatform  
Leefbaar en Kansrijk Groningen

# Inzicht in impact

De maatschappelijke gevolgen  
van de gaswinning en  
denkrichtingen voor de toekomst

Willemijn Schreuder,  
Nienke Busscher en  
Tom Postmes

# Essays

Herman Bröring, Georgina Kuipers,  
Michel Dückers, Sierdjan Koster & Aleid  
Brouwer, Hanneke Pot & Hiska Ubels,  
Elisabeth Moolenaar, Hannah Porada,  
Nienke Busscher & Obiozo Ukpabi

De essays maken deel uit van de volgende publicatie en mogen worden overgenomen op voorwaarde van de juiste bronvermelding:

Schreuder, W.E., Busscher, N., & Postmes, T. (2023) (Eds.). Inzicht in impact. De maatschappelijke gevolgen van de gaswinning en denkrichtingen voor de toekomst. Groningen: Kennisplatform Leefbaar en Kansrijk Groningen.

# Inleiding

In de volgende essays krijgen verschillende experts de ruimte om hun visie los te laten op het gaswinningsdossier. Zij kaarten in acht essays de brandende kwesties of schurende vragen van hun vakgebied aan, en nodigen daarmee de lezer uit om mee te denken, twijfelen en analyseren. De auteurs zijn goed bekend met het dossier en/of de regio. Zij delen, op een toegankelijke manier, kennis over onderbelichte en complexe vraagstukken uit het dossier.

## Wat zeggen deze essays over het gaswinningsdossier?

De wetenschappelijke essays laten de vele gezichten van het dossier zien. Ze schijnen licht op hoe de aardbevingen hebben geresulteerd in schade en allerlei sociale, mentale en politieke consequenties die deels het gevolg zijn van toenemende onrechtvaardigheid. De situatie rond het Groningenveld is niet uniek: er zijn parallellen met extractieve industrieën elders in de wereld, waar eveneens sprake is van scheve machtsverhoudingen. De gaswinning staat ook niet op zichzelf: ze is een uitwas van hoe we in de samenleving met elkaar, met ons leefmilieu en met onze bronnen omgaan. Om al deze redenen is het nuttig om bredere lessen te trekken uit dit dossier en nieuwe denkrichtingen voor de toekomst te verkennen.

## Wat bespreken de essayisten?

**Georgina Kuipers** legt vanuit juridisch-bestuurskundig perspectief gedetailleerd uit hoe de situatie rondom de schadeafhandeling heeft kunnen ontstaan zoals deze nu is. Door zes principes (participatie, begrijpelijkheid, voortvarendheid, onafhankelijkheid, openbaarheid en erkenning) te toetsen aan het gehanteerde schadebeleid in Groningen,

wordt duidelijk hoe ‘de ramp in *slow motion*’ en de ‘institutionele crisis’ hebben kunnen ontstaan. Het essay van **Herman Bröring** sluit aan op Kuipers’ conclusies. Op basis van jurisprudentie, literatuur, evaluatierapporten en de bevindingen van de parlementaire enquêtecommissie, waar Bröring zelf als adviseur bij betrokken was, legt hij uit hoe er van bedrijfsaansprakelijkheid (NAM) naar overheidsaansprakelijkheid bewogen is en worden verscheidene redenen genoemd waarom dit laatste in de praktijk nog steeds moeizaam verloopt. Bröring verkent hierbij nieuwe mogelijkheden voor het schadebeleid en gaat na in hoeverre deze al tot uiting komen met de maatregelen van de kabinetsreactie *Nij begun*.

**Hannah Porada** belicht een minder bekend en onderzocht onderwerp in relatie tot de gaswinning en schade: bodemdaling en watermanagement. Haar betoog bouwt voort op inzichten uit interviews met verschillende experts. Zij betoogt dat dit onderwerp in Nederland onder de tafel is geschoven, waardoor het buiten de publieke aandacht en politieke discussie is gebleven. Ook **Elisabeth Moolenaar** belicht de minder bekende gevolgen van de gaswinning voor de Groninger identiteit en belevingswereld. Ze analyseert de verandering hiervan vanuit een breder historisch en sociaal perspectief. De regio is al meer dan een eeuw getekend door de winning van grondstoffen. In het hierdoor ingrijpend veranderende landschap, werd de gemeenschap van oudsher gekenmerkt door klassenverschillen, armoede en sociale achterstand. Ze beschrijft dat de gaswinning, ogenschijnlijk schoon en landschappelijk minder ingrijpend, deze sociale verhoudingen laat voortbestaan en ze zet vraagtekens bij de projecten voor de energietransitie in de provincie. Zal de regio opnieuw ‘opgeofferd’ worden voor de welvaart van het land en de klimaatdoelen van de overheid?

In Krewerd moet alles samenkomen: individuele schadeafhandeling, de energietransitie, versterking van huizen en erfgoed, kortom het hele plaatje in plaats van gefragmenteerde afspraken en plannen. Op basis van onderzoek naar de ervaringen met 'Experiment Krewerd' omschrijven **Hanneke Pot** en **Hiska Ubels** de rol van eigen regie in deze collectieve aanpak en in hoeverre het heeft geleid tot snellere en betere uitkomsten. Zij sluiten af met zorgvuldige aanbevelingen voor een positieve voortzetting van de dorpenaanpak, waarbij Krewerd als een moedig en leerzaam initiatief kan worden gezien. In het licht van alternatieve en positieve ontwikkelingen, schrijven **Sierdjan Koster** en **Aleid Brouwer** over de mogelijkheden die het concept 'brede welvaart' biedt voor de toekomst van Groningen, ten opzichte van het herstel van de gaswinningschade en het inlossen van de ereschuld. Ze stellen heldere vragen op het gebied van ontwikkeling en (economische) groei: wat betekent dit, en wat willen de Groningers zelf? Hoe kunnen inwoners en professionals kijken naar wat er wél is en hiermee aan de slag gaan, in plaats van naar wat er in vergelijking met andere regio's en de Randstad verbeterd zou moeten worden?

Natuurlijke rampen komen overal ter wereld voor en de reddings- en hersteloperaties die hiermee gepaard gaan, zijn over het algemeen breed geaccepteerd. Maar hoe zit het met rampen veroorzaakt door overheidsbeleid en bedrijfsvoering? **Michel Dückers** trekt een vergelijking tussen de crisisaanpak van deze twee 'soorten' rampen en beschrijft wat de toepassing hiervan is, of zou moeten zijn, in de Groninger casus. In het verlengde van dit onderwerp bespreken **Nienke Busscher** en **Obiozo Ukpabi** de uitwerking van de fossiele industrie op de lokale bevolking. Ze gaan dieper in op de gedragingen van multinationals en overheden in de Niger Delta (Nigeria) en Groningen door de gevolgen van de olie- en gaswinning in beide gebieden in kaart te brengen. Ondanks dat de context waarin de fossiele industrie plaatsvindt en de verschillen tussen de gebieden groot zijn, zijn er veel overeenkomsten in hoe de olie- en gasindustrie omgaat met de maatschappelijke gevolgen van winningsactiviteiten. Ze beschrijven wat er nodig is voor betere bedrijfsvoering in huidige en toekomstige energieprojecten.

# Bio's essayisten

**Prof. mr. dr. H.E. Bröring:** *Naar verruimde aansprakelijkheid en aanvullend beleid*

Herman Bröring is hoogleraar Bestuursrecht aan de Faculteit Rechtsgeleerdheid van de Rijksuniversiteit Groningen en sinds 2012 betrokken bij de gaswinningsproblematiek. Hij was lid van de klankbordgroep van de parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen en is betrokken bij de Commissie Verschillen Groningen.

**Dr. G.M. Kuipers:** *Verscheurd vertrouwen. Een analyse van principes van vertrouwenwekkend schadebeleid in de Groningse schadeafhandeling*

Georgina Kuipers is senior onderzoeker, docent en opleidingsmanager bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Tevens is ze verbonden aan de afdeling staats- en bestuursrecht van de Universiteit Leiden. Het essay in het kennisoverzicht is een bewerking van haar promotieonderzoek, waarin ze zich onder meer richtte op de gevolgen van de gaswinning in Groningen: *Beschadigd vertrouwen. Vertrouwenwekkend schadebeleid na door de overheid gefaciliteerde schade.*

**Prof. dr. M.L.A. Dückers:** *Acute rampen en sluimerende crises: overeenkomsten en verschillen in impact en aanpak*

Michel Dückers is bijzonder hoogleraar 'crises, veiligheid en gezondheid' aan de Rijksuniversiteit Groningen, Faculteit Gedrags- en Maatschappijwetenschappen. Zijn leerstoel is ingesteld door ARQ Nationaal Psychotrauma Centrum, Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (NIPV), Nivel en Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM). Daarnaast is hij programmaleider Rampen en Milieudreigingen bij Nivel en onderzoeksleider bij Gronings Perspectief.

**Prof. dr. S. Koster en dr. A. Brouwer:** *Met brede welvaart op weg naar trots en zelfvertrouwen*

Sierdjan Koster is adjunct hoogleraar Economische Geografie en Arbeidsmarktdynamiek aan de Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen. Hij werkt aan het begrijpen van sociaal-economische verschillen tussen plekken en de ontwikkelingskansen die bewoners en bedrijven in die plekken hebben. Vanuit zijn onderzoeksactiviteiten wil hij bijdragen aan het vergroten van de economische kansen in Noord-Nederland. Hij draagt daarvoor onder andere bij aan verschillende onderdelen van het Nationaal Programma Groningen, zoals het arbeidsmarktprogramma Talent in de Regio en de monitoring van het imago van Groningen.

Aleid Brouwer is senior onderzoeker bij CMO STAMM, waar ze werkt binnen het team Brede Welvaart en zich bezighoudt met de inhoudelijke kanten van Sociaal Planbureau Groningen en Trendbureau Drenthe. Daarnaast is ze bijzonder hoogleraar Brede Welvaart en kansen(on)gelijkheid aan de Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen.

**Dr. H. Pot & dr. ir. H. Ubels:** *Gebiedsgerichte aanpak en inwoner betrokkenheid in de versterkingsopgave: wonder melange voor herstel van persoonlijk welzijn, lokale leefbaarheid en vertrouwen in de overheid?*

Hanneke Pot is werkzaam als docent en onderzoeker bij Toegepaste Psychologie en het Lectoraat Leefomgeving in Transitie, aan de Hanzehogeschool Groningen. Ze heeft een achtergrond in Medische Antropologie. Ze houdt zich bezig met maatschappelijke initiatieven, van internationale NGO's tot bewonersinitiatieven. Voor het lectoraat doet ze onderzoek naar de beleving van de versnelde beoordelingsprocedure omtrent de versterking van woningen in Krewerd, Groningen.

Hiska Ubels is senior onderzoeker aan de Hanzehogeschool Groningen. In haar promotieonderzoek richtte ze zich op lokaal zelfbestuur en burger zelfredzaamheid en de rol van interactie met de overheid. In haar huidige onderzoek houdt ze zich bezig met samenwerkingsvraagstukken tussen overheden, inwoners en andere betrokken partijen. Ze gebruikt hierbij een benadering waarbij de uitkomsten vooraf niet worden vastgelegd, maar juist richten op het aangaan van een gezamenlijk leerproces en 'trial and error' om zo tot nieuwe denkwijzen te komen.

**Dr. E. N. Moolenaar:** *Als dit in Amsterdam was gebeurd... Aardbevingen als onderdeel van de Groningse identiteit*

Elisabeth Moolenaar is als docent en onderzoeker verbonden aan Regis University in Denver, Colorado (Verenigde Staten) en geeft vakken in antropologie, sociologie en internationale ontwikkelingsstudies. In haar onderzoek richt ze zich op identiteit en binding, recentelijk met name van bewoners in gebieden van grondstofwinning, en op de sociaal-culturele impact van grondstofwinning en de productie van (hernieuwbare) energie. Ze heeft ervaring met het uitvoeren van etnografisch onderzoek in de Verenigde Staten, China en Nederland (Groningen).

**H.M. Porada (MSc):** *Een dalende bodem en verstikkende controversie: herpolitisering van Groninger bodemdaling en watermanagement*

Hannah Porada is een PhD-onderzoeker aan de Universiteit van Amsterdam en tevens onderzoeker bij het door de EU gefinancierde trainingsnetwerk NEWAVE (subsidieovereenkomst nr. 861509) op het gebied van waterbeheer. Ze is opgeleid als sociaal wetenschapper en past een politieke ecologiebenadering toe in haar onderzoek, waarbij milieukwesties en waterbeheer intrinsiek

worden gevormd door machtsverhoudingen. In haar promotieonderzoek onderzoekt ze het gaswinningsdossier in Groningen (Nederland) en de winning van grondstoffen in Xela (Guatemala).

**Dr. N. Busscher & O. Ukpabi (MA):** *De ontwrichtende logica van de olie- en gasindustrie: inzichten uit de Niger Delta en Groningen*

Nienke Busscher is coördinator van het Kennisplatform Leefbaar en Kansrijk Groningen. Ze promoveerde in 2018 aan de Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen aan de Rijksuniversiteit Groningen. Hiervoor deed ze onderzoek naar conflicten tussen overheid, bedrijfsleven en burgers door grootschalige landbouwprojecten. Ze analyseerde deze conflicten vanuit een milieurechtvaardigheids-perspectief (*environmental justice*). Inmiddels onderzoekt ze al bijna vijf jaar de maatschappelijke gevolgen van de gaswinning in Groningen.

Obiozo Ukpabi is opgeleid als historicus (sociale en economische geschiedenis en oral history) en op het gebied van *transitional justice*. Momenteel doet ze aan de Universiteit voor Humanistiek in het onderzoeksproject Dialogics of Justice promotieonderzoek naar pogingen van bewoners van de Niger Delta in Nigeria, om gerechtigheid en herstel te vinden voor de verwoestende impact van decennialange olie- en aardgaswinning in hun woongebied. Ze bestudeert in het bijzonder de weerslag van civiele transnationale rechtszaken die gedupeerden in Nigeria aanspannen tegen Shell in Nederland.

# I

# NAAR VERRUIMDE AANSPRAKELIJKHEID EN AANVULLEND BELEID

*Prof. mr. dr. Herman Bröring*



# I

## INLEIDING

**D**e problematiek van de gaswinningsschade in Groningen speelt al ruim tien jaar, en eigenlijk al vele jaren langer. De schade werd geruime tijd geheel privaatrechtelijk afgehandeld, dit noem ik ook wel de schadeafhandeling 1.0.<sup>1</sup> Eerst door de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM) zelf, later vanwege ontevredenheid over de NAM door het Centrum Veilig Wonen (CVW), waarbij vanaf een bepaald moment geschillen aan Arbiters Aardbevingsschade - geen echte arbiters,<sup>2</sup> maar een soort adviseurs - konden worden voorgelegd. In maart 2018 werd overgestapt op de publiekrechtelijke, meer specifiek bestuursrechtelijke schadeafhandeling door de Tijdelijke commissie mijnbouwschade Groningen (TCMG), die besliste op basis van het Besluit mijnbouw-

schade Groningen (beleidsregels).<sup>3</sup> Ruim twee jaar later trad diens opvolger aan: het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG), een zelfstandig bestuursorgaan handelend op basis van de Tijdelijke wet Groningen (TwG).<sup>4</sup> De overgang van privaatrecht naar het bestuursrecht betreft alleen de organisatie en procedures voor schadeafhandeling, waarbij die procedures met name zijn geregeld in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Art. 2 lid 6 TwG bepaalt voor de inhoudelijke kant immers: 'Het Instituut voert deze taken en bevoegdheden uit met toepassing van de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek [...]'.<sup>5</sup> Een inhoudelijk privaatrechtelijke aanpak dus, maar nu langs bestuursrechtelijke weg. Dit noem ik de schadeafhandeling 2.0.

<sup>1</sup> Privaatrecht (civiel recht, burgerlijk recht) betreft verhoudingen tussen burgers (bedrijven) onderling. Publiekrecht, waaronder het bestuursrecht (naast het strafrecht) valt, betreft verhoudingen tussen burgers (bedrijven) en de overheid.

<sup>2</sup> In de zin van art. 1020 e.v. Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv).

<sup>3</sup> De schadeafhandeling 1.0 werd op 31 maart 2017, klokslag 12 uur, afgesloten. Vervolgens lag de schadeafhandeling geruime tijd stil: men wist wel wat men niet meer wilde, maar nog onvoldoende wat men wel wilde. De beving te Zeerijp op 8 januari 2018 - de zwaarste beving na die te Huizinge op 16 augustus 2012 - was een grote stimulans voor het vaststellen van een nieuw schadeprotocol.

<sup>4</sup> De toenmalige 'governance' en de overgang van privaatrechtelijke naar organisatorisch en procedureel bestuursrechtelijke schadeafhandeling heb ik beschreven in mijn bijdragen in F.T. Oldenhuis e.a., *Juridische aspecten van gaswinning*, Deventer: Wolters Kluwer 2019 (Monografieën Privaatrecht 18), hoofdstuk 8, 'Overzicht van instanties: context, functie en ontwikkeling', p. 119-143, en hoofdstuk 9, 'Publiekrechtelijke benaderingen', p. 145-180, en in mijn bijdrage 'Schadeafhandeling te Groningen: van privaat naar publiek', *Nederlands Tijdschrift voor Energierecht (NTE)*, 2018, p. 117-132.

<sup>5</sup> Zie mijn 'Het concept-wetsvoorstel Wet Instituut Mijnbouwschade Groningen', *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht (NTB)* 2018/58, p. 359, waar ik schreef dat de ruimhartigheid beperkt blijft tot procedurele ruimhartigheid, 'terwijl de bestuursrechtelijke weg, meer dan de privaatrechtelijke, een ruimhartige aanpak mogelijk maakt', zoals in de vorm van *coulancevergoedingen*. Zoals ik nog toelicht, is die ruimhartige aanpak beperkt gebleven. Nota bene: In de Tijdelijke wet Groningen zelf wordt van ruimhartigheid gesproken. Echter niet voor wat betreft de inhoudelijke kant, maar waar het gaat om de procedure en werkwijze: 'De procedure en werkwijze van het Instituut kennen een ruimhartige schadeafhandeling als uitgangspunt' (art. 10 lid 2).

## Is het tijd voor een schadeafhandeling 3.0?

Inmiddels is er een aanzienlijke hoeveelheid informatie over de taakvervulling door het IMG beschikbaar. Zo zijn er veel rechterlijke uitspraken (jurisprudentie) over door het IMG genomen schadebesluiten gepubliceerd, voorzien van commentaar in de literatuur. Verder verscheen een aantal rapporten over het functioneren van het IMG. In dit essay ga ik kort in op deze jurisprudentie, literatuur en rapporten. Het meest in het oog

springend is natuurlijk het rapport van de parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen, dat op 24 februari 2023 te Zeerijp aan de voorzitter van de Tweede Kamer werd overhandigd.<sup>6</sup> In dit essay maak ik voorts een paar opmerkingen over dit rapport, met name waar het gaat om de schadeafhandeling en versterking.

De nadruk in dit essay ligt op de schadeafhandeling. Ik geef een samenvattende beschrijving van de stand van zaken op dit vlak na het verschijnen van het rapport van de parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen, een aantal onderzoeksrapporten en een aantal voorstellen als vervolg op het enquêterapport. In dit essay kijk ik naar de vraag of moet worden overgestapt naar een 'schadeafhandeling 3.0', waarbij de schadeafhandeling ook in inhoudelijk opzicht geheel of ten minste voor een groot deel bestuursrechtelijk is. Ter beantwoording van deze vraag ga ik eerst in op de juridificatie van het schadevraagstuk (par. 2), de taakvervulling door het IMG (par. 3) en wat naar mijn mening het grootste knelpunt is: de feitenvaststelling en een daarmee samenhangende nadere (over)juridificatie (par. 4). Belangrijk is de constatering dat tot dusverre de civielrechtelijke aansprakelijkheid van de NAM bij de schadeafhandeling leidend is, niet alleen bij de schadeafhandeling 1.0, maar in aanzienlijke mate ook bij de schadeafhandeling 2.0 (par. 5). Vervolgens zoom ik in op de positie van het IMG als zelfstandig bestuursorgaan en de mogelijkheden om diens bevoegdheden te verbreden (par. 6). Aansluitend sta ik stil bij de op 25 april 2023 verschenen kabinetsreactie op het rapport van de parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen: de kabinetsreactie *Nij begun. Op weg naar erkenning, herstel en perspectief* (par. 7).<sup>7</sup> Dit essay eindigt met het antwoord op de hoofdvraag: is het tijd voor een schadeafhandeling 3.0 en wordt met de kabinetsreactie overgestapt naar een schadeafhandeling 3.0? (par. 8).

<sup>6</sup> Parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen, Groningers boven gas, 2023. <https://www.tweedekamer.nl/Groningen/rapport>.

<sup>7</sup> Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/04/25/nij-begun-op-weg-naar-erkenning-herstel-en-perspectief>.

## II

# DE JURIDIFICATIE VAN HET SCHADEVRAAGSTUK

In onze samenleving zijn buitengewoon veel verschijnselen gejuridificeerd, dat wil zeggen in een juridisch perspectief geplaatst en gevangen in juridische begrippen, instituties, figuren, regels en andersoortige normen van uiteenlopende aard. Die juridificatie heeft een inhoudelijke en een organisatorische en procedurele kant. In het algemeen draait het om twee vragen die bijna per definitie omstreden zijn: wat is 'rechtvaardig' en wat is 'waar'? Ik werk deze vragen voor de afhandeling van gaswinningschade verder uit. In wat ik de basiswetten van onze samenleving noem - naast de Grondwet horen daartoe onder meer het Burgerlijk Wetboek (BW) en de Algemene wet bestuursrecht (Awb) - zijn inhoudelijke criteria voor rechtvaardigheid te vinden.<sup>8</sup> Zo kent ons rechtssysteem als uitgangspunt dat een ieder geacht wordt zijn eigen schade te dragen. Daarop maakt het Burgerlijk Wetboek een wezenlijke uitzondering: 'Hij die jegens een ander een onrechtmatige daad pleegt, welke hem kan worden toegerekend, is verplicht de schade die de ander dientengevolge lijdt, te vergoeden' (art. 6:162 lid 1 BW). Voor de toerekening is vereist dat de veroorzaker van de schade schuld heeft (lid 3). In geval van mijnbouwschade ligt de lat voor toerekening lager: voor een mijnbouwexploitant zoals de NAM geldt geen schuld- maar risicoaansprakelijkheid (art. 6:177 BW). Praktisch gesproken betekent dit dat om

voor schadevergoeding van gaswinningschade in aanmerking te kunnen komen, sprake moet zijn van schade en van oorzakelijk ofwel causaal verband tussen (bodem-beweging door) gaswinning en de schade. In vrijwel alle geschillen draait het om de vraag of de gaswinning de oorzaak van de schade is en om de omvang van de schade met daarmee een kostencalculatie inbegrepen.<sup>9</sup>

Waar de schadeafhandeling bestuursrechtelijk verloopt, en dus door een bestuursorgaan gebeurt, is deze wat betreft de inhoudelijke kant daarvan naast het civiele aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht onderworpen aan rechtsstatelijke en bestuursrechtelijke rechtsbeginselen, met name het gelijkheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, dat voor een deel trouwens ook een formeel karakter heeft,<sup>10</sup> en het evenredigheidsbeginsel.<sup>11</sup> Juristen gaan er vanuit dat gelijke behandeling van mensen die in dezelfde omstandigheden verkeren en ongelijke behandeling van mensen waar hun omstandigheden relevant van elkaar verschillen ertoe doet. Het is niet hun vak om zich erg te verdiepen in het waarom daarvan. Dit geldt ook voor het rechtszekerheidsbeginsel. Juristen nemen aan dat het belangrijk is dat mensen (kunnen) weten wat hun rechten en plichten zijn (voorspelbaarheid, kenbare en begrijpelijke beslissingen, geen terugwerkende kracht

<sup>8</sup> Voor nadere criteria moet worden gekeken naar nadere wetgeving (bijzondere wetten zoals bijvoorbeeld de Mijnbouwwet), beleid en/of rechtspraak.

<sup>9</sup> Een derde belangrijke categorie is of de schade al eerder is beoordeeld of is verergerd. Procedures bij de rechter gaan in geval van gaswinningschade vrijwel nooit over andere aspecten, zoals bijvoorbeeld de vraag of sprake is van verjaring.

<sup>10</sup> Bijvoorbeeld waar het gaat om de vraag of een regel op correcte wijze is bekendgemaakt.

<sup>11</sup> Deze rechtsbeginselen zijn gedeeltelijk ongeschreven van aard.

## Schadeafhandeling 2.0 is breed geaccepteerd. Toch is er onvrede. Waar gaat het mis?

van regels), dat regelgeving enige stabiliteit kent (duurzaamheid) en dat mensen niet te lang moeten wachten (tijdige beslissingen). Op dezelfde manier wordt omgegaan met het evenredigheidsbeginsel, dat bijdraagt aan proportionele beslissingen en maatwerk.

De drie genoemde rechtsbeginselen zelf zijn onomstreden, maar discussie over hun onderlinge verhouding en hun toepassing is bepaald niet uitgesloten. Onomstreden is eigenlijk ook de juridificatie van de schadeafhandeling zoals deze in het Burgerlijk Wetboek heeft plaatsgevonden. Wel wordt de beperking van het wettelijk bewijsvermoeden tot 'Groningen' lang niet door iedereen gedeeld. Sommigen zien hier een schending van het gelijkheidsbeginsel in.<sup>12</sup> Hiermee

is gezegd dat de hierboven uitgelichte aspecten zoals omvang van de schade en oorzakelijk verband zelf onbetwist zijn. Dat desondanks veel geschillen over vergoeding van gaswinningsschade op deze beide aspecten betrekking hebben, heeft vooral te maken met de feitenvaststelling en wisselende beoordelingscriteria.

Voor toekenning van schadevergoeding en beslechting van geschillen hierover is duidelijkheid over de feiten nodig. Dat de feiten vaak worden betwist (dat de waarheid omstreden is), heeft er voor gezorgd dat wetgeving in onze samenleving is gemaakt over de organisatie die de beslissingen neemt en de procedures waarlangs de feiten kunnen worden vastgesteld. Anders dan over wat de 'ware feiten' zijn, heeft men wel overeenstemming weten te bereiken over wie (uiteindelijk een rechter) op welke wijze (volgens welk bewijsrecht) de feiten kan bepalen.<sup>13</sup> Zie voor wie beslissingsbevoegd is en de procedures onder meer de Tijdelijke wet Groningen en het Awb-besluitvormings- en procesrecht. Dan gaat het om de aanwijzing van het IMG als bevoegde instantie en bijvoorbeeld om voorschriften over hoor en wederhoor en het inschakelen van deskundigen. Juist de vragen over de omvang van de schade en het oorzakelijk verband zijn in hoge mate feitelijk van aard. Bewoners met schade in Groningen worden op het punt van het oorzakelijk verband tegemoet gekomen door een wettelijk bewijsvermoeden: 'Bij fysieke schade aan gebouwen en 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 zou kunnen zijn, wordt vermoed dat die schade veroorzaakt is door de aanleg of de exploitatie van dat mijnbouwwerk' (art. 6:177a BW).<sup>14</sup>

De invoering van de mogelijkheid van bestuursrechtelijke afdoening - door eerst de TCMG en later het

<sup>12</sup> Volgens de regering is het gelijkheidsbeginsel niet geschonden gezien het grote aantal relatief gelijksoortige gevallen die zich in één regio voordoen en waarbij het gaat om één schadeoorzaak. Zie reeds de concept-memorij van toelichting bij het concept-wetsvoorstel Wet Instituut Mijnbouwschade Groningen, p. 3.

<sup>13</sup> Dit stoelt op de ideeën van Niklas Luhmann. Zie diens *Legitimation durch Verfahren* (eerste druk 1969).

<sup>14</sup> In Drenthe voor de kleine gasvelden en elders in het land voor mijnbouw meer in het algemeen wordt met een beroep op het gelijkheidsbeginsel eveneens gepleit voor een wettelijk bewijsvermoeden.

IMG - langs de weg van het Awb-besluitvormings- en -procesrecht is niet onomstreden gebleven. Gedupeerden zouden in civielrechtelijke, in plaats van bestuursrechtelijke, procedures beter af zijn.<sup>15</sup> Hierover wil ik graag opmerken dat de bestuursrechtelijke procedure veel voordelen heeft boven de civielrechtelijke.<sup>16</sup> Bovendien: een civielrechtelijke procedure tegen de NAM is nog altijd mogelijk.<sup>17</sup> Verder signaleer ik dat verreweg de meeste mensen de voorkeur geven aan de bestuursrechtelijke

weg voor het verkrijgen van schadevergoeding. Het voorgaande voert tot de slotsom dat de juridificatie van de afhandeling van gaswinningsschade inhoudelijk door het Burgerlijk Wetboek en organisatorisch en procedureel door de Algemene wet bestuursrecht - schadeafhandeling 2.0 - breed is geaccepteerd. Toch is er onvrede over de schadeafhandeling. Waar gaat het in de toepassing van het recht mis?

### III

## SCHADEAFHANDELING DOOR HET IMG: CIJFERS EN ONDERZOEKSBEVINDINGEN

**H**et IMG heeft indrukwekkende prestaties geleverd. Zo waren er wat betreft fysieke schade 193.231 meldingen, waarvan 174.930 zijn afgehandeld en 18.301 nog in behandeling zijn. In totaal is een bedrag van 1.058.142.851 euro voor vergoeding van fysieke schade uitgekeerd. Voor waardedaling waren er 114.849 meldingen, waarvan 112.732 zijn afgehandeld en 217 in behandeling zijn. In totaal is een bedrag van 501.568.991 euro voor waarde-

daling uitgekeerd. Voor immateriële schade waren er 61.073 meldingen, waarvan 55.496 zijn afgehandeld en 5577 nog in behandeling zijn. In totaal is voor vergoeding van de immateriële schade 71.217.000 euro betaald. De waarderingscijfers voor het IMG zijn achtereenvolgens 7,2, 7,9 en 5,1.<sup>18</sup> En dan heeft het IMG ook nog een taak bij de beoordeling van zogenoemde acuut onveilige situaties en bereidt het (de uitvoering van) een regeling voor schade in de vorm van gedeerd woongenot voor.

<sup>15</sup> Aldus onder meer F.T. Oldenhuis & P. Koerts, 'Causaliteit en preventie, in: F.T. Oldenhuis e.a., 2019, p. 65-70, en Ruth de Bock, 'Mijnbouwschade in Groningen. Waar is de civiele rechter?', Nederlands Juristenblad (NJB) 2019/3 afl. 1, p. 19-26. Zie voor een andere opvatting Bert Marseille, Herman Bröring, Kars de Graaf, 'Mijnbouwschadegeschillen. Beter af bij de bestuursrechter dan bij de civiele rechter', NJB 2019/690, afl. 13, p. 870-871, alsmede mijn bijdrage 'Het conceptwetsvoorstel Wet Instituut Mijnbouwschade Groningen', Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht (NTB) 2018/58, p. 353-362. Zie nog par. 5, over het vermoeden van rechtmatigheid van IMG-besluiten.

<sup>16</sup> Onder meer uit een oogpunt van kosten en omdat een bewoner er in een bestuursrechtelijke procedure nooit op achteruit gaat ten opzichte van een voorafgaande procedure ('verbod van reformatio in peius').

<sup>17</sup> Mede om constitutionele (grondwettelijke) redenen. Zie mijn NTB-bijdrage uit 2018, p. 354-356.

<sup>18</sup> <https://www.schadedoormijnbouw.nl/dashboard>, geraadpleegd op / stand van zaken van 13 maart 2023.

De uitkomsten van de bezwaar- en beroepsprocedures - in termen van gegrond en ongegrond bezwaar of beroep - laten vergeleken met andere bestuursorganen geen bijzonderheden zien.<sup>19</sup> Het overgrote deel van de primaire besluiten en de besluiten op bezwaar blijven in deze procedures overeind, zoals dat in het algemeen bij procedures tegen de overheid het geval is. Wel kenmerkte de beginperiode zich door een relatief groot aantal 'niet-ontvankelijk verklaringen' van bezwaarschriften wegens termijnoverschrijding.<sup>20</sup> Het IMG heeft voor fysieke schade de wettelijke bezwaartermijn van zes weken inmiddels 'verlengd' tot twaalf weken. Maar van een echte verlenging is geen sprake: daarvoor zou een wetswijziging nodig zijn.<sup>21</sup> Het gaat erom dat het IMG een wettelijk te laat maar wel binnen de termijn van twaalf weken ingediend bezwaarschrift inhoudelijk beoordeelt. Vervolgens maakt de rechtbank er evenmin een punt van dat het bezwaarschrift wettelijk gezien te laat is ingediend.<sup>22</sup> Dit sluit aan bij een ontwikkeling in het bestuursrecht waarbij meer aandacht is voor het 'burgerperspectief' en 'bestuurlijke responsiviteit'.<sup>23</sup> Onder andere als gevolg van de toeslagenaffaire is er meer aandacht voor de belevingswereld en beperkingen in het doenvermogen van burgers.

Hierbij merk ik op dat ook het doenvermogen van de overheid 'een dingetje' is. Op veel terreinen blijkt de overheid niet meer goed in staat om problemen op te lossen. Denk onder andere aan de landbouw, stikstof,

de toeslagenaffaire, migratie, de energietransitie en huisvesting. Daarnaast geeft de invoering van de Omgevingswet en van een nieuw pensioenstelsel ook aanleiding tot grote zorg.<sup>24</sup> Een wel heel schrale troost voor alle Groningers (en Drenten) die nog steeds met gaswinningschade worstelen... Zorgelijk is ook dat waar de overheid faalt, zij vervolgens voor zichzelf de lat nog hoger pleegt te leggen, om critici zoals Kamerleden tegemoet te komen (dus geen 'passen', maar 'overtopen': nog meer bieden, wat je nog minder kunt waarmaken).

Intussen kan ook uit het verslag van de eerste evaluatie van de TwG,<sup>25</sup> *Evaluatie Tijdelijke wet Groningen*, worden opgemaakt dat het IMG behoorlijk werk aflevert.<sup>26</sup> Maar er zijn blijkens deze evaluatie ook knelpunten. Het grootste knelpunt volgens de onderzoekers is dat het IMG gehouden is het civiele recht toe te passen, maar tegelijkertijd beloften over rechtvaardigheid, ruimhartigheid en de menselijke maat dient na te komen.<sup>27</sup> Verder vormt de voortvarendheid van de besluitvorming een aandachtspunt, waarbij wordt aangetekend dat het meer hanteren van gestandaardiseerde of zelfs forfaitaire (vaste) vergoedingen, zoals de per 1 november 2021 door het IMG ingevoerde Vergoeding Eenmalige Schade (VES), tijdswinst kan opleveren.<sup>28</sup> Het gebruik van deze vergoedingen gaat vergezeld met het sluiten van bevoegdheids- en/of vaststellingsovereenkomsten,<sup>29</sup> en in zoverre met de inzet van een privaatrechtelijke figuur. In het evaluatierapport

<sup>19</sup> Zie H.E. Bröring, K. de Bakker, R.D. Lubach, 'Afhandeling fysieke mijnbouwschade tien jaar na "Huiszinge"', JB plus (JBPL) 2022/8, p. 117-121. JBPL 2022/8, p. 122-125.

<sup>20</sup> JBPL 2022/8, p. 122-125.

<sup>21</sup> Daar wordt aan gewerkt. Zie art. 6:7 Wet versterking waarborgfunctie Awb (preconsultatieversie 18 januari 2023). Opmerkelijk is dat in bijbehorende Regeling verlengde bezwaar- en beroepstermijn, waarin de besluiten en wetten worden opgesomd waarvoor een termijn van dertien weken geldt, de Tijdelijke wet Groningen niet wordt genoemd.

<sup>22</sup> Zie onder meer CRvB 9 juli 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:1500.

<sup>23</sup> Waarvan de Wet versterking waarborgfunctie Awb (preconsultatieversie 18 januari 2023) een uiting is.

<sup>24</sup> Het gebrek aan 'slagkracht' en de nadelige gevolgen daarvan voor het vertrouwen in de overheid vormen het centrale thema van het Jaarverslag 2022 van de Raad van State, <https://www.raadvanstate.nl/jaarverslag2022>.

<sup>25</sup> Ex art. 20 TwG. Het gaat om een evaluatie van de TwG, niet van het IMG (ex art. 39 Kaderwet zbo's).

<sup>26</sup> De evaluatie is verricht door Andersson Elffers Felix (AEF) in samenwerking met het Utrecht Centre for Accountability and Liability Law (Ucall) van de Universiteit Utrecht. Het rapport is onder meer te vinden op <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1050137.pdf>, en werd op 16 september 2022 aan de Tweede Kamer aangeboden. Zie Kamerstukken II 2021/22, 35 250, nr. 45.

<sup>27</sup> Evaluatie Tijdelijke wet Groningen, o.a. p. 3-5, 13, 56-58 en 141-147.

<sup>28</sup> Evaluatie Tijdelijke wet Groningen, o.a. p. 48-56.

<sup>29</sup> Dat zijn afspraken tussen bewoners en het IMG over hoe het IMG in zijn bevoegdheid tot het toekennen van schadevergoeding toepast. Zulke afspraken zijn bedoeld om de rechtsverhouding tussen bewoner en IMG over schadevergoeding vast te stellen, zodat daarover (geen procedure over) een geschil meer is. Het gaat om overeenkomsten die impliceren dat voor bepaalde rechten afstand wordt gedaan.

worden onder meer de aspecten menselijke maat en uitvoeringskosten besproken. Omdat de uitvoeringskosten in het geval van de maatwerkprocedures hoog zijn, namelijk bijna driekwart van het uitkeringsbedrag, is er een toenemende voorkeur van het IMG - maar ook van veel bewoners - voor regelingen zoals de VES.<sup>30</sup>

Belangwekkend is ook een andere evaluatie, *Bodem in zicht. Rapportage onderzoek naar afhandeling van schade door mijnbouw*, dat begin 2023 verscheen.<sup>31</sup> Dit rapport is iets minder positief over de schadeafhandeling:

‘Over de helft van het totaal aantal afgehandelde schade meldingen heerst tevredenheid. De meeste tevredenheid is er over de afhandeling van schades die op zichzelf staan of die onderdeel uitmaken van één andere schade melding. Wanneer de melding onderdeel uitmaakt van drie schades of meer, dan neemt de tevredenheid over de afhandeling af. Als er ingezoomd wordt op de periode dat de schademelding is gedaan, dan heerst er meer tevredenheid over de afhandeling van meldingen die in 2021 of later zijn gedaan.’<sup>32</sup>

Dit laatste wijst op verbeteringen in het proces van schadeafhandeling. De schadeafhandeling is de laatste jaren aanzienlijk versneld. Daar staat tegenover dat volgens het onderzoek bijna ‘de helft (in totaal 569 meldingen) [...] niet of maar gedeeltelijk [is] erkend, terwijl de schade volgens de aanmelders wel toe te

schrijven is aan de aardbevingen.’<sup>33</sup> Blijkens het onderzoek leidt dit tot onbegrip bij schademelders en tot het gevoel niet serieus te worden genomen. Volgens het onderzoek wordt dit bevestigd door het gegeven dat in de helft van de gevallen een zienswijze wordt ingediend en dat één op de vijf schademelders ‘zelfs de volledige juridische procedure [doorloopt] door ook in bezwaar en in beroep te gaan.’ Wie met meerdere volgtijdige schades te maken heeft en de zoveelste nieuwe schades vreest, is niet erg positief over de toekomst: ‘Het vertrouwen in de toekomstige gang van zaken is laag.’<sup>34</sup>

Verder wijs ik op het *Onderzoek schadeafhandeling Groningen*, uitgevoerd door Rebel in opdracht van het ministerie van EZK (november-december 2022) dat, getuige zijn ondertitel *Welke verbeteringen zijn mogelijk om beter aan de verwachtingen van bewoners te voldoen?*, meer dan beide hierboven besproken evaluatiestudies is gericht op verbeteringen uit een oogpunt van het bewonersperspectief.<sup>35</sup> Dit onderzoek bevestigt ‘dat het meeste leed en de meest schrijnende situaties zich voordoen in complexe en slepende juridische trajecten.’<sup>36</sup> In de meeste gevallen gaat het daarentegen wél goed. ‘Dat blijkt ook uit de tevredenheidscijfers, met name bij de toepassing van de vaste vergoeding.’<sup>37</sup>

<sup>30</sup> Zie voor deze en andere punten ook mijn bespreking van het evaluatierapport in het tijdschrift *Overheid en Aansprakelijkheid* ‘De Evaluatie Tijdelijke wet Groningen geëvalueerd’, *Overheid en Aansprakelijkheid (O&A)* 2023/2, p. 3-15.

<sup>31</sup> Deze evaluatie werd verricht door Enigma Research in opdracht van het Groninger Gasberaad. Het rapport is te vinden op <https://www.gasberaad.nl/nieuws/bodem-in-zicht/>.

<sup>32</sup> *Bodem in zicht. Rapportage onderzoek naar afhandeling van schade door mijnbouw*, p. 8, 9 en 56. Bij een eenmalige schademelding wordt het cijfer 7.1 voor de schadeafhandeling gegeven, en bij vier of meer schademeldingen het cijfer 5.5.

<sup>33</sup> *Bodem in zicht. Rapportage onderzoek naar afhandeling van schade door mijnbouw*, p. 8.

<sup>34</sup> *Bodem in zicht. Rapportage onderzoek naar afhandeling van schade door mijnbouw*, p. 11. Het geldt a fortiori voor de versterking.

<sup>35</sup> Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/01/25/bijlage-onderzoek-schademodel-groningen-rebel>.

<sup>36</sup> *Onderzoek schadeafhandeling Groningen*, p. 7.

<sup>37</sup> *Onderzoek schadeafhandeling Groningen*, p. 7.

## Het civielrechtelijk kader frustreert de ruimhartigheid

Uit alle drie de onderzoeken komt naar voren dat het civielrechtelijke kader waarbinnen het IMG schadeclaims moet beoordelen, de ruimhartigheid in de schadeafhandeling kan frustreren. Het onderzoek *Bodem in zicht* is beperkt waar het gaat om aanbevelingen. Uitgebreider op dit punt is de *Evaluatie Tijdelijke wet Groningen*. In dit rapport worden echter geen ingrijpen-

de voorstellen gedaan. Dat gebeurt nadrukkelijk wel in het *Onderzoek schadeafhandeling Groningen*. In dit rapport wordt gewezen op verruiming van de kaders van het IMG, uitbreiding van het gebruik van de vaste vergoeding, versterking van de onafhankelijkheid van deskundigen, versterking van de toepassing van het bewijsvermoeden, minder juridische procedures en meer kansengelijkheid daarbinnen en communicatie vanuit erkenning en begrip in plaats vanuit procedures.<sup>38</sup> Meerdere van deze mogelijkheden sluiten aan bij de eerste aanbeveling van de parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen, 'Maak schadeafhandeling voor bewoners milder, makkelijker en menselijker.'<sup>39</sup> In reactie op dit rapport en met het oog op de drie genoemde onderzoeken heeft op 23 maart 2023 ook het IMG voorstellen tot verbetering gedaan.<sup>40</sup> Voorts is op 25 april 2023 de kabinetsreactie op het rapport van de parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen, *Groningers boven gas, verschenen: Nij begun. Op weg naar erkenning, herstel en perspectief*.<sup>41</sup>

Alvorens nader op de mogelijkheden en voorstellen tot verbetering in te gaan, breng ik kort een aantal punten in de schadeafhandeling in kaart, zoals deze nader uit de drie onderzoeken blijken en door een juridische bril opvallen. Ik beperk mij daarbij tot de feitenvaststelling.

<sup>38</sup> *Onderzoek schadeafhandeling Groningen*, p. 30-45.

<sup>39</sup> *Groningers boven gas, deel 1*, Conclusies en aanbevelingen, p. 90.

<sup>40</sup> Zie <https://www.schadedoormijnbouw.nl/nieuws/voorstellen-voor-mildere-menselijkere-en-makkelijker-schadeafhandeling>. Zie par. 6.

<sup>41</sup> Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/04/25/nij-begun-op-weg-naar-erkenning-herstel-en-perspectief>.



## IV

# MOEIZAME FEITENVASTSTELLING EN NADERE JURIDIFICATIE

**D**e belangrijkste knelpunten in de schadeafhandeling zijn de feitenvaststelling en de veranderingen in beoordelingsmaatstaven. Als de feiten duidelijk zijn, is het voor een bestuursorgaan of rechter in het algemeen een koud kunstje om een beslissing over schadevergoeding te nemen en deze van een goede - ook begrijpelijke - motivering te voorzien. In geval van gestelde gaswinningschade kan de feitenvaststelling echter lastig zijn (als gevolg waarvan de overheid grote moeite heeft te bepalen wie waarop recht heeft). Deskundigen kunnen in dezelfde zaak of identieke zaken tot een verschillend oordeel komen. In het belang van gelijke behandeling valt daarom bij grote aantallen te nemen beslissingen niet te ontkomen aan bewijsbeleid. Het IMG hanteert bewijsbeleid gebaseerd op een advies van het panel van deskundigen van 22 januari 2019,<sup>42</sup> aangepast per 17 mei 2021, met een belangrijke rol voor de zogenoemde trillingstool.<sup>43</sup> Deze beleidswijziging berust op nieuwe feitelijke (wetenschappelijke) inzichten van algemene aard. Volgens het oude én het nieuwe bewijsbeleid is het wettelijke bewijsvermoeden pas weerlegd wanneer er door het IMG evident en aantoonbaar een andere uitsluitende oorzaak van de schade is gegeven. Het bewijsbeleid is niet gejuridificeerd in die zin dat het de status van beleidsregels heeft. In plaats daarvan gaat het om

adviezen en instructies die de grondslag vormen voor een vaste gedragslijn. Dit geeft de uitvoeringspraktijk meer armslag. Keerzijde kan zijn dat de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid minder zijn gewaarborgd.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft (het oude en) het nieuwe bewijsbeleid rechtmatig geoordeeld.<sup>44</sup> Zij is er daarbij vanuit gegaan dat de oude lijn - het bewijsvermoeden is alleen weerlegd als er evident en aantoonbaar een andere uitsluitende oorzaak van de schade is gegeven - nog steeds geldt en dat de trillingstool voor bewoners een gunstige correctiemogelijkheid vormt. Als er een dergelijke oorzaak is (gesproken wordt ook wel van een 'autonome' oorzaak), 'moet de [deskundige] vervolgens bezien of het aannemelijk is dat trillingen door aardbevingen de schade toch hebben veroorzaakt of verergerd.'<sup>45</sup> Sommige bewoners en hun technische, bouwkundige of juridische bijstandsverleners hebben echter de ervaring dat de trillingstool niet het sluitstuk maar het beginpunt van het denkproces vormt. De trillingstool kan worden aangegrepen om een evident en aantoonbaar uitsluitende andere oorzaak, korter ook wel autonome oorzaak genoemd, op voorhand aannemelijk te achten. Echter, de trillingstool is 'geen zelfstandig criterium [...] om geconstateerde schades af te wijzen.'<sup>46</sup> Verder heeft het nieuwe

<sup>42</sup> Paneladvies Beantwoording vragen Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen, Groningen, 22 januari 2019.

<sup>43</sup> <https://www.schadedoormijnbouw.nl/nieuws/update-na-besluitvorming-vaste-vergoeding-en-beoordelingskader> (met beoordelingsschema).

<sup>44</sup> ABRvS 8 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1631.

<sup>45</sup> R.o. 61. Zie over de acceptatie van de trillingstool voorts ABRvS 3 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2233 (r.o. 80), en ABRvS 11 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:96 (r.o. 40 en 41).

<sup>46</sup> Rb Noord-Nederland 10 maart 2022, ECLI:NL:RBNNE:2022:679 (r.o. 3.8).

bewijsbeleid geleid tot een beperking van het effectgebied: 'de grens van 6 km buiten de begrenzing van het Groningenveld' is losgelaten. Het gaat alleen nog om 'een grens van 2 mm/s (met een overschrijdingskans van 1%) voor bodembeweging door aardbevingen'.<sup>47</sup>

Bij gewijzigde wetenschappelijke inzichten zijn dit soort veranderingen en verfijningen rechtmatig. Verdedigbaar is zelfs dat het civiele aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht tot zulke veranderingen en verfijningen noodzaakt; met name waar de aansprakelijkheid van de NAM leidend is. Tegelijkertijd leiden zulke veranderingen en verfijningen - nadere juridificatie - tot onbegrip en onrust.

Er zijn meer bijzonderheden. Zo is opmerkelijk dat in sommige zaken van de zijde van het IMG meerdere deskundigenadviezen, vaak afkomstig van verschillende deskundigen, ten tonele worden gevoerd die allemaal een andere evidente autonome oorzaak van de schade aanwijzen. Kennelijk is er verschil van inzicht omtrent die andere oorzaak. Maar is er dan nog wel sprake van een evidente andere oorzaak? In de rechtspraak wordt geaccepteerd dat er naast elkaar meerdere evidente andere oorzaken kunnen zijn (wat nog te begrijpen is). Maar er kan niet worden aanvaard dat de ene andere evidente oorzaak voor een andere evidente oorzaak

wordt ingeruild, die op zijn beurt voor weer een andere evidente oorzaak wordt ingewisseld.<sup>48</sup> Ook tijdsverloop kan een rol spelen. Het helpt het IMG niet wanneer het veel tijd neemt om tot (opnieuw) een andere autonome oorzaak te komen.<sup>49</sup> Hierbij is van belang dat het achterhalen van een autonome oorzaak niet veel tijd hoeft te kosten als die oorzaak evident is. Een autonome oorzaak is ook niet evident wanneer in soortgelijke gevallen wel oorzakelijk verband is aangenomen.<sup>50</sup> Daar komt bij dat de feitenvaststelling waar het gaat om zettingen en verzakkingen niet algemeen wordt onderschreven. Ook de aanname dat bodemdaling geen schade veroorzaakt, weet niet iedereen te overtuigen. Want bodemdaling kan enerzijds met de gaswinning te maken hebben en anderzijds het grondwaterpeil beïnvloeden waardoor schade ontstaat. Dan is gaswinning wel degelijk een oorzaak in de keten (zelfs de eerste - 'initiële' - oorzaak).

De feitenvaststelling is in veel gevallen verre van een eenvoudige taak. Gezien de beleidswijzigingen en -verfijningen met nieuwe criteria kan worden vastgesteld dat het IMG zich heeft ingespannen om de feiten zo nauwgezet mogelijk vast te stellen, op basis van de nieuwste inzichten. Dit heeft echter niet gebracht waarop iedereen had gehoopt: een ruimhartige schadeafhandeling die zich kenmerkt door ervaren rechtsgelijkheid en rechtszekerheid.

<sup>47</sup> Zie ook Rb Noord-Nederland 26 januari 2022, ECLI:NL:RBNNE:2022:229 (r.o.4.2).

<sup>48</sup> Zie bijvoorbeeld Rb Noord-Nederland 20 september 2022, ECLI:NL:RBNNE:2022:3456 (r.o. 1.5.2).

<sup>49</sup> Zie bijvoorbeeld Rb Noord-Nederland 22 december 2022, ECLI:NL:RBNNE:2022:5335 (r.o. 7.1).

<sup>50</sup> Dan moeten aan het IMG hogere eisen worden gesteld aan het weerleggen van het bewijsvermoeden, aldus Rb Noord-Nederland 25 mei 2022, ECLI:NL:RBNNE:2022:2093 (r.o. 2.3.5).

<sup>51</sup> In dat licht is HR 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1278, NJ 2020/391, m.nt. Spier, AB 2019/519, m.nt. Kortmann, JB 2019/158, m.nt. Sanderink (r.o. 2.9.7) van bijzonder belang. Uit deze uitspraak komt naar voren dat het bewijsbeleid van het IMG civielrechtelijk oogpunt (te) royaal voor bewoners is. Voor de beleidswijziging van per 17 mei 2021 zou men in deze uitspraak van de Hoge Raad een aanleiding kunnen vinden.

<sup>52</sup> Zie mijn 'Publiekrechtelijke benaderingen', in: F.T. Oldenhuis e.a., 2019, p. 180: 'Het is [...] niet het bestuursrecht dat daartoe dwingt: het is de regering (EZK en mogelijk ook Financiën) die de keuzes maakt en, ruimer, de politiek die het laat gebeuren.' Uit mijn blog van 10 maart 2023: 'Vanzelfsprekend was [...] de civielrechtelijke aansprakelijkheid van de NAM het vertrekpunt. Maar die aansprakelijkheid van de NAM werd toen wel heel erg benadrukt, ook door de Tweede Kamer. De NAM moet betalen! Niet de belastingbetaler! Natuurlijk moet ook de NAM betalen. Maar het gaf ook indertijd al geen pas dat de Staat, door steeds naar de NAM te wijzen, zijn eigen verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid ontkende', <https://www.nederlandrechtsstaat.nl/hoe-verder-met-de-afhandeling-van-fysieke-schade-in-groningen/>. Zie voorts O&A 2023/2, p. 14 en 15: het IMG 'als boekhouder voor "de achterkant"'.

## V

# CIVIELRECHTELIJKE AANSPRAKELIJKHEID VAN DE NAM IS LEIDEND

**E**en verklaring voor de overjuridificatie is dat in de opzet en uitvoering van de Tijdelijk wet Groningen niet alleen het civiele aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht van toepassing is, maar meer in het bijzonder de aansprakelijkheid van de NAM leidend is.<sup>51</sup> Het is deze aansprakelijkheid van de NAM die min of meer bepalend is voor wat er ‘aan de voorkant’, in de relatie tot bewoners, gebeurt.<sup>52</sup> Deze verklaring wordt onderstreven in de rapporten *Evaluatie Tijdelijke wet Groningen* en *Onderzoek schadeafhandeling Groningen* en spreekt ook uit het rapport van de parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen: het IMG zit gevangen in het keurslijf van de civielrechtelijke aansprakelijkheid, meer in het bijzonder die van de NAM. Hiermee is gezegd dat het ten eerste het materiële recht is waar het wringt, en ten tweede de focus op de NAM met miskenning van de eigen verantwoordelijkheid van de overheid.

Dat de schadeafhandeling in procedureel opzicht bestuursrechtelijk in plaats van civielrechtelijk verloopt, is weinig relevant. Wel moet worden geconstateerd dat in het bestuursrecht wordt uitgegaan van de rechtmatigheid van overheidsbesluiten en dat bewoners van ‘goeden huize’ moeten komen om een besluit van het IMG van tafel te krijgen. Nu kan er moeilijk van worden uitgegaan dat overheidsbesluiten in beginsel onrechtmatig zijn: het land zou onbestuurbaar worden. Maar gegeven de vele deskundigen die het IMG kan inzetten en de per definitie beperkte betekenis van de zogenoemde vergewisplicht

- de plicht om na te gaan of er met het deskundigenadvies iets mis is - mag van (bestuurs)rechters een extra kritische houding worden verlangd. Hierbij verwijs ik terug naar wat in de vorige paragraaf is opgemerkt over het bewijsbeleid en de feitenvaststelling. In aansluiting daarop ben ik van mening dat het IMG in de rechterlijke fase, voor wat betreft het oorzakelijk verband, als regel niet meer de gelegenheid dient te krijgen om opnieuw een deskundigenbericht uit te brengen: geen bestuurlijke lus en geen vernietiging en terugverwijzing meer (eventueel wel nog voor de kostencalculatie).<sup>53</sup>

## Het IMG zit gevangen in het keurslijf van de NAM

Inmiddels wordt breed onderkend dat belangrijke knelpunten in de schadeafhandeling zijn terug te voeren op de wettelijke opdracht aan het IMG: het nemen van schadebesluiten met toepassing van het civiele aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht. Hoewel wat minder scherp, heeft men ook in de gaten dat de focus op de aansprakelijkheid van de NAM parten speelt. In ieder geval zit het IMG in een keurslijf, namelijk dat van het civiele aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht en mist dit bestuursorgaan bepaalde bevoegdheden. Hoe zit dat precies en hoe kan het anders?

<sup>53</sup> Zie O&A 2023/2, p. 9 en 13.

## VI

## HET IMG ALS ZELFSTANDIG BESTUURSORGaan EN DE VERRUIMING VAN BEVOEGDHEID: TWEE OPTIES

**H**et IMG is een zelfstandig bestuursorgaan, dat wil zeggen een bestuursorgaan dat grotendeels buiten de ministeriële verantwoordelijkheid en de politieke controle staat. Dit laatste is in de Tijdelijke wet Groningen nog versterkt door het uitsluiten van de bevoegdheid van de minister om voor het IMG beleidsregels (een soort aanbevelingen) vast te stellen.<sup>54</sup> Voor deze afstand tot de ministeriële verantwoordelijkheid en de politieke controle is gekozen omdat het IMG een semi-rechterlijke taak heeft: het met toepassing van het civiele recht afhandelen van schadeclaims. Daarbij past niet dat een minister op politieke gronden bepaalt hoe het IMG met de beoordeling van het oorzakelijk verband of de kosten-calcuatie moet omgaan. Omdat er op onderdelen van het doen en laten van het IMG ontevredenheid is ontstaan, is intussen een amendement van het kamerlid Beckerman aangenomen waarmee de minister alsnog de zojuist bedoelde aanwijzingsbevoegdheid krijgt.<sup>55</sup>

Het is nog de vraag wat hiermee kan worden opgelost. Politieke bemoeienis met de beoordeling van het oorzakelijk verband en de toepassing van andere juridische leerstukken geeft geen pas, ten minste, niet wanneer het gaat om afwikkeling van de aansprakelijkheid van de NAM. Een gevolg zou onder meer kunnen zijn dat schadebesluiten op basis van andere criteria worden genomen dan de criteria die een civiele of bestuursrechter hanteert.<sup>56</sup> Wie een ander beoordelingskader voor het IMG wil, zal de wet moeten wijzigen, zo lijkt het, of het IMG moeten belasten met een taak in aanvulling op de wet. Dit is precies waarop de eerste aanbeveling van de parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen, 'Maak schadeafhandeling voor bewoners milder, makkelijker en menselijker', doelt: 'De bevoegdheid [van het IMG] kan bijvoorbeeld worden verruimd door uitbreiding van de wettelijke opdracht of door het mogelijk te maken om naast de wet aanvullend beleid te maken.'<sup>57</sup>

<sup>54</sup> Zie het huidige art. 9 lid 1 TwG.

<sup>55</sup> Waarover mijn blog van 28 februari 2023, 'Parlementaire enquête gaswinning Groningen: over een beschadigde overheid die nú moet presteren', [https://www.montesquieu-instituut.nl/id/vmozd9s4gzy0/nieuws/parlementaire\\_enquete\\_gaswinning](https://www.montesquieu-instituut.nl/id/vmozd9s4gzy0/nieuws/parlementaire_enquete_gaswinning).

<sup>56</sup> Men mag hopen dat er ook geen minister is die aanwijzingen wenst te geven over hoe een chirurg dient te snijden.

<sup>57</sup> *Groningers boven gas*, 1. Conclusies en aanbevelingen, p. 90.

In ons rechtsstelsel vormt het Burgerlijk Wetboek (zie par. 2) de basis voor schadeafwikkeling. Het is daarom vrij logisch dat het civiele recht ook de basis vormde voor de afwikkeling van gaswinningschade door de TCMG en het IMG. In verband met gecompliceerde feitenvaststelling ging de afhandeling van deze schade echter gepaard met wisselingen en verfijningen van criteria die uit een oogpunt van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid een extra probleem zijn gaan vormen. Volgens het rapport van de parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen en de in paragraaf 3 besproken onderzoeken moet het anders. Helpt verruiming van de bevoegdheid van het IMG? Ik denk het wel. Daarbij zie ik twee mogelijkheden.

Ten eerste is er de mogelijkheid van het voeren van aanvullend beleid. Zo kan de minister (staatssecretaris) een regeling vaststellen op grond waarvan het IMG bevoegd is tot het verstrekken van vergoedingen in aanvulling op de schadevergoeding waartoe de Tijdelijke wet Groningen en het Burgerlijk Wetboek verplichten.<sup>58</sup> Over de vraag in hoeverre het dan echt gaat om buitenwettelijk beleid of toch om een vorm van binnenwettelijk beleid kan men twisten. Dit hangt samen met de tweede mogelijkheid, namelijk de toepassing van de Tijdelijke wet Groningen mede uit hoofde van de aansprakelijkheid van de overheid zelf: de aansprakelijkheid van de Staat en Energiebeheer Nederland (EBN).<sup>59</sup> Wanneer de overheid de eigen aansprakelijkheid erkent, is op die basis een verruimde schadeafhandeling voorstelbaar.<sup>60</sup>

De komende aanwijzingsbevoegdheid (als bedoeld in art. 21 Wet zbo's) zou kunnen helpen om de mogelijkheid van erkenning van schade nader in te vullen.<sup>61</sup> Hierbij is het belangrijk in te zien dat erkenning een vlottere schadeafhandeling mogelijk maakt. Het gaat er niet primair om dat de overheid meer moet betalen: zij betaalt al een groot deel van de schadevergoedingen.

Ik werk beide mogelijkheden in de volgende paragraaf, met het oog op de kabinetsreactie *Nij begun. Op weg naar erkenning, herstel en perspectief*, verder uit, maar noem hier alvast enkele aandachtspunten. Deze hebben vooral te maken met de verschillen tussen schadevergoeding en subsidiëring: twee rechtsfiguren waarvoor verschillende eisen en procedures gelden. Zo is het een verschil dat schadevergoeding naar eigen inzicht mag worden besteed, terwijl een subsidie voor een bepaald doel moet worden aangewend, zoals het opknappen van een woning. Een ander verschil is dat schade moet worden vergoed, terwijl bij subsidiëring de vraag zich aandient waarom voor de ene regio wel maar voor de andere regio geen subsidies worden verstrekt.<sup>62</sup> Ook is het een verschil dat subsidiëring in tegenstelling tot schadevergoeding een vorm van staatssteun kan betekenen (voor bedrijven; voor bewoners gaat dit niet op). Deze aandachtspunten betekenen dat over de verruiming van de bevoegdheden nog verder moet worden nagedacht.

<sup>58</sup> Zie over de geoorlooftheid daarvan mede in het licht van het legaliteitsbeginsel mijn 'Schadeafhandeling te Groningen: van privaat naar publiek', NTE 2018, p. 121 en 122.

<sup>59</sup> EBN is volledig in handen van de overheid en eveneens mijnbouwexploitant.

<sup>60</sup> Iedereen mag toegeven dat hij bepaalde schade heeft veroorzaakt, zelfs als hij in werkelijkheid helemaal niet de veroorzaker is en er misschien zelfs helemaal geen schade is. Waar wordt uitgegaan van de aansprakelijkheid van de NAM ligt niet voor de hand dat het IMG speelruimte heeft om de aansprakelijkheid te erkennen.

<sup>61</sup> De crux is dat erkenning een vlottere schadeafhandeling mogelijk maakt. Het gaat er niet primair om dat de overheid meer moet betalen: zij betaalt al een groot deel van de schadevergoedingen.

<sup>62</sup> Dit speelt bijvoorbeeld bij het verstrekken van geld in verband met herstel na verzakkingen en zettingen.

## VII

## ‘NIJ BEGUN. OP WEG NAAR ERKENNING, HERSTEL EN PERSPECTIEF.’

**D**eze kabinetsreactie op het rapport van de parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen kent maar liefst 50 maatregelen om de ontstane problemen te verhelpen. Ten minste negen ervan gaan over schadevergoeding. Met Maatregel 2 wordt beoogd duidelijkheid te verschaffen over het effectgebied: het gebied waarvan het IMG schadeclaims in behandeling neemt. Er wordt teruggegaan naar het effectgebied zoals dat gold tot 17 mei 2021 (zie par. 4). Het effectgebied wordt vastgelegd in een algemene maatregel van bestuur en ‘kan in de toekomst nog wél groter worden, maar niet kleiner.’<sup>63</sup> Maatregel 3 luidt dat wordt gestopt met onderzoek naar het oorzakelijk verband en met de trillingstool (zie nogmaals par. 4). Dit geldt voor schades tot en met 40.000 euro.<sup>64</sup>

Maatregel 4 houdt in dat het IMG knelpunten proactief oplost. ‘De verwachting van gedupeerden is dat alle schade in hun huis wordt opgelost, maar het IMG kan tot dusverre alleen schades afhandelen binnen de aansprakelijkheid van de NAM en op grond van het schadevergoedingsrecht een vergoeding bieden waarmee de woning in de oude staat wordt teruggebracht.’<sup>65</sup> Maatregel 4 maakt

het mogelijk om bij twijfel- en grensgevallen en knelpunten ook los van dit schadevergoedingsrecht gedupeerden tegemoet te komen. Daartoe wordt een ministeriële regeling vastgesteld. Maatregel 4 is een indicatie van een overgang van schadeafhandeling 2.0 naar schadeafhandeling 3.0.

Het werken met vaste vergoedingen zoals de VES (zie par. 3) wordt doorgezet en uitgebreid met Maatregel 5. Dat dit soms tot overcompensatie leidt, wordt door het kabinet op de koop toegenomen (in mijn woorden: liever *collateral advantage* dan *collateral damage*).<sup>66</sup> Maatregel 6 belooft in geval van herhaalde schades duurzaam herstel, waarbij zo nodig ook funderingschade wordt aangepakt. Naar schatting gaat het om ongeveer 14.000 panden.<sup>67</sup> Maatregel 7 stelt bij meervoudige schademeldingen een extra overlastvergoeding in het vooruitzicht,<sup>68</sup> Maatregel 8 betreft vergoedingen bij overschrijdingen van beslistermijnen.<sup>69</sup> Ook moeten Maatregel 19, die een vergoeding belooft van kosten voor juridische, technische en bouwkundige bijstand,<sup>70</sup> en Maatregel 20, die bemiddeling en afzien van hoger beroep door het IMG belooft, worden genoemd.<sup>71</sup>

<sup>63</sup> Kabinetsreactie, p. 9.

<sup>64</sup> Kabinetsreactie, p. 9 en 10.

<sup>65</sup> Kabinetsreactie, p. 10.

<sup>66</sup> Kabinetsreactie, p. 8 en 9.

<sup>67</sup> Kabinetsreactie, p. 11.

<sup>68</sup> Kabinetsreactie, p. 13.

<sup>69</sup> Kabinetsreactie, p. 13.

<sup>70</sup> Kabinetsreactie, p. 16.

<sup>71</sup> Kabinetsreactie, p. 17.

Andere maatregelen betreffen de versterking van gebouwen, waaronder meer maatwerk om moeilijk uit te leggen verschillen tegen te gaan, de afstemming met de schadeafhandeling en de verduurzaming (Maatregel 29) en overige verbetering van woningen (Maatregel 30). Belangrijk zijn ook de maatregelen die steun bieden aan ondernemers, onder wie agrariërs en het probleem van de lekkende mestkelders. Verder is er een reeks maatregelen ter verbetering van het sociaal en mentaal welzijn, het economisch perspectief en van het functioneren van de overheid, bijvoorbeeld waar het gaat om het toezicht. Gezien het onderwerp van deze bijdrage, de schadeafhandeling, worden deze verder buiten beschouwing gelaten.

De voortgang op de uitvoering van alle maatregelen wordt bewaakt in de vorm van De Staat van Groningen, waarin jaarlijks verantwoording wordt afgelegd over de uitvoering van de maatregelen (Maatregel 1), die wettelijk wordt vastgelegd in de Groningenwet. 'Het gaat om een resultaatsverplichting', aldus het kabinet.<sup>72</sup> Al met al kan worden gesproken van grote ambities om de problemen op te lossen. In navolging van de parlementaire enquêtecommissie is niet gekozen voor een fundamentele systeemwijziging;<sup>73</sup> 'wél wordt het bestaande systeem fundamenteel verbeterd.'<sup>74</sup>

De in *Nij begun. Op weg naar erkenning, herstel en perspectief* opgenomen maatregelen sluiten goed aan bij de aanbevelingen van de parlementaire enquêtecommissie.<sup>75</sup> Op de maatregelen is vooral kritiek gekomen omdat er voor de uitvoering een bedrag van 22 miljard euro voor de komende 30 jaar is gereserveerd (voor het inlossen van de 'ereschuld' hadden de

## Liever *collateral advantage* dan *collateral damage*

regiobestuurders 30 miljard euro in gedachten, exclusief de kosten gemoeid met de schadeafhandeling en versterking).<sup>76</sup> Het noemen van een bedrag door het kabinet heeft mede te maken met de noodzaak (verplichting) om bedragen in de begroting op te nemen. Welk bedrag uiteindelijk met het oplossen van de problematiek is gemoeid, weten we pas op de lange termijn.<sup>77</sup>

<sup>72</sup> Kabinetsreactie, p. 2 en 3.

<sup>73</sup> Een dergelijke systeemwijziging zou met name betekenen dat de splitsing tussen schadeafhandeling en versterking, en tussen het IMG en de NCG zou worden opgeheven. Die splitsing is ongelukkig. Maar met een ingrijpende wijziging in het stelsel van de Tijdelijke wet Groningen en een fusie van de organisaties IMG en NCG zou enorm veel tijd verloren gaan.

<sup>74</sup> Kabinetsreactie, p. 14.

<sup>75</sup> Zie Bijlage 4 van de kabinetsreactie, waarin de maatregelen in verband worden gebracht met de aanbevelingen van de parlementaire enquêtecommissie.

<sup>76</sup> Zie <https://www.provinciegroningen.nl/actueel/nieuws/nieuwsartikel/groningen-presenteert-miljardenpakket-voor-inlossen-ereschuld-gaswinning/>.

<sup>77</sup> Er breken tijden van bezuinigingen aan. Anderzijds is de tijdshorizon zeer ruim.

## VIII

## SLOTOPMERKINGEN

Is het tijd voor een schadeafhandeling 3.0, een schadeafhandeling waarbij ook inhoudelijk het civiele aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht wordt verlaten en wordt met de kabinetsreactie op de schadeafhandeling 3.0. overgestapt? Het is inderdaad tijd voor een schadeafhandeling 3.0. De conclusie die kan worden getrokken, is dat de invalshoek van de bestuursrechtelijke afwikkeling van de (civielrechtelijke) aansprakelijkheid van de NAM moet worden losgelaten. Tot dusverre speelt deze aansprakelijkheid van de NAM ook ‘aan de voorkant’ een te grote - beperkende - rol. Bij de uitvoering van de Tijdelijke wet Groningen moet ook de aansprakelijkheid van de overheid zelf in ogenschouw worden genomen. Deze gedachte vindt steun in onderzoeksrapporten en in het rapport van de parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen. Uitbreiding van de bevoegdheid van het IMG kan eventueel op buitenwettelijk beleid - of op een ministeriële regeling - worden gebaseerd. In elk geval hoeft wetswijziging niet te worden afgewacht.<sup>78</sup>

Het rapport van de parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen, de drie besproken onderzoeksrapporten en inmiddels, als reactie op het enquêterapport, ook het IMG zelf brengen een aantal meer concrete voorstellen onder de aandacht, waarmee 5 miljard tot 10 miljard euro gemoeid zou zijn.<sup>79</sup> De provincie Groningen heeft voor het inlossen van de ‘ereschuld’ aan Groningen intussen een bedrag van ten minste 30 miljard euro opgeëist (exclusief schadeafhandeling en versterking). Verder is de Commissie Verschillen aan de slag gegaan met de vraag in hoeverre er in de loop der tijd ‘moeilijk uitlegbare verschillen’ zijn ontstaan in de schadeafhandeling en de versterking en in welke mate deze op welke wijze alsnog zijn te verhelpen.<sup>80</sup> In het licht van deze eerste voorstellen stellen de in de kabinetsreactie *Nij begun. Op weg naar erkenning, herstel en perspectief* genoemde maatregelen niet teleur.<sup>81</sup>

<sup>78</sup> Het amendement van het lid Beckerman over juridische, technische en bouwkundige bijstand voor bewoners (Kamerstukken II 2020/21, 35 603, nr. 38) had ook al lang met behulp van een beleidsregel kunnen worden uitgevoerd. Onwil dus. Maar het is bijna zo ver (1 juli 2023?): zie Maatregel 19 (waarover par. 7).

<sup>79</sup> IMG, Voorstellen voor mildere, menselijkere en makkelijkere schadeafhandeling (23 maart 2023), <https://www.schadedoormijnbouw.nl/nieuws/voorstellen-voor-mildere-menselijkere-en-makkelijkere-schadeafhandeling>. Het bericht van het IMG dat lopende hoger beroepen worden ingetrokken (9 maart 2023), <https://www.schadedoormijnbouw.nl/nieuws/img-trekt-lopemde-hoger-beroepen-in,-roept-vragen-op,-even-als-zijn-idee-dat-in-voorkomende-gevallen-in-plaats-van-hoger-beroep-de-weg-van-een-prejudiciële-procedure-kan-worden-gevolgd.-Het-omgekeerde-ligt-meer-voor-de-hand,-zo-heb-ik-betoogd.-Zie-mijn-De-Tijdelijke-wet-Groningen-en-de-duale-mogelijkheid-van-prejudiciële-vragen>, O&A 2020/63, p. 158-163.

<sup>80</sup> Kamerbrieven van 26 september 2022, 33 529, nr. 1076, 24 november 2022, 33 529, nr. 1084, en 30 januari 2023, 33 529, nr. 1117. Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/03/29/samenstelling-van-de-commissie-verschillen>

<sup>81</sup> Zeker niet in vergelijking met de Wet hersteloperatie toeslagen, die zich kenmerkt door overjuridificatie.



Met de kwalificatie van deze maatregelen als fundamentele verbeteringen, kan worden ingestemd. Echter, het is natuurlijk eerst zien en dan geloven. Het uitvoeren van plannen is immers veel moeilijker dan het maken van plannen: het doenvermogen van de overheid is beperkt (zie par. 3). Bovendien blijft de materie weerbarstig en heeft de overheid dat uitvoeren niet helemaal zelf in de hand. Er zijn bijvoorbeeld veel bouwvakkers, bouwmaterialen en wisselwoningen nodig en die moeten er op het juiste moment zijn. Ook is het nog de vraag hoe het verder gaat met de afwikkeling van schades boven de 40.000 euro (denk bijvoorbeeld aan de problematiek van de lekkende mestkelders, maar ook aan kostbaar herstel van schade door zettingen en verzakkingen). De kans bestaat dat door onenigheid over oorzakelijk verband en de kostenrekening rechtszaken onvermijdelijk zijn. Het lijkt erop dat met de vereenvoudigde afwikkeling van schades tot en met de 40.000 euro en andere maatregelen, zoals het betrachten van terughoudendheid aan de kant van de overheid met het voeren van juridische procedures, op de schadeafhandeling 3.0. wordt overgestapt. Voor de schades boven de 40.000 euro is dat nog de vraag. Het kan dan niet worden uitgesloten dat men bij zulke zaken, waarbij niet alleen grotere bedragen op het spel staan maar die bovendien veelal complex zijn, blijft steken in de schadeafhandeling 2.0.

Nadat over, de door het kabinet geformuleerde maatregelen, definitief is beslist, moeten de implicaties van deze keuzes juridisch worden vormgegeven. Dan gaat het om de vraag welke organisatie welke taken en bevoegdheden krijgt, welke normen gelden en welke procedures van toepassing zijn. Voor wat betreft de organisaties zal er niet zoveel veranderen, behalve de invoering van één loket ter ondersteuning van het IMG, de NCG en het Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN), de uitvoeringsinstantie voor subsidieverstrekking

voor de waardevermeerdering, de verduurzaming en de verbetering). Minder duidelijk zijn de juridische implicaties van de vereenvoudigde schadeafhandeling. In hoeverre zit deze schadeafhandeling formeel nog steeds volledig in het spoor van het aansprakelijkheidsrecht? Wat is de impact van een ruim gebruik van bevoegdheids- en vaststellingsovereenkomsten (VSO) (maatwerk versus gelijke behandeling) zoals we dat al bij de regelingen zoals de VES en met name bij de versterking kennen (waar de afkorting VSO al lijkt te zijn ingeburgerd)?

Voor een aantal maatregelen, met name verduurzamingsstimulering (Maatregel 29) en woningverbetering (Maatregel 30),<sup>82</sup> is duidelijk dat het om subsidiëring gaat. Andere maatregelen lijken in de sleutel van de schadeafhandeling te blijven, zij het voor het merendeel van de gevallen met loslaten van het vraagstuk van het oorzakelijk verband. Dit betekent dat niet volledig wordt overgestapt naar schadeafhandeling 3.0. Een deel van het civiele recht blijft van betekenis. Dat is akkoord. Ten eerste is de aanspraak op schadevergoeding - oorspronkelijk op grond van het Burgerlijk Wetboek - sterker dan die op subsidie.<sup>83</sup>

Ten tweede moeten, waar de overheid in veel gevallen als gevolg van onduidelijkheid over de feiten grote moeite heeft met het bepalen van waar burgers (en hun bedrijven) werkelijk recht op hebben, onzekerheden over de feitenvaststelling (het oorzakelijk verband) zoveel mogelijk worden gepasseerd. In samenhang daarmee, dienen de beoordelingscriteria constant te blijven. Het gevolg is, in overeenstemming met schadeafhandeling 3.0, een verruimde aansprakelijkheid en aanvullend beleid zoals deze voor een relevant deel in de kabinetsreactie *Nij begun. Op weg naar erkenning, herstel en perspectief* tot uiting komen. Let wel: op papier. Nu nog de uitvoering van alle goede voornemens...

<sup>82</sup> Kabinetsreactie, p. 20, 21 en 22.

<sup>83</sup> Alleen al daarom zijn schadevergoeding en subsidiëring niet uitwisselbaar.

## II

# VERSCHEURD VERTROUWEN

**EEN ANALYSE VAN PRINCIPES VAN  
VERTROUWENWEKKEND SCHADEBELEID  
IN DE GRONINGSE SCHADEAFHANDELING**

*Dr. Georgina Kuipers*

## I

## INLEIDING

**R**uim tien jaar na de aardbeving bij Huizinge loopt de afhandeling van de diverse schadeclaims naar aanleiding van de door gaswinning veroorzaakte bevingen in Groningen nog steeds. Zij draait zelfs op volle toeren, als wordt gekeken naar het aantal claims voor vergoeding van fysieke schade, waardedaling en immateriële schade, alsmede de vele gebouwen die onderdeel vormen van de versterkingsoperatie en de termijn van 2030 waarin het Nationaal Programma Groningen (NPG) wil komen tot een veerkrachtiger, leefbaarder Groningen.

In de afgelopen tien jaren is veel gebeurd. Honderden bevingen hebben plaatsgevonden, ruim 267.000 schade meldingen werden gedaan,<sup>1</sup> honderden ambtenaren zijn aangesteld om het schadeproces te begeleiden, in tientallen Kamerdebatten werd gesproken over de ernst van de situatie en ook vonden tientallen demonstraties plaats van gefrustreerde, inmiddels veelal murw gestreden, Groningers. Dit alles was niet het vooruitzicht toen eind vijftiger jaren de grootste gasbubbel van Europa

werd ontdekt. De rijkdom en lusten voor Nederland werden langzaamaan vertaald in armoede en een last voor Groningen. En de vraag is wanneer alles ophoudt, want het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) geeft aan dat niet te voorspellen is wanneer de aardbevingen zullen ophouden, ook nu de gaswinning vroegtijdig wordt beëindigd.<sup>2</sup>

Gedurende die tien jaar werd de roep om herstel van vertrouwen steeds groter. Het eerste bestuursakkoord uit 2014 heette 'Vertrouwen op Herstel, Herstel van Vertrouwen'<sup>3</sup>, de minister-president sprak in 2018 van vertrouwen in de overheid dat 'min honderd'<sup>4</sup> had bereikt en de minister van Economische Zaken en Klimaat (EZK) betitelde dat jaar als 'Nederlands overheidsfalen van on-Nederlandse proporties'<sup>5</sup>. Ook de parlementaire enquêtecommissie concludeert in 2023 dat er veel zal moeten gebeuren om vertrouwen te herstellen.<sup>6</sup> De vraag die in dit essay centraal staat, is: wat is er nodig voor vertrouwenwekkend schadebeleid voor de afhandeling van materiële schade in Groningen?

<sup>1</sup> *Groningers boven gas. Rapport parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen*, Den Haag: Tweede Kamer 2023, p. 32.

<sup>2</sup> 'Advies SodM over gaswinning 2020-2021: Sluit cluster Bierum, door lage gaswinning nog beperkte invloed op bevingen', *Staatstoezicht op de Mijnen* 19 juni 2020.

<sup>3</sup> Bestuursakkoord 'Vertrouwen op Herstel en Herstel van Vertrouwen', bijlage bij *Kamerstukken II* 2013/14, 33529, nr. 28.

<sup>4</sup> Rutte: 'Zolang het nodig is, is er geld voor Groningen', *RTV Noord* 4 april 2018.

<sup>5</sup> 'Minister Wiebes: 'Dit is Nederlands overheidsfalen van on-Nederlandse proporties'', *RTV Noord* 22 november 2017.

<sup>6</sup> *Groningers boven gas. Rapport parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen*, Den Haag: Tweede Kamer 2023, p. 8, 20.

# I.I

## WAAROM VERTROUWEN WEKKEN?

Waarom zou de overheid in Groningen moeten streven naar schadebeleid dat vertrouwen wekt? Uit bredere sociaal-wetenschappelijke literatuur weten we dat een zekere mate van vertrouwen in de overheid belangrijk is voor het goed functioneren van de democratische rechtsstaat. Vertrouwen in politieke instituties betekent dat burgers meer betrokken zijn bij de democratie.<sup>7</sup> Ook betekent meer vertrouwen in de overheid dat wetten en regels worden nageleefd: men is meer geneigd om naar autoriteiten te luisteren, waardoor belastingen worden betaald, aangifte wordt gedaan bij de politie, of een rechterlijke uitspraak wordt opgevolgd.<sup>8</sup> Tegelijkertijd spreek ik van een zekere mate van vertrouwen in de overheid: het gaat niet om blind maar gezond vertrouwen. Opletende burgers houden in een democratische rechtsstaat hun instituties en diens ambtsdragers scherp, want enige scepsis en controle voorkomt al te eenzijdige en ongebreidelde machtsuitoefening van overheidswege.<sup>9</sup>

Hoewel de overheid natuurlijk uit verschillende actoren en niveaus is opgemaakt, hanteer ik in dit essay het begrip ‘overheid’ omdat diens verschillende verschijningsvormen – politieke instituties, schade-loketten, ambtenaren – in de hoofden van burgers gelinkt zijn.<sup>10</sup> In mijn onderzoek richtte ik mij op ‘de overheid die schade faciliteert en derhalve (schade-) beleid maakt’ opgemaakt uit deze verschillende niveaus, omdat het vertrouwen van gedupeerden op elk van deze lagen betrekking kan hebben.

Volgens een groot aantal Groningse bestuurders worden ‘de Groningse levensaders ... langzaam afgeknepen’<sup>11</sup>. Juist het vertrouwen van Groningers in de nationale overheid is door de manier waarop is omgegaan met de aardbevingschade verder verslechterd, constateerden de bestuurders in een vooruitblik op de resultaten van de parlementaire enquête.<sup>12</sup> Gedupeerde Groningers verwachten ook nog maar weinig van die enquête.<sup>13</sup> Hoe heeft het schadebeleid bijgedragen aan het vertrouwensverlies in Groningen?

<sup>7</sup> É. Bélanger, ‘Political trust and voting behaviour’, in: *Handbook on Political Trust*, S. Zmerli & T.W.G. van der Meer (red.), Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2017, p. 242-255.

<sup>8</sup> T.R. Tyler, *Why do people obey the law?* New Haven: Yale University Press 1990; J.W. van Deth, ‘Compliance, trust and norms of citizenship’, in: *Handbook on Political Trust*, S. Zmerli & T.W.G. van der Meer (red.), Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2017, p. 212-227.

<sup>9</sup> M.E. Warren, ‘Democratic theory and trust’, in: *Democracy and Trust*, M.E. Warren (red.), Cambridge: Cambridge University Press 1999, p. 310-345; T.W.G. van der Meer, *Niet de kiezer is gek*, Houten: Spectrum 2017.

<sup>10</sup> M. Hooghe, ‘Why There Is Basically Only One Form of Political Trust’, *The British Journal of Politics and International Relations* 2011, vol. 13, p. 269-275.

<sup>11</sup> J.W. Remkes e.a., ‘Johan Remkes: ‘De Groningse levensaders worden langzaam afgeknepen’, *Financieel Dagblad* 7 februari 2023.

<sup>12</sup> Dit essay is geschreven voor de verschijning van het enquêterapport, gezien de focus van de literatuurstudie op de periode tot en met 2022. Enkele details zijn na publicatie van het rapport geverifieerd.

<sup>13</sup> M.L.A. Dücker e.a., *De psychosociale impact van de gaswinningsproblematiek op bewoners in 2021 en 2022, Eindrapport Gronings Perspectief fase 3*, Groningen: Gronings Perspectief: 2023, p. 83, 99-100.

## I.II GRONINGS SCHADEBELEID

De voorgelegde vraag in dit essay gaat over schadebeleid. In de Groningse casus wordt door de overheid onderscheid gemaakt tussen schadeafhandeling en versterking. Binnen ieder van deze domeinen is meer dan voldoende gebeurd om er een lang essay aan te wijden, om recht te doen aan de chronologie en complexiteit van de casus.

In dit essay focus ik mij daarom op de afhandeling van meldingen van fysieke of constructieve schade. Ik bespreek niet de ontwikkelingen in de versterkingsoperatie, hoewel die, en de daaraan verbonden lange tijdsduur en verbroken beloftes, een groot effect op

het vertrouwen van Groningers heeft gehad. Eveneens ga ik niet in op de vergoeding van waardedaling van gebouwen, de compensatie voor immateriële schade, of de leefbaarheidsmaatregelen van voor en na de komst van het Nationaal Programma Groningen (NPG).

Ik beschrijf het schadebeleid gericht op afhandeling van fysieke schade door de bril van zes principes van vertrouwenwekkend schadebeleid, zoals ik in paragraaf 2 uiteen zal zetten. Voorafgaand is het goed om een tweetal complicerende factoren te benoemen, dat de vertrouwensrelatie tussen burger en overheid verder onder druk zet.

# I.III

## COMPLICERENDE FACTOREN: DE STAAT BEPAALT HET NIVEAU VAN DE GASWINNING, DE RELATIE MET DE NAM EN HET AANSPRAKELIJKHEIDSRECHT

Een van de oorzaken voor het verlies van vertrouwen in de overheid in Groningen lijkt de verstrengeling van belangen tussen de overheid en de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM) (en daarmee Shell en ExxonMobil, aandeelhouders van de NAM) te zijn. De Staat is via het zogenaamde ‘gasgebouw’<sup>14</sup> op allerlei manieren betrokken bij de gaswinning: productie, transport en afzet. De minister van EZ(K) bepaalt in welke mate de bodemschatten worden benut, door in te stemmen met een door NAM opgesteld winningsplan. Bovendien speelt Energie Beheer Nederland (EBN), een 100%-staatsdeelneming, een centrale rol in de gaswinning. Samen met de NAM vormt EBN de Maatschap Groningen, die door de Hoge Raad is aangemerkt als mede-exploitant en medeaansprakelijk voor de schade.<sup>15</sup> De afspraken tussen de NAM en EBN en de opzet van de Maatschap Groningen, ‘de Overeenkomst van Samenwerking’, was jarenlang vertrouwelijk en dit voedde wantrouwen over de belangen van de Staat.

In totaal heeft de Staat sinds het begin van de winning ruim 363 miljard euro aan aardgasbaten uit Groningen ontvangen.<sup>16</sup> De instemming van de minister met de gaswinningsbesluiten creëerde veel scepsis onder Groningers over de mate waarin de financiële belangen van de Staat werden gewogen ten opzichte van hun (veiligheids-)belangen. Belangenorganisaties en Groningers spraken jaren over ‘gas terug!’.<sup>17</sup> Met name de recordhoeveelheid gas - ruim 52 miljard kubieke meter - die in 2013, het jaar na de beving bij Huizinge, werd gewonnen, zette kwaad bloed. De oud-inspecteur-generaal der Mijnen noemde dat besluit achteraf ‘meedogenloos’.<sup>18</sup> Volgens betrokken politici betrof dit geen besluit, maar vormde het onderdeel van lopend beleid op basis van een eerder ingediend winningsplan.<sup>19</sup> Feit is dat de minister de mogelijkheid had gehad om in te grijpen omwille van de veiligheid en dat het niet nemen van een besluit daarmee de veiligheid van Groningers onvoldoende beschermde, zo beaamden de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State<sup>20</sup> en de rechtbank Noord-Nederland.<sup>21</sup>

<sup>14</sup> Zie verder: *Aardbevingsrisico's in Groningen. Onderzoek naar de rol van veiligheid van burgers in de besluitvorming over de gaswinning (1959-2014)*, Den Haag: Onderzoeksraad voor Veiligheid 2015.

<sup>15</sup> HR 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1278; omdat sprake is van een stille maatschap, verklaarde de rechtbank procedures jegens de Maatschap Groningen niet-ontvankelijk: Rb. Noord-Nederland 5 oktober 2016, ECLI:NL:RBNNE:2016:4402, m.nt. Warendorf, *M&R* 2017/21.

<sup>16</sup> *Groningers boven gas. Rapport parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen*, Den Haag: Tweede Kamer 2023, p. 33.

<sup>17</sup> ‘Woedende Groningers tegen Rutte: gas terug!’, *NOS* 7 maart 2017.

<sup>18</sup> H. Ekker, ‘Vorige kabinet nam meedogenloos besluit over gas’, *NOS* 1 februari 2018.

<sup>19</sup> *Handelingen II* 2013/14, nr. 50, item 7, p. 25; ‘Rutte: ‘We hebben niet stiekem de gaswinning nog even verhoogd’, *RTV Noord* 2 februari 2018; ‘Asscher noemt uitspraken Jan de Jong (SodM) ‘onzin’’, *NPO Radio 1* 2 februari 2018.

<sup>20</sup> ABRvS 18 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3578.

<sup>21</sup> Rb. Noord-Nederland 1 maart 2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:715.

In een reeks uitspraken van de hoogste bestuursrechter, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, werd vastgesteld dat de Staat de veiligheidsbelangen van de Groningers onvoldoende had meegewogen, ofwel onvoldoende had gemotiveerd waarom de minister tot zijn beslissing was gekomen.<sup>22</sup> In 2018 besloot het kabinet de Groningse gaskraan nog sneller dicht te draaien dan in het regeerakkoord was vastgelegd.<sup>23</sup> Beoogd werd om de gaswinning per 2022 te stoppen.<sup>24</sup> Maar aangezien de bestuursrechter voorafgaand aan deze beslissing meermaals had vastgesteld dat het niveau van de gaswinning onvoldoende werd gemotiveerd door de minister, zagen Groningers bevestiging van hun vrees dat economische belangen belangrijker waren dan hun veiligheid. Door de geopolitieke ontwikkelingen werd in 2022 besloten om de gaswinning op de zogenoemde ‘waakvlam’ te houden en nog niet definitief te sluiten, hoewel het kabinet herhaalde dat sluiting van het gasveld het doel is en blijft, en dat zij hun belofte aan Groningen wilde nakomen.<sup>25</sup> In enquêteonderzoek werd na de aankondiging dat de gaswinning vervroegd zou worden afgebouwd een (tijdelijke) stijging in het vertrouwen in de (overheids-) instanties geobserveerd,<sup>26</sup> dus kan - zeker als beloftes worden opgevolgd - het dichtdraaien van de gaskraan mogelijk helpen het vertrouwen van de Groningers in de overheid te herstellen.

Een andere complicerende factor in de schadeafhandeling en de pogingen tot herstel van vertrouwen is het effect van het aansprakelijkheidsrecht op het handelen van de Staat en van de NAM. De NAM stelt slechts de juridisch verplichte kosten, voortkomend uit veiligheidsvereisten, te willen en moeten vergoeden. Het is echter ingewikkeld om vast te stellen wat deze ver-

plichting inhoudt, gezien dit allerlei, voortdurend in ontwikkeling zijnde, technische en juridische kennis vereist. De financiële afrekening ‘achter de schermen’ in het gasgebouw verloopt moeizaam. De Staat en de NAM zijn in arbitrage. De NAM is van mening dat de kostenraming van de overheid te hoog is en maatregelen worden genomen vanuit andere belangen dan veiligheid in technisch-juridische termen, waardoor de kosten hen redelijkerwijs niet zouden moeten worden doorberekend.<sup>27</sup>

Mede door deze houding van de NAM, maar ook vanwege vrees voor bredere precedentwerking, alsmede de wens van de Staat om de belastingbetaler niet onnodig veel geld te kosten, heeft ook de publiekrechtelijke instantie Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG) te maken met de kaders van het aansprakelijkheidsrecht. Strikt genomen wordt alles daarbuiten immers niet door de NAM aan de Staat ‘aan de achterkant’ vergoed, wat betekent dat belastinggeld moet worden ingezet. Het IMG zoekt op sommige vlakken de grenzen van zijn bevoegdheden en juridische kader op, maar houdt zich op andere gebieden vrij strak aan de kaders van het aansprakelijkheidsrecht, dat niet altijd geënt is op vertrouwen wekken bij de tegenpartij.<sup>28</sup>

Hoewel de Groningse casus, gezien de zojuist genoemde factoren, uniek is, kunnen hopelijk bredere lessen worden getrokken uit de diverse zaken die zijn misgelopen in Groningen en worden beschreven in dit essay. De overheid houdt zich immers inmiddels onder meer bezig met compensatie van de kinderopvangtoeslagenaffaire, de fraudesignaleringsvoorziening en de uitkoop van boeren in de stikstofcrisis.

<sup>22</sup> ABRvS 18 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3578; ABRvS 15 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3156; ABRvS 3 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2217.

<sup>23</sup> *Kamerstukken II* 2017/18, 33529, nr. 457.

<sup>24</sup> *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 678.

<sup>25</sup> ‘Gaskraan Groningen op waakvlam’, *Rijksoverheid* 26 september 2022.

<sup>26</sup> K.E. Stroebe e.a., *De sociale impact van gaswinning in Groningen, Stand van zaken, metingen juni & september 2019*, Groningen: Gronings Perspectief 16 december 2019, p. 33.

<sup>27</sup> ‘Reactie op kamerbrief NAM-op-afstand’, 31 maart 2021, *NAM* 31 maart 2021; *Kamerstukken II* 2021/22, 33529, nr. 1026.

<sup>28</sup> D. Boot e.a., *Evaluatie Tijdelijke wet Groningen*, Utrecht: AnderssonElffersFelix/Universiteit Utrecht 2022; E. Gerdes, J. Gunnink & M. van Neerbos, *Onderzoek schadeafhandeling Groningen, Welke verbeteringen zijn mogelijk om beter aan de verwachtingen van bewoners te voldoen?* Rotterdam: Rebel 2023.

## II

# PRINCIPES VAN VERTROUWENWEKKEND SCHADEBELEID

In mijn promotieonderzoek<sup>29</sup> heb ik op basis van diverse literatuur in kaart gebracht welke principes en handvatten de overheid kan raadplegen als zij vertrouwenwekkend schadebeleid wil instellen en uitvoeren. Daarbij heb ik mij in het bijzonder gericht op die gevallen waar de overheid bijgedragen heeft aan het ontstaan van de schade ('door de overheid gefaciliteerde schade'). Mijn analyse gaat daarom voorbij het juridisch verplichte en kijkt naar de vraag waar gedupeerden blijkens onderzoek behoefte aan hebben: wat kan de overheid doen om haar schadebeleid (meer) vertrouwenwekkend te laten zijn?

## Het schadebeleid door de bril van zes principes

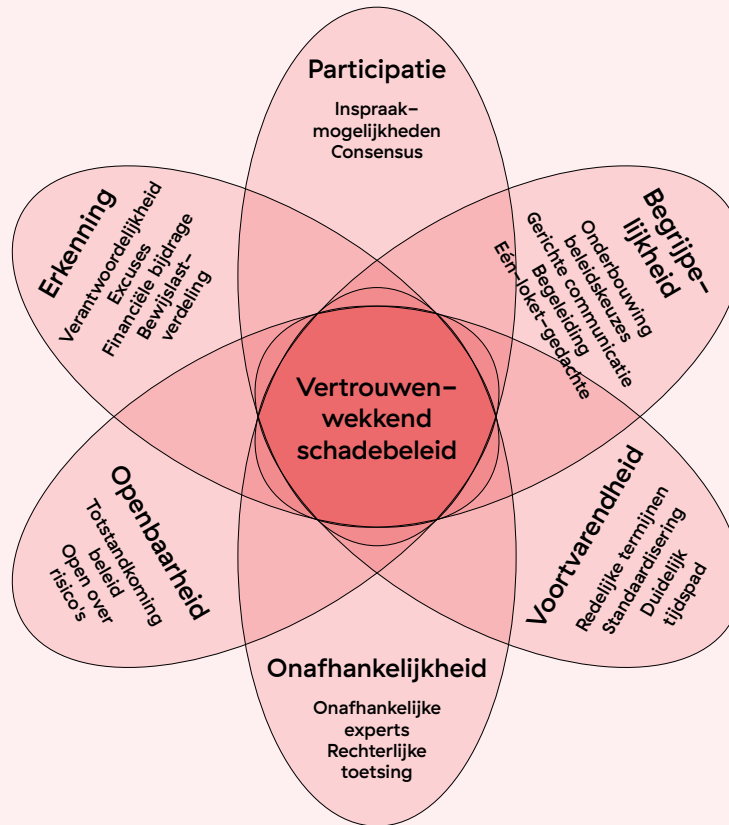
Kort gezegd hebben gedupeerden na, door de overheid gefaciliteerde schade, behoefte aan erkenning (worden gedupeerden gezien?), participatie (worden gedupeerden gehoord?), begripelijkheid (kunnen

gedupeerden het beleid volgen?), openbaarheid (is voor gedupeerden inzichtelijk hoe beleid tot stand komt?), onafhankelijkheid (kunnen gedupeerden terecht bij een onpartijdige beslisser?) en voortvarendheid (worden gedupeerden snel geholpen?). Deze zes principes worden concreet gemaakt via onderliggende instrumenten. Zo kan erkenning worden geboden door een uiting van verantwoordelijkheid voor schadebeleid, excuses, een financiële vergoeding en gewijzigde bewijslastverdeling.

De Groningse ontwikkelingen rond de schadeafhandeling zijn dusdanig ingewikkeld en langdradig, dat ik in dit essay geen volledig recht kan doen aan het hele verhaal. Daarom heb ik ervoor gekozen om deze principes van vertrouwenwekkend schadebeleid als richting aan te houden. Ik ga niet op ieder punt even uitgebreid in, omdat naar mijn mening sommige onderdelen relevanter zijn voor de beoordeling van de vertrouwenwekkendheid van het Groningse schadebeleid. Met name het gebrek aan erkenning en verantwoordelijkheid, de complexiteit en ondoorzichtigheid van het schadebeleid en het gebrek aan tempo en realiteitszin op dat vlak zijn, wat mij betreft, aan te wijzen als oorzaken voor het gebrek aan vertrouwen in de Groningse schadeaanpak. Tegelijkertijd zijn er pogingen gedaan om het beleid meer vertrouwenwekkend te maken, vooral op het gebied van (meer) erkenning bieden en (meer) onafhankelijke schadeafhandeling mogelijk maken.

<sup>29</sup> G.M. Kuipers, *Beschadigd vertrouwen. Vertrouwenwekkend schadebeleid na door de overheid gefaciliteerde schade*, Deventer: Wolters Kluwer 2021.





Figuur 1. Zes principes en onderliggende beleidsinstrumenten van vertrouwenwekkend schadebeleid

## II.I ERKENNING

Als een breuk in een relatie is opgetreden, kan vertrouwen, door erkenning van deze breuk, beginnen te herstellen.<sup>30</sup> Gedupeerden van door de overheid gefaciliteerde schade, zoals Groningers die de gevolgen

van de Groningse gaswinning ervaren, zaten immers niet te wachten op de schade. Zij verwachtten een overheid die hen beschermt en onheil voorkomt, niet één die toestond dat schade zou ontstaan. Deze schade heeft

<sup>30</sup> R.M.E. Huver, K.A.P.C. van Wees, A.J. Akkermans & N.A. Elbers, *Slachtoffers en aansprakelijkheid. Een onderzoek naar behoeften, verwachtingen en ervaringen van slachtoffers en hun naasten met betrekking tot het civiele aansprakelijkheid. Deel I, Terreinverkenning*, Den Haag: WODC 2007.

effect op diverse aspecten van hun leven. Mensen in aardbevingsgebieden blijken meer, voornamelijk stress-gerelateerde, gezondheidsklachten te hebben. Zij rapporteren hoofd- en buikpijn, concentratieproblemen, angst en/of depressie. Bovendien kunnen mentale klachten ontwikkelen tot fysieke problemen.<sup>31</sup> De gerapporteerde klachten zijn over de jaren toegenomen. Hoe meer aardbevingen, hoe meer schade, hoe meer schadeproces, hoe meer angst en stress en bijbehorende gezondheidsklachten. Een groot aantal Groningers maakt zich veel zorgen over de aardbevingen en voelt zich machteloos.<sup>32</sup>

Ook kinderen ervaren veel last van de bevingen en de schadeafhandeling.<sup>33</sup>

Het principe van erkenning kan via vier instrumenten worden nagestreefd. De overheid kan een duidelijke rol spelen in de vorming en uitvoering van het schadebeleid en zo verantwoordelijkheid nemen, zij kan excuses maken voor het ontstane leed, een financiële bijdrage leveren en de bewijslastverdeling wijzigen waardoor het voor gedupeerden eenvoudiger wordt om schadevergoeding te ontvangen.

## Verantwoordelijkheid voor schadebeleid

De normaliter binnen het recht gehanteerde verantwoordelijkheidsverdeling is ogenschijnlijk helder. Iedereen is verantwoordelijk voor haar of zijn eigen schade. Bij de realisatie van veel overheidsprojecten, zo ook de gaswinning in Groningen, is een private partij betrokken die de (directe) aansprakelijkheid draagt. Dat betekent dat die partij het aangewezen adres is voor schadeafhandeling, schadeclaims en schadebeleid. Burgers blijken echter van hun overheid te verwachten dat zij als initiator en facilitator van dergelijke projecten verantwoordelijkheid neemt als schade ontstaat.<sup>34</sup> Als de overheid ondanks deze reguliere verdeling een (begeleidende) rol besluit te spelen in het (regelen van het) schadebeleid, kan dit worden opgevat als erkenning van verantwoordelijkheid.

besloot de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) de rol van de overheid in de gaswinning te analyseren. Het rapport uit 2015 was kritisch: de (veiligheids-)belangen van Groningers waren onvoldoende meegewogen. De OvV riep de overheid en de NAM op te erkennen dat zij onzorgvuldig hadden gehandeld.<sup>35</sup> Deze erkenning kwam slechts gedeeltelijk en na aandringen. Waar de NAM en overheid eerst aangaven het veiligheidsrisico wel te hebben meegewogen, maakten zij ook excuses.<sup>36</sup> Toen de OvV in 2017 bekeek hoe zijn aanbevelingen waren opgevolgd, noteerde hij desondanks een procedurele, bureaucratische en gefragmenteerde schadeafhandeling.<sup>37</sup> De betrokkenheid van de Rijksoverheid bij de schadeafhandeling bleef grotendeels achterwege. Hoewel een bestuurlijk akkoord werd gesloten en de minister allerlei onderzoeken uitzette,<sup>38</sup> bleef de verantwoordelijkheid voor de afhandeling van de fysieke

Naar aanleiding van de aardbeving bij Huizinge in 2012

<sup>31</sup> T.T. Postmes e.a., *Gevolgen van bodembeweging voor Groningers; ervaren veiligheid, gezondheid, en toekomstperspectief*, Groningen: Gronings Perspectief 2018.

<sup>32</sup> K.E. Stroebe e.a., *De sociale impact van gaswinning in Groningen, Stand van zaken, metingen juni & september 2019*, Groningen: Gronings Perspectief 16 december 2019.

<sup>33</sup> *Vaste grond gezocht, Kinderen en jongeren in het aardbevingsgebied*, Den Haag: De Kinderombudsman 18 oktober 2017; Tweede Kamer, *Verslag van een Openbaar Verhoor*, 14 oktober 2022.

<sup>34</sup> S.G. Grimmelikhuijsen & E. Knies, 'Validating a scale for citizen trust in government organizations', *International Review of Administrative Sciences* 2017, vol. 83(3), p. 583-601.

<sup>35</sup> *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2015, p. 9.

<sup>36</sup> G. Schotman, 'Reactie NAM op OvV-rapport', 21 april 2015, p. 3; *Kamerstukken II* 2014/15, 33529, nr. 143, p. 2; 'Minister Kamp betuigt spijt aan Groningers: 'Veiligheid stond niet voorop'', *RTV Noord* 2 maart 2015.

<sup>37</sup> *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2017, p. 20.

<sup>38</sup> *Kamerstukken II* 2012/13, 33529, nr. 1

schade en waardevermindering bij de NAM, die hiervoor protocollen en regelingen optuigde.

Er kwam tussen 2012 en 2017 steeds meer kritiek op de wijze waarop de NAM omging met de schade, veelal vanuit het oogpunt dat de slager hier zijn eigen vlees keurde. In de afhandeling van fysieke schade vormden vooral zogenaamde C-schades ('niet-aardbeving gerelateerd') en het buitengebied (te ver weg om aardbevingsschade te ervaren) een doorn in het oog voor veel Groningers. Door later technisch onderzoek bleek dat ook buiten de eerder aangehouden contouren schade kon optreden en lichtere bevingen tevens schade konden veroorzaken.<sup>39</sup> Hiernaast waren gedupeerden erg ontevreden over de 'ervaren willekeur'<sup>40</sup> waardoor een buur soms onder een ander schaderegime bleek te vallen.

Nadat de overheid op 31 maart 2017 had aangegeven een wijziging in de schadeafhandeling te willen bewerkstelligen waarbij de rol van de NAM werd beëindigd, resteerden nog de zogenaamde 'oude schadegevallen' van voor die datum. Hoewel de NAM verzocht was een ruimhartig aanbod te doen, benadrukte ze dat het aanbod tot herstel van die schade géén erkenning van de schade was.<sup>41</sup> Dat was zuur omdat één van de wél door de overheid geïnitieerde vormen van compensatie, de subsidieregeling voor waardevermeerdering, slechts werd toegekend als de NAM schade had erkend.

Meerdere onderzoeken onderstrepen de rol die het terughoudende overheidsbeleid heeft gespeeld in Groningen. De overheidsreactie en de vele betrokken instanties leken de situatie te hebben verergerd, een ramp in *slow motion*; er is een institutionele crisis ontstaan.<sup>42</sup> Het feit dat de

Rijksoverheid na vele oproepen daartoe in 2017 besloot om de regie op de afhandeling van fysieke schade over te nemen van de NAM, lijkt aan te tonen dat zij haar rol in de gaswinning erkende en dat een rol in de schadeafhandeling daarom ook op zijn plaats is.

Naast het Rijk zijn ook Groningse gemeenten en de provincie als overheid betrokken. Zij spelen voornamelijk een belangenvertegenwoordigende rol vanuit de regio, zoals bijvoorbeeld bleek uit de vier pijlers die zij voorstelden voor het publieke systeem van schadeafhandeling.<sup>43</sup> Zij genoten volgens een enquêteonderzoek iets meer vertrouwen van Groningers dan het Rijk, waarschijnlijk vanwege de betrokkenheid van de minister en de Staat bij het vaststellen van het niveau van de gaswinning. Het vertrouwen in gemeenten en provincie lag desondanks niet veel hoger.<sup>44</sup>

Van februari 2021 tot februari 2023 werkte de parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen aan een onderzoek naar de besluitvorming over de gaswinning, de schadeafhandeling en de versterking. Het feit dat vanuit de landelijke politiek op deze wijze aandacht is voor de gevolgen van de gaswinning, kan door Groningers worden ervaren als een vorm van erkenning. De burgemeester van de toenmalige gemeente Eemsmond hoopte reeds in 2016 op "Eindelijk antwoord op vragen die we hebben."<sup>45</sup> De vraag of de hoorzittingen en het uiteindelijke onderzoeksrapport tot verdere gevoelens van verantwoordelijkheid bij de (Rijks-)overheid en van erkenning bij Groningers zullen leiden, kan nog niet worden beantwoord. Wel lijken de verwachtingen van gedupeerde Groningers laag te liggen.<sup>46</sup>

<sup>39</sup> P.C. van Staalduinen, K.C. Terwel & J.G. Rots, *Onderzoek naar de oorzaken van bouwkundige schade in Groningen, Methodologie en case studies ter duiding van de oorzaken*, TU Delft 11 juli 2018.

<sup>40</sup> *Onderzoek naar de tevredenheid 2015; Wonen en leven met aardbevingen, Meningen, knelpunten en oplossingsrichtingen van burgers*, Groningen: CMO Stamm | Sociaal Planbureau Groningen 2016.

<sup>41</sup> *Kamerstukken II 2017/18*, 33529, nr. 350, p. 3.

<sup>42</sup> A.J. Schmidt, F.K. Boersma & P. Groenewegen, 'Management strategies in response to an institutional crisis: The case of earthquakes in the Netherlands', *Public Administration* 2018, afl. 96, p. 513-527.

<sup>43</sup> *Naar een nieuwe schadeafhandeling, Met draagvlak Gasberaad, Groninger Bodem Beweging en Regionale Bestuurders*, 23 mei 2017.

<sup>44</sup> Stroebe e.a. 2019, p. 16-18; Dückers e.a. 2023, p. 11, 47-51.

<sup>45</sup> B. Crezee, 'Onthullend boek laat kardinale vragen over 'Groningen' nog onbeantwoord', *Follow the Money* 18 mei 2016.

<sup>46</sup> M.L. Dückers e.a. 2023, 83, 99-100.

De verantwoordelijkheid werd ook duidelijk in het verminderen van het niveau van de gaswinning. Dit is geen schadeafhandeling, maar speelde wel een belangrijke rol in het vertrouwen dat Groningers hebben in de wijze waarop hun belangen in beleidskeuzes werden

meegewogen. Eenzelfde fenomeen lijkt zichtbaar in de instelling van een staatssecretaris voor Mijnbouw, vanaf begin 2022: meer erkenning en verantwoordelijkheid voor de gevolgen van de gaswinning in Groningen.

## Excuses

Ook excuses aanbieden kan onderdeel vormen van erkenning van het aangedane leed en de rol van de overheid in het ontstaan van dat leed.<sup>47</sup> Voor overtuigende excuses is het van belang dat schuld wordt bekend en beterschap wordt beloofd. De overheid is echter veelal terughoudend om excuses te maken, aangezien wordt gevreesd dat deze vorm van verantwoordelijkheid nemen ook kan resulteren in erkenning van aansprakelijkheid.<sup>48</sup>

In Groningen is meermaals excuses gemaakt namens de Rijksoverheid. Minister Kamp, van Economische Zaken (EZ), erkende in 2015 dat 'onvoldoende oog is geweest voor de veiligheid van de mensen.'<sup>49</sup> Na de aardbeving in Zeerijp begin 2018 betuigde premier Rutte: 'wij hebben diep spijt en maken excuses'<sup>50</sup>, omdat de overheid de veiligheid van Groningers onvoldoende had meegewogen. Medio 2019 herhaalde premier Rutte deze boodschap: hij bood driemaal zijn excuses aan namens

de regering.<sup>51</sup> De veiligheid had decennialang een te kleine rol gespeeld in de besluitvorming. De regering had tevens 'volstrekt onderschat welke enorme opgave hier voor ons lag'<sup>52</sup> na de aardbeving bij Huizinge en er was 'de afgelopen jaren te veel de nadruk . . . gelegd op de precisie van de juridische zekerheid'<sup>53</sup> ten koste van de snelheid van procedures.

De diverse excuses werden echter 'nauwelijks gehoord.'<sup>54</sup> Bovendien is het de vraag 'of excuses niet te vroeg komen. . . , of niet belangrijker is dat eerst een vlotte schadeafwikkeling door het IMG goed op gang komt en dat de versterkingsoperatie wordt afgerond.'<sup>55</sup> Voor erkenning zijn blijkbaar geen woorden, maar daden nodig. Zowel het proces als de uitkomst van de schadeafhandeling lijken nog onvoldoende vertrouwenwekkend om excuses te laten landen.

<sup>47</sup> A. Allan, 'Functional Apologies in Law', *Psychiatry, Psychology and Law* 2008, vol. 15, afl. 3, p. 369-381; J.E. Hulst, A.J. Akkermans & S. van Buschbach, *Excuses aan verkeersslachtoffers. Een onderzoek naar baten, effectiviteit en methode van het bevorderen door verzekeraars van het aanbieden van excuses aan verkeersslachtoffers*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2014.

<sup>48</sup> L.A.B.M. Wijntjens, *Als ik sorry zeg, beken ik dan schuld? Over het aanbieden van excuses in de civiele procedure en de medische tuchtprocedure* (diss. Tilburg), Den Haag: Boom juridisch 2020.

<sup>49</sup> 'Minister Kamp betuigt spijt aan Groningers: 'Veiligheid stond niet voorop'', *RTV Noord* 2 maart 2015.

<sup>50</sup> 'Rutte: Groningen, het spijt ons diep', *Dagblad van het Noorden* 15 januari 2018.

<sup>51</sup> *Handelingen II* 2018/19, nr. 88, item 21.

<sup>52</sup> *Handelingen II* 2018/19, nr. 88, item 21, p. 14.

<sup>53</sup> *Handelingen II* 2018/19, nr. 88, item 21, p. 14.

<sup>54</sup> A.J. Verheij, M.A. Loth & W.H. van Boom, 'Iets van erkenning', *Vergoeding van immateriële schade in Groningen*, 2 december 2019, p. 21.

<sup>55</sup> Verheij, Loth & Van Boom 2019, p. 22.

## Financiële bijdrage

Een concretere actie om erkenning te bieden, is de verstrekking van een financiële bijdrage of tegemoetkoming. Een schadevergoeding van overheidswege kan worden ervaren als erkenning, ook namens de bredere maatschappij.<sup>56</sup> Daarbij merk ik meteen op dat geld zelden genoeg is om leed te compenseren en vertrouwen te verbeteren. Sommige gedupeerden hebben andere behoeften. Als de bedoelingen van de betalende partij als onzuiver worden beoordeeld, kunnen gedupeerden het gevoel krijgen ‘afgekocht’ te worden.<sup>57</sup> Daarnaast ligt het precieze bedrag waarmee gedupeerden worden gecompenseerd gevoelig. Mensen willen niet zonder goede verklaring te veel of te weinig krijgen, of nog belangrijker: meer of minder dan vergelijkbare groepen. De rechtvaardiging voor de compensatie is een belangrijk punt, ook voor vertrouwensherstel. Schade moet in principe door de schadeveroorzaker worden vergoed.<sup>58</sup> Bij een private schadeveroorzaker zoals de NAM betekent dit, zoals hierboven uiteengezet, dat de overheid schadeclaims aanvankelijk doorverwijst naar de exploitant. Hoewel er overheidsgeld naar de regio ging, gebeurde dit onder noemers als ‘verduurzaming’ en ‘regievoering’.

Na verloop van tijd begon de overheid in te zien dat ook zij een verantwoordelijkheid had voor de schadeafhandeling. Door de introductie van de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen (TCMG) en

later het IMG, worden vergoedingen verstrekt door de overheid, die later en achter de schermen worden verhaald op de NAM. Door de jaren heen werd zo ruimhartiger vergoed: de TCMG kende, in tegenstelling tot de schadeafhandeling door de NAM, ook een vaste overlastvergoeding toe.<sup>59</sup> Ook biedt het IMG sinds medio 2021 de keuze voor een vaste vergoeding voor relatief eenvoudige schades van 5.000 euro.<sup>60</sup>

Achter de schermen verrekent het Rijk de kosten van de schadeafhandeling met de NAM. Over die verrekening is ruzie ontstaan. Begin 2022 heeft de NAM een arbitragezaak aangespannen.<sup>61</sup> Aangenomen mag worden dat ook discussie over de inmiddels vastgestelde aansprakelijkheid van staatsdeelneming EBN als mede-exploitant<sup>62</sup> een rol speelt in deze onderhandelingen. De uiteindelijke verdeling van de kosten is dus nog ongewis. Daaraan kan worden toegevoegd dat de proces- en uitvoeringskosten volgens de Algemene Rekenkamer disproportioneel zijn, omdat er precies moet worden vastgesteld hoeveel schadeherstel kost.<sup>63</sup> Als de juridische basis voor een verhaal ontbreekt, zoals de bijdrage van ruim 15 miljoen euro aan de Stuwmeerregeling van de TCMG,<sup>64</sup> wordt dit betaald door de Staat. En uiteindelijk zijn veel kosten reeds indirect door de Staat gedragen. Voor de NAM zijn uitgekeerde schadevergoedingen kosten, dus is haar winst en daarover betaalde winstbelasting lager.<sup>65</sup>

<sup>56</sup> J.D.W.E. Mulder, *Compensation. The victim's perspective* (diss. Tilburg), Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2013.

<sup>57</sup> P.T.M. Desmet, *In Money We Trust? Trust Repair and the Psychology of Financial Compensations* (diss. Erasmus Universiteit Rotterdam), 2011.

<sup>58</sup> J.E. van de Bunt, *Het rampenfonds* (diss. Leiden), 2016.

<sup>59</sup> Besluit mijnbouwschade Groningen, Stcrt. 2018, 6398; ‘Vergoeding voor overlast ‘lang wachten’, *Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen* 26 april 2019.

<sup>60</sup> ‘IMG grijpt in bij schadeafhandeling: keuze voor €5.000’, *Instituut Mijnbouwschade Groningen* 17 mei 2021.

<sup>61</sup> *Kamerstukken II 2020/21*, 33529, nr. 866; C. Grol, ‘Arbitragezaak toont permanente spagaat van de NAM in Groningendossier’, *Financieel Dagblad* 8 februari 2022.

<sup>62</sup> HR 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1278.

<sup>63</sup> *Verantwoordingsonderzoek Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (XIII), Rapport bij het Jaarverslag 2020*, Den Haag: Algemene Rekenkamer 2021, p. 65-66.

<sup>64</sup> *Kamerstukken II 2020/21*, 33529, nr. 842.

<sup>65</sup> *Handelingen II 2014/15* nr. 58, item 20, p. 35.

Tot 2018 droeg de Staat zo'n 64% van de kosten en sinds het nieuwe Akkoord op Hoofdlijnen in dat jaar draagt de Staat ongeveer 73% van de kosten.<sup>66</sup> Bovendien ontvangt het Rijk door de jaren heen veel minder gasbaten door de verminderde gaswinning.<sup>67</sup> Het is opmerkelijk dat de Staat zelden aandacht besteedt aan de financiële bijdrage die zij aan het schadebeleid levert. Hoewel dit voor gevoelens van erkenning zou kunnen zorgen, lijkt de overheid precedentwerking en het uitgangspunt 'de veroorzaker betaalt'<sup>68</sup> te laten prevaleren. Tegelijkertijd is inmiddels duidelijk dat de Staat 363 miljard euro aan de Groningse gaswinning heeft verdiend.<sup>69</sup>

Gezien de flinke winst die de Staat aan Groningen te danken heeft, is het niet vreemd te verwachten dat zij ook een significante financiële bijdrage levert aan de schadeafhandeling. De focus op precieze vaststelling en de mogelijkheid tot verhaal op de NAM, lijkt de (snelheid van de) voortgang van het schadeafhandelingsproces - waarover later meer - echter voortdurend te belemmeren. Zelfs via het bewandelen van de financiële weg van schadeafhandeling wekt de overheid zo weinig gevoelens van erkenning, en daarmee vertrouwen.

## Bewijslastverdeling

Als vierde instrument om gedupeerden erkenning te bieden kan de overheid eisen voor schadevaststelling, zoals over causaliteit, toerekenbaarheid of voorzienbaarheid, burgervriendelijk opstellen.<sup>70</sup> De bewijslast, het startpunt van een schadeprocedure, kan (gedeeltelijk) van de schouders van gedupeerden worden gehaald. Zij worden dan niet gevraagd allerlei aspecten rond hun schade aannemelijk te maken of te bewijzen. Dat heeft naast erkenning als voordeel dat schadebeleid laagdrempeliger en begrijpelijker wordt voor burgers.

Onder Groningers bestond zoals gezegd veel ontevredenheid over de wijze waarop de NAM omging met het causaliteitsvraagstuk en de hieraan verbonden erkenning van fysieke schade. Het Centrum Veilig Wonen (CVW), dat in opdracht van de NAM de schade afhandelde,

merkte veel schades aan als niet, of slechts beperkt, aardbevingsgerelateerd, waardoor geen of minder vergoeding werd uitgekeerd.<sup>71</sup> Daarnaast was er veel discussie over contourenkaarten, waarbuiten geen schade werd vergoed. De vraag of in de 'buitengebieden' schade kon ontstaan, werd door onderzoekers verschillend beantwoord.<sup>72</sup>

In 2015 werd, ondanks ontrading van de minister, een amendement aangenomen dat verzocht omgekeerde bewijslast voor mijnbouwactiviteiten in het Burgerlijk Wetboek op te nemen.<sup>73</sup> Omdat de Afdeling advisering van de Raad van State afbakening adviseerde, diende de minister begin 2016 een wetsvoorstel in waarin slechts voor fysieke schade aan gebouwen rond het Groningenveld werd aangenomen dat deze het gevolg

<sup>66</sup> *Kamerstukken II* 2017/18, 33529, nr. 499; Verantwoordingsonderzoek EZK 2021, p. 65.

<sup>67</sup> *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 678.

<sup>68</sup> Zie bijvoorbeeld de toelichting van de Tijdelijke wet Groningen in *Kamerstukken II* 2018/19, 35250, nr. 3.

<sup>69</sup> *Groningers boven gas* 2023, p. 33.

<sup>70</sup> H. Bosdriesz & Y.E. Schuurmans, 'Feitenvaststelling en belangenbehartiging bij de compensatie van slachtoffers van geweld. Een studie naar het bewijsrecht als rechtspolitiek middel', in: T. Barkhuysen, W. den Ouden & M.K.G. Tjepkema (red.), *Coulant Compenseren? Over overheidsaansprakelijkheid en rechtspolitiek*, Deventer: Kluwer 2012.

<sup>71</sup> *Maatschappelijke Effecten Inventarisatie van aardbevingen in Noordoost Groningen, Inventarisatie*, Groningen: Royal HaskoningDHV 11 februari 2016, p. 14.

<sup>72</sup> *Kamerstukken II* 2016/17, 33529, nr. 330; Van Staalduinen, Terwel & Rots 2018.

<sup>73</sup> *Kamerstukken II* 2015/16, 34390, nr. 3.

## Ondanks pogingen van de overheid, beperkte verbetering van de relatie met Groningers

was van gaswinning. De minister en de Raad van State stelden dat afwijken van ‘wie stelt, bewijst’ in Groningen redelijk was, gezien ‘de omvang van het aantal schadegevallen en de gelijksoortigheid ervan . . . tevens de zwakkere procespositie van de eisende partij’.<sup>74</sup> Het wetsvoorstel trad per 2017 in werking.<sup>75</sup> Vanaf dat moment werd bij fysieke schade aan gebouwen die ‘naar haar aard redelijkerwijs’ ten gevolge van de bodembewegingen door de gaswinning werd veroorzaakt, vermoed dat deze schade het gevolg was van de gaswinning. Wel is het mogelijk om het bewijsvermoeden te ‘ontzenuwen’, als een evident, aantoonbare en uitsluitend andere oorzaak kan worden aangewezen.

De TCMG vroeg aan een deskundigenpanel advies en concrete handvatten voor de toepassing van het bewijsvermoeden.<sup>76</sup> Sinds het advies heeft het IMG op basis van nieuwe onderzoeken en inzichten wijzigingen aangebracht in zijn toepassing, onder meer door het bewijsvermoeden op een kleiner geografisch gebied toe te passen.<sup>77</sup> De Groninger Bodem Beweging (GBB) en het Groninger Gasberaad zijn kritisch over deze ontwikkeling en ook Tweede Kamerleden uiten zorgen over de bewijzen die Groningers in sommige gevallen worden gevraagd te leveren.<sup>78</sup>

Eind 2022 werd een amendement aangenomen waardoor weer een groter gebied zou moeten worden aangehouden.<sup>79</sup> In ieder geval kan, door zogenoemde ‘diepe bodemdaling’, buiten het effectgebied ook schade optreden aan funderingen. Het IMG onderzoekt of dit ook binnen het effectgebied voorkomt<sup>80</sup> en pleit voor meer mandaat en budget voor funderingswerkzaamheden.<sup>81</sup> Dit soort vragen over wat ‘duurzaam herstel’ precies behelst, blijft bestaan en houdt de vraag over erkenning en bewijslast actueel. Verzakkingen en schade aan funderingen kunnen immers betekenen dat schade blijft terugkomen en er vragen rijzen over structurele integriteit, die de versterkingsopgave kunnen raken. De versterking wordt echter door een andere instantie uitgevoerd (zie verder ‘Één-loket-gedachte’).

Het ingewikkelde van de omkering van de bewijslast en de introductie van het bewijsvermoeden, is dat de relatie met erkenning precair is. Wie je immers wél erkent, bepaalt ook wie je níet erkent. Ook bij de toepassing van het bewijsvermoeden is een buitengebied gecreëerd, namelijk zowel burgers die buiten de geografische beperking van de wetswijziging vallen,

<sup>74</sup> *Kamerstukken II* 2015/16, 34390, nr. 3, p. 2.

<sup>75</sup> Wet bewijsvermoeden gaswinning Groningen, Stb. 2016, 553.

<sup>76</sup> *Beantwoording vragen Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen*, Panel van deskundigen: 22 januari 2019.

<sup>77</sup> *Kamerstukken II* 2020/21, 33529, nr. 869.

<sup>78</sup> ‘GBB doet oproep aan het IMG: blijf het wettelijke bewijsvermoeden consequent toepassen’, *Groninger Bodem Beweging* 14 mei 2021; ‘Welke problemen gaat IMG oplossen?’ *Groninger Gasberaad* 16 mei 2021; *Kamerstukken II* 2018/19, 33529, nr. 657.

<sup>79</sup> *Kamerstukken II* 2022/23, 36904, nr. 18.

<sup>80</sup> ‘Diepe bodemdaling’, *Instituut Mijnbouwschade Groningen* 2022.

<sup>81</sup> M. Drent & T. Braakman, ‘Schadeloket gaat huizen versterken om herhaalschade te voorkomen: ‘Biedt hoop’, *RTV Noord* 24 januari 2023.

als degenen wiens schade in de werkwijze van het IMG (kunnen) worden ‘ontzenuwd’. Het IMG ziet het als zijn plicht om in de uitvoering juridisch prudent om te gaan met schademeldingen, en het bewijsvermoeden dus niet in alle gevallen toe te passen, maar te weerleggen (ontzenuwen) als een andere shadeoorzaak volgens experts aannemelijk lijkt, zowel om verhaal van de schade op de NAM te faciliteren als om meer algemene precedentwerking te voorkomen. De positionering van het IMG betekent bovendien dat het IMG de tegenpartij is in bezwaar- en beroepsprocedures, als het schadeclaims (deels) afwijst. Dat kan de relaties tussen Groningers en het IMG onder druk zetten,<sup>82</sup> terwijl begin 2020 werd geconcludeerd dat het vertrouwen in de afhandeling van schadeclaims door het IMG juist begon te herstellen.<sup>83</sup>

Zo bezien is de last die de Groningers ervaren, zowel naar aanleiding van de aardbevingen als naar aanleiding van de complexe en tijdrovende shadeafhandeling en versterkingsoperatie, lange tijd onvoldoende erkend geweest. De pogingen die de overheid heeft genomen om via een actiever rol in het shadebeleid, het aanbieden van excuses, het verstrekken van meer ruimhartige vergoedingen en het introduceren van het bewijsvermoeden, deze erkenning te bieden, lijken slechts in beperkte zin de gewenste effecten op het verbeteren van de relatie tussen Groningers en de overheid te hebben bereikt.

## II.II PARTICIPATIE

Het tweede principe is gericht op participatie van gedupeerden. Mensen betrekken bij een proces kan ervoor zorgen dat zij meer vertrouwen hebben in zowel de procedure als de uitkomst.<sup>84</sup> Bovendien kunnen via participatie persoonlijke relaties tussen burgers en (uitvoerende) overheidsinstanties ontstaan, waardoor meer begrip voor de positie voor de ander wordt gecreëerd.<sup>85</sup> Uit onderzoeken blijkt dat het van groot belang is dat

burgers de ervaring hebben dat daadwerkelijk naar hen wordt geluisterd, dus dat de overheid uitlegt en onderbouwt hoe zij de inspraak gebruikt.<sup>86</sup> Burgerparticipatie of inspraak kan een onderdeel vormen van ervaren procedurele rechtvaardigheid. De overheid kan inspraakmogelijkheden bieden rondom het shadebeleid, of kan zelfs met burgers consensus pogen te bereiken en zo het beleid ook deels door de burgers laten vormgeven.

<sup>82</sup> Boot e.a. 2022.

<sup>83</sup> T.T. Postmes e.a., *Door shade wijzer: Het proces van schademeldingen en haar geschiedenis*, Groningen: Gronings Perspectief 28 april 2020.

<sup>84</sup> H.A.M. Grootelaar, J.E. Hulst, L., & K. van den Bos, ‘Ervaren procedurele rechtvaardigheid’, in: D. de Groot & H. Steenberghe (red.), *De mondelinge behandeling in civiele zaken*, p. 85-137. Den Haag: Boom Juridisch 2019, p. 94-95.

<sup>85</sup> G.R. Teisman, J.A. De Bruijn & J. Edelenbos, ‘Conclusies’ in *Meervoudig ruimtegebrek en het management van meerstemmige processen*, J.A. De Bruijn, G.R. Teisman, J. Edelenbos & W.W. Veeneman (red.), Utrecht: Lemma 2004.

<sup>86</sup> M. Grimes, ‘Procedural fairness and political trust’, in: *Handbook on Political Trust*, S. Zmerli & T.W.G. van der Meer (red.), Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2017; S. Akerboom, *Between Public Participation and Energy Transition: The Case of Wind Farms* (diss. Amsterdam), 2018.



## Inspraakmogelijkheden

Mensen ervaren een procedure als meer rechtvaardig als zij het gevoel hebben dat zij invloed kunnen uitoefenen op de procedure en hun verhaal kunnen vertellen.<sup>87</sup> Daarbij is het moment en de wijze waarop burgers kunnen bijdragen en de mate waarin zij zich serieus genomen voelen doorgaans belangrijker dan de uitkomst van de belangenafweging.<sup>88</sup>

De inspraakmogelijkheden van de omgeving bij de schademaatregelen rond de gaswinning in Groningen waren lange tijd beperkt. In meerdere bewonersonderzoeken gaven Groningers aan dat zij meer inspraak wilden in de opstelling van de schaderegelingen, die vooral eenzijdig door de NAM werden vastgesteld.<sup>89</sup>

Bij de opstelling van de nieuwe schadeprocedure onder publieke regie kwam de regio met vier pijlers waaraan in het nieuwe publiekrechtelijke schadebeleid moest worden voldaan, waaronder meer participatiemogelijkheden.<sup>90</sup> De TCMG en het IMG besteden sindsdien inderdaad meer aandacht aan de inspraak van Groningers dan de NAM destijds deed. Zo werd een inspraakmogelijkheid gecreëerd bij het aanwijzen van de schadeskundige en konden aanvragers reageren op het adviesrapport.<sup>91</sup> Overigens zou bij participatie ook kunnen worden gedacht aan andere partijen dan burgers. Ook de stem van uitvoerders en professionals of bovenindividuele (dorps)belangen zouden kunnen worden meegewogen om het proces meer vertrouwenwekkend te maken.<sup>92</sup>

## Consensus

Een verdergaand participatie-instrument is het streven naar consensus of meebeslissen over de uitkomst. Dit verloopt het beste via een samenwerking of netwerk tussen burgers en overheid, bijvoorbeeld met een onafhankelijke voorzitter, waarbij vooraf duidelijk is wat de overheid als hiërarchische machtspartij zal doen met de inbreng van anderen.<sup>93</sup> Via zo'n proces kunnen partijen begrip voor elkaars uitgangspunten en afwegingen en een gedeelde basis van informatie ontwikkelen.<sup>94</sup>

Hoewel de inspraakmogelijkheden in Groningen door de jaren heen leken toe te nemen, behelsden zij geen verplichting tot consensus. Meest in de buurt van het zoeken naar consensus kwam de in 2014 ingestelde Dialoogtafel. De bedoeling was dat aan deze tafel 'breed gedragen adviezen' werden opgesteld en het een 'verplichtend instrument'<sup>95</sup> werd. Medio 2015 concludeerden onderzoekers dat de Dialoogtafel een aantal successen had behaald, vooral op het terrein van leefbaarheid

<sup>87</sup> Grootelaar, Hulst & Van den Bos 2019, p. 94-95.

<sup>88</sup> Grimes 2017; Akerboom 2018.

<sup>89</sup> *Wonen en leven met aardbevingen 2016; Groninger Panel over het nieuwe schadeprotocol*, Groningen: Sociaal Planbureau Groningen | CMO STAMM juni 2017.

<sup>90</sup> *Naar een nieuwe schadeafhandeling, Met draagvlak Gasberaad*, Groninger Bodem Beweging en Regionale Bestuurders, 23 mei 2017.

<sup>91</sup> 'Onze opdracht', *Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen* 2020.

<sup>92</sup> N. Busscher e.a., *Perspectief van bewoners in de versterking*, Groningen: Kennisplatform Leefbaar en Kansrijk Groningen 2021.

<sup>93</sup> J. Edelenbos & R. Monnikhof, *Lokale interactieve beleidsvorming*, Utrecht: Lemma 2001, p. 242.

<sup>94</sup> De Bruijn, Ten Heuvelhof & In 't Veld 1998, p. 12-20.

<sup>95</sup> *Eindadvies 'Vertrouwen in een duurzame toekomst. Een stevig perspectief voor Noord-Oost Groningen'*, Groningen: Commissie Duurzame Toekomst Noord-Oost Groningen 2013, p. 45.

en waardevermeerdering, maar dat betrokkenen niet tevreden waren over de rol van de Dialoogtafel en dat een echte 'dialoog' niet tot stand kwam.<sup>96</sup> De Dialoogtafel werd opgeheven. Critici, zoals oud-voorzitter Jacques Wallage, stelden dat EZ en de NAM niet tot een gelijk speelveld wilden komen.<sup>97</sup> Rijk en regio vielen terug in hun hiërarchisch patroon en zagen elkaar niet als gelijke gesprekspartners. Ook in een latere maatschappelijke stuurgroep, waar belangenorganisaties als de GBB en het Groninger Gasberaad (een bundeling van een aantal maatschappelijke organisaties aan de Dialoogtafel) de Nationaal Coördinator Groningen (NCG) adviseerden, was volgens het Groninger Gasberaad eerder sprake van 'achteraf informeren en uitleggen'<sup>98</sup> dan daadwerkelijke participatie.

Uit het functioneren van de Groningse Dialoogtafel kan worden opgemaakt dat het voor de overheid moeilijk kan zijn om beslisbevoegdheden op te geven en uit de hiërarchische relatie te stappen. De vraag is of de overheid, als zij vertrouwen wil herstellen, in dergelijke

gevallen goed doet aan het instellen van een dialoog- of consensustafel. De verwachtingen die hiermee worden gewekt zijn mogelijk contraproductief. Uiteindelijk moeten belangen worden afgewogen en een beslissing genomen. De overheid zal de rol van 'knopendoorhakker' dan op zich moeten nemen. Het lijkt dan een slecht idee om de hiërarchische verhoudingen te vertroebelen.

Tegelijkertijd is het aangaan van een dialoog met gedupeerde Groningers en het opnemen van meer participatiemogelijkheden in het schadeproces een verlangen gebleken waar het IMG meer aan tegemoet is gekomen dan de NAM. Zo bezien heeft de overheid zich door een meer actieve rol in de schadeafhandeling ingezet om beter naar de stem van Groningers te luisteren, in ieder geval meer dan gedurende de schadeafhandeling door de NAM. Het is echter niet helder of de huidige mogelijkheid tot participatie vertrouwenwekkend (genoeg) is: veel van het schadebeleid komt nog tot stand als gevolg van met name politieke en juridische afwegingen.

## II.III BEGRIJPelijkheid

Het derde vertrouwenwekkende principe is begrijpelijkheid. Zojuist vermeldde ik dat inspraak het beste lijkt te werken als de overheid helder is over de wijze waarop deze wordt verwerkt. De processen die de overheid inricht en de wijze waarop zij hierover communiceert moeten duidelijk en begrijpelijk zijn, zodat burgers weten waar zij aan toe zijn en wat van hen verwacht wordt. De overheid kan gezien haar schade-

faciliterende rol coulance betrachten om een gevoel van rechtvaardigheid te realiseren en de burger te ontzorgen.<sup>99</sup> Om gedupeerden een zo begrijpelijk en duidelijk mogelijk schadebeleid te bieden, kan de overheid haar beleidskeuzes onderbouwen, zo direct en gericht mogelijk met specifieke groepen gedupeerden communiceren, begeleiding bieden aan gedupeerden en een centraal schadeloket instellen.

<sup>96</sup> J.I. Stoker e.a., *Dialoogtafel: woorden én daden, Eindrapport van de tussentijdse evaluatie*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen 26 juni 2015.

<sup>97</sup> 'Dialoogtafel ten einde: verslag afscheid op 17 december', *Dialoogtafel Groningen* 21 december 2015.

<sup>98</sup> 'Secretaris Top van het Groninger Gasberaad vertrekt – Gasberaad beraadt zich op toekomst', *Groninger Gasberaad* 2 juli 2021.

<sup>99</sup> A.F.M. Brenninkmeijer, N. van der Bijl & Y.M. van der Vlugt, 'Schadevergoeding en excuses vanuit het perspectief van de behoorlijkheid; een schadeclaim als motie van wantrouwen' in: *Coulant compenseren? Over overheidsaansprakelijkheid en rechtspolitiek*, T. Barkhuysen, W. den Ouden & M.K.G. Tjepkema (red.), Deventer: Kluwer 2012, p. 98-99.

## Onderbouwing

Om vertrouwen te wekken dienen schadeprocedures begrijpelijk te zijn en op duidelijke wijze te worden gecommuniceerd en onderbouwd.<sup>100</sup> Het gaat om meer dan 'ik zal het u nogmaals uitleggen'. Keuzes en beleid moeten navolgbaar zijn.<sup>101</sup> Een overtuigende uitleg van hoe schade heeft kunnen ontstaan en waarom de overheid er via het gekozen schadebeleid op reageert, kan gedupeerden helpen om betekenis te geven aan de gebeurtenis en vertrouwen in leiderschap of instituties helpen herstellen.<sup>102</sup>

Over de vergoeding van fysieke schades was relatief veel onduidelijk. De Onafhankelijke Raadsman merkte op dat communicatie richting gedupeerden tekortschoot en niet duidelijk was waarom de NAM schade (niet) vergoedde. Hij constateerde een toenemend aantal 'inconsistenties':<sup>103</sup> 'verschil tussen de afzonderlijke schadebeoordelingen in één straat of buurt. In een rijtje woningen wordt dan bijvoorbeeld op nummer één 5000 euro aardbevingschade vastgesteld, op nummer twee

1000 euro en op nummer drie niets. Dergelijke verschillen zijn veelal nauwelijks uit te leggen aan burgers.'<sup>104</sup> Gedupeerden begrepen evenmin dat schadevergoeding voor fysieke schade en waardedaling alleen vergoed werd binnen een beperkt aantal gemeenten.<sup>105</sup> Ook andere instanties, zoals de Arbiters Bodembeweging, moesten afhankelijk van het moment van schademelding werken met drie verschillende reglementen, waardoor de vergoedingen tussen groepen burgers verschilden.<sup>106</sup>

De TCMG en het IMG zetten in op een meer begrijpelijke handelswijze en communiceren via een website met reactiemogelijkheid, sociale media en eigen nieuwsbrieven. Zij onderbouwden via deze kanalen tevens beleidskeuzes en de weg hiernaartoe, zoals de invulling van het bewijsvermoeden. Via deze aanpak lijken zij resultaat te boeken, hoewel Groningers bijvoorbeeld het gebrek aan samenhang tussen schadeafhandeling en versterking - het gevolg van Rijksbeleid - niet goed kunnen doorgronden.

<sup>100</sup> Grimes 2017; R.A. Boin, P. 't Hart, E.K. Stern & B.A. Sundelius, *The Politics of Crisis Management* (2e editie), Cambridge: Cambridge University Press 2017.

<sup>101</sup> D.A. Verburg, *Bestuursrechtspraak in balans, Bejegening, beslechting en bewijs* (diss. Utrecht), Den Haag: Boom juridisch 2019, p. 95.

<sup>102</sup> Boin e.a. 2017, p. 78-101.

<sup>103</sup> *Klachten over de afhandeling van aardbevingschade in Groningen, Jaarrapportage 2015*, Loppersum: Onafhankelijke Raadsman maart 2016, p. 16.

<sup>104</sup> *Klachten over de afhandeling van aardbevingschade in Groningen, Jaarrapportage 2015*, Loppersum: Onafhankelijke Raadsman maart 2016, p. 15.

<sup>105</sup> *Maatschappelijke Effecten Inventarisatie van aardbevingen in Noordoost Groningen*, Inventarisatie, Groningen: Royal HaskoningDHV 11 februari 2016, p. 21.

<sup>106</sup> *Eindrapportage afhandeling 'oude' schadegevallen*, NAM 6 september 2018, p. 3.

## Gerichte communicatie

De overheid kan schadeafhandeling ook begrijpelijker maken door gedupeerde burgers zo min mogelijk zelf te laten zoeken naar relevante informatie. Aan gedupeerden dient zo concreet en persoonlijk mogelijk te worden gecommuniceerd wat een brief en/of nieuwe ontwikkeling in het schadebeleid voor hén betekent,<sup>107</sup> zodat zij begrijpen wat de overheid van hen verwacht. De overheid kan, juist daar waar het gaat om ingewikkelde juridische vraagstukken, proberen begrijpelijke taal te hanteren en rekening te houden met het doen- en denkvermogen van gedupeerden.<sup>108</sup>

Zoals beschreven werd de onderbouwing en communicatie gedurende de afhandeling van fysieke schades door en namens de NAM bekritiseerd. Deze werd veelal beoordeeld als weinig sensitief en zelfs inhoudelijk incorrect.<sup>109</sup> De TCMG en het IMG proberen beter bereikbaar te zijn en gericht te communiceren. Zij zijn telefonisch bereikbaar, actief op sociale media en geven via de website updates over de vorderingen van de totstandkoming en uitvoering van de schaderegelingen, inclusief reactivemogelijkheid. Zij creëerden tevens een online inzichtelijke wachtrij naar aanleiding van kritiek van de Onafhankelijke Raadsman.<sup>110</sup> Via de online reactivemogelijkheden zoekt het IMG de dialoog met gedupeerden en geïnteresseerden op. Ook probeert het IMG op persoonlijke wijze mensen aan te sporen om schade te melden, bijvoorbeeld via aanbelaacties.<sup>111</sup>

Vertrouwenwekkende gerichte communicatie blijkt zo vaak samen te gaan met inspraakmogelijkheden: éénrichtingsverkeer wekt zelden vertrouwen. Daarbij moet worden opgemerkt dat schademelders zich veelal nog ‘met wantrouwen bejegend voelen’<sup>112</sup>, mede vanwege de opdracht aan het IMG om via de regels van het aansprakelijkheidsrecht te vergoeden.

Het blijft belangrijk om aandacht te hebben voor de inherente ingewikkeldheid van schadeafhandeling. Zorgvuldig vormgegeven juridische schadeprocedures zijn vanwege die zorgvuldigheid zelden begrijpelijk voor de gemiddelde burger. Het ligt dan binnen de verantwoordelijkheid van de overheid om besluiten, procedures en andere communicatie desondanks zo begrijpelijk mogelijk te brengen. Er kan bijvoorbeeld een meer leesbare en eenvoudiger toelichting worden bijgevoegd, en/of de teksten kunnen worden voorgelegd aan en gecontroleerd worden door een belangenbehartiger of tegenspraakorgaan. Zo kan worden meegedacht over de formulering. Daarbij moet worden opgemerkt dat niet elke boodschap positief moet of kan worden gebracht. Het is dan beter te streven naar begrijpelijkheid dan naar (directe) tevredenheid: valse verwachtingen wekken, zeker over tijd (zie par. 2.6) werkt weinig vertrouwenwekkend.

<sup>107</sup> D.L. Shapiro, E.H. Buttner & B. Barry, ‘Explanations: What factors enhance their perceived adequacy?’, *Organizational behavior and human decision processes* 1994, afl. 58, p. 346-368.

<sup>108</sup> M.A.P. Bovens & A.G. Keizer, *Doenvermogen: Van toets naar tools*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2020.

<sup>109</sup> *Onderzoek Communicatie rond afhandeling schade CVW/NAM/woningeigenaren*, AHA! Marktonderzoek en marketingadvies 2018, bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 33529, nr. 470.

<sup>110</sup> *Kamerstukken II 2018/19*, 33529, nr. 593, p. 4.

<sup>111</sup> *Jaarverslag 2022*, Groningen: Instituut Mijnbouwschade Groningen 2023, p. 29.

<sup>112</sup> *Groningers boven gas. Rapport parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen*, Den Haag: Tweede Kamer 2023, p. 66.

## Begeleiding

Een volgende stap is gedupeerden begeleiding bieden tijdens het proces van schadeafhandeling. Zeker gedupeerde burgers zijn veelal minder zelfredzaam, en minder goed in staat om hun weg door een (juridisch) ingewikkeld schadeproces te vinden.<sup>113</sup> Dit betekent dat de overheid kan inzetten op ontzorgen door formulieren vooraf in te vullen, ambtshalve besluiten te nemen,

psychologische ondersteuning bieden.<sup>115</sup>

De ervaringen met persoonlijke begeleiders in Groningen zijn zowel positief als negatief. Bewonersbegeleiders via het CVW werden in tevredenheidsonderzoeken goed beoordeeld,<sup>116</sup> maar de Onafhankelijke Raadsman ontving ook klachten.<sup>117</sup> In 2018 sprak een klager van 'ALWEER iemand erbij. . . . Inmiddels hebben we behoefte aan bouwvakkers in plaats van nog meer bewonersbegeleiders.'<sup>118</sup> Ook de TCMG en het IMG kennen zaakbegeleiders, die de aanvrager gedurende de procedure bijstaat en informatie verschaft. De meer persoonlijke communicatie werd goed beoordeeld.<sup>119</sup>

### Bewoners- begeleiders kunnen slechts aanvoelen als een pleister op een grote wond van onbegrijpelijkheid

voorschotten te verlenen of deskundigen aan te stellen om schadeclaims van burgers te ondersteunen.<sup>114</sup> Door de overheid georganiseerde zaakbegeleiders of case-managers kunnen steun bieden aan gedupeerden en hen door de procedure begeleiden en aanvullende sociale en

Naast de begeleiding via de organisaties die schadeafhandeling verzorgen, kent Groningen ook andere ondersteuners. Vanaf medio 2016 kunnen Groningers terecht bij Stut-en-Steun, een onafhankelijk steunpunt dat tot stand kwam op initiatief van GBB en het Groninger Gasberaad, en gefinancierd werd door EZK. Tevens is er de onafhankelijke welzijnsorganisatie Geestelijke Verzorging Aardbevingsgebied Groningen (GVA). In sommige gemeenten zijn gemeentelijke aardbevingscoaches aangesteld op budget van het Rijk voor sociale en emotionele ondersteuning. Deze coaches moesten Groningers helpen het overzicht te krijgen over de verschillende instanties en hen hierin begeleiden.<sup>120</sup> Een coach merkte desgevraagd op dat het lastig was die taak goed uit te voeren: 'er is wantrouwen. Wie ben jij? De zoveelste die mij moet helpen?'<sup>121</sup>

<sup>113</sup> Bovens & Keizer 2020.

<sup>114</sup> A.T. Marseille & G.J. Harryvan, 'Afwikkeling van schadegechillen over overheidshandelen in de praktijk', in: T. Barkhuysen, W. den Ouden & M.K.G. Tjepkema (red.), *Coulant Compenseren? Over overheidsaansprakelijkheid en rechtspolitiek*. Deventer: Kluwer 2012.

<sup>115</sup> Huver e.a. 2007, p. 87-88; V.C. Ammerlaan, *Na de ramp, De rol van de overheid bij de (schade-)afwikkeling van rampen vanuit een belangenperspectief van de slachtoffers* (diss. Tilburg), 2009, p. 71-72.

<sup>116</sup> *Brief CVW aan NCG 'Klachten in relatie tot schademeldingen'*, bijlage bij Kamerstukken II 2015/16, 33529, nr. 247.

<sup>117</sup> *Klachten over de afhandeling van aardbevingschade in Groningen, Jaarrapportage 2017*. Loppersum: Onafhankelijke Raadsman april 2018, p. 21.

<sup>118</sup> *Klachten over de afhandeling van aardbevingschade in Groningen, Jaarrapportage 2018*, Loppersum: Onafhankelijke Raadsman maart 2019, p. 27.

<sup>119</sup> *Jaarverslag 2019*, Groningen: Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen 2020, p. 20.

<sup>120</sup> *Kamerstukken II 2019/20*, 33529, nr. 722.

<sup>121</sup> 'De gemeentelijke aardbevingscoach hoort het verschil', *Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen* 15 januari 2020.

Hoewel individuele instanties dus zaakbegeleiders kennen, dienen gedupeerden door de vele betrokken instanties alsnog zelf overzicht te houden waardoor de mate van 'ontzorging' relatief wordt beperkt. Het is tekenend dat Groningers geestelijke ondersteuners, aard-

bevingscoaches en een adviespunt zoals Stut-en-Steun nodig hebben om overzicht te krijgen en een weg te vinden tussen de verschillende instanties. De begeleiders kunnen dan aanvoelen als slechts een pleister op een grotere wond van onbegrijpelijkheid.

## Eén-loket-gedachte

Een vierde stap om tot een begrijpelijk schadeproces te komen, is het inrichten van een centraal loket of instantie waar burgers met schadeclaims terecht kunnen.<sup>122</sup> De overheid kan ervoor kiezen om één regeling te laten normeren door een rechtsgebied. Een alternatief is om ingewikkelde juridische vragen over causaliteit of adres-sant 'achter de schermen' uit te zoeken. De situatie kan vanuit het perspectief van de burger zo laagdrempelig en duidelijk mogelijk worden ingericht.

In Groningen kan niet worden gesproken van de uitvoering van de 'één-loket-gedachte'. Er is eerder sprake van 'bestuurlijke spaghetti'<sup>123</sup> of een 'Gordiaanse gas-knoop'.<sup>124</sup> Hoewel het CVW werd opgericht voor zowel afhandeling van fysieke schade als de versterkings-opgave, konden 'schrijnende gevallen' terecht bij de Commissie Bijzondere Situaties<sup>125</sup> en kreeg de NCG een rol bij de afhandeling van complexe schades.<sup>126</sup> Daarnaast was er een NAM Bedrijvenloket en een Agro-Team van de NAM.<sup>127</sup>

De situatie werd overzichtelijker met de komst van de TCMG en het IMG. Ook ondernemers, monument-

eigenaren en agrariërs konden bij hen terecht.<sup>128</sup> Deze publiekrechtelijke instanties werden bevoegd om claims omtrent fysieke schade, waardedaling en immateriële schade af te handelen, hoewel dit separate aanvragen betreffen. Het IMG behandelt alle schadeclaims betreffende de gaswinning in Groningen en de gasopslag bij Norg. Bij het 'Landelijk loket mijnbouwschade', inmiddels Commissie Mijnbouwschade, kunnen Groningers niet terecht.<sup>129</sup>

Het gebrek aan regie vanuit de Rijksoverheid lijkt de vele loketten in het Groningse dossier te verklaren, waarbij ondertussen diverse partijen - Tweede Kamerleden, provincie, gemeenten, maatschappelijke organisaties, de NAM - pleitten voor bepaalde initiatieven, waardoor instanties als de Commissie Bijzondere Situaties, de Arbiters Bodembeweging, de Onafhankelijke Raadsman, Stut-en-Steun of het Steunpunt Bevingsschade tot stand kwamen. Lange tijd werd - in ieder geval door de overheid - geen doordacht overkoepelend plan getrokken. 'Dossier Groningen' was aan politieke en mediadruk onderhevig, waardoor initiatieven relatief snel werden aangepast of opgeheven.

<sup>122</sup> B.J. van Etekoven, 'Meer rechtseenheid in het naadeelcompensatierecht?' in: T. Barkhuysen, W. den Ouden & M.K.G. Tjepkema (red.), *Coulant Compenseren? Over overheidsaansprakelijkheid en rechtspolitiek*, Deventer: Kluwer 2012, p. 344-345.

<sup>123</sup> *Bestuurlijke spaghetti? Een onderzoek naar de wijze van klachtafhandeling door het Ministerie van Economische Zaken*, Den Haag: Nationale ombudsman 18 april 2016/035.

<sup>124</sup> *Klachten over de afhandeling van aardbevingsschade in Groningen, Haljaarrapportage 2017*, Loppersum: Onafhankelijke Raadsman september 2017, p. 2, 12.

<sup>125</sup> *Jaarverslag 2015*, Groningen: Commissie Bijzondere Situaties 2016, p. 15.

<sup>126</sup> 'NCG neemt bemiddeling complexe schades over van NAM en CVW', *Nationaal Coördinator Groningen* 2 september 2016.

<sup>127</sup> *Protocol Schadeafhandeling, Beschrijving van de afhandeling van schade aan gebouwen als gevolg van aardbevingen door gaswinning uit het Groningen-gasveld*, Assen: NAM 1 november 2016, p. 4.

<sup>128</sup> 'Nieuwe aanpak voor monument, agrariër en bedrijf', *Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen* 5 september 2019.

<sup>129</sup> *Kamerstukken II 22015/16*, 32849, nr. 79.

Blijvende ergernis rondom de ‘één-loket-gedachte’ is de als arbitrair ervaren scheiding tussen schadeafhandeling en versterking. Diverse instanties, belangenbehartigers en Groningers riep op om één loket te creëren.<sup>130</sup> Volgens de minister is sprake van verschillende taken tussen het IMG en de NCG, en is het onverstandig om grote (uitvoerings-)organisaties nu nog te fuseren.<sup>131</sup> Onderzoekers geven aan dat er lang sprake is geweest van ‘verkokering’<sup>132</sup> en frictie tussen de ‘systeemwereld’ en de ‘leefwereld’ van bewoners.<sup>133</sup> Inmiddels werken de NCG en het IMG wel samen op ‘impactvolle dossiers’<sup>134</sup> en poogt een Interventieteam Vastgelopen Situaties maatwerkoplossingen te bieden.<sup>135</sup>

Hoewel dit essay verder niet ingaat op de afhandeling van waardevermindering en immateriële schade, de versterkingsoperatie of leefbaarheidsmaatregelen, geef ik voor een beeld in Figuur 2 weer hoeveel organisaties anno 2022 als loket voor schadebeleid functioneren. Juist de complexiteit van dat totaalbeeld is voor de gemiddelde gedupeerde Groninger moeilijk te doorgronden. Er zou geen essay, laat staan promotieonderzoek, nodig moeten zijn om de diverse onderdelen en veranderingen in de Groningse schadeafhandeling te begrijpen. De ingewikkeldheid van het schadebeleid kan dan historisch, juridisch, of organisatiekundig worden verklaard; daar hebben Groningers, ruim tien jaar na de beving bij Huizinge, weinig boodschap aan.

## De ingewikkeldheid van het schadebeleid kan worden verklaard, maar daar hebben Groningers weinig boodschap aan

<sup>130</sup> Bovens & Keizer 2020.

<sup>131</sup> A.T. Marseille & G.J. Harryvan, ‘Afwikkeling van schadegeschillen over overheidshandelen in de praktijk’, in: T. Barkhuysen, W. den Ouden & M.K.G. Tjepkema (red.), *Coulant Compenseren? Over overheidsaansprakelijkheid en rechtspolitiek*, Deventer: Kluwer 2012.

<sup>132</sup> Huver e.a. 2007, p. 87-88; V.C. Ammerlaan, *Na de ramp, De rol van de overheid bij de (schade-)afwikkeling van rampen vanuit een belangenperspectief van de slachtoffers* (diss. Tilburg), 2009, p. 71-72.

<sup>133</sup> *Brief CVW aan NCG ‘Klachten in relatie tot schademeldingen’*, bijlage bij Kamerstukken II 2015/16, 33529, nr. 247.

<sup>134</sup> *Klachten over de afhandeling van aardbevingsschade in Groningen, Jaarrapportage 2017*, Loppersum: Onafhankelijke Raadsman april 2018, p. 21.

<sup>135</sup> *Klachten over de afhandeling van aardbevingsschade in Groningen, Jaarrapportage 2018*, Loppersum: Onafhankelijke Raadsman maart 2019, p. 27.



Figuur 2. Organisaties die anno 2022 als loket functioneren voor onderdelen van het schadebeleid rondom de gevolgen van de gaswinning in Groningen



## II.IV

# OPENBAARHEID

Als de overheid burgers inzicht wil verschaffen in de besluitvorming van het schadebeleid, zodat zij zien dat dit begrijpelijk en gemotiveerd plaatsvindt, is tevens het principe van openbaarheid benodigd. Wanneer burgers bestuurlijke besluitvormingsprocessen kunnen doorzien, weten zij beter wat zij kunnen verwachten en ervaren zij minder onzekerheid. Tegelijkertijd is de literatuur over de effecten van transparantie of ‘volledige’ openbaarheid op het vertrouwen in de overheid niet eenduidig. Als burgers

worden geconfronteerd met onverwacht of ongewenst overheidshandelen, zal het vertrouwen juist afnemen.<sup>136</sup> Met name signalen die suggereren dat een proces transparant verloopt en dat de overheid competent handelt, kunnen leiden tot een vertrouwenwekkende vorm van openbaarheid.<sup>137</sup> De overheid kan openbaarheid betrachten door open te zijn over de wijze van totstandkoming van het schadebeleid en door open over (verdere) risico’s te communiceren.

### Open over totstandkoming schadebeleid

De eerste uitwerking van het principe van openbaarheid gaat over de totstandkoming van schadebeleid. Door mensen mee te nemen in verschillende facetten van een probleem, kunnen zij beter begrijpen waarom wordt gekozen voor bepaald beleid.<sup>138</sup> Als de overheid niet de directe schadeveroorzaker is en een andere private partij betrokken is, is dit instrument des te belangrijker. Zo kunnen burgers zien wat de rol van de private schade-

veroorzaker is, en kan vrees voor te veel inmenging in het beleid worden getemperd.

Het gebrek aan transparantie was voor veel Groningers een doorn in het oog. Dat begon bij de onduidelijke verhoudingen tussen de NAM en het Rijk. Het (55 jaar lang) geheimhouden van de Overeenkomst van Samenwerking wakkerde wantrouwen aan.<sup>139</sup> De NAM hanteerde lange

<sup>136</sup> S.G. Grimmelikhuijsen, G. Porumbescu, B. Hong & T. Im ‘The Effect of Transparency on Trust in Government: A Cross-National Comparative Experiment’, *Public Administration Review* 2013, vol. 73(4), p. 575-586; Grimes 2017.

<sup>137</sup> J. de Fine Licht, D. Naurin, P. Esaiasson & M. Gilljam, ‘When does transparency generate legitimacy? Experimenting on a context-bound relationship’, *Governance* 2014, vol. 27, p. 111-134.

<sup>138</sup> G.W. Rijnja, ‘Dilemmalogica: leg het probleem op tafel’, *C* 2018, afl. 3, p. 12-14.

<sup>139</sup> M. Wind, ‘Hier zijn ze dan, die geheime stukken uit 1963 over de gaswinning in Groningen’, *Dagblad van het Noorden* 31 januari 2018; Kamerstukken II 2017/18, 33529, nr. 463.

## Het gebrek aan transparantie was voor veel Groningers een doorn in het oog

tijd een interne, niet openbare schadeprocedure. Pas in 2014 werd een eerste schadeprotocol voor de vergoeding van fysieke schade gepresenteerd.<sup>140</sup> Deze was niet uitputtend, waardoor gedupeerden van telefoongesprekken met de NAM afhankelijk waren.<sup>141</sup> Het CVW moest

blijven handelen volgens het NAM-protocol, werkte via een geheim contract met de NAM<sup>142</sup> en maakte winst via zijn werkzaamheden. Mede door deze factoren heerste onder burgers ontevredenheid en ophef over zijn werkwijze.

Met de komst van publieke regie over de schadeafhandeling werd er meer openbaar. De regio maakte zijn uitgangspunten in de onderhandelingen over een nieuw schadeprotocol beschikbaar en noemde transparante en navolgbare schaderapporten van groot belang.<sup>143</sup> Ook de minister stelde dat 'beoordeling van mogelijke mijnbouwschade zowel procedureel als inhoudelijk transparant'<sup>144</sup> moest zijn. De TCMG/het IMG zetten sterk in op de beoogde openheid en transparantie. Ze publiceren op hun site wekelijkse voortgangsberichten, ook kritische mediaberichten, en laten zien hoe regelingen en wijzigingen in de afhandeling tot stand komen en aan de hand van welke adviezen en inzichten.

De financiële afrekening van het publiekrechtelijke schadebeleid is echter niet openbaar. Om bedrijfs-economische redenen wordt deze tot op heden geheimgehouden. Tweede Kamerleden klaagden over inbreuk op hun budgetrecht;<sup>145</sup> de Rekenkamer gaf aan de uitgaven niet te kunnen controleren.<sup>146</sup> Begin 2022 begon de NAM een arbitragezaak tegen het Rijk.<sup>147</sup> Ook deze procedure speelt zich achter gesloten deuren af.

<sup>140</sup> *Protocol Schadeafhandeling, Beschrijving van de afhandeling van schade aan gebouwen als gevolg van aardbevingen door gaswinning uit Groningen-gasveld*, Assen: NAM augustus 2014.

<sup>141</sup> *Fundament voor herstel van vertrouwen. Rapportage over doorlichting protocol voor afhandeling van schade door aardgasbevingen*, Amersfoort: Lysias Advies B.V. 27 november 2014 p. 22-24.

<sup>142</sup> *Audit CVW, Een nulmeting*, Amstelveen: KPMG 29 september 2017, p. 25.

<sup>143</sup> *Naar een nieuwe schadeafhandeling* 2017, p. 5.

<sup>144</sup> *Kamerstukken II* 2018/19, 32849, nr. 137, p. 2.

<sup>145</sup> *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 705; *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 744.

<sup>146</sup> 'Onduidelijkheid over vergoeding aan NAM', *Algemene Rekenkamer* 20 mei 2020.

<sup>147</sup> Grol 8 februari 2022.

## Open over risico's

Een tweede instrument om het principe van openbaarheid na te streven is open zijn en actief informatie verstrekken over risico's rond de schadeoorzaak. Schade vestigt immers de aandacht op het bestaan van (blijvende) risico's. Als de schadeoorzaak blijft, nemen burgers verwachtingen over toekomstige schade mee in hun beoordeling van het schadebeleid. Minimalisering van de risico's heeft meestal een averechts effect. Onzekerheden of halve waarheden komen toch wel uit, zeker in situaties waar burgers en media de ontwikkelingen kritisch volgen.<sup>148</sup> Het lijkt verstandiger om als overheid open over risico's te communiceren en deze contextualiseren door onzekerheden en meningsverschillen te belichten.<sup>149</sup> Niet alle pech kan weg, dus is het aan te raden burgers juist te wijzen op risico's en gevaren en welke keuzes zij hier zelf in kunnen maken, zodat ze minder aangeslagen reageren.<sup>150</sup>

Voor de Onderzoeksraad voor Veiligheid was helder dat de overheid de veiligheid van Groningers jarenlang onvoldoende had meegewogen en bovendien te weinig had gedaan om grip te krijgen op aanwezige risico's.<sup>151</sup> De nadruk lag op een 'geruststellende boodschap'<sup>152</sup> over de intensiteit van de aardbevingen. In meerdere vervolgonderzoeken werd geconstateerd dat de overheid in een

dialogoog met burgers meer over onzekerheden diende te communiceren.<sup>153</sup> Pas na de aardbeving bij Westerveld in 2019 stelden Rijk en regio een zogenaamd 'Aardbevingsprotocol' op waarin werd vermeld hoe met Groningers moest worden gecommuniceerd na een aardbeving. Ook werden in het protocol trends in seismiteit beschreven.<sup>154</sup>

Gebrekkige en technocratische communicatie over risico's en onzekerheden speelt het sterkst in de versterkingsopgave.<sup>155</sup> Vanwege wantrouwen en onduidelijkheid over veiligheidsrisico's betekent berichtgeving over verminderde risico's in Groningen geen geruststelling, maar 'zorg dat daarmee de aandacht en urgentie voor de regio zal verminderen.'<sup>156</sup> Bovendien resteren veel onzekerheden over de aardbevingen. SodM stelt dat 'bevingen die nu plaatsvinden het resultaat zijn van zestig jaar gaswinning in Groningen en ook na het sluiten van het Groningen-gasveld enige tijd zullen doorgaan. Hoelang dit nog zal duren, weet niemand.'<sup>157</sup> Het kan 'nog enkele tientallen jaren'<sup>158</sup> duren voordat de drukvereffening in het gebied stopt. Hoewel er minder aardbevingen waren in 2022, vonden nog steeds relatief krachtige bevingen plaats, zoals die bij Wirdum in oktober.<sup>159</sup> Openbaarheid kan dus maar ten dele de onzekerheid wegnemen.

<sup>148</sup> M. van Eeten, L. Noordegraaf-Eelens, J. Ferket, M. Februari, 'Waarom burgers risico's accepteren en waarom politici dat niet zien', in: *Nieuwe perspectieven bij het omgaan met risico's en verantwoordelijkheden*, I. Helsloot & J. van Tol (red.), Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken 2012, p. 97.

<sup>149</sup> Boin e.a. 2017, p. 95.

<sup>150</sup> *Evenwichtskunst. Over de verdeling van verantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2011.

<sup>151</sup> *Aardbevingsrisico's in Groningen 2015*, p. 67.

<sup>152</sup> *Aardbevingsrisico's in Groningen 2015*, p. 60.

<sup>153</sup> *Aardbevingsrisico's in Groningen 2015*, p. 9; W. Derksen & M. Gebben, *Verslag Critical Review #2: Over de ontwikkeling, inhoud en toepassing van dreigings- en risicokaarten*, Groningen: Kennisplatform Leefbaar en Kansrijk Groningen maart 2018.

<sup>154</sup> *Kamerstukken II 2019/20*, 33529, nr. 737.

<sup>155</sup> Derksen & Gebben 2020; W. Derksen & M. Gebben, *Verslag van een laatste Critical Review: Kennis, aardbevingen en Groningen*, Groningen: Kennisplatform Leefbaar en Kansrijk Groningen mei 2021.

<sup>156</sup> *Maatschappelijke Effecten Inventarisatie 2016*, p. 17.

<sup>157</sup> 'Advies SodM over gaswinning 2020-2021: Sluit cluster Bierum, door lage gaswinning nog beperkte invloed op bevingen', *Staatstoezicht op de Mijnen* 19 juni 2020.

<sup>158</sup> 'Beoordeling SodM halfjaarrapportage seismiteit Groningen, overschrijding grenswaarde aardbevingsgebied Groningen & beving Garrelsweer', *Staatstoezicht op de Mijnen* 9 december 2021.

<sup>159</sup> 'Jaaroverzicht aardbevingen 2022', *KNMI*, 4 januari 2023.

## II.V

# ONAFHANKELIJKHEID

Het vijfde principe van vertrouwenwekkend schadebeleid is het nastreven van onafhankelijkheid in de schadeafhandeling. Als schade is ontstaan, is technische en juridische kennis nodig om feiten vast te stellen: hoe is de schade ontstaan (causaliteit), wat is de omvang van de schade en wat is een redelijke vergoeding voor die schade? Het inschakelen van onafhankelijke kennis kan bijdragen aan een gevoel van rechtvaardigheid bij

gedupeerden. De slager mag niet zijn eigen vlees keuren, dus kan de overheid onafhankelijke, onpartijdige en integer deskundigen inzetten.<sup>160</sup> Ook kan de overheid zich inzetten om in het schadebeleid toegankelijke rechtsbescherming te bieden, als het oordeel van een onafhankelijke geschilbeslechter nodig is om een uiteindelijke beslissing te nemen over schadevaststelling en een eventuele vergoeding.

### Onafhankelijke deskundigen

Gedupeerden kunnen door het inschakelen van onafhankelijke (technische en juridische) experts zien dat waarde wordt gehecht aan onafhankelijke schadeafhandeling. Als de overheid betrokken is geweest bij het (toelaten van het) ontstaan van de schade, zal deze overheid waarschijnlijk door gedupeerden niet worden gezien als een onafhankelijke instantie. Tegelijkertijd verwachten burgers dat de overheid verantwoordelijkheid neemt in het opstellen en uitvoeren van het schadebeleid. Dit levert een inherente spanning op, die door de overheid erkend en verholpen kan worden door zo veel mogelijk gebruik te maken van onafhankelijke deskundigen voor

feitenvaststelling maar ook schade- en compensatiebepaling.<sup>161</sup>

De schijn van partijdigheid en afhankelijkheid vormden een groot probleem in de afhandeling van de schade in Groningen. Door de verstengeling van publieke en private belangen werden zowel de NAM als het ministerie van EZ aangemerkt als slaggers die hun eigen vlees keurden.<sup>162</sup> Tijdens de schadeafhandeling door de NAM werd niet verwacht dat objectief naar schademeldingen werd gekeken: de NAM 'betaalt en bepaalt'<sup>163</sup>, taxateurs werden niet objectief of onafhankelijk gevonden.<sup>164</sup>

<sup>160</sup> J-W. van Prooijen, K. van den Bos, E.A. Lind & H.A.M. Wilke, 'How do people react to negative procedures? On the moderating role of authority's biased attitudes', *Journal of Experimental Psychology* 2006, afl. 42, p. 632-645; Grimmelikhuisen & Knies 2017.

<sup>161</sup> Van Prooijen e.a. 2006.

<sup>162</sup> N. Mouter, A. de Geest & N. Doorn, 'A value-based approach to energy controversies: Value-sensitive design applied to the Groningen gas controversy in the Netherlands', *Energy Policy* 2018, afl. 122, p. 639-648.

<sup>163</sup> *Advies inzake onderzoek 11 en gewijzigd winningsplan Groningen*, Den Haag: Technische commissie bodembeweging 17 december 2013, p. 5.

<sup>164</sup> *Afhandeling schadeclaims door aardbevingen als gevolg van gaswinning in Groningen*, Rapportage januari t/m augustus 2014, *Onafhankelijke Raadsman 1 september 2014*; *Klachten over de afhandeling van aardbevingschade in Groningen*, Jaarrapportage 2014, Loppersum: Onafhankelijke Raadsman februari 2015; *Fundament voor herstel van vertrouwen* 2014, p. 2; *Onderzoek naar de tevredenheid* 2015, p. 72; *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2015, p. 47.

Hoewel het CVW werd aangekondigd als zijnde ‘op enige afstand’<sup>165</sup> van de NAM, moest het CVW schade (streng) afhandelen via het schadeprotocol dat de NAM had opgesteld.<sup>166</sup> Er werd geconstateerd dat de NAM dicht op de afhandeling via het CVW zat en zich met de schadeafhandeling bemoeide.<sup>167</sup> (Te) veel schade erkennen leek niet de bedoeling.<sup>168</sup> Gedupeerden klaagden over de wijze waarop schade-experts zich gedroegen<sup>169</sup> en kozen voor uitbetaling in plaats van reparatie omdat zij eigen aannemers meer vertrouwden dan staf in dienst van de NAM/het CVW.<sup>170</sup> Er werd veel gebruikgemaakt van contra-expertise en die expertisebureaus schatten de schade flink anders in dan experts van het CVW. De rechtbank concludeerde dat de NAM schadebeoordelingen veelal baseerde op ‘aannames en veronderstellingen’<sup>171</sup> en deze onvoldoende onderbouwde.

Na de overgang naar publiekrechtelijke schadeafhandeling ontstonden gevoelens van ongelijkheid doordat ‘oude schadegevallen’ nog door de NAM moesten worden afgehandeld.<sup>172</sup> Tevens vroeg men zich af of de situatie zou worden verbeterd als het Rijk de regels mocht bepalen. Geënquêteerde Groningers stelden dat onafhankelijkheid en scheiding van belangen één van de belangrijkste uitgangspunten zou zijn van een publiek schadebeleid.<sup>173</sup> Aldus de minister van EZK: ‘De onafhankelijkheid van de [TCMG] is van groot belang

voor de geloofwaardigheid van het nieuwe stelsel en voor het vertrouwen van burgers in de schadeafhandeling’<sup>174</sup>. Commissieleden zijn onafhankelijk, kunnen geen instructies vragen of krijgen van de minister over individuele zaken, en stellen hun eigen werkwijze vast.<sup>175</sup> Op hun beurt leunen ook de TCMG/het IMG sterk op de inzet van onafhankelijke deskundigen, hoewel dat leidde tot vertraging in de afhandeling omdat ze onvoldoende deskundigen bleken te vinden.<sup>176</sup> Daarnaast is er discussie over de wijze waarop deze deskundigen het beoordelingskader van het IMG toepasten. De onafhankelijkheid van deskundigen kan er immers ook voor zorgen dat zij tegenstrijdige conclusies trekken over schade.<sup>177</sup>

Om de onafhankelijkheid van het IMG te bekrachtigen werd deze vormgegeven als zelfstandig bestuursorgaan (zbo).<sup>178</sup> De onafhankelijkheid van het IMG heeft echter ook als gevolg dat de Tweede Kamer en EZK weinig kunnen ‘bijsturen’. Voorstellen tot verandering van de schadeafhandeling, waaronder evaluatieonderzoeken of afwegingen over ruimhartigheid,<sup>179</sup> kunnen niet worden afgedwongen. Onafhankelijkheid van deskundigen kan al met al vertrouwenwekkend werken, maar ook dynamieken op gang brengen waardoor gedupeerden minder erkenning of voortvarendheid ervaren in de schadeafhandeling.

<sup>165</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33529, nr. 59.

<sup>166</sup> Klachten over de afhandeling van aardbevingschade in Groningen, Jaarrapportage 2016, Loppersum: Onafhankelijke Raadsman maart 2017, p. 30.

<sup>167</sup> Audit CVW 2017, p. 15.

<sup>168</sup> Verslag openbaar verhoor van mevrouw Top, Parlementaire Enquêtecommissie Aardgaswinning Groningen, 27 juni 2022, p. 33-35.

<sup>169</sup> Jaarrapportage 2015 Centrum Veilig Wonen, 2016, bijlage bij Kamerstukken II 2015/16, 33529, nr. 255, p. 3, 8.

<sup>170</sup> Praktische uitwerking schadeprotocol Centrum Veilig Wonen, Rotterdam: Ecorys 16 februari 2017.

<sup>171</sup> M. Wind, ‘Onderzoek: Vergnes beoordeelt bevingsschade juist, de NAM niet’, *Dagblad van het Noorden* 16 mei 2018.

<sup>172</sup> Klachten over de afhandeling van aardbevingschade in Groningen, Halajaarrapportage 2018, Loppersum: Onafhankelijke Raadsman september 2018, p. 4-6.

<sup>173</sup> Groninger Panel 2017.

<sup>174</sup> Kamerstukken II 2017/18, 33529, nr. 423, p. 3.

<sup>175</sup> Besluit mijnbouwschade Groningen, *Stcrt.* 2018, 6398, p. 2, 14.

<sup>176</sup> Jaarverslag 2019, Groningen: Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen 2020.

<sup>177</sup> T. Braakman & M. Miskovic, ‘Vergelijkbare bevingsschades ongelijk beoordeeld: ‘Dit is niet aanvaardbaar’, *RTV Noord* 8 oktober 2021.

<sup>178</sup> Kamerstukken II 2018/19, 35250, nr. 3, p. 20.

<sup>179</sup> Gerdes, Gunnink & Van Neerbos 2023.

## Toegankelijke rechtsbescherming

Als het vertrouwen laag is, kunnen gedupeerden behoefte hebben aan (politieke) verantwoording en institutionele inbedding van controle. Dat kunnen zij vinden bij de rechter, die een weg naar rechts- en daarmee waarheidsvinding kan bieden.<sup>180</sup> Zeker in die gevallen waar de overheid zowel geschilbeslechter als wederpartij is, is het van belang dat burgers (ook) een oordeel bij de rechter kunnen zoeken en dat dit onafhankelijke oordeel niet al te ingewikkeld te bereiken is. De complexe rechtsmachtverdeling bij overheidsaansprakelijkheid dient gedupeerden niet ten nadele komen.<sup>181</sup> De overheid kan zich inzetten om toegankelijke rechtsbescherming te organiseren. De bestuursrechtelijke route kent daarbij als voordeel dat kosten relatief laag zijn en sommige onenigheden door een meer laagdrempelige en onafhankelijke bebaaradviescommissie kunnen worden weggenomen.<sup>182</sup> Tevens kan de overheid inzetten op alternatieve of ondersteunende mogelijkheden zoals een goede klachtenprocedure of de inzet van arbiters om burgers een *second opinion*-mogelijkheid te bieden.

Groningers vonden het aanvankelijk lastig om schade via de rechter vergoed te krijgen en ervaarden deze strijd als ‘David tegen Goliath’.<sup>183</sup> Tegelijkertijd waren veel belangrijke ontwikkelingen in het dossier juist het gevolg van rechtspraak. Naast bestuursrechtelijke uitspraken over het niveau van de gaswinning werd in een aantal civiele rechtszaken tegen de NAM bijvoorbeeld

vastgesteld dat gedupeerden recht hadden op vergoeding van waardedaling en immateriële schade.

De overheid zag eerst weinig brood in - in de woorden van de minister van EZ - het ‘gedoe’<sup>184</sup> van een rechtszaak voor burgers. De Arbiters Bodembeweging bood een laagdrempelige *second opinion*-mogelijkheid die door Groningers werd gewaardeerd, maar zij mochten niet over de schadeomvang beslissen waardoor het geschil veelal voortduurde.<sup>185</sup> Vanaf 2017 vond een overgang plaats van privaatrecht naar publiekrecht. De nieuwe minister van BZK vond bestuursrechtelijke rechtsbescherming daarbij op zijn plaats, hoewel de mogelijkheid voor burgers open blijft staan om in plaats van de procedure bij het IMG, de NAM (en eventueel EBN) aansprakelijk te stellen bij de civiele rechter.<sup>186</sup> De TCMG/het IMG versterkten de toegankelijkheid van de rechtsbescherming, bijvoorbeeld door bebaar-makers te voorzien van een deskundige die hen kon bijstaan.<sup>187</sup> De kosten van rechterlijke toetsing blijven onderwerp van discussie. Een rechtsbijstandverzekering afsluiten kan zelden, omdat schade al is ontstaan en dus sprake is van een zeker voorval.<sup>188</sup> Via een voorgenomen wijziging van de Tijdelijke wet Groningen, die eind 2022 werd aangenomen door de Tweede Kamer, zullen gedupeerden in aanmerking komen voor juridische bijstand voor bebaar en beroep bij schade- en versterkingstrajecten.<sup>189</sup>

<sup>180</sup> T. Relis, “It’s Not About the Money!”, *University of Pittsburgh Law Review* 2007, vol. 68, afl. 3, p. 701-746.

<sup>181</sup> B.P.M. van Ravens, ‘Het nadeelcompensatiedoolhof. Een beschouwing over procedurele wegen die tot nadeelcompensatie kunnen leiden’, *JBPlus* 2009/130, afl. 3, p. 130-161.

<sup>182</sup> M. Wever, *Kwaliteit van bestuursrechtelijke bebaarprocedures* (diss. Groningen), 2020, p. 207-220.

<sup>183</sup> H.E. Bröring & J. Roelfsema, ‘Aardbevingen en rechtsbedeling: De (on)mogelijkheden van governance als alternatief voor rechtspraak’, *Nederlands Juristenblad* 2015/1252, afl. 26, p. 1745-1753, p. 1746; *Aanvulling op onderzoek afhandeling schadegevallen*, bijlage bij *Kamerstukken II* 2019/20, 33529, nr. 694.

<sup>184</sup> *Handelingen II* 2015/16, 102, item 8, p. 12.

<sup>185</sup> Marseille, Bröring & De Graaf 2018, p. 103.

<sup>186</sup> Tijdelijke wet Groningen, Stb. 2020, 85.

<sup>187</sup> Marseille, Bröring & De Graaf 2018, p. 104.

<sup>188</sup> *Aanhangsel bij de Handelingen II* 2015/16, 1040.

<sup>189</sup> *Kamerstukken I* 2022/2023, 36094, nr. A.

Het aantal ingediende bezwaren bij de TCMG/het IMG is relatief gezien beperkt (zo'n 2-6% van de genomen besluiten<sup>190</sup>). Desondanks betreft dit duizenden personen vanwege het grote aantal gedupeerden en claims. Nu het IMG langere tijd functioneert als schade-instantie, heeft ook een aantal rechtszaken bij de bestuursrechter plaatsgevonden. Het ingewikkelde hieraan is dat het IMG daarbij tegenover de gedupeerde staat in de rechtszaal. Dat maakt de positie van het IMG kwetsbaar wat betreft

vertrouwensherstel: het kan zo verworden tot een tegenpartij in plaats van een onafhankelijke derde.<sup>191</sup>

Als we de balans opmaken, kunnen we stellen dat de onafhankelijke positie van de TCMG/het IMG deels vertrouwenwekkend heeft gewerkt, maar ook weer eigen dynamieken in de uitvoering heeft gecreëerd die schadeafhandeling voor gedupeerden minder eenduidig maken.

## II.VI VOORTVARENDHEID

Aandacht voor de bovengenoemde principes is belangrijk, maar hun toepassing mag niet als resultaat hebben dat schadebeleid zo zorgvuldig wordt vormgegeven dat schadeafhandeling oneindig duurt. Het is dus van belang dat er een balans wordt gezocht om schade voortvarend, binnen een redelijke tijdsperiode, af te handelen en 'door te pakken'. Onzekerheid, zoals over of schade wel

vergoed zal worden, is mentaal belastend.<sup>192</sup> De overheid kan dit proberen te voorkomen en zich richten op voortvarendheid door redelijke termijnen na te streven, gebruik te maken van standaardisering bij de vaststelling van schade en vergoeding en een duidelijk tijdspad na te streven in haar schadebeleid.

<sup>190</sup> *Jaarverslag 2019*, Groningen: Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen 2020, p. 20; *Jaarverslag 2020, waarin opgenomen het verslag van de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen*, Groningen: Instituut Mijnbouwschade Groningen 2021, p. 34-36; *Jaarverslag 2021*, Groningen: Instituut Mijnbouwschade Groningen 2022, p. 39-40.

<sup>191</sup> Gerdes, Gunnink & Van Neerbos 2023, p. 43.

<sup>192</sup> A.N. Tversky & D. Kahneman, 'Judgment Under Uncertainty: Heuristics and Biases', *Science* 1974, vol. 185:5157, p. 1124-1131.

## Redelijke termijnen

Een eerste instrument om voortvarendheid na te streven is het opnemen en nastreven van redelijke termijnen in het schadeproces. Burgers dienen binnen een redelijke termijn te weten waar zij aan toe zijn. Gedupeerden zijn toe aan afsluiting en wensen snelle procedures.<sup>193</sup> Aan de andere kant dienen overheden niet meer te beloven dan zij kunnen nakomen: ‘redelijk’ betekent zeker bij grootschalige schade dus ook afspraken over termijnen en deadlines die voor de overheidsorganisatie zelf uitvoerbaar zijn.

De doorlooptijden van met name de afhandeling van fysieke schade resulteerden in veel ongenoegen. Bij de afhandeling door de NAM en het CVW werd geklaagd over lange termijnen, langer dan van tevoren werd aangegeven.<sup>194</sup> De Onafhankelijke Raadsman weet dit aan een onduidelijk protocol en de vele betrokken partijen,<sup>195</sup> maar volgens het CVW was dit het gevolg van de aangevraagde contra-expertise.<sup>196</sup> Omdat contra-expertise echter werd aangevraagd door Groningers die twijfelden aan de rapporten, konden de lange doorlooptijden tevens de NAM worden aangerekend als opsteller van het schadeprotocol waarlangs de deskundigen moesten beslissen. Na de overgang naar publiekrechtelijke schadeafhandeling had de afhandeling van ‘oude schades’ door de NAM moeten leiden tot een ‘schone lei’, maar gedupeerden kregen slechts drie weken om te reageren op een aanbod, terwijl hun melding maanden of jaren had stilgelegen.<sup>197</sup> De afhandeling duurde veel langer dan beoogd.<sup>198</sup>

De opdracht aan de TCMG was om een vliegende start te maken, maar zij kreeg vanwege de maandenlange stop op de schadeafhandeling te maken met een grote achterstand. Vanwege capaciteitsproblemen bleek de beloofde maximale termijn van zo’n vijftien maanden niet haalbaar.<sup>199</sup> Via een stuwmeerregeling werd een inhaalslag gemaakt en de gemiddelde doorlooptijden werden flink teruggebracht, maar de TCMG/het IMG bleef lange tijd meer aanmeldingen ontvangen dan zij kon verwerken.<sup>200</sup> Hoewel de toename van verzoeken een teken van herstellend vertrouwen leek te zijn,<sup>201</sup> leed de TCMG/het IMG aldus onder haar eigen succes. De minister van EZK beaamde dat de meeste aandacht in het Groningse schadebeleid lange tijd uitging naar precisie, onafhankelijkheid en rechtszekerheid, dat dit ten koste is gegaan van de snelheid en dat deze balans als onrechtvaardig werd ervaren.<sup>202</sup>

In het gebrek aan voortvarendheid zit meer ervaren onrechtvaardigheid, die het vertrouwen niet ten goede komt. Gedupeerden krijgen twee weken om een zienswijze op een adviesrapport in te dienen, terwijl het IMG eind 2022 voor complexe dossiers een doorlooptijd van 21 maanden kende.<sup>203</sup> Zowel de herhaaldelijke overschrijding van beloofde termijnen als de discrepantie tussen de tijd die de burger versus de schadeafhandelaar wordt geboden, werken niet vertrouwenwekkend.

<sup>193</sup> Mulder 2013, p. 98.

<sup>194</sup> *Kamerstukken II 2012/13*, 33529, nr. 4; *Fundament voor herstel van vertrouwen* 2014, p. 2; *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2015, p. 47; *Afsluitend advies van de commissie*, bijlage bij *Kamerstukken II 2015/16*, 33529, nr. 286.

<sup>195</sup> *Klachten over de afhandeling van aardbevings schade in Groningen, Haljaar rapportage 2017*, Loppersum: Onafhankelijke Raadsman september 2017.

<sup>196</sup> *Brief CVW aan NCG 'Klachten in relatie tot schademeldingen'*, bijlage bij *Kamerstukken II 2015/16*, 33529, nr. 247.

<sup>197</sup> *Klachten over de afhandeling van aardbevings schade in Groningen, Haljaar rapportage 2018*, Loppersum: Onafhankelijke Raadsman 2018, p. 4-6.

<sup>198</sup> *Onderzoek Communicatie schade CVW/NAM/woningeigenaren* 2018.

<sup>199</sup> *Klachten over de afhandeling van aardbevings schade in Groningen, Haljaar rapportage 2018*, Loppersum: Onafhankelijke Raadsman 2018.

<sup>200</sup> *Jaarverslag 2019*, Groningen: Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen 2020, p. 17; *Jaarverslag 2020, waarin opgenomen het verslag van de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen*, Groningen: Instituut Mijnbouwschade Groningen 2021, p. 7.

<sup>201</sup> T.T. Postmes e.a., *Door schade wijzer: Het proces van schademeldingen en haar geschiedenis*, Groningen: Gronings Perspectief 28 april 2020.

<sup>202</sup> *Handelingen II 2018/19*, nr. 88, item 21, p. 22.

<sup>203</sup> *Aanhangsel bij de Handelingen II 2022/23*, 51186.



## Standaardisering

Een ander instrument om voortvarendheid te betrachten is de toepassing van standaardisering. Als sprake is van veel vergelijkbare schadegevallen, kan de overheid ervoor kiezen om vaste vergoedingen (forfaits) toe te (laten) kennen. Dan is het voor gedupeerden bij een aanvraag bovendien inzichtelijker waar zij (ongeveer) recht op hebben.<sup>204</sup> Standaardisering kan omvangrijke en vaak oplopende kosten, verbonden aan zorgvuldige schadeopnames en deskundigenrapporten, voorkomen.<sup>205</sup> Tegelijkertijd is niet iedere schadesoort of casus geschikt voor standaardisering. Soms is maatwerk nodig en kan een forfaitaire vergoeding als minder rechtvaardig worden ervaren, omdat niet naar het specifieke geval wordt gekeken of onvoldoende compensatie voor daadwerkelijk geleden schade wordt geboden.

De NAM en het CVW maakten voor de vergoeding van fysieke schade geen gebruik van gestandaardiseerde vergoedingen, maar onderzochten steeds per geval de precieze schade. Daar waar een klein gedeelte van de melders een vergoeding voor bijkomende kosten en

overlast kreeg van de NAM, werd uitkering van deze vergoedingen gestandaardiseerd door de TCMG/het IMG.<sup>206</sup> Met de stuwmeerregeling introduceerde de TCMG/het IMG een gestandaardiseerde aanpak: in aanmerking komende schademelders konden kiezen voor een vergoeding van 4.000 euro plus 1.000 euro overlastvergoeding.<sup>207</sup> Vanwege goede ervaringen met vaste bedragen maakte het IMG het medio 2021 mogelijk om voor relatief eenvoudige schades te kiezen voor een vaste vergoeding van 5.000 euro, waaraan finaliteit was verbonden.<sup>208</sup> Belangenvertegenwoordigers wezen op de risico's bij eventuele toekomstige schade.<sup>209</sup> Begin 2023 kondigde het IMG aan ook voor grotere schades een vaste vergoeding te willen uitkeren van 10.000 euro,<sup>210</sup> in lijn met de aanbevelingen van het Groninger Gasberaad<sup>211</sup> en onderzoeksbureau Rebel.<sup>212</sup>

<sup>204</sup> Mulder 2013.

<sup>205</sup> B.J. van Etekkoven, *Wat is normaal? Van planschade naar nadeelcompensatie* (oratie Amsterdam), Vossius 2011, p. 20-21.

<sup>206</sup> Besluit mijnbouwschade Groningen, *Stcrt.* 2018, 6398, bijlage 2.

<sup>207</sup> *Stcrt.* 2019, 38034.

<sup>208</sup> IMG grijpt in bij schadeafhandeling: keuze voor €5.000', *Instituut Mijnbouwschade Groningen* 17 mei 2021.

<sup>209</sup> T. Braakman & M. Miskovic, "Denk goed na voordat je die 5000 euro accepteert", *RTV Noord* 17 mei 2021.

<sup>210</sup> 'IMG wil ook vaste vergoeding voor grotere schade', *Instituut Mijnbouwschade Groningen* 21 januari 2023.

<sup>211</sup> *Bodem in zicht, Rapportage onderzoek naar afhandeling van schade door mijnbouw*, Groningen: Groninger Gasberaad/Enigma Research 2023.

<sup>212</sup> Gerdes, Gunnink & Van Neerbos 2023.

## Duidelijk tijdspad

Een laatste instrument gericht op voortvarendheid is het bieden van een duidelijk tijdspad. De schadeafhandeling dient te worden afgerond, zodat de schadeoorzaak of crisis niet ‘in leven’ blijft. Een langslappende en ontoereikende schadeafhandeling kan zorgen voor (meer) fysieke en psychische problemen voor gedupeerden: een ‘ramp na de ramp’.<sup>213</sup> Daarom zal de overheid een duidelijk tijdspad voor het schadebeleid uiteen moeten zetten, en deze voorspelbaar en competent - en daarmee vertrouwenwekkend - moeten nakomen.

Hoewel het schadebeleid in Groningen veel onzekerheden kende, lijkt vertraging juist een zekerheid. In de afhandeling van fysieke schade trad maandenlange vertraging op, toen werd aangekondigd dat de NAM uit de schadeafhandeling zou stappen. Het beoogde protocol van 1 juli 2017 kwam in februari 2018.<sup>214</sup> De Onafhankelijke Raadsman constateerde dat Groningers boos waren dat het lang had geduurd en dat onrealistische verwachtingen waren geschapen.<sup>215</sup>

Het grootste vraagteken wat betreft het tijdspad in Groningen is de schadeoorzaak. De gaswinning wordt vervroegd beëindigd en de deadline is meermaals naar voren getrokken. Maar ongewis blijft of die beëindiging stand kan houden, nu de geopolitieke situatie en gesteggel rond de bouw van een stikstofinstallatie de leveringszekerheid in gevaar heeft gebracht.<sup>216</sup> Daarbij komt dat ook na de beëindigde gaswinning onzeker blijft hoelang en hoe sterk aardbevingen blijven plaatsvinden.

Voortvarendheid ontbreekt dus op allerlei vlakken in het Groningse schadebeleid. Niet nagekomen beloftes en afspraken over tijd wegen extra zwaar doordat zij mede verbonden zijn met gevoelens van erkenning van de schade. Gebrek aan vertrouwen in de afhandeling geldt in het bijzonder voor de ‘complexe dossiers’, waarvan de schadeafhandeling het langste duurt.<sup>217</sup> Ook sinds het Rijk via de TCMG/het IMG de schadeafhandeling heeft overgenomen, is voor deze groep tot nu toe geen goede oplossing of werkbare, vertrouwenwekkende uitvoering gevonden.

**Hoewel het schadebeleid in Groningen veel onzekerheden kende, lijkt vertraging juist een zekerheid**

<sup>213</sup> P. 't Hart & R.A. Boin, 'Between Crisis and Normalcy: The Long Shadow of Post-Crisis Politics', in *Managing Crises: Threats, Dilemmas, Opportunities*, U. Rosenthal, R.A. Boin & L.K. Comfort (red.), Springfield: Charles C Thomas 2001, p. 33-35; Ammerlaan 2009.

<sup>214</sup> *Kamerstukken II* 2017/18/ 33529, nr. 330, p. 2-3; Stcrt. 2018 nr. 6398.

<sup>215</sup> *Klachten over de afhandeling van aardbevingsschade in Groningen, Jaarrapportage 2017*, Loppersum: Onafhankelijke Raadsman april 2018, p. 26.

<sup>216</sup> 'Advies voor komend gasjaar: sluiting Groningenveld in 2023 risicovol in huidige geopolitieke situatie', *Gasunie* 31 januari 2023; R. Vestergaard, 'Nieuwe planning Gasunie: stikstoffabriek Groningen in oktober klaar', *Financieel Dagblad* 26 januari 2023.

<sup>217</sup> *Aanhangsel bij de Handelingen II* 2022/23, 51186.

### III

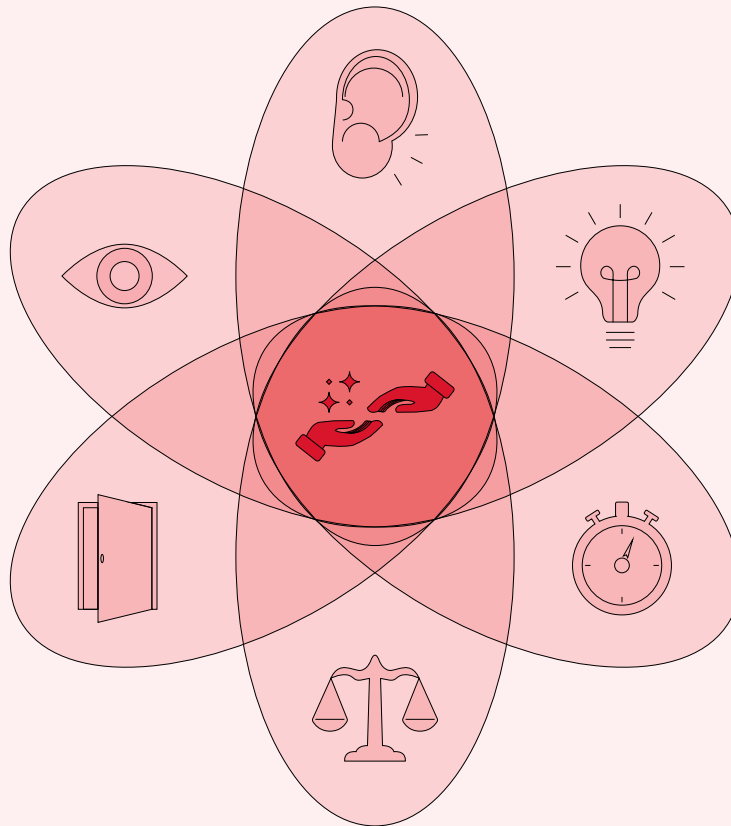
## TERUGBLIK: VERTROUWENWEKKEND SCHADEBELEID IN GRONINGEN?

**D**e zes principes van vertrouwenwekkend schadebeleid die in dit essay centraal stonden zijn: erkenning, participatie, begrijpelijkheid, openbaarheid, onafhankelijkheid en voortvarendheid. Door mogelijke samenhang kunnen die principes en instrumenten elkaar versterken, als de overheid bijvoorbeeld besluit om via standaardisering en omgekeerde bewijslast een financiële vergoeding te verstrekken. Zij kunnen ook botsen, zoals wanneer de overheid deskundigen inzet zodat redelijke termijnen niet kunnen worden nageleefd, of rechterlijke toetsing wordt ingeroepen of schadebeleid gedurende de rit wordt gewijzigd, waardoor een duidelijk tijdspad buiten beeld raakt. Dat was de reden om ze visueel weer te geven als overlappende bloembladeren, zoals in Figuur 3.

In Groningen waren veel van deze principes lange tijd afwezig in het schadebeleid. De overheid legde de primaire verantwoordelijkheid bij private partij de NAM waardoor zij zich afzijdig hield. Hoewel latere maatregelen van overheidswege zoals excuses en omkering van de bewijslast werden geïntroduceerd, leek veel *too little, too late*. Tijdens de privaatrechtelijke afhandeling door de NAM was sprake van weinig tot geen participatie van gedupeerden in het schadebeleid. In de overgang naar publiekrechtelijk schadebeleid werd meer participatie gefaciliteerd. Dit bracht voorzichtige positieve reacties over tevredenheid en vertrouwen. Het schadebeleid werd beoordeeld als ingewikkeld, gefragmenteerd en niet begrijpelijk. De verhouding tussen de overheid en de NAM zorgde bovendien voor gebrek aan

transparantie; het publiekrechtelijk traject wordt ingezet op meer openheid, maar er moet nog veel vertrouwen worden herwonnen. De aanvankelijke rolverdeling tussen de overheid en de NAM zorgde voor (de schijn van) partijdigheid. Dit verbeterde door onafhankelijke publiekrechtelijke schadeafhandeling en uitspraken van de civiele rechter, maar inmiddels is het IMG mogelijk tegenpartij in het schadebeleid. Tot slot liep de schadeafhandeling veel vertraging op. De complexiteit van het beleid en grote aantallen claimanten bemoeilijkten een inhaalslag, waardoor voor veel gedupeerden ontevredenheid en wantrouwen resteerde.

Terugkijkend lijkt de komst van de publiekrechtelijke schadeafhandeling over het algemeen positieve effecten op tevredenheid en vertrouwen van gedupeerden te hebben gehad, maar ook is duidelijk dat toen al veel leed en wantrouwen was ontstaan dat littekens naliet. De manier waarop schadebeleid tot stand komt, is mede van belang. Het beeld kan ontstaan dat de overheid wel verantwoordelijkheid voor het schadebeleid heeft genomen, maar dat dit niet altijd even goedwillig is gebeurd en zij er bij wijze van spreken soms bij de haren moest worden bijgetrokken. De schadeafhandeling via de TCMG/het IMG kwam pas na een langdurige campagne van de regio tot stand, de vergoeding van waardedaling en immateriële schade pas na gerechtelijke uitspraken, net zoals het terugdraaien van de gaskraan tot een door SodM geadviseerd veiliger niveau. Dat geeft een beeld van reactief beleid, wat niet bijdraagt aan een gevoel van vertrouwen of erkenning.



Figuur 3. Visuele weergave van zes principes van vertrouwenwekkend schadebeleid

Bovendien zijn er ook verbeterpunten aan te wijzen in het publiekrechtelijk schadebeleid. Sommige aspecten en dynamieken daarvan worden gaandeweg duidelijk. Doordat het IMG op stoom begon te raken en meer vertrouwd werd, kwamen er meer aanvragen waardoor het behalen van doorlooptijden lastig was.<sup>218</sup> Het IMG is een onafhankelijke instantie, maar nu zij zich genoodzaakt ziet om binnen de logica van het aansprakelijkheidsrecht te procederen, zowel bij de rechtbank als de Raad van

geniet die kort meer vertrouwen, waarna meldingen toenemen en complexiteit zichtbaar wordt. Vervolgens worden regels aangescherpt en neemt het vertrouwen weer af. Dan volgt weer een nieuwe maatregel of instantie en vervolgt de golfbeweging zich.<sup>219</sup> Er is sprake van een overheid die telkens regels en systemen aanpast. Soms nieuwe instanties, nog veel vaker het gebruik van nieuwe technische of juridische inzichten om het beleid en de uitvoering daarvan te ‘verfijnen’. Dat is logisch en verklaarbaar vanuit het perspectief van de overheid, en misschien ook wel wenselijk. Zo wordt prudent met overheidsfinanciën omgegaan, zeker gezien het nog onzeker is hoeveel op de NAM kan worden verhaald. Maar voor het vertrouwensherstel lijken al die veranderingen en herijkingen weinig goed te doen.

## Voor het nemen van verantwoordelijkheid moest de overheid er soms bij de haren worden bijgetrokken

State, staat zij opeens tegenover de burger, in plaats van dat zij zich als onafhankelijke en ‘goedwillende’ derde kan profileren. Zulke ontwikkelingen zijn verklaarbaar, zelfs deels voorspelbaar, maar niet goed voor de (vertrouwens-)relatie met Groningers. Onderzoeksbureau Rebel beschrijft het schadebeleid als een golfbeweging. Na de (voortvarende) start van een nieuwe organisatie

Voor andere cases en andersoortige schade dan in Groningen kunnen de principes van vertrouwenwekkend schadebeleid hopelijk een handvat bieden voor overheden die schadeafhandeling regelen en uitvoeren. Voor Groningen zelf is het gezien het gecompliceerde verleden en de diverse ontwikkelingen eveneens van belang om hier rekenschap aan te geven. Dat betekent aan de andere kant juist niet *rücksichtslos* allerlei wijzigingen in lijn met deze principes en instrumenten. De ‘één-loket-gedachte’ nu (nog) doorvoeren zou zeer waarschijnlijk resulteren in meer gedoe voor de Groningers, in plaats van oplossingen bieden. Tegelijkertijd kan een kritische blik op het huidige systeem van schadeafhandeling en dan vooral de dingen die volgens de overheid niet direct als schadeafhandeling zijn te kwalificeren - de versterkingsoperatie en het voorkomen van nieuwe schade, diverse subsidieregelingen, leefbaarheidsmaatregelen zoals het Nationaal Programma Groningen - niet uitblijven. Vertrouwenwekkend is het Groningse schadebeleid immers in zijn totaliteit helaas niet te noemen.

<sup>218</sup> Postmes e.a. 2020.

<sup>219</sup> Gerdes, Gunnink & Van Neerbos 2023, p. 17.

# III

## ACUTE RAMPEN EN SLUIMERENDE CRISES

OVEREENKOMSTEN EN VERSCHILLEN  
IN IMPACT EN AANPAK

*Prof. dr. Michel Dückers*

Rampen en crises zijn een constante factor in de geschiedenis van de mensheid. Ze zetten ieder idee van orde of normaliteit dat we dagelijks, tot het misgaat, voor lief nemen op losse schroeven. Los van gedachten achteraf - dat ze onvermijdelijk waren, positieve veranderingen mogelijk maakten en een noodzakelijke omslag markeerden - zijn rampen op het moment dat ze zich voordoen en daarbij wonden slaan in wat mensen en gemeenschappen dierbaar is, bovenal iets dat we willen vermijden.

## I

# CATEGORIEËN VAN GEBEURTENISSEN

**W**aar het lange tijd gebruikelijk was om rampen in te delen op basis van de oorzaak - natuurlijk of menselijk - wordt dat onderscheid steeds meer losgelaten. Begrijpelijk ook. Iedere ramp kent een menselijke dimensie. Deze werkt door in de oorzakenkant: steeds meer rampen (overstromingen, orkanen, droogte en hitte) zijn terug te voeren op klimaatverandering waar de mens zelf aan bijdraagt. Aardbevingen gelden weliswaar als natuurlijk, maar in de context van dit boek, dat zonder gaswinningsproblematiek niet zou hebben bestaan, is dat geen indrukwekkend argument. Voor de gevolgenkant geldt sowieso dat voor rampen het onderscheid tussen 'natuurlijk' versus 'menselijk' niet zo relevant is, aangezien ze bestaande sociale en infrastructurele kwetsbaarheden blootleggen of deze zelfs benutten om nog meer schade toe te brengen en te versterken. Dankzij de mens trilt de bodem, maar de mens daarboven ook. Wat wel een verschil maakt in de emotionele lading van de ramp in de nasleep, is of de oorzaak terug te voeren is op bewust menselijk handelen of juist het nalaten van handelen. In dit geval heeft de partij die bewust handelde of dit naliet iets uit te leggen en kampt deze partij met een fundamentele vertrouwenskwesitie als zij ook nog eens verantwoordelijk is voor herstel en nazorg.

Een ander onderscheid - het verschil tussen 'acute ramp' en 'sluimerende crisis' - is minstens zo relevant, zeker in het licht van het tweede type, de sluimerende crisis, waartoe de gaswinningsproblematiek in Groningen behoort. Over dit tweede type weten we beduidend minder als het aankomt op de impact en optimale aanpak. Dat is begrijpelijk. Het rampenonderzoek van afgelopen decennia richtte zich meer op het eerste type. Voorheen lag daar de noodzaak voor kennisontwikkeling, maar er is dus een aanvullende bron van zorg bijgekomen. Het is van belang dat we leren van de Groninger casus en sluimerende crises elders, net zoals de dreiging van acute rampen ons eerder dwong om lessen te trekken uit andere rampsituaties.

Er zijn internationaal en ook in Nederland zonder twijfel lessen getrokken naar aanleiding van acute rampen. Sinds de Bijlmerramp van 1992 - voor Nederland het begin van het huidige denken over ondersteuning en zorg voor getroffen en - heeft ons land meerdere acute rampen en crises gekend. Op basis van zaken die goed en niet goed zijn gegaan, zijn aanbevelingen geformuleerd die later opnieuw zijn toegepast bij volgende rampen. De kennis over psychosociale aspecten van crises en de landelijke ondersteuningsstructuur is sinds

de Bijlmerramp sterk ontwikkeld (Jacobs *et al.*, 2019). Dit gaat op voor grote rampen zoals de vuurwerkrampe en vliegcramp MH17, maar ook voor kleinere gebeurtenissen - door Wijkhuijs en Van Duin (2021) tot 'mini-crises' gedoopt - die, ondanks de geruststellende naam, lokaal niettemin een grote weerslag kunnen hebben op gedupeerden (Dückers *et al.*, 2019). Toch hebben, zoals zojuist benoemd, de ontwikkelingen in kennis en ondersteuningsvormen zich, ook internationaal, vooral toegespitst op de immer in het oog springende acute ramp, ook wel 'flitsramp' genoemd.

Ondanks het feit dat de sluimerende crisis steeds vaker wordt waargenomen en ook de aandacht heeft van crisisorganisaties, staat de kennis over weerbarstige, etterende problemen in het sociale domein, want dat

is het tweede type crisis bij uitstek, nog in de kinderschoenen. Denk naast de gaswinning als voorbeeld ook aan de doorwerking van de coronapandemie, de toeslagenaffaire, maar ook aan de (in de ogen van omwonenden) onvoldoende geadresseerde last door uitstoot van nabijgelegen industrie, met Tata Steel als mediagenieke uitwas. Een grondige analyse van situaties waarin mensen te maken krijgen met stress door langdurige stapeling van problemen, is nodig om te kunnen leren wat sluimerende crises betekenen voor de mensen die er langdurig mee worden geconfronteerd, hoe hen bij te staan en waar zich valkuilen voordoen in de aanpak.

## II

# WAT KUNNEN WE LEREN VAN DE GASWINNINGSPROBLEMATIEK?

**D**it essay is te zien als een vingeroefening om overeenkomsten en verschillen in de impact en aanpak van acute rampen en sluimerende crises beter te begrijpen. Wat leert de gaswinningsproblematiek ons over het tweede type? Daarbij kunnen we in ieder geval putten uit het werk van onderzoeksinitiatief Gronings Perspectief, dat zich sinds 2016 vanuit de Rijksuniversiteit Groningen met partners

inzet om onafhankelijk in kaart te brengen hoezeer de gaswinningsproblematiek doorwerkt in de leefwereld van bewoners. Daarbij wordt gekeken naar de gezondheid, ervaren veiligheid, relaties met anderen, de leefbaarheid, het vertrouwen in overheden, instanties en de toekomst, maar ook naar wat goed en minder goed gaat in de aanpak van problemen en oplossingen die mensen zelf zien.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Gronings Perspectief bevindt zich op het moment van schrijven in de vierde fase; met subsidie van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat wordt de vinger aan de pols gecontinueerd van 1 januari 2023 tot en met 31 december 2026. Alle publicaties zijn openbaar en terug te vinden via de website: [www.groningsperspectief.nl](http://www.groningsperspectief.nl).



Al kent de Groninger gaswinning een unieke context met een langdurige geschiedenis, in een regio met dorpen en bewoners met weer een eigen geschiedenis, een eigen profiel, kansen en bedreigingen, krachten en kwetsbaarheden, heeft deze casus zonder meer kenmerken die overeenkomen met wat in de literatuur een sluimerende crisis wordt genoemd: ‘Een situatie waarbij er een dreiging is voor breed gedeelde maatschappelijke waarden of vitale systemen die over tijd en plaats evolueert en wordt voorafgegaan door gebeurtenissen die in wisselende mate politiek en/of maatschappelijke aandacht krijgen, gedeeltelijk of onvoldoende geadresseerd door autoriteiten.’<sup>2</sup>

Deze formulering is neutraler dan de bewoordingen

in het eindrapport van de parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen (PEAG, 2023). Een greep uit dit rapport: ongekend systeemfalen, geld ging boven veiligheid, belangen Groningers stelselmatig genegeerd, rampzalige gevolgen en een ereschuld dient te worden ingelost. Het omvangrijke rapport laat zien hoe meerdere ontkenningssporen elkaar, sinds de start van de gaswinning medio 20e eeuw, decennialang opvolgen tot de ontknoping met de presentatie van het eindrapport. Het eerste ontkenningsspoor voert langs het verband tussen gaswinningen-bevingen, het tweede spoor loopt verder door via het associatiepad bevingen-schade en het derde spoor mondt uit in de clustering en stapeling van psychosociale gevolgen voor mensen en gemeenschappen in de regio (zie Figuur 1).



Figuur 1. Drie ontkenningssporen

De parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen gaat in haar rapport uitvoerig in op de wijze waarop informatie, langs de drie ontkenningssporen, ongelijk beschikbaar was en werd afgeschermd voor toezichthouders. Daarnaast wordt beschreven hoe risico's lange tijd werden gebagatelliseerd en zelfs ontkend. Het onderzoek vanuit Gronings Perspectief heeft met name een licht doen schijnen op het derde ontkenningsspoor.

Het onderzoek heeft namelijk inzichtelijk gemaakt hoezeer de schade aan huizen, de langdurige versterkingsoperatie en de procedurele last doorwerken in de gezondheid, ervaren veiligheid en gelijkheid en het vertrouwen van bewoners in met name de Rijksoverheid - en vooral onder bewoners met meervoudige schade aan woningen (Postmes *et al.*, 2016; 2017; Stroebe *et al.*, 2021; Dückers *et al.*, 2023).

<sup>2</sup> Originele tekst: “A creeping crisis is a threat to widely shared societal values or life-sustaining systems that evolves over time and space, is foreshadowed by precursor events, subject to varying degrees of political and/or societal attention, and impartially or insufficiently addressed by authorities” (Boin, 2021:3).

## III

# OVEREENKOMSTEN TUSSEN ACUTE RAMPEN EN SLUIMERENDE CRISES

**H**et is mogelijk om te reflecteren op de overeenkomsten en verschillen tussen acute rampen en sluimerende crises op basis van wat we nu al weten. Hieronder worden zeven overeenkomsten uitgewerkt.

## Overeenkomst 1. Vergelijkbare uitgangspunten ondersteuning en zorg

De uitgangspunten voor de dienstverlening aan gedupeerden bij een acute of sluimerende crisis verschillen niet. De principes zoals uitgewerkt in de landelijke *Multidisciplinaire richtlijn psychosociaal crisismanagement* (samengevat in box 1) worden door wetenschappers, professionals en beleidsmedewerkers als van toepassing op beide typen gebeurtenissen beschouwd (ARQ, 2023). In beide gevallen vormen vijf categorieën van ondersteuning en zorg het uitgangspunt.

In de eerste plaats gaat het om **basishulp**: de zorg dat mensen voedsel, medicatie en een dak boven hun hoofd hebben en herenigd worden met familie. Het uitgangspunt hierbij is dat er een veilige omgeving gecreëerd wordt in een situatie van dreiging. Daarna is het belangrijk om in alle fasen betrouwbare **informatie** te bieden over de situatie en de vooruitzichten. Zorg dat mensen weten waar ze aan toe zijn, welk gevaar er heerst en welke (normale) stress-gerelateerde klachten ze kunnen ervaren na een ramp of ernstige dreiging. Ook is het zaak om **sociale en emotionele steun** te bieden. Stel je als overheid en hulpverlener menselijk op, zodat mensen zich gesteund voelen. Houd een vinger aan de pols in de periode na de ramp en spring bij met **praktische hulp**

als er bijvoorbeeld financiële of juridische problemen ontstaan. Neem gezondheidsrisico's en -problemen serieus en voorzie in passende **zorg bij gezondheidsklachten**.

Voor al deze vormen van ondersteuning en zorg geldt dat in de praktijk meerdere partijen aan zet zijn. Voor de acute ramp is de basisgroep bekend (Dückers *et al.*, 2017a), voor de sluimerende crisis is dat niet uitgewerkt (zie ook verschil 3). Ook gedupeerden zelf wacht een rol die tot uiting komt in het principe om aansluiting te zoeken bij veerkracht en zelfredzaamheid. Het uitgangspunt is dat het gros van de gedupeerden zelf in staat is om met tegenslag en de gevolgen van een ramp om te gaan, al dan niet met hulp van anderen. Daarbij kan worden gedacht aan familie en vrienden, collega's, buurt- en dorpsgenoten en waar nodig ondersteuning en zorg door professionals. Bij dat laatste (dit geldt voor een relatief beperkte groep) is een *top down* aanpak meer aangewezen dan de bij zelfredzaamheid passende *bottom up* benadering. Het uitgangspunt dat mensen elkaar bijstaan in tijden van nood is rijkelijk beschreven in de literatuur. Waar het aankomt op lokale gemeenschappen is bekend dat sociale steun die mensen bij elkaar vinden zowel positief als negatief kan uitpakken en kan eroderen (Kaniasty & Norris, 2008). Binnen de gaswinningsproblematiek laten metingen zien dat het vertrouwen van bewoners in elkaar structureel hoger is (en vooralsnog blijft) dan het vertrouwen in overheden en instanties. Niettemin noemen bewoners voorbeelden van situaties waarin onderlinge relaties negatief worden beïnvloed door de problematiek (Dückers *et al.*, 2023).

### Box 1. Principes uit de multidisciplinaire richtlijn psychosociaal crisismanagement (ARQ, 2023)

#### 1. Sluit aan bij behoeften, problemen en risicofactoren

- Benoem doelgroepen op basis van risicofactoren.
- Monitor hun behoeften en problemen doorlopend, geordend langs de vijf psychosociale hulpverleningscategorieën: basishulp, informatie, emotionele en sociale steun, praktische hulp en zorg bij gezondheidsklachten – van preventie tot behandeling. Dit vereist afstemming met organisaties in andere kolommen.
- Zorg dat advies en andere ondersteuning aansluit op doelgroepen en gesignaleerde behoeften en problemen.

#### 2. Sluit aan bij dynamiek en fase

- Iedere gebeurtenis is anders. Omstandigheden en impact variëren. Behoeften, problemen en de aanwezigheid van risicofactoren dus ook. Iedere fase na de ramp vraagt iets anders. Verliesverwerking kent verschillende stadia. Zorg daarom dat advies en andere ondersteuning meegroeit.

#### 3. Sluit aan bij veerkracht en zelfredzaamheid

- Naar schatting komt het overgrote deel van de getroffen en de gevolgen van een ramp te boven zonder dat professionele hulp nodig is. Hulpverleners, overheden en organisaties zullen oog moeten hebben voor herstelvermogens en kwetsbaarheden. Dit voorkomt dat men te veel of te weinig doet. Kijk ook eerst naar welke hulpbronnen er zijn in de directe omgeving van een getroffene (kringenmodel).<sup>3</sup>

#### 4. Sluit aan bij de context van de getroffene

- Voorgaande uitgangspunten gelden over het algemeen. Ondanks patronen is ieder individu uniek. Dit komt tot uiting in behoeften, herstelvermogens, kwetsbaarheden en problemen van de individuele getroffene. Psychosociaal crisismanagement dient zoveel mogelijk aan te sluiten bij diens context. Het individu mag niet de dupe worden van de groepsaanpak.

#### 5. Sluit aan bij aanwezige hulpverleningscapaciteit

- De kans is groot dat er in het gebied waar zich de gebeurtenis heeft voorgedaan of in de omgeving van de getroffene al sociale steunbronnen of professionele capaciteit aanwezig zijn. Benut eerst deze capaciteit voordat wordt besloten tot aanvullende psychosociale hulpverlening op opschaling van capaciteit.

#### 6. Evalueer de psychosociale ondersteuning en zorg

- Deels zit de evaluatie in het monitoren dat al plaatsvindt onder de bovengenoemde punten. Uiteindelijk is het van belang om (met het oog op toekomstige acute rampen en sluimerende crises) te evalueren hoe de psychosociale ondersteuning en zorg is opgezet en uitgevoerd.

<sup>3</sup> Het kringenmodel is een model waarbij de getroffene in het midden geplaatst staat en er naar buiten toe steeds een ring wordt toegevoegd, eerst met naasten, vrienden, collega's, nulde lijn en dan, waar een professionele blik aan de orde is, via de eerste lijn naar meer specialistische zorg.

## Overeenkomst 2. Vergelijkbare factoren van invloed op gezondheid én oordeel over crisisaanpak

We kunnen een zestal elementen onderscheiden die bepalen of crisisbeheersing (inclusief ondersteuning en zorg) bij zowel acute als sluimerende rampen goed uitpakt (zie Figuur 2). Deze factoren zijn bovendien van invloed op de gezondheidsgevolgen van een ramp. Het gaat niet alleen om de ernst en de duur van dreiging - oftewel de primaire blootstelling - waarop de crisisbeheersing van oudsher is gespitst, maar bijvoorbeeld ook om het adequaat afwikkelen van schade en verlies voor gedupeerde burgers. Daarnaast is het cruciaal dat er zo min mogelijk institutioneel en procedureel gedoe - oftewel procedurele last - ontstaat en dat gedupeerden serieus worden genomen en worden betrokken in processen, oftewel erkenning krijgen. Ook is het belangrijk dat er hoop en perspectief wordt geboden: wordt de toekomst beter?

Een zesde factor die, naast samenhang met gezondheid, van invloed is op hoe succesvol crisisbeheersing is, is de context waarbinnen de ramp plaatsvindt. Rampen vinden niet plaats in een vacuüm, maar zijn onderhevig aan persoonlijke omstandigheden van mensen, de tijdsfase waarin de ramp zich bevindt én de bredere tijd en plaats waar het allemaal speelt. Het beeld van een huidige 'crisissamenleving', met stijgende prijzen, woningnood, grote aantallen vluchtelingen, een stikstofcrisis en een duurzaamheidsopgave, kan worden gezien als een context waarin de verwachtingen over ingrijpen door overheden en instanties hooggespannen zijn en waarin mogelijkheden onder druk staan door schaarste aan tijd, middelen en organisatievermogen.



Figuur 2. Kernvergelijking (Bron: Dückers, 2022)

Risico's, behoeften, problemen en kwetsbaarheden van gedupeerden gaan, langs de lijn van de kernvergelijking, op voor zowel acute als sluimerende crises. Dat betekent dat in principe dezelfde kennisbasis, vastgelegd

in onder meer richtlijnen, relevant is. Al staan we bij sluimerende crises nog aan het begin van de kennisontwikkeling, hebben we al waardevolle inzichten kunnen ontleen aan de gaswinningsproblematiek en

de coronapandemie.<sup>4</sup> Ook voor sluimerende crises geldt dat mensen vergelijkbare verwachtingen hebben van overheden en instanties en dat er wetmatigheid schuilt in wat ze nodig hebben, waar ze tegenaan lopen en dat het uitblijven van ondersteuning en zorg schadelijk uitpakt. Primaire dreiging, verlies en schade, procedurele last, gebrek aan erkenning, hoop en perspectief: gedupeerde bewoners van Groningen krijgen hier individueel en als groep mee te maken en het werkt op tal van terreinen door in hun persoonlijke en bredere sociale omgeving van buurt, dorp en regio (Holsappel *et al.*, 2018; Stroebe *et al.*, 2022; Dückers *et al.*, 2023). Dit geldt breder voor het grillige verloop van sluimerende crises, maar ook voor de nafase van een acute ramp, ook wel 'de ramp na de ramp' genoemd.

### **Overeenkomst 3. Problemen vormen voor gedupeerden één samenhangend geheel**

Een derde overeenkomst is dat de elementen in de kernvergelijking van Figuur 2 over de tijd, chronologisch bijdragen aan een stapeling van risico's, stress en problemen voor gedupeerden. We kunnen daarin een keten zien. Ook voor gedupeerden is het moeilijk om uitdagingen per element los van elkaar te zien of begrip te hebben voor de gecompartmenteerde aanpak vanuit overheden en instanties. Voor gedupeerden komt de combinatie geleidelijk over de tijd binnen in de leefwereld, maar vormt daar uiteindelijk een verwarde (en verwarrende) kluwen van problemen. In de systeemwereld is de aandacht voor dit totale pakket verdeeld over vele hoofden, kamers en gebouwen met eigen aandachtsgebieden die zelf al weerbarstig zijn, wat de kans verkleint dat ze in samenhang met partners worden geanalyseerd en aangepakt (zie ook overeenkomst 6).

### **Overeenkomst 4. Problemen met complexe oorzaak- en gevolgrelaties**

De vierde overeenkomst is dat het doorgronden van oorzaak- en gevolgrelaties altijd ingewikkeld is en al helemaal in een crisiscontext waar van alles speelt, bovenop problemen die er mogelijk al waren. Rampenonderzoekers kunnen niet altijd vaststellen in welke mate de toestand van mensen is terug te voeren op de omgeving, laat staan op afzonderlijke (verweven) zaken als primaire blootstelling, verlies of schade, procedurele last of een gebrek aan erkenning, hoop en perspectief.<sup>5</sup> In hoeverre heeft het ene invloed op het andere? Bestonden problemen niet al eerder? Terughoudendheid over oorzaak- en gevolgrelaties is gerechtvaardigd.

Als mensen overtuigd zijn dat er iets niet in de haak is, doet de crisisbeheersing er goed aan dit serieus te nemen, het zekere voor het onzekere te nemen en zaken uit te zoeken. Zoals de risicosocioloog Beck (2015) al schreef: het is niet de eerste keer dat gedupeerden gelijk hebben, onderzoekers stellen risico's en problemen op een gegeven moment formeel vast, maar de mensen ter plaatse weten het al lang, zij vinden hoogstens bevestiging. De parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen past in deze traditie; de erkenning is positief te noemen, maar met eerder ingrijpen zouden bewoners echt zijn geholpen. Negeren of ontkennen - de drie ontkenningssporen - is geen oplossing en draagt niet bij aan het vertrouwen.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Naast Gronings Perspectief geldt dat voor de integrale gezondheidsmonitor COVID-19 (Bosmans *et al.* 2022).

<sup>5</sup> Een andere kwestie die het afpellen van oorzaak-gevolgrelaties compliceert, is methodologisch van aard. Omdat je vaak meerdere zaken op een moment bij dezelfde persoon of situatie waarneemt (of het nu tijdens een interview is, via een vragenlijst of observatie), is het denkbaar, zelfs onvermijdelijk, dat je (onbedoeld) meerdere keren hetzelfde meet. Je stelt op één moment vast hoe positief mensen zijn over diverse aspecten in hun leven die allemaal samenhangen zoals schade aan de eigen woning, voortgang van schadeherstel en versterking, mentale gezondheid, ervaren steun uit de omgeving, vertrouwen in specifieke instanties. Onderzoekers moeten voorzichtig zijn met relaties tussen de gemeten zaken.

<sup>6</sup> Dit is evenzeer van toepassing op de nasleep van de toeslagenaffaire. Op een gegeven moment kunnen burgers redelijkerwijs overheden en instanties niet meer vertrouwen.

### **Overeenkomst 5. Gebrek aan pasklare oplossingen**

De vijfde overeenkomst is tweeledig. In de eerste plaats is het niet zomaar mogelijk om binnen de complexe context van een acute ramp of sluimerende crisis te bepalen wat wel of niet werkt en welke omstandigheden daaraan bijdragen. Een ongemakkelijke waarheid is dat we de effectiviteit van maatregelen op voorhand gewoonweg niet altijd kunnen vaststellen. Dit geldt ook voor de corona-aanpak. Op het moment dat, tegelijkertijd, meerdere maatregelen worden ingezet om infecties in te dammen, is het ingewikkeld om het effect van een specifieke maatregel eruit te lichten. Internationaal onderzoek stelt weliswaar in staat om meer combinaties op te sporen, maar met de toegenomen populatie neemt ook de variatie toe (bevolkingsdichtheid, leeftijdsopbouw, culturele kenmerken, klimaat). Dit betekent dat overheden, instanties, wetenschappers, professionals en burgers niets anders kunnen dan - bij voorkeur doorzicht - te experimenteren, pilots op te zetten en uit te voeren, goed te evalueren om na te gaan of de maatregel goed uitpakt en of deze op grotere schaal of elders toepasbaar is. 'Schaalbaar' wordt dat ook wel genoemd.

### **Overeenkomst 6. Systeemproblemen als obstakel**

De toepassing en het resultaat van de oplossing worden bemoeilijkt door de wijze van uitvoering. Om grotere aantallen gedupeerden te compenseren, schade te herstellen, problemen aan te pakken en passende nazorg te bieden, zal een systeem van organisaties (moeten) worden ingericht. De werking van deze systemen zal met problemen gepaard gaan, met minder of meer nadelen voor gedupeerden. In Groningen blijkt het herstel van schade en de versterking van huizen een chronische uitdaging en bron van stress voor bewoners (zie ook Bovenhoff *et al.*, 2021; Stroebe *et al.*, 2022). De procedurele last is in de gaswinningscasus uitgekristalliseerd in een stelsel van organisaties met honderden medewerkers, dat invulling geeft

aan tientallen regelingen en controleert of situaties aan voorwaarden voldoen. Naast stroperige en grillige processen bereikt een substantieel deel van de middelen de bewoner niet.<sup>7</sup> Bovendien voelt een substantieel deel van de mensen zich onvoldoende geholpen.

Het is begrijpelijk dat onderzoekers dit verschijnsel - het gebrekkige samenspel, de verspilling en het gebrek aan slagkracht om tot oplossingen te komen - abstraheren tot 'systeemproblemen' die voortvarend dienen te worden bestreden. Echter, het is een ongerichte aanbeveling om problemen terug te brengen tot het gegroeide complex van organisaties, regelingen, gegroeide gewoonten en het daarbinnen waarneembare gebrekkige samenspel tussen mensen en organisaties. Dat 'systemen' problemen veroorzaken en dat meer kennis en bewustwording hierover kan bijdragen aan verbetering mag voor zich spreken. Ook de toeslagenaffaire kent vergelijkbare dynamieken. Na een ontkenningsspoor, boven tafel gebracht door kritische Kamerleden, resulteerde de toeslagendienst, als systeem geprogrammeerd voor strenge handhaving van aangemerkte fraudeurs (primaire blootstelling), in ingrijpende financiële en sociale gevolgen voor duizenden gedupeerden (schade en verlies). Daarna werd het systeem geprogrammeerd voor een herstelopgave waarvan het einde voorlopig nog niet in zicht is (procedurele last, hoop en perspectief).<sup>8</sup>

<sup>7</sup> In 2021 ging het om 74 cent van iedere euro (Algemene Rekenkamer, 2022; zie ook: AEF, 2022). Dit geldt eveneens voor de uitvoeringskosten van schadeafhandeling (IMG 2023).

<sup>8</sup> 'Advocaten haken af bij hersteloperatie Toeslagen'. *NRC Handelsblad*, 2 april 2023.

### **Demystificatie van het systeem: drie interpretaties van systeemfalen**

Oplossingen komen pas dichterbij zodra we erin slagen te verduidelijken wat het ‘systeem’ inhoudt. Wat zijn de vaste elementen en het samenspel? Dat kan op verschillende manieren worden uitgelegd. Zo is het systeemfalen in Groningen in de redenering van de parlementaire enquête terug te voeren op een verstoord samenspel tussen drie basisfuncties: besluitvorming, uitvoering (productie/reductie van risico’s gerelateerd aan gaswinning) en toezicht waarvan burgers de dupe zijn. Cruciale informatie over risico’s is beperkt beschikbaar en vooral bekend bij de uitvoering, komt onvoldoende terecht bij toezichthouders en wordt beperkt meegenomen in besluitvorming. De informatieasymmetrie in Groningen is in het nadeel van het veiligheids- en gezondheidsbelang van de bewoners gebleken (PEAG, 2023). Deze vorm van systeemfalen hangt samen met de drie ontkenningssporen (zie Figuur 1).

In een tweede kijk op systeemfalen staat (on)duidelijkheid in verantwoordelijkheden rondom taken in de combinatie van organisaties centraal. Afhankelijk van de schaal van de crisis gaat het om lokale, regionale en landelijke organisaties.<sup>9</sup> Ieder onderdeel van dit netwerk (of deze ‘meta-organisatie’) is daarbij gefocust op een eigen deeltaak of aandachtspunt van de totale opdracht die gedupeerde burgers in crisistijd aangaat. Die opdracht is breed en loopt uiteen van risicomanagement, compensatie en herstel tot aan ondersteuning en zorg. In feite bestrijkt deze opdracht de kernvergelijking in Figuur 2. Binnen de systeemwereld van organisaties zijn verantwoordelijkheden verdeeld en daarmee een bron van onduidelijkheid, wat de slagkracht van de systeemonderdelen en het systeem als geheel doet stokken. Voor de organisaties binnen het netwerk geldt dat ze niet

zelden lange en ondoorzichtige routes moeten volgen om mandaat, middelen of andere voorwaarden voor welke actie dan ook te verkrijgen of te behouden. Dat werkt op zichzelf vertragend. Het gebrek aan oplossing wordt verergerd door een gedeelde verantwoordelijkheid (wie is aan zet?), wat op zijn beurt resulteert in een verslechterd systeem met nadelige gevolgen voor de bewoners.

Binnen het interorganisatorische netwerk zijn verantwoordelijkheden verdeeld over beleidsterreinen met eigen belangen en dynamiek. Als het tegengit voor gedupeerden is vooral de eindverantwoordelijke gevoelig voor kostenminimalisatie op korte termijn. In Groningen heeft de parlementaire enquêtecommissie vastgesteld dat het economische belang van de gaswinning overwegend lange tijd zwaarder woog dan het belang van de bewoners (PEAG, 2023). Er zijn ook andere voorbeelden waar gezondheidsbelangen van gedupeerden minder gewicht toegekend kregen dan economische of organisatorische belangen. Dit speelt regelmatig rondom landbouw (bijvoorbeeld Q-koorts; Nationale Ombudsman, 2012; 2017),<sup>10</sup> het continueren van een onveilige onderhoudssituatie voor medewerkers van defensie (Beerlage *et al.*, 2021) en de uitstoot van schadelijke stoffen voor omwonenden van industrie (bijvoorbeeld Tata Steel in de regio IJmond; Mennen *et al.*, 2023). Net als in de eerste vorm van systeemfalen zijn belangen opnieuw sterk bepalend, maar centraal in deze tweede vorm staat de gedeelde of liever versnipperde interorganisatorische verantwoordelijkheid die onduidelijk maakt wie kan worden aangesproken om in te grijpen. Eindverantwoordelijken komen pas in beeld zodra het helemaal is misgegaan en moeten zich dan verantwoorden voor ontstane schade, inclusief voor het, niet onlogische, verwijt dat die schade te voorkomen was geweest als eerder was ingegrepen.

<sup>9</sup> In het geval van klimaatverandering speelt ook de internationale dimensie een rol.

<sup>10</sup> Zie ook Haalboom (2017) voor een historische analyse van belangentegenstellingen tussen landbouw en gezondheid.

Een derde interpretatie van systeemfalen is dat de individuele probleemoplossing wordt uitgewerkt in 'silo's' toegespitst op een deeltaak; silo's met een bureaucratisch *back office*, afgeschermd door een *front office* waarin een contactpersoon met bewoners spreekt, begrip uit voor de situatie, problemen herkent en wil oplossen maar over te weinig beslis- en regelruimte beschikt om daar zelf voor te zorgen en binnen het *back office* om toestemming moet vragen. Dat kost tijd en geld en genereert frustratie en teleurstelling, zeker als de uitkomst negatief is voor getroffenen.<sup>11</sup> Als het ene *front office* mensen doorstuurt naar een ander *front office*, zullen getroffenen ervaren dat ze van 'het kastje naar de muur' worden gestuurd. In deze derde kijk op systeemfalen is het systeem een synoniem voor een stressbron voor gedupeerden. Meer dramatisch verwoord: een teleurstellingenfabriek, aangedreven door controledrift. Voor dat laatste, mits in

## Systemefalen als teleurstellingenfabriek voor gedupeerden, aangedreven door controledrift

bedwang gehouden, valt uiteraard zeker iets te zeggen. Gewaarborgd moet worden dat zorgvuldig met publieke middelen wordt omgegaan. Het maakt dat ook de derde

kijk op systeemfalen terug te voeren is op een belangen- tegenstelling: persoonlijk maatwerk en menselijk contact versus controle en verantwoording. Het eerste deel lijdt, volgens gedupeerde bewoners in Groningen, onder het tweede.

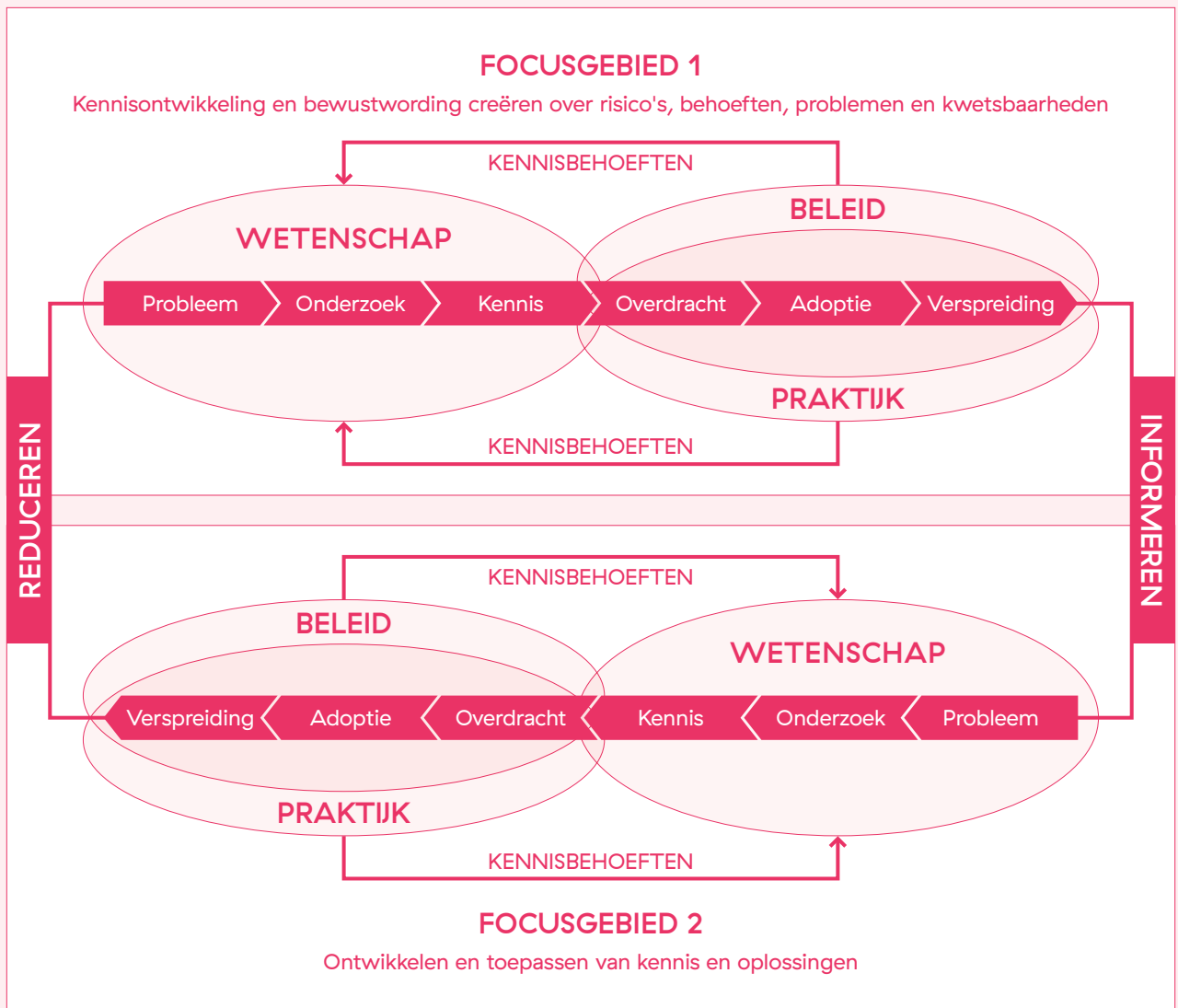
De perspectieven van de drie omschrijvingen van systeemproblemen zijn verwant in de zin dat er telkens andere dominante problemen aan de orde zijn, in stand gehouden door belangentegenstellingen tussen probleemveroorzakers en -oplossers en steeds nadelig voor gedupeerden. In het eerste geval is het informatie-monopolie van de probleemveroorzaker (informatie-asymmetrie) een sleutelfactor voor systeemproblemen. In het tweede geval zijn problemen terug te voeren op versnipperde verantwoordelijkheden en een onbereikbare eindverantwoordelijke binnen een netwerk van organisaties met onderlinge afhankelijkheden. In het derde geval gaat de getroffene gebukt onder gebrekkige regelruimte voor operationele probleemoplossers. In de crisispraktijk - Groningen is geen uitzondering - spelen alle drie problemen in de georganiseerde aanpak van getroffenen van een acute of sluimerende ramp.

### Overeenkomst 7. Belang van dialoog

Een laatste overeenkomst is dat zowel de acute als de sluimerende crisis ons dwingen om te investeren in het vermogen om langdurig in gesprek te blijven met betrokkenen over problemen en oplossingen. Die dialoog is modelmatig weer te geven in de vorm van een proces (zie Figuur 3). Het proces beoogt kwetsbaarheidsreductie te realiseren door gezamenlijke kennisontwikkeling, -uitwisseling en -toepassing. Het begint ermee dat de veiligheids- en gezondheidsgerelateerde problemen die optreden bij rampen, of zichtbaar worden dan wel versterkt door de ramp, betrokkenheid vereisen van partijen in drie domeinen.

<sup>11</sup> Voor bewoners van Groninger is dit beschreven (Bovenhoff, 2023; Dücker *et al.*, 2023).





Figuur 3. Domeinverbindende dialoog (Bron: Dückers, 2022)

De mensen uit de **praktijk** bestaan in de eerste plaats uit gedupeerde burgers. Daarnaast omvat dit domein ook professionals en vrijwilligers die onder wisselende omstandigheden en uiteenlopende organisaties iets kunnen doen voor deze mensen. Wat hebben gedupeerde burgers, professionals en hun vertegenwoordigende organisaties in de praktijk nodig en waar lopen zij tegenaan in de uitvoering? Dan is er het domein **beleid**, waar randvoorwaarden worden geboden en het algemeen belang en naleving van rechten en plichten worden bewaakt. Wat hebben overheden en instanties nodig aan informatie om richting en invulling te geven aan ondersteuning en zorg? Die informatie kan direct worden geleverd door de praktijk, maar de onafhankelijkheid neemt toe door betrokkenheid vanuit de **wetenschap**, het derde domein. Wat is er aan de hand, wat werkt wel en niet en waarom? De antwoorden op deze vragen zijn van waarde voor alle belanghebbenden. Voor de wetenschap komt daar een vraag bij: wat kan onderzoek bijdragen aan beeld- en oordeelsvorming over wat nodig is, haalbaar is en werkt op korte en langere termijn?

In Figuur 3 zijn die drie domeinen zichtbaar in twee ketens van stappen: eerst van probleem, via onderzoek, naar kennis met een leidende rol voor de wetenschap, daarna transfer, adoptie en verspreiding naar beleid en praktijk (zie Génèreux *et al.*, 2019). De eerste keten, bovenin, is bedoeld om potentiële problemen van gedupeerden (of liever: behoeften, problemen, risico's en kwetsbaarheden) samen scherp te krijgen, onafhankelijk vanuit de wetenschap en gevoed met inzichten vanuit beleid en praktijk (focusgebied 1). De tweede keten aan de onderkant richt zich op oplossingen: maatregelen en interventies om gesignaleerde problemen aan te pakken. Hier voedt de wetenschap het ontwerp van de oplossing, afstemmend met beleid en praktijk over wat wenselijk en haalbaar is, uiteindelijk hopelijk resulterend in een geslaagde toepassing (focusgebied 2).

Langs deze lijnen, waarbij risicoreductie en oplossingen op basis van gedragen kennis over problemen de insteek vormen, is de meerjarige COVID-19 gezondheids-

monitor opgezet om landelijk de impact van de pandemie te blijven volgen (Bosmans *et al.*, 2022). Binnen de gaswinningscontext zijn meerdere onderzoeken uitgevoerd om de impact voor bewoners in kaart te brengen (zie bijvoorbeeld Holsappel *et al.*, 2018), maar bij Gronings Perspectief staat de dialoog over kennisontwikkeling en het creëren van bewustwording omtrent deze onderwerpen (focusgebied 1 van Figuur 3), structureel centraal. Dit onderzoeksinitiatief wordt gefinancierd door het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK), om vinger aan de pols te houden rondom het welzijn, de gezondheid en veiligheid van bewoners. Het onderzoek wordt qua methoden en focus steeds gepland in samenspraak met een begeleidingscommissie van betrokkenen uit praktijk, beleid en wetenschap. Deze begeleidingscommissie bestaat uit vertegenwoordigers vanuit Groninger Gasberaad, Groninger Bodembeweging, Groninger Dorpen, gemeenten, Provincie Groningen, GGD, Veiligheidsregio Groningen, Nationaal Coördinator Groningen, Instituut Mijnbouwschade, ministeries, Rijksuniversiteit Groningen. Deze partijen zitten aan tafel en zijn in gesprek met de onderzoekers bij het bepalen van de focus van het onderzoek, de vorm en inhoud van vragenlijstmetingen en interviews, voorlopige en definitieve resultaten, de betekenis daarvan en de publicatie van onderzoekspublicaties. Het Kennisplatform Leefbaar en Kansrijk Groningen vervult een vergelijkbare rol, meer rond focusgebied 2 van Figuur 3. Naast informatie over problemen vanuit Gronings Perspectief en andere onderzoeken brengt het Kennisplatform - met een brede blik op maatschappelijke gevolgen en eveneens met subsidie van het ministerie van EZK - kennis bij elkaar van goede en minder goede voorbeelden, ook van andere crisiscases uit binnen- en buitenland. Op die manier verbindt het Kennisplatform de drie domeinen met het doel om bij te dragen aan oplossingen in dit complexe, voortdurende crisisdossier.

## IV

## VERSCHILLEN TUSSEN ACUTE RAMPEN EN SLUIMERENDE CRISES

**E**r zijn ook een paar verschillen aan te wijzen. De titels van ieder verschil geven weer wat de acute ramp (wel) anders maakt dan de sluimerende crisis (niet).

### **Verskil 1. Wel/niet - evidente onmiddellijke dreiging**

Een wezenlijk kenmerk van een acute ramp is dat er onmiskenbaar sprake is van een onmiddellijke dreiging, menselijke verliezen en andere gevolgen die de beschikbare capaciteit van hulpdiensten, ondersteuning en zorg overstijgen. De acute ramp is zichtbaar. Er is sprake van invoelbaar menselijk leed en zichtbare vernietiging. Beelden gaan landelijk rond, zelfs wereldwijd. De Bijlmerramp, de vuurwerkramp in Enschede, de MH17 vliegramp, de aanslagen op 11 september in de Verenigde Staten, de kernramp van Fukushima en de terreuraanslagen op Bataclan in Parijs zijn voorbeelden hiervan. De sluimerende crises van de gaswinning en de toeslagenaffaire moesten het zonder onmiddellijke dreiging stellen.

Deze meer diffuse dreiging maakt dat het begin van de sluimerende crisis zich niet zomaar in de tijdslijn laat aanwijzen. De acute en de sluimerende crisis zijn beide sociale constructies: het zijn crises zodra we ze eensgezind zo noemen. Waar die consensus bij een acute crisis in sneltreinvaart ontstaat, aangewakkerd door beelden die geen misverstand laten bestaan over de noodzaak, kan consensus rondom een sluimerende crisis eindeloos stokken.

### **Verskil 2. Wel/niet - direct momentum om te handelen**

Crisis markeren een afwijking van het normale. Bij sluimerende crises gaat het normale geleidelijk over in het abnormale, bij de acute crisis is die overgang abrupt. Het normale is gespecialiseerd om zichzelf in stand te houden. Partijen die onderdeel zijn van het normale, waaronder risicoveroorzakers, verhouden zich op een bepaalde manier tot elkaar. Ze hebben verwachtingen naar elkaar en bewaken hun belangen. Een crisis is enorm bedreigend voor de normale orde zodra deze een verandering afdwingt die met kosten gepaard gaat. Risicoveroorzakers hebben géén belang bij een afname van opbrengsten. Als veranderingen in die richting niet worden afgedwongen door een ramp of fundamentele dreiging zullen ze die zelf niet zomaar in gang zetten.

Bij een acute ramp bestaat er geen misverstand over de ernst (zie het eerste verschil). Dit vergroot de kans dat gedupeerde burgers op aandacht en ondersteuning kunnen rekenen. Bij een sluimerende crisis worden zij benadeeld door afwezigheid van heftige beelden, uniformen, zwaailichten, sirenes en aangejaagde (sociale) media die bijdragen aan collectief urgentiebesef: “het is erg”. Dit draagt bij aan momentum: “er moet iets gebeuren”. Het collectieve urgentiebesef en momentum vormen een voorwaarde voor het benodigde mandaat/de opdracht (“we mogen iets doen”) en de capaciteit (“we kunnen iets doen”) om op korte en langere termijn voor te sorteren op een wispelturig traject met ondersteuning en nazorg jegens gedupeerden. Het gebrek aan

collectief urgentiebesef en momentum bij de sluimerende crisis maakt dat gedupeerden machteloos staan en voorkomt dat zaken die voor hen cruciaal zijn (zie Figuur 2) worden aangepakt door overheden en instanties. Dit helpt gedupeerden dus niet, het helpt veroorzakers om door te gaan met de primaire blootstelling: gaswinningsactiviteiten, uitstoot van schadelijke stoffen of een strikt regime om toeslagenfraude in de kiem te smoren.

Overigens geldt dit ‘momentumvoordeel’ met name voor de zogeheten ‘honeymoonfase’ van de acute ramp. Deze fase van steun en aandacht bestrijkt doorgaans de eerste weken en maanden. Daarna verslapt de collectieve aandacht, terwijl de problemen in de nasleep van de terreuraanslag, overstroming, vliegcrash, orkaan, vulkaanuitbarsting of andere flitsramp voor gedupeerden onverminderd groot kunnen zijn en desillusie optreedt terwijl steun afkalft (Raphael, 1986; Yzermans & Gersons, 2002; Dückers *et al.*, 2017b). Met andere woorden: het ontstane momentum is van tijdelijke aard. Het is een venster dat zich sluit. Momentum kan bovendien opnieuw ontstaan. In het geval van Groningen zou het uitkomen van het eindrapport van de parlementaire enquête aardgaswinning Groningen zomaar momentum kunnen genereren voor een herstelprogramma voor de toekomst. De komende jaren zal blijken of dit zo uitpakt.

### **Verschil 3. Wel/niet - beproefde crisisorganisatie: afgebakend in partners, focus en voorbereiding**

De crisisorganisatie in Nederland is verankerd in wet- en regelgeving. Partijen en verantwoordelijkheden zijn uitgewerkt en er zijn opschalingsschema's voor als de ramp de lokale aanpak overstijgt. Meer concreet: we schakelen versterking in als er naast een ‘brongebied’ ook een ‘effectgebied’ is, er bestuurlijke betrokkenheid nodig is, die bestuurlijke betrokkenheid de gemeente overstijgt en als regionale inzet op het niveau van de veiligheidsregio aan de orde is. Mocht het nog groter worden, dan zal de crisisorganisatie op bovenregionaal niveau worden vormgegeven (Cools *et al.*, 2017). De partijen die binnen dit stelsel een rol spelen, bereiden zich met name voor

op een acute taak die in het teken staat van het beheersen van de primaire blootstelling. Na het behalen van dit doel, schalen zij af en wordt de nazorg voor bewoners in de nafase in principe door andere partijen ingevuld: lokale overheden met ondersteunings- en zorgpartners. Eerder, bij de bespreking van de eerste overeenkomst, is al benoemd dat er een ‘basisgroep’ is van betrokken partijen. Het gaat in de uitvoering om gemeenten en GGD, Slachtofferhulp Nederland, Rode Kruis, huisartsen, maatschappelijk werk, GGZ en andere zorgprofessionals. Na iedere ramp is het gebruikelijk dat deze basisgroep, aangevuld met relevante partijen (de context van iedere ramp nazorg is anders) invulling geeft aan ondersteuning en zorg. Het is een gelegenheidslegpuzzel die steeds opnieuw wordt gelegd, op basis van vastgelegde taken en gewoonten (Dückers *et al.*, 2017a).

Voor sluimerende crises pakt dit anders uit. De gaswinningscasus, toeslagenaffaire en vluchtelingen-crisis zijn heterogeen in oorzaak en doorwerking. De op voorhand uitgewerkte rolverdelingen, opschalingsmodellen, draaiboeken, protocollen en de praktijk van opleidingen, trainingen en oefeningen (als ze er al zijn) lijken in de verste verte niet op die van de acute crisisbeheersing. Dezelfde uitgangspunten voor ondersteuning gaan op. Factoren, van invloed op de gezondheid en het oordeel over de crisisaanpak, zijn vergelijkbaar. Ook andere overeenkomsten spelen een rol. Het is echter zeer onzeker wie precies aan zet is, voor welke taak, duur en wat dit vraagt aan capaciteit. Op voorhand is aannemelijk dat dit afhangt van de aard en omvang van de groep gedupeerden en de problemen waarmee zij te maken krijgen, inclusief de mate waarin die problemen kunnen worden teruggevoerd op de crisis en de aanpak ervan. Met andere woorden: de sluimerende crisis impliceert betrokkenheid van een groeiend en veranderlijk netwerk van partijen dat niet automatisch beschikt over mandaat en capaciteit, laat staan gewoonte of voorbereiding. Voor de acute ramp gaat dit evenzeer op vanaf het punt voorbij de primaire blootstelling (de nafase, zoals vastgesteld bij overeenkomst 2).

## V

## SLOTREFLECTIE

**D**e insteek van dit essay was om overeenkomsten en verschillen van acute rampen en sluimerende crises op een rij te zetten, met een nadruk op de impact voor gedupeerden en implicaties voor de aanpak (zie tabel 1 voor een samenvattend overzicht). Het essay heeft niet de pretentie uitputtend te zijn. In de uitwerking is geput uit recente inzichten ontleend aan de gaswinningsproblematiek. Uit die casus zijn, zonder twijfel, meer lessen te trekken. Daarbij kan worden gedacht aan: kennis over de psychosociale impact op langere termijn voor verschillende groepen bewoners, waaronder kinderen en jongeren, ouderen en andere potentieel kwetsbare groepen;

kennis over effectieve manieren om verbeteringen door te voeren in de procesgang en uitvoering van schadeherstel, versterking, compensatie en genoegdoening; kennis over de wijze waarop de problematiek doorwerkt in het sociale weefsel van buurten, dorpen en de regio als geheel; kennis over hoe negatieve gevolgen te beperken, om te keren en de ontwikkeling van leefbaarheid en toekomstperspectief te bevorderen; kennis over het faciliteren van regie bij bewoners en het organiserend vermogen van gemeenschappen. Kennis over dit soort zaken, met een crisislens of niet, is van grote waarde, zeker indien de kennis zich leent voor toepassing elders waar eveneens sprake is van risico's en problemen.

Overeenkomsten	Verschillen
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. → Vergelijkbare uitgangspunten ondersteuning en zorg</li> <li>2. → Vergelijkbare factoren van invloed op gezondheid én oordeel over crisisaanpak</li> <li>3. → Problemen vormen voor gedupeerden één samenhangend geheel</li> <li>4. → Problemen met complexe oorzaak- en gevolgrelaties</li> <li>5. → Gebrek aan pasklare oplossingen</li> <li>6. → Systeemproblemen als obstakel</li> <li>7. → Belang van dialoog</li> </ol>	<p>Wel bij acute ramp en niet bij sluimerende crisis:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. → Een evidente onmiddellijke dreiging</li> <li>2. → Direct momentum om te handelen</li> <li>3. → Beproefde crisisorganisatie: afgebakend in partners, focus en preparatie</li> </ol>

Tabel 1. Overeenkomsten en verschillen tussen acute rampen en sluimerende crises

De gaswinningscasus wijst daarnaast op een aantal relevante dilemma's waarvoor nog weinig handvatten beschikbaar zijn. Zo is het bedenkelijk, schrijnend zelfs, dat opgezette organisatorische systemen voor probleemoplossing zelf nieuwe problemen produceren. Het roept vervolgens de vraag op wanneer het disfunctioneren ernstig genoeg is dat de onzekerheid van beëindiging en inrichting van een nieuw systeem (met onvermijdelijke wachttijd en nieuwe problemen) opweegt tegen continuering van een suboptimale situatie. Een andere kwestie is of het verloop van professionals met kennis van wat goed en minder goed gaat naarmate de crisis voortduurt, een kans of een bedreiging vormt. Weegt vervanging door gemotiveerde nieuwe mensen met frisse ideeën op tegen het verlies van deskundigheid en dossierkennis? Een derde dilemma raakt de politiek-bestuurlijke leiding. In hoeverre is het verstandig

## Verminder of voorkom voorzienbare maatschappelijke problemen met *early warning systems*

dat bestuurders, die verantwoordelijkheid dragen voor het veroorzaken of voortduren van een crisis, aanblijven? Ondergraaft dit het idee dat verkeerd genomen beslissingen niet beloond moeten worden en dat verantwoording afleggen überhaupt nodig is? Zorgt het voor nieuwe vertragingen in programma's die net zijn ingezet of levert het teveel nadelen op voor andere beleidsdossiers? Antwoorden op dergelijke kwesties zijn van direct belang

voor bewoners, gedupeerd door de gaswinning. Maar ze zijn ook van waarde voor de bredere kennisbasis over de impact van acute rampen en sluimerende crises in algemene zin.

Dat geldt ook voor een laatste aspect dat aan bod kwam in dit essay en aandacht verdient in de voorbereiding op mogelijke nieuwe crises. We worstelen bij de aanpak van acute en sluimerende crises met het oplossen van voorzienbare problemen waar gedupeerde burgers tegenaan lopen. Binnen de geschiedenis van de crisisbeheersing is steevast - logisch en terecht - ingezet op het voorkomen en bestrijden van primaire blootstelling: de onveilige situatie moet worden beëindigd. Naast de fysieke veiligheid staat bij een crisis ook de sociale veiligheid onder hoogspanning. Die sociale dimensie speelt in de regel nog lang nadat de fysieke dreiging onder controle is. Dat crisisautoriteiten zich eveneens moeten bekwanen in de problemen van burgers op een later moment is vaak genoeg aangestipt in dit essay. Daar kunnen we nog wel aan toevoegen dat het verstandig is om hiermee zo vroeg mogelijk in de crisistijdslijn te beginnen.

Voor fysieke veiligheidsrisico's is het gebruikelijk om 'early warning systems' aan te leggen. Door dreigende extreme weersituaties te monitoren en vroeg informatie te delen, kunnen overheden en burgers zich voorbereiden. Dat helpt natuurlijk om gevaarlijke situaties te voorkomen. Een aanvullend *early warning system* voor gevolgen voor mens en samenleving, waarin tijdig wordt geanticipeerd op risico's - impact en schade voor mensen die groot blijkt, regelingen die tekortschieten of schadelijk uitpakken, gezinnen die steeds verder in de problemen komen, groeiende onrust - kan helpen om voorzienbare maatschappelijke problemen op korte en langere termijn te verminderen of zelfs te voorkomen. Daarmee wordt de aanpak van verstoringen van het normale, waar crisisbeheersing op neerkomt, ook meer onderdeel van de reguliere publieke veiligheid en gezondheid. Sterker nog, dat is nodig. De informatie over sociale risico's is veelal bekend bij professionals in de lokale veiligheids-, zorg- en welzijnssector voordat de risico's zich manifesteren als crisis. En zodra het als crisis te boek staat, is kostbare tijd verloren gegaan.



# LITERATUURLIJST

- Algemene Rekenkamer (2022). Verantwoordingsonderzoek: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (XIII) - Rapport bij het Jaarverslag 2021. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Beck, U. (2015). *De wereldrisicomaatschappij: Op zoek naar de verloren zekerheid*. Amsterdam: Wereldbibliotheek.
- Beerlage, M.A.M., Zock, J.P., Rijs, K.J., Bogers, R.P., Slootweg, J., & Van Poll, R. Onderzoek naar blootstelling aan chroom-6 en arbeidsomstandigheden op Defensielocaties. Periode 1970-2015. Bilthoven: RIVM.
- Boot, B., Dongen, van, E., Jong, de, E., Schelfhout, D., Vloedveld, C., & Voorn, R.J. (2022). Evaluatie Tijdelijke wet Groningen. Utrecht: Andersson Elffers Felix.
- Boin, A., Ekengren, M., & Rhinard, M. (2020). Hiding in plain sight: Conceptualizing the creeping crisis. *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*, 11, 116-138.
- Bosmans, M., Marra, E., Tak, N., Jansen, N., Zwart, de, F., & Dückers, M. (2022). Landelijk gezondheidsonderzoek bij rampen. *TSG-Tijdschrift voor gezondheidswetenschappen*, 100, 14-18.
- Bovenhoff, M., Schoutens, L., Stroebe, K., & Postmes, T. (2021). Voortgang en voetangels in het gaswinningdossier: Professionals over een complex systeem. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Cools, F., Duin, van, M., Wijkhuijs, V. (2017). GRIP en de flexibele toepassing ervan. Arnhem: Instituut Fysieke Veiligheid.
- Dückers, M.L.A., Jacobs, J., Timmermans, S., & Alting, D. (2017a). Psychosociale hulp bij rampen en crises: inventarisatie rollen en taken van betrokken partijen. Utrecht/Diemen/Bilthoven: GGD GHOR Nederland/Impact/RIVM.
- Dückers, M.L.A., Yzermans, C.J., Jong, W., & Boin, A. (2017b). Psychosocial crisis management: The unexplored intersection of crisis leadership and psychosocial support. *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*, 8 (2), 94-112.
- Dückers, M.L.A., Hoof, van, W., & Holsappel, J. Psychosociale aspecten van crisismanagement: taken en uitdagingen voor bestuur en beleid. Een analyse van recente casuïstiek. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 18 (3-4), 2019, 14-41.
- Dückers, M.L.A. (2022). De beelden die ons bewegen, de voorspelbaarheid van de rampen die we samen creëren. Diemen/Groningen: ARQ Nationaal Psychotrauma Centrum/Rijksuniversiteit Groningen.
- Dückers, M.L.A., Kanis, B., Molen, van der, J., Gerbecks, J., Boendermaker M., Berends, S., & Stroebe, K. (2023). De psychosociale impact van de gaswinningsproblematiek op bewoners in 2021 en 2022: Eindrapport Gronings Perspectief fase 3. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Généreux, M., Lafontaine, M., & Eykelbosh, A. (2019). From science to policy and practice: A critical assessment of knowledge management before, during, and after environmental public health disasters. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 16, 587.
- Haalboom, F. (2017). Negotiating zoonoses: Dealing with infectious diseases shared by humans and livestock in the Netherlands (1898-2001). Utrecht: Utrecht University.
- Holsappel, H., Hoof, van W., Jacobs, J., & Dückers, M. (2018). Psychosociale impact van de aardbevingen in Groningen. Diemen: Impact.



- IMG. (2023). Jaarverslag 2022. Groningen: Instituut Mijnbouwschade Groningen.
- Mennen, M.G., Elberse, J.E., Putten, van, E.M., Boshuis-Hilverdink, M.E., Masselink, N.J., Benken, von den, M.S.A., & Keizers, P.H.J. (2023). Depositie onderzoek IJmond - najaar 2022: Monsternamen en analyse van PAK en metalen in neergedaald stof in de IJmond regio. Bilthoven: RIVM.
- Nationale Ombudsman (2012). "Het spijt mij": Over Q-koorts en de menselijke maat. Den Haag: Nationale Ombudsman.
- Nationale Ombudsman (2017). Q-koorts, een kwestie van erkenning: Een onderzoek naar de lessen die de overheid uit de Q-koorts epidemie heeft getrokken. Den Haag: Nationale Ombudsman.
- Osborne, J., Paget, J., Giles-Vernick, T., Kutalek, R., Napier, D., Baliatsas, C., & Dückers, M. (2021). Community engagement and vulnerability in infectious diseases: A systematic review and qualitative analysis of the literature. *Social Science & Medicine*, 284, 114246.
- Parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen (PEAG) (2023). Groningers boven gas: Rapport parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen. Den Haag: Tweede Kamer der Staten Generaal.
- Postmes, T., Stroebe, K., Richardson, J., LeKander, B., & Oldersma, F. (2016). Veiligheidsbeleving, gezondheid en toekomstperspectief van Groningers: Wetenschappelijk rapport 1. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Postmes, T., Lekander, B., Stroebe, K.E., Greven, F., & Broer, J. (2017). Aardbeving en gezondheid 2016: Resultaten van de GGD gezondheidsmonitor 2016. Groningen: GGD Groningen.
- Raphael, B. (1986). *When disaster strikes: A handbook for the caring professions*. London: Hutchinson.
- Stroebe, K., Postmes, T., Kanis, B., Jong, de, M., Boendermaker, M., Schoutens, L., & Adams, W. (2021). Overzicht Gronings Perspectief 2016 - 2022. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Stroebe, K., Kanis, B., Boendermaker, Jong, de, M., & Dückers, M. (2022). De psychosociale impact van schade en versterking: Stand van zaken 2021. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Werkgroep multidisciplinaire richtlijnontwikkeling. (2014). Multidisciplinaire richtlijn psychosociale hulp bij rampen en crises. Diemen: Impact.
- Werkgroep multidisciplinaire richtlijnontwikkeling (2023). Multidisciplinaire richtlijn psychosociaal crisismanagement: ondersteuning en zorg bij rampen en crises, Diemen: ARQ Nationaal Psychotrauma Centrum.
- Wijkhuijs, V., & Duin, van, M. (2021). *Lessen uit crises en mini-crisis - Gezondheids crises*. Den Haag: Boom Bestuurskunde.
- Yzermans, C.J., & Gersons, B.P.R. (2002). The chaotic aftermath of an airplane crash in Amsterdam: A second disaster. In: J.M. Havenaar, J.G. Cwikel & E.J. Bromet (Eds.). *Toxic turmoil: Psychological and societal consequences of ecological disasters*. New York: Kluwer Academic/Plenum Publishers, 85-100.

# IV

## MET BREDE WELVAART OP WEG NAAR TROTS EN ZELF- VERTROUWEN

*Prof. dr. Sierdjan Koster  
& dr. Aleid Brouwer*

# I

## INLEIDING

**H**et omarmen van het idee van brede welvaart helpt om mogelijkheden te zien in het aardbevingsgebied en trots te zijn op wat er is. Tegelijkertijd dreigt een Babylonische spraakverwarring en een vinkjeslijst. Brede welvaart is wel de weg vooruit, want simpele economische maten geven geen inzicht in complexe problemen.

Op 24 februari 2023 streek ‘Den Haag’ neer in boerderij De Diek’n in Zeerijp. Midden in het aardbevingsgebied, of volgens sommigen liever het gebied met mijnbouwschade, presenteerde de parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen haar bevindingen. De commissie onder leiding van Tom van der Lee was even helder als kritisch over de opstelling van de overheid in het mijnbouwschadedossier. “De veiligheid, het beschermen van bezit, de gezondheid en het welzijn van de Groningers hebben onvoldoende meegeteld in de besluitvorming over de Groningse gaswinning.” In de ogen van de commissie heeft de Nederlandse overheid hiermee een ereschuld in te lossen door het voorstellen van de belangen van Groningers. “Het gaat ook om de morele verplichting om de schade en pijn die aan Groningen en Groningers is toegebracht weg te nemen, en daar - onvermijdelijk - extra mankracht, geld en moeite voor vrij te maken.” De presentatie in de boerenschuur in Zeerijp was belangrijk voor de Groningers. Eindelijk vonden ze erkenning vanuit Den Haag voor het aangedane leed.

De presentatie van het rapport is een belangrijke markering in het aardbevingsdossier. Tegelijkertijd laat het rapport zien dat het meten van regionale groei, uitgedrukt in productie, werkgelegenheid en inkomen, als enige referentiepunten tot brokken kan leiden. Natuurlijk is de economische structuur belangrijk, maar

ontwikkeling en welbevinden zit ook in ervaringen en gevoelens van betrokkenheid, tevredenheid en veiligheid, leefomgeving en andere minder eenvoudig te duiden en te meten aspecten. De ereschuld gaat in eerste instantie dan ook niet om geld, maar om erkenning en het vertrouwen serieus genomen te worden. Het idee van brede welvaart probeert recht te doen aan een brede en complexe opvatting van groei en ontwikkeling, waarbij naast traditionele economische factoren ook rekening wordt gehouden met tevredenheid, verdelingsvraagstukken, duurzaamheid, cultuur en sociale cohesie. Ontwikkeling is een complex begrip, wat een complexe maat verdient. En, inderdaad, wij denken dat het aardbevingsgebied en andere gebieden het idee van brede welvaart moeten omarmen.

Niet alleen geeft brede welvaart een reëler beeld van wat ontwikkeling is, maar het geeft ook de mogelijkheid om een negatieve spiraal te doorbreken op onderdelen van ontwikkeling, waar het aardbevingsgebied op kan bouwen en goed op scoort. Ook geeft brede welvaart ruimte voor een gesprek over wat ontwikkeling eigenlijk is. De kracht van brede welvaart zit in de mogelijkheden tot een nieuw gesprek. Toch is de neiging groot om de complexiteit in het idee van brede welvaart te simplificeren naar een rapportcijfer of andere goed meetbare grootheden. Het is wat dit betreft veelzeggend dat de discussie tussen Groningen en het Rijk over het inlossen van de ereschuld zich vooral lijkt te richten op de vraag hoe hoog het bedrag moet zijn waarmee de ereschuld kan worden ingelost. Hiermee loopt het gesprek over ontwikkeling en richting direct weer dood. De parallellen met brede welvaart zijn snel te trekken en het gevaar dreigt dat het een mooie, nieuwe term is voor een in de praktijk traditionele benadering.

## II

# WAAR KOMT HET IDEE VAN BREDE WELVAART VANDAAN? EEN KORTE GESCHIEDENISLES

Sinds jaar en dag wordt het succes van de economie gemeten in termen van het bruto binnenlands product (BBP) en het bruto regionaal product (BRP). Het BBP of BRP representeert alle waarde die in een gebied wordt geproduceerd. Hoewel alom vertegenwoordigd en omgeven met een zweem van objectiviteit is het een maat met problemen. Speciaal relevant voor Groningen is dat de waarde van de productie niet noodzakelijkerwijs hoeft neer te slaan in het gebied van productie. Door de gaswinning combineerde de provincie Groningen jarenlang een Europese toppositie in termen van BRP (tussen steden als Londen, Parijs, Hamburg) met het laagste gemiddelde inkomen van Nederland en een middenmootpositie in Europa. Regionale productie komt de lokale bevolking noodzakelijkerwijs dus niet ten goede.

De fundamentele vraag is wat eigenlijk 'economische waarde' is. Hoewel ogenschijnlijk objectief is het goed te beseffen dat er ook in het BBP keuzes worden gemaakt over wat wel en wat niet beschouwd wordt als waardevol: huishoudelijk werk niet, speculatie van banken wel, de negatieve omgevingseffecten van een olielek niet, het opruimen ervan weer wel. BBP meet dus de grootte van de productie in een gebied. Echter, niet alles wat goed is voor de economie, is direct goed voor het welzijn van mensen. Voor Nederland geldt dat we sinds het midden van de vorige eeuw enorm in geldelijke welvaart zijn gegroeid, maar tegelijkertijd is onze lucht meer vervuild, is er meer ongelijkheid gekomen en is er minder sociale cohesie (Smits, 2018). Dit soort negatieve effecten van

productie worden niet meegenomen in het BBP, soms ook omdat de negatieve effecten moeilijk in waarde zijn uit te drukken. Productie wordt hierdoor overgewaardeerd. Zoals in de woorden van Robert Kennedy in 1968: 'GDP ... measures everything except that which makes life worthwhile.' Dichter bij huis zei Sicco Mansholt in 1972 al: "Het wordt tijd om te denken in termen van Bruto Nationaal Nut in plaats van Bruto Nationaal Product."

Het gaswinningsgebied biedt hiervan een goede illustratie doordat de materiële en immateriële schade van de gaswinning niet direct in beeld zijn. En zelfs de hersteloperatie heeft negatieve effecten. Vanwege de griligheid van het verstrekken van de versterkingsgelden - soms aan de ene kant van de straat wel en aan de andere kant van de straat niet - ontstaat er ongelijkheid tussen burens en daardoor verminderde cohesie (Stroebe *et al.*, 2019).

### III

## BREDE WELVAART

**H**oewel er al langer wordt nagedacht over concepten die op een bredere manier naar ontwikkeling kijken, heeft dit idee de laatste jaren de wind in de rug. Deels is dit te verklaren vanuit een toenemend besef dat economische groei ten koste gaat van klimaat, natuur en natuurlijke grondstoffen. De negatieve effecten van productie zouden moeten worden meegerekend. Het betreft hier ook een politieke reden omdat mensen in regio's die zich niet voldoende vertegenwoordigd of erkend voelden, in toenemende mate tegen het establishment stemden. Zelfs als het economisch goed ging in regio's voelde de bevolking zich om andere redenen niet voldoende gerepresenteerd, erkend of gehoord. Daarbij is de sociaal-economische ongelijkheid tussen regio's (en tussen bewoners in een regio) in de laatste decennia toegenomen. De recente nota 'Elke Regio telt' laat zien dat de toegenomen ongelijkheid versterkt wordt door overheidsbeleid (RLI/ROB/RVS, 2023). De afbouw en uiteindelijke stopzetting van het structureel regionaal economisch beleid is hiervan een tastbaar voorbeeld.

Nederland kende van oudsher een sterk regionaal beleid gebaseerd op het idee dat achterlopende regio's steun verdienden. Limburg kreeg economische steun na de sluiting van de mijnen, Groningen kreeg dit voor de eerste keer na het stoppen van de turfwinning. Overheidsdiensten werden bijvoorbeeld verspreid door het land en het KPN-gebouw, naast het Hoofdstation Groningen, is een van de zichtbare effecten van dit beleid. Vanaf 1980 is het regionaal stimuleringsbeleid langzaam afgebouwd en tenslotte helemaal stopgezet vanwege de invoering van het Topsectorenbeleid in 2012. Zoals de naam al suggereert richt dit beleid zich op het stimuleren van sectoren

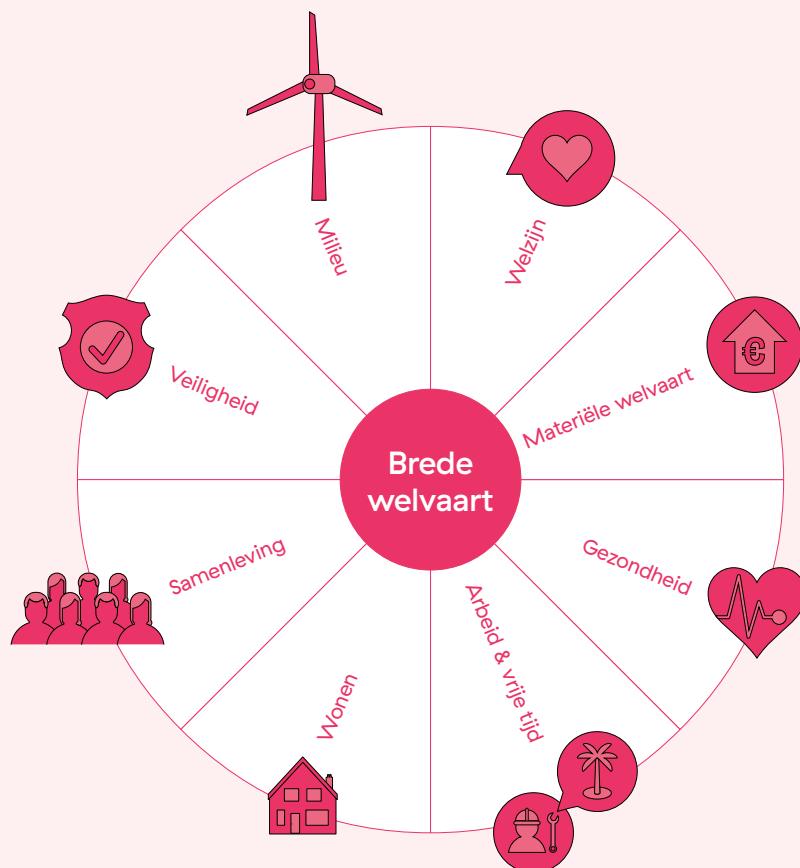
en zijn regio's compleet uit het economisch beleid verdwenen. Niet-ruimtelijk beleid heeft echter wel degelijk geografische implicaties en juist de sterke regio's spinnen garen bij een niet-ruimtelijk beleid. Op deze manier heeft het beleid bijgedragen aan het vergroten van daadwerkelijke economische verschillen tussen Nederlandse regio's. Tegelijkertijd heeft de benadering het sentiment aangewakkerd dat regio's in de periferie over het hoofd worden gezien. De economisch zwakkere regio's werden niet gezien en niet gehoord.

Wanneer de sociaaleconomische ongelijkheid tussen regio's toeneemt, zie je dat de inwoners in plaatsen met minder ontwikkelingsperspectieven het gevoel hebben dat ze er niet meer toe doen. De mensen in zogeheten 'vergeten plekken' keerden zich af van het politieke establishment en stemden op de 'tegenpartij'. Dit zagen we bijvoorbeeld bij president Trump in de Verenigde Staten, bij Brexit in het Verenigd Koninkrijk en bij Front National in Frankrijk. Deze dynamiek is ook in Nederland zichtbaar, waar populistische partijen als de PVV en de FvD op het platteland in verhouding al jaren groter zijn dan in de steden (van de Ven, 2021). De Provinciale Statenverkiezing van 2023 onderstreept dit nog maar eens: de BBB behaalde een enorme overwinning met als een van de centrale thema's de (vermeende) kloof tussen de Randstad en het platteland (De Voogd, 2023). Dit sentiment van onvrede en het gevoel vergeten te worden door de politieke elite kan onder andere verklaard worden door het hoge tempo waarin (publieke) voorzieningen verdwijnen uit plattelandsgebieden, terwijl er wel meer voorzieningen komen in stedelijke gebieden. Dit is een teken dat 'Den Haag' steeds minder zichtbaar is in plattelandsgebieden (van de Ven, 2021). Kortom, de groeiende

kloof tussen regio's wakkert onvrede aan in regio's die achterblijven en heeft ervoor gezorgd dat er nieuwe politieke aandacht is voor regionaal-economisch beleid en de ongewenste verdeling van welvaart (PBL, 2019).

Een breder perspectief op ontwikkeling is dus nodig en lijkt politiek ook steun te krijgen. Maar hoe doe je dit dan? Internationaal zijn de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en de Europese Commissie voortrekkers geweest in het ontwikkelen van bredere welvaartsmaten. De OESO lanceerde het 'Better Life' initiatief dat regio's scoort op verschillende dimensies, waaronder traditionele economische indicatoren zoals inkomen, werkgelegenheid en opleiding, maar ook indicatoren zoals omgevingskwaliteit, gezondheid en leefkwaliteit. De Nederlandse pendant van dit initiatief werd brede welvaart.

## Hoe krijgen we een breder perspectief op ontwikkeling?



Figuur 1. Brede Welvaart dimensie 'hier en nu' vastgestelde thema's (Sociaal Planbureau Groningen, 2023)

In 2018 gaf de Nederlandse overheid het Centraal Bureau voor Statistiek (CBS) de opdracht een nieuwe maat voor welzijn te maken. Het CBS ontwikkelde hierop de Monitor Brede Welvaart, met een definitie van brede welvaart die aansluit bij internationale definities. Brede welvaart betreft de kwaliteit van leven in het hier en nu en de mate waarin deze al dan niet ten koste gaat van die van latere generaties en/of van die van mensen elders in de wereld (CBS, 2022a). Brede welvaart omvat alles wat mensen van waarde vinden. Binnen de dimensies van

brede welvaart zijn verschillende thema's vastgesteld die gemeten kunnen worden aan de hand van enkele indicatoren. Op deze manier kan er per dimensie een dashboard worden gemaakt met daarin de actuele stand van brede welvaart in een regio op basis van procentuele veranderingen per indicator. Binnen de dimensie 'hier en nu' zijn de volgende thema's vastgesteld: welzijn, materiële welvaart, gezondheid, arbeid en vrije tijd, wonen, samenleving, veiligheid en milieu (CBS, 2022b, Figuur 1).

## IV

# WAT IS HET PERSPECTIEF?

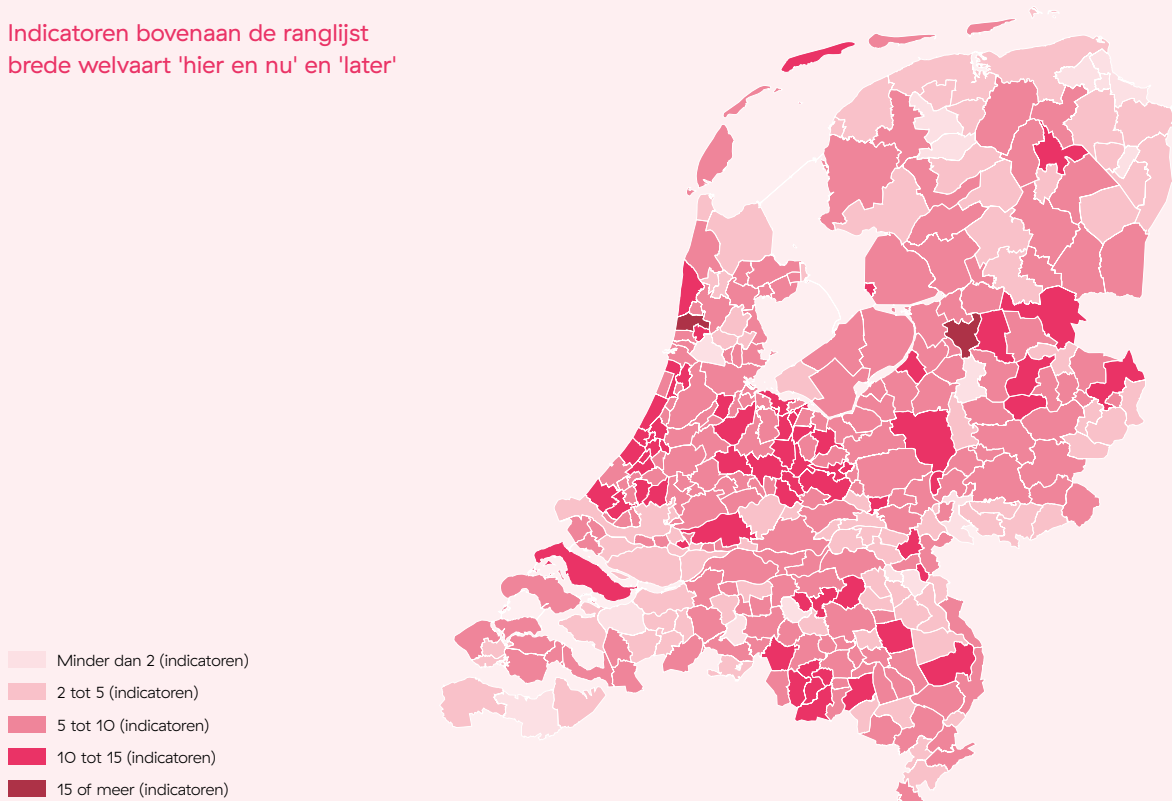
**F**iguur 2 toont een kaart van Nederland uit de Brede Welvaart Monitor van het CBS met de regionale scores voor brede welvaart. Het geeft per gemeente het aantal indicatoren van brede welvaart weer waarop de gemeenten bij de bovenste 25% van Nederland behoren. Zo staat de gemeente Groningen met negen indicatoren in de ranglijst bij de bovenste 25%.

Wat zien we? De kaart geeft allereerst duidelijk aan dat landelijke gebieden buiten de Randstad minder vaak in de top staan van brede welvaardimensies. Rondom Utrecht scoren verschillende gemeenten hoog op meer dan 15 BW-indicatoren, terwijl een gemeente als Midden-Groningen met minder dan 2 indicatoren bij de bovenste 25% behoort. Dit verschil wordt onder andere veroorzaakt omdat de inwoners in rurale gemeenten slechtere toegang hebben tot banen en recreatieve en culturele voorzieningen. Daarnaast bestaan de landelijke gebieden in Nederland uit aaneengesloten gemeenten die veel op elkaar lijken. Hierdoor kunnen diensten die in de

eigen gemeente ontbreken niet gecompenseerd worden met aspecten van brede welvaart in de buurgemeente. Ook de laagstedelijke gebieden in het noorden en oosten van de provincie Groningen liggen vaak te ver af van de middelgrote steden om te profiteren van de voordelen. Daarnaast kenmerkt een aantal van deze landelijke gebieden zich door weinig variatie, waardoor er ook geen voorzieningen gedeeld kunnen worden met burens.

De hoogste scores worden genoteerd in woongemeenten in de nabijheid van een grotere stad. De inwoners kunnen hier profiteren van de voordelen van de grote stad (zoals een ruim banenaanbod en een sterke gevarieerde creatieve sector) zonder hinder te ondervinden van nadelen als geluidsoverlast of criminaliteit (Thissen & Content, 2022). Dit geldt ook in Groningen en Drenthe, waar de gebieden ten zuiden van de stad Groningen het meest positieve beeld geven. In Noord-Nederland liggen gebieden met hoge en lage brede welvaart hierdoor op korte afstand van elkaar.

Indicatoren bovenaan de ranglijst  
brede welvaart 'hier en nu' en 'later'



Figuur 2. Deze kaart toont per gemeente het aantal indicatoren van brede welvaart waarop de gemeenten bij de bovenste 25% van Nederland behoren (CBS, 2022)

In vergelijking met andere gebieden scoort het aardbevingengebied duidelijk lager, dus op het eerste gezicht geeft deze nieuwe blik op ontwikkeling weinig nieuwe inzichten. Dit wisten we immers al. Maar ligt dat aan het concept of aan het gebruik ervan in een gesimplificeerde representatie in een kaart zoals Figuur 2? Wat ons betreft het tweede. De kaart is misleidend, want het suggereert dat we brede welvaart op een eerlijke manier kunnen vergelijken door Nederland heen.

Waar bijvoorbeeld werkloosheid in heel Nederland ongeveer hetzelfde betekent en daardoor goed vergeleken kan worden, geldt dat voor brede welvaart niet.

De betekenis van deze indicatoren wordt gekleurd door de regionale context. Immers, het welzijn van mensen hangt nauw samen met de regio waarin ze wonen en met het belang dat wordt gehecht aan de verschillende onderdelen. Toegang tot sociale voorzieningen heeft meer belang in een vergrijzend gebied dan elders. De beschikbaarheid van groen en natuur heeft meer belang op plekken waar die toegang minder vanzelfsprekend is. Oftewel, de lokale context is belangrijk voor de invulling van brede welvaart omdat het dagelijkse leven van wonen, werken en ontspannen zich grotendeels daar afspeelt (Raspe *et al.*, 2019; Evenhuis *et al.*, 2020).



## De betekenis van welzijn verschilt van persoon tot persoon en van regio tot regio

De verschillen tussen regio's zijn vaak groot in economische, sociale, culturele en landelijke omstandigheden. Dit betekent dat regionale opgaven sterk verschillen. Daarnaast speelt mee dat de waardering van inwoners voor de dimensies van brede welvaart sterk uiteen kan lopen (Thissen & Content, 2022). Dit maakt brede welvaart geen eenduidig begrip met verschillende betekenissen door Nederland heen. We zien dat brede welvaart ook op deze manier wordt gebruikt. Zo kent de provincie Friesland een Friese 'schil' om de algemene Brede Welvaart indicator van het CBS beter te laten aansluiten bij de regionale context. Ook in de provincie Groningen worden de dimensies in de monitoring van het Nationaal Programma Groningen (NPG) gewogen naar waar Groningers waarde en belang aan hechten en vullen het Planbureau Friesland, het Sociaal Planbureau Groningen (SPG) en het Trendbureau Groningen de cijfers aan met perspectieven van inwoners.

Maar zelfs binnen een gebied is vergelijken lastig. Het uitgangspunt van brede welvaart is dat welzijn het resultaat is van een complexe samenhang tussen de acht verschillende dimensies. Hoe die samenhang er precies uitziet, kan verschillen van persoon tot persoon en van regio tot regio. De een wil dicht bij een theater wonen,

de ander geniet van de bossen om de hoek, beiden willen waarschijnlijk een passende baan. De OESO heeft dit goed begrepen en laat bezoekers van de website van OECD Better Life Index zelf het belang aangeven op de 11 dimensies van hun index. Juist deze verschillende mogelijkheden, afwegingen en daarmee de plaatsgebondenheid maakt het brede welvaartdenken een nuttig alternatief voor de eendimensionaliteit van economie en rendement. De keerzijde is dat regionaal vergelijken moeilijk of - in een sombere bui - onzinnig is.

De kern van brede welvaart is om regionaal afwegingen te kunnen maken over wat belangrijk is voor een regio en wat niet. Met dit als uitgangspunt, is het vaststellen van regionale prioriteiten met inwoners, bedrijven en andere organisaties van het grootste belang en vormt dit het wezen van een brede welvaartbenadering, meer nog dan de gemeten scores op elk van die dimensies. In deze opvatting van brede welvaart is het gebruik ervan ook de manier om de ereschuld aan de Groningers in te lossen. Natuurlijk is er geld nodig om geleden schade te vergoeden en om perspectief te bieden, maar het belangrijkste is om dat perspectief samen met bewoners, bedrijven en andere organisaties te ontwikkelen. Dit geldt trouwens niet alleen voor het aardbevingsgebied. Een gesprek over brede welvaart geeft ook andere gebieden in en buiten Groningen de mogelijkheid de eigen koers te definiëren en te ontwikkelen. Het is dan ook duidelijk dat vooral de rijksoverheid hierin kan faciliteren. Brede welvaart vergt - bijna per definitie - regio-specifiek beleid (Weterings *et al.*, 2022; Evenhuis *et al.*, 2020) alleen al om vast te stellen wat brede welvaart is voor een regio en welke elementen het meest belangrijk zijn.

Het gesprek over brede welvaart biedt perspectief. Het richt zich niet alleen op wat er in een regio mist of wat je als regio 'minder' hebt dan bijvoorbeeld een regio in de Randstad, maar ook naar wat je als regio juist wel hebt; betere waterkwaliteit, toegang tot groene ruimte, gebrek aan files, minder onveiligheid en noaberschap. Het brede welwaarts kader geeft meer aandacht aan de sterke punten van een regio en deze sterke punten geven reden tot trots en bieden een perspectief voor ontwikkeling. Denken in termen van brede welvaart geeft een

herwaardering die breder en rijker is dan alleen een monetair gezichtspunt. Wanneer van de welvaart van een regio niet direct een hoger aantal banen of meer innovatie te verwachten valt, geeft een breder kader mogelijkheid om andere speerpunten voor ontwikkeling en groei te bedenken. Werk is bijvoorbeeld ook belangrijk voor eigenwaarde, het gevoel van trots en het deelnemen in de maatschappij (De Neve & Ward, 2017). Deze verschillende aspecten zijn niet los van elkaar te zien. Andersom heeft het hebben van zelfvertrouwen, trots en eigenwaarde impact op investeringen en andere 'harde' economische indicatoren (Amelia & Syukmayettil, 2021). De kunst is om balans te vinden tussen de verschillende prioriteiten, waarbij je de wensen van de bewoners in overweging neemt. Hierbij wordt nadrukkelijk verder gekeken dan het afvinken van lijstjes.

Van een breder perspectief en keuzes maken in prioriteiten was eerder ook al sprake. Ook zonder brede welvaart moet de afweging gemaakt worden of de (landschaps) vervuiling van een grote fabriek opweegt tegen de werkgelegenheid die het oplevert. Het grote voordeel is dat brede welvaart deze overwegingen in hetzelfde afwegingskader plaatst. Cultuur en milieu gaan niet ten koste van economie (BBP), maar ze dragen beide bij aan de brede welvaart. Binnen hetzelfde afwegingskader dragen alle aspecten bij aan een betere kwaliteit van leven, waarbij een monetaire bijdrage niet alleen van belang is.

Wat vinden de Groningers dan en waar kunnen ze op bouwen? In de Monitor Brede Welvaart van het SPG<sup>1</sup> zien we dat er een 'Groningse identiteit' bestaat, Groningers voelen zich over het algemeen verbonden met de regio (Sociaal Planbureau Groningen, 2023). Groningers voelen zich beschermd tegen criminaliteit en hebben fijne contacten met buurtbewoners. De keerzijde van de medaille is echter dat Groningers zich relatief onveilig voelen in hun eigen huis, een beneden gemiddeld vertrouwen hebben in het landelijk bestuur, instanties, en in hun toekomst (Sociaal Planbureau Groningen, 2023).

Een gebrekkig vertrouwen in de toekomst kan veroorzaakt worden door wereld- of landelijke problematiek, zoals de oorlog in Oekraïne, klimaatverandering, de hoge energieprijzen, de inflatie of de polarisatie. Maar specifiek in Groningen spelen de gaswinningsproblematiek en de gebrekkige afhandeling van schade en versterking natuurlijk een rol. Groningers laten weten zich vooral zorgen te maken over de afstand van de politiek tot de samenleving en de mate waarin politici rekening houden met sommige groepen in de samenleving. Vanuit brede welvaart gezien, blijkt bijvoorbeeld dat gezondheid, werkgelegenheid en sociale omgang in de woonbuurt voor Groningers de belangrijkste welvaartsaspecten zijn en dat de brede welvaart in de provincie Groningen lager is dan het landelijk gemiddelde, vooral vanwege achterblijvende werkgelegenheid. Concluderend, het is belangrijk dat er serieuze aandacht wordt besteed aan het maatschappelijk onbehagen wat zich onder Groningers vormt, zodat de sterke binding met de regio ook in de toekomst blijft bestaan.

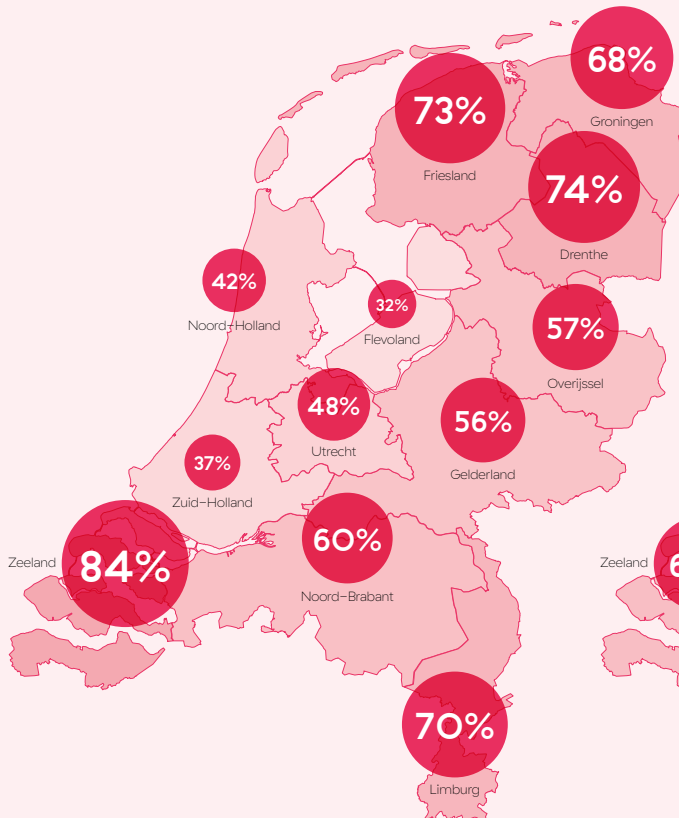
Tegelijkertijd zijn, naast dit wantrouwen en relatief lage gemiddelde score op de Brede Welvaart, de meeste Groningers wel tevreden met het leven: 82% gaf hun leven een rapportcijfer van 7 of hoger (Sociaal Planbureau Groningen, 2023). Wellicht kan deze tevredenheid, gekoppeld met het in kaart brengen van het goede van de provincie en de landelijke gebieden in Groningen, een gevoel van trots geven. Daarin heeft Groningen al een goede uitgangspositie want de Groningers zijn trots op hun eigen provincie en met name op hun eigen woonplaats (zie Figuur 3, NPG, 2022). Uitgaan van eigen kracht is daarmee een reëel uitgangspunt voor groei en ontwikkeling in Groningen. Om te bouwen vanuit deze trots, aangevuld met denken in brede welvaart geeft een kans op een nieuw geluid.

<sup>1</sup> Het SPG maakt gebruik van het Groninger Panel. Dit Panel telt ruim 6.000 leden en is een afspiegeling van de Groninger bevolking van 18 jaar en ouder. In het najaar van 2022 vulden 2.407 panelleden (40%) een uitgebreide vragenlijst in (Sociaal Planbureau Groningen, 2023).

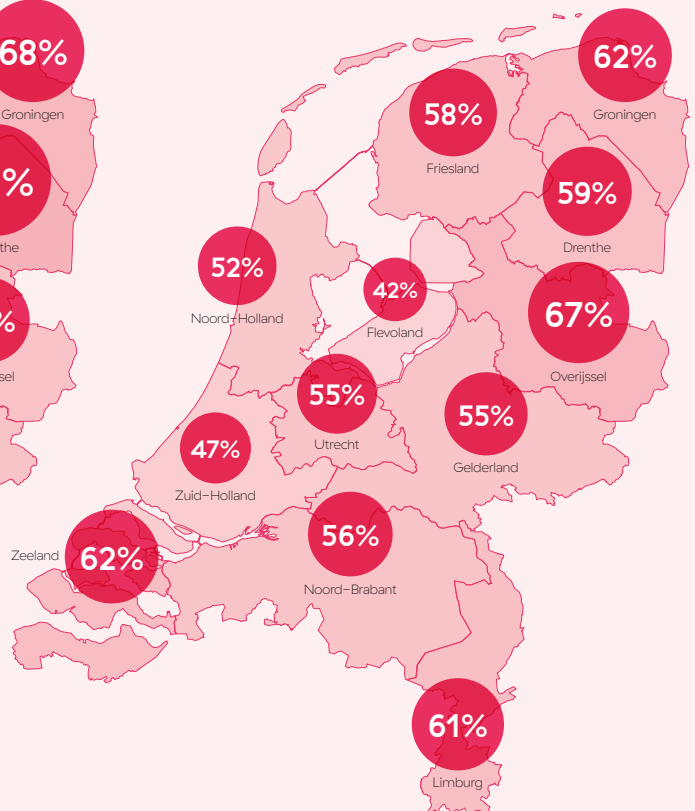
**Trots op wonen in Groningen**  
(gemiddeld rapportcijfer)



**Trots op wonen in de eigen provincie**  
(percentage 8, 9 en 10)



**Trots op wonen in de eigen woonplaats**  
(percentage 8, 9 en 10)



Figuur 3. Groningers zijn trots (NPG, 2022)

## V

## IS HET ZO EENVOUDIG?

**N**ee, dat is het niet. Het uitgangspunt van brede welvaart is dat welzijn het resultaat is van een complexe samenhang tussen verschillende dimensies. Hoe die samenhang er precies uitziet, kan verschillen van persoon tot persoon en van regio tot regio. Het is complex en ons pleidooi is die complexiteit als uitgangspunt te nemen. Maar de neiging om het plat te slaan is groot. Brede welvaart in cijfers weergeven en kant en klaar opdienen kan leiden tot een gevaar. Dan kun je lijstjes maken en afvinken. De aantrekkelijkheid daarvan is evident, echter gaat dit voorbij aan de complexiteit die het brede welvaartsdenken nu juist zo geschikt maakt voor regionale ontwikkeling. De verschillende dimensies, zoals in Figuur 1 staan weergegeven, zijn niet voor elke regio, en zeker niet voor elke inwoner, even belangrijk. Tevens suggereren ranglijstjes dat ontwikkeling en welzijn een wedstrijd zijn, waarbij het einddoel is dat alle dimensies op groen komen te staan en dat we allemaal naar ‘dezelfde brede welvaart’ streven.

### Niets is minder waar.

Brede welvaart is vooral goed te begrijpen en toe te passen vanuit de regionale opgaven, niet in vergelijking met andere gebieden. In het streven naar vergelijkbaarheid is er een soort richtingenstrijd ontstaan over hoe brede welvaart het beste gemeten kan worden. Zo kwamen, naast het CBS, ook de Universiteit Utrecht en de Rabobank met een indicator. Deze maatstaf is de Brede Welvaartsindicator (BWI), een initiatief om een alternatieve welvaartsmaat te bieden voor het BBP. Dit is één maat, waarbij de verschillende BW dimensies (zie Figuur 1) uitgeruild kunnen worden en de BWI op een

gelijksoortige wijze als het BBP in analyses gebruikt kan worden (van Bavel, Hardeman & Rijpma, 2019). De Monitor Brede Welvaart van het CBS presenteert de BW-dimensies uit Figuur 1 niet als samengestelde index, zoals de BWI van de Rabobank wel doet, omdat er volgens het CBS geen objectieve manier is om de thema's een gewicht te geven (CBS, 2022b). De reden dat de Rabobank dit wel doet, is dat de uitruil tussen dimensies zo expliciet wordt gemaakt en het debat over ontwikkeling en groei daarmee beter gefaciliteerd kan worden. Daarnaast zorgt het ervoor dat analyses en vergelijkingen van welvaart tussen regio's en over tijd beter beheersbaar blijven (Universiteit Utrecht, 2023). Maar als het een concept is dat regionaal ingevuld wordt, dan is vergelijkbaarheid geen doel op zich.

Daarnaast gaat een gewogen meting voorbij aan de effecten voor bepaalde bevolkingsgroepen, waardoor zelfs een weging met gelijke waarden arbitrair is (CBS, 2022b). Ook zou het veronderstellen dat thema's en indicatoren substitueerbaar zijn, terwijl dit niet altijd het geval is. In een samengestelde index zou een sterke daling op één van de thema's daarom uit het oog verloren kunnen worden. Een gemiddelde score voor brede welvaart leent zich tot onderlinge compensatie van de verschillende dimensies, waarbij lage scores op leefbaarheid gecompenseerd kunnen worden door bijvoorbeeld een hoge score op competitiviteit, zo kan er toch meer belang komen voor economisch beleid en kan het brede aspect verloren gaan. Wanneer je als landelijk gebied een hogere brede welvaart hebt, kan het idee ontstaan dat het allemaal best goed gaat en kan de landelijke overheid mogelijk minder gaan investeren in infrastructuur of banen (Koster & Van Dijk, 2022).

## VI

# BREDE WELVAART ALS OPENINGSZIN

**B**rede welvaart is het begin van een gesprek over ontwikkeling. Daarin is het fundamenteel anders dan 'objectieve' en eendimensionale indicatoren als werkgelegenheid en BRP. Dat zijn immers doelen op zich, waarbij een hogere of lagere uitkomst beter is. Een hoog niveau van brede welvaart is natuurlijk ook een doel, maar wel één die alleen geformuleerd kan worden in samenspraak met degenen die

in een regio actief zijn. Daarbij is het een veranderend doel omdat de behoeften (zoals schadeherstel), mogelijkheden (waterstof) en beperkingen (stikstof) veranderen.

Het einddoel is dus niet om op alle indicatoren van het CBS groen te scoren. Brede welvaart is juist een concept waarbij we moeten leren afwegen. Meer van het één kan betekenen minder van het ander. Wat zijn de consequenties van een keuze voor de situatie nu, later én elders? We moeten waken voor het idee dat we op alles goed moeten scoren, want dat kan niet. Het concept is geen vinkjeslijst. Het biedt vooral een denkkader over de waardering van welvaart: weg van alleen inkomen, naar 'alles wat het leven de moeite waard maakt'. Daarbij hoort een balans over wat we belangrijk vinden, een gesprek over wat we willen, nu en later. Wat voor een regio willen we zijn en wat voor een regio kunnen we worden?

**Brede welvaart: geen vinkjeslijst, wél een denkkader over wat belangrijk is**

Brede welvaart als perspectief vergt een continu proces van consultatie, afstemming, creativiteit en ontwikkeling met afvaardigingen van alle betrokkenen. Brede welvaart als uitgangspunt nemen voor regionaal beleid, als alternatief voor economische groei en rendement, is dus alleen zinvol als dit gepaard gaat met een duidelijke visie op hoe ontwikkeling van regio's in brede zin gerealiseerd moet worden en waar. Is het streven een even grote brede welvaart in alle regio's in Nederland te realiseren, of is het acceptabel dat Amsterdam wel de motor van de economie is maar laag scoort op wonen en leefbaarheid? En is het acceptabel dat in Oost-Groningen lagere lonen en relatief veel armoede blijven bestaan, maar dat het er wel veilig is? Dit soort vragen moeten eerst op tafel voordat brede welvaart zinvol kan worden ingezet als nieuw uitgangspunt voor beleid.

## VII

# TOT SLOT

**B**rede welvaart behelst veel dimensies. Een bredewelvaartsperspectief vraagt daarom ook om nieuwe meetinstrumenten om die afwegingen tussen thema's en dimensies te ondersteunen, wat resulteert in het zoeken naar de juiste indicatoren en het belang van de indicatoren voor de inwoners van de regio's. Brede welvaart meten, moet dienen om het gesprek te starten. Het is de openingszin. Een gemiddeld cijfer voor brede welvaart doet per definitie afbreuk aan de essentie ervan. De kracht van brede welvaart zit in de mogelijkheden tot een nieuw gesprek en niet in de rapportcijfers. Laten we voor het inlossen van de ereschuld dan ook niet te veel praten over het bedrag waarmee dat gedaan kan worden, maar eerder over wat we ermee willen doen en vooral over hoe het vertrouwen hersteld kan worden.

Deze openingszin voor de invulling van de ereschuld is spannend en vergt lef, vraagt zelfvertrouwen en verantwoordelijkheid. Lef, zelfvertrouwen en verantwoordelijkheid zijn voor het aardbevingsgebied cruciaal. Ja, we kijken naar 'Den Haag' - en ze zijn van harte welkom om te komen helpen - maar uiteindelijk zijn we ook vooral zelf verantwoordelijk voor ons eigen verhaal en perspectief. Naar Den Haag kijken voor herstelbetalingen is zinvol, nodig en terecht. Maar het geeft je de regio niet terug. En als we brede welvaart willen vergroten dan moeten we eerst vaststellen wat het is, het is tenslotte onze brede welvaart.

Laten we beginnen met de elementen waar we trots op zijn, de aspecten waar we goed op scoren. En laten we dat vooral doen in gesprek met de inwoners. Hierbij moeten we focussen op vragen als: Hoe kunnen we het welzijn van (jongere) Groningers verhogen? Hoe kunnen we hun toekomstperspectief verbeteren? Waarmee is het vertrouwen van Groningers in de landelijke politiek te herstellen? Deze vragen kunnen inwoners het beste zelf beantwoorden. En alleen luisteren is niet voldoende, de inbreng moet gebruikt worden. Gelden kunnen ingezet worden voor groei en ontwikkeling, maar ook en wellicht nog belangrijker, voor projecten om Groningers zich weer veilig te laten voelen in hun huis, om de groene ruimte te bewaren en te zorgen voor betere sociale cohesie. Zo niet, dan neemt het vertrouwen misschien nog meer af (Sociaal Planbureau Groningen, 2023). Daarnaast moeten we als regio bekijken wat we willen voor onze regio en of we kunnen realiseren wat we willen. Wie moet verantwoording nemen voor bepaalde ontwikkelingen, gemeentelijk, provinciaal, of toch ook nationaal? We moeten bouwen naar een verhaal voor onze regio dat inzet op onze sterke punten en naar een toekomst waar we als Groningen een eigen verhaal hebben. Een verhaal om trots op te zijn. Brede welvaart kan het zelfvertrouwen van en in de regio versterken, en zelfvertrouwen kan de brede welvaart tot uitvoer brengen.

Met brede welvaart op weg naar zelfvertrouwen

# LITERATUURLIJST

Amelia, D., & Syukmayettil, L. (2021). The effect of business knowledge, business skill, self-confidence and innovation on business performance of small and medium industry in the city of Bukittinggi. In *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science* (Vol. 747, No. 1, p. 012084). IOP Publishing.

CBS. (2022). Regionale Monitor Brede Welvaart 2022. Beschikbaar via <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/regionale-monitor-brede-welvaart/samenvatting> [Geraadpleegd op 21-07-2023]

CBS. (2022a). Monitor Brede Welvaart en de Sustainable Development Goals 2022. Beschikbaar via: <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/brede-welvaart/monitor-brede-welvaart-sustainable-development-goals-2022> [Geraadpleegd op 07-11-2022]

CBS. (2022b). MBW & SDG's. Toelichting. Raamwerk. Beschikbaar via: <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/brede-welvaart/monitor-brede-welvaart-sustainable-development-goals-2022/toelichting/raamwerk> [Geraadpleegd op 01-11-2022]

De Neve, J.E., & Ward, G. (2017). Happiness at work. *Saïd Business School*, WP, 7.

Voogd, de J. (2023). Dit is de doorbraak van de kloof tussen stad en platteland. NOS. Beschikbaar via: <https://nos.nl/collectie/13923/video/2467674-josse-de-voogd-dit-is-de-doorbraak-van-de-kloof-tussen-stad-en-platteland> [Geraadpleegd op 11-04-2023]

Evenhuis, E., Weterings, A., & Thissen, M. (2020). Bevorderen van brede welvaart in de regio: keuzes voor beleid. Planbureau voor de Leefomgeving: Den Haag. Beschikbaar via <https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2020-bevorderen-van-brede-welvaart-in-de-regio-keuzes-voor-beleid-4294.pdf>

Stroebe, K., Postmes, T., Boendermaker, M., Richardson, J., Bovenhoff, M., & Kanis, B. (2019). Sociale samenhang, samenwerking en veerkracht in het Groningse gaswinningsgebied. Groningen: Gronings Perspectief, Heymans Instituut, Rijksuniversiteit Groningen.

Koster, S., & Dijk, van J. (2022). Meer investeren buiten de Randstad is goed voor heel Nederland. *Geografie*, 31(4), 18-20.

NPG. (2022). Imago Monitor Groningen. 1-Meting Imago Monitor Groningen 2022. Beschikbaar via [https://www.nationaalprogrammagoningen.nl/app/uploads/2023/01/Imagomonitor-2022\\_Rapportage-Het-Imago-van-Groningen-NL.pdf](https://www.nationaalprogrammagoningen.nl/app/uploads/2023/01/Imagomonitor-2022_Rapportage-Het-Imago-van-Groningen-NL.pdf) [Geraadpleegd op 21-07-2023].

PBL. (2019). De Economische Samenhang tussen regio's in Nederland. Planbureau voor de Leefomgeving: Den Haag. Beschikbaar via <https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2019-de-economische-samenhang-tussen-regios-in-nederland-3559.pdf>

Raspe, O., Content, J., & Thissen, M. (2019). Brede welvaart en regionale ontwikkelingen. Planbureau voor de Leefomgeving: Den Haag. Beschikbaar via <https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2019-brede-welvaart-en-regionale-ontwikkelingen-3796.pdf>

RLI/ROB/RVS. (2023). Elke regio telt. Een nieuwe aanpak van verschillen tussen regio's. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Beschikbaar via <https://www.elkeregietelt.nl/publicaties/rapporten/2023/03/27/adviesrapport-rli-rob-rvs-elke-regio-telt>



Smits, J.P.H. (2018). Measuring what matters: a long-term view of sustainability [Oratie]. Technische Universiteit Eindhoven. Beschikbaar via <https://research.tue.nl/en/publications/measuring-what-matters-a-long-term-view-of-sustainability>

Sociaal Planbureau Groningen. (2023). Brede welvaart Monitor 2022 Groningen. CMOSTAMM / Sociaal Planbureau Groningen: Groningen. Beschikbaar via <https://sociaalplanbureaugroningen.nl/wordpress/wp-content/uploads/2023/03/Monitor-Brede-Welvaart-Groningen.pdf>

Thissen, M., & Content, J. (2022). Brede welvaart in Nederlandse gemeenten: het belang van regionale samenhang. Planbureau voor de Leefomgeving: Den Haag. Beschikbaar via <https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2022-brede-welvaart-in-nederlandse-gemeenten-4688.pdf>

Universiteit Utrecht. (2023). Brede Welvaartsindicator. Over de BWI. Beschikbaar via: <https://www.uu.nl/onderzoek/instituties-voor-open-samenlevingen/brede-welvaartsindicator/over-de-bwi> [Geraadpleegd op 13-04-2023]

Van Bavel, B., Hardeman, S. & Rijpm, A. (2019). Vervolgstappen voor integrale welvaartsmeting. *Economisch Statistische Berichten*, 104(4772s), 22

Van de Ven, C. (2021). Hoe Den Haag uit Nederland verdween. De Groene Amsterdammer. Beschikbaar via <https://www.groene.nl/artikel/hoe-den-haag-uit-nederland-verdween> [Geraadpleegd op 03-11-2021]

Weterings, A., M. van der Staak, F. Daalhuizen, E. Evenhuis, M. Thissen & L. Verwoerd. (2022). Keuzes bij het bevorderen van de brede welvaart in de regio. Planbureau voor de Leefomgeving: Den Haag. Beschikbaar via <https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2022-keuzes-bij-het-bevorderen-van-de-brede-welvaart-in-de-regio-4920.pdf>

# V

## GEBIEDSGERICHTE AANPAK EN INWONER- BETROKKENHEID IN DE VERSTERKINGS- OPGAVE

**EEN WONDERMELANGE VOOR HERSTEL  
VAN PERSOONLIJK WELZIJN, LOKALE  
LEEFBAARHEID EN VERTROUWEN  
IN DE OVERHEID?**

*Dr. Hanneke Pot & dr. ir. Hiska Ubels*

# I

## INLEIDING

Voor Groningers was de hoofdconclusie van het op 24 februari 2023 gepubliceerde rapport van de parlementaire enquête naar de aardgaswinning Groningen bepaald niet verrassend of nieuw; zij wisten allang dat hun belangen jarenlang structureel zijn genegeerd. De enquêtecommissie verklaart het ontstaan van deze situatie met name door de volledig gescheiden en van elkaar verschillende werelden van beslissers en inwoners. Zij constateert ook dat de stroperige afhandeling van schade en versterking op allerlei manieren leed heeft veroorzaakt op persoonlijk niveau, binnen gezinnen en door ongelijke behandeling zelfs binnen gemeenschappen. Dit heeft het vertrouwen van Groningers in de overheid flink geschonden, hetgeen volgens de enquêtecommissie niet was gebeurd als er beter naar de inwoners was geluisterd. Zij beveelt dan ook aan om de werelden van beslissers en inwoners in het vervolg dichter bij elkaar te brengen door actief en vroegtijdig met inwoners het gesprek aan te gaan als het gaat om het versterken van hun eigen woning en het verbeteren van de leefbaarheid van hun dorpen.

De commissie onderstreept het belang van een gebiedsgerichte aanpak en verwijst daarbij naar de dorpenaanpak 'Dorpen aan zet' van Bernard Wientjes (2022). In deze aanpak gaat het in de kern om een hogere mate van betrokkenheid en zeggenschap van individuele inwoners en hun gemeenschap bij de keuzes aangaande hun huizen en dorpen. Wientjes benadrukt hierbij het belang van het hanteren van 'de menselijke maat', 'rechtszekerheid', 'participatie', 'transparantie' en 'effectief handelen' en 'het geven van vertrouwen aan burgers, vanuit een hulpvaardige en dienstbare overheid'. Dit vraagt volgens hem om een grote omslag in de huidige manier van werken. Opvallend is dat het herstel van vertrouwen

van inwoners in de overheid, maar ook het geven van vertrouwen aan inwoners, als cruciaal wordt beschouwd voor het slagen van de dorpenaanpak. Wie goed leest, ziet dat er hoge verwachtingen zijn ten aanzien van een gebiedsgerichte aanpak met inwoners mede aan het roer. Dit zou zowel bijdragen aan het verbeteren van individueel welzijn, een gedragen dorpenaanpak en de leefbaarheid van het dorp, als aan het herstel van vertrouwen in de overheid.

Vanuit beleid ziet men actieve inwonerbetrokkenheid en vernieuwende samenwerkingsvormen vaker als panacee voor allerlei complexe sociaalruimtelijke leefbaarheidsopgaven waar overheden om verschillende redenen niet voldoende vat op hebben. Uit recent onderzoek blijkt echter dat er naast allerlei voordelen van nieuwe samenwerkingsvormen tussen overheden en inwoners ook allerhande belemmeringen en valkuilen aan de orde kunnen zijn bij inwonerbetrokkenheid (Ubels, 2020). Om meer grip te krijgen op wat een gebiedsgerichte aanpak met actieve inwonerbetrokkenheid in de versterkingsopgave kan betekenen, gaan we in dit essay in op recente ervaringen met het experiment in het dorp Krewerd, genaamd Experiment Krewerd. Hier zijn de initiatiefnemers al sinds 2017 doordrongen van het belang van een dergelijke benadering: de dorpenaanpak *avant la lettre*. Sinds dat jaar loopt hier namelijk op eigen bewonersinitiatief een experiment voor een collectieve aanpak van de woningen en het dorp, waarbij veel partijen betrokken zijn, zoals inwoners, architecten, de NCG, wetenschappers en bouwkundige experts. Het belangrijkste idee was om alle woningen gelijktijdig te laten beoordelen en te voorzien van versterkingsadviezen volgens een experimentele – snellere en goedkopere – methode. Een kernfactor hierbij was de begeleiding

van inwoners door een door hen zelfgekozen architect met maar één opdrachtgever: de bewoner. Daarnaast wilde men met de grote versterkingsoperatie de energietransitie en een nieuwe dorpsvisie meenemen.

Met dit essay geven we op basis van de opgedane ervaringen binnen Experiment Krewerd, inzicht in hoe, vanuit inwonerperspectief, aangevuld met ervaringen van betrokken experts, gebiedsgerichte trajecten met inwonerbetrokkenheid in de versterkingsopgave zich kunnen ontwikkelen. Dit doen we op basis van het sinds begin 2020 lopend kwalitatief onderzoek van Pot

en collega's (2021; *ongoing*) en een wetenschappelijke literatuurstudie. Ten eerste geven we een overzicht van de belangrijkste en opvallendste samenwerkingsdynamieken tussen betrokken instanties en Experiment Krewerd tot begin 2023. Ook gaan we aan de hand van literatuur over actieve inwonerbetrokkenheid dieper in op de manier waarop deze in Krewerd positief en/of negatief heeft bijgedragen aan het persoonlijk welzijn van inwoners, de leefbaarheid van het dorp en het vertrouwen in de overheid. Tenslotte trekken we hier een aantal praktische lessen uit voor de nabije toekomst.

## II

# INWONERBETROKKENHEID, PERSOONLIJK WELZIJN, LEEFBAARHEID EN HERSTEL VAN VERTROUWEN

**I**nwonerbetrokkenheid, welzijn, leefbaarheid en herstel van vertrouwen zijn belangrijke begrippen binnen dit essay. Daarom volgt eerst een toelichting over hoe wij deze begrippen hier duiden en vanuit welke context wij ze benaderen, voordat we verder ingaan op Experiment Krewerd.

### **Inwoner- (en overheids-)betrokkenheid**

Wanneer overheden een stapje opzij doen en inwoners meer ruimte en zeggenschap geven bij het verbeteren van hun eigen leefomgeving, is goede samenwerking en een solide vangnet vanuit instanties in de meeste gevallen nog steeds essentieel voor effectiviteit en succes

(De Haan 2019; Edelenbos *et al.*, 2018; Healey, 2015; Ubels, 2020). Iedere casus waarin inwoners het voortouw nemen kent een eigen ontwikkeltraject, vanwege bijvoorbeeld de uniekheid van de lokale context zowel op dorps- als bestuurlijk niveau, (on)geschreven regels en de kennis en competenties van alle betrokken partijen (Ubels, *et al.*, 2019). Anders dan vaak aangenomen, concluderen Ubels *et al.* (2019) dat dergelijke samenwerkingstrajecten niet een van tevoren vast te stellen lineair traject volgen. In verloop van tijd kunnen zich tal van onvoorziene ontwikkelingen en (onverwachte) wendingen voordoen. Het is niet altijd even makkelijk om hierop in te spelen. Zo blijkt dat overheden vaak

onvoldoende in staat zijn om met dergelijke ongeplande dynamieken om te gaan. Ubels *et al.* (2019) vonden hier verschillende redenen voor.

Ten eerste kan het liggen aan rigide *accountability*- en controlesystemen en daarop ingerichte werkrouines. Daarnaast speelt vaak het gebrek aan ervaring bij professionals met het leveren van mensgericht maatwerk mee. Ook komt het voor dat verschillende agenda's binnen en tussen instanties zorgen voor een moeizaam en onverwacht verloop. Tenslotte blijkt dat de afhankelijkheid van (publieke) gelden, institutionele partners en de formele verantwoordingsstructuur van procedures sterk het verloop van dit soort initiatieven bepaalt (Ubels *et al.*, 2019). Kortom, de systeemwereld buigt vaak moeizaam mee met wat er nodig is vanuit de leefwereld van inwoners. Verder laten Ubels en collega's zien dat dit soort samenwerkingstrajecten vanuit inwoners vaak getrokken worden door 'slechts' kleine en daardoor kwetsbare kerngroepen met daardoor allerlei risico's op afhaken.

### **Persoonlijk welzijn, leefbaarheid en herstel van vertrouwen**

Bij persoonlijk welzijn gaat het om de mate waarin inwoners eigen regie over hun leven ervaren en in hoeverre zij tevreden zijn met hun leven (CBS, 2020). Het kan hier gaan om een onderlinge wisselwerking tussen allerlei aspecten. In de versterkingsopgave gaat het in de eerste plaats om één van de eerste levensbehoeften: een goed, veilig en betaalbaar huis. Maar ook andere aspecten kunnen hierbij in verschillende mate van belang zijn, zoals fysieke en mentale gezondheid, levenskwaliteit vanuit vrijetijdsbesteding, een fijne interactie met het thuisfront en de ruimere sociale leefomgeving en eerlijk en goed functionerende instituties.

Door de aardbevingsproblematiek ondervinden veel inwoners van het gebied psychosociale problemen (zie Dückers *et al.*, 2023 voor het meest recente overzicht). Bewoners die meervoudige schade aan de woning hebben en lang in procedures zijn verwickeld,

hebben een aanmerkelijk slechtere algehele en mentale gezondheid en ervaren meer psychosomatische gezondheidsklachten. Ook ervaart deze groep meer gevoelens van onveiligheid en heeft ze minder vertrouwen in de overheid. Veel onderzoekers en experts geven aan dat het voor persoonlijk welzijn zinvol is inwoners te betrekken en meer regie te geven bij het oplossen van problemen zoals schade aan het huis en bij procedures en besluitvorming die de woonomgeving aangaan (zie bijvoorbeeld de Haan & Simon, 2016; Gelderloos *et al.*, 2016; Stroebe *et al.*, 2019). Ook kunnen goede onderlinge sociale relaties binnen dorpen bijdragen aan het voorkomen van psychische stress op persoonlijk niveau (Postmes *et al.*, 2016, 2017a; Stroebe *et al.*, 2019d). Tot dusver gevoerd beleid heeft ongelijkheid in de hand gewerkt en sociale relaties binnen dorpen onder druk gezet (Onafhankelijke Raadsman, 2016, 2017; Postmes *et al.*, 2017b, 2018; Stroebe *et al.*, 2018b). Technische modellen, met over tijd veranderende normering, waren het uitgangspunt voor sloop en versterking. Dit had tot gevolg dat zelfs binnen dorpen en straten verschillende niveaus van versterking werden toegepast.

Waar het bij welzijn om de persoonlijke kwaliteit van leven gaat (CBS, 2020), volgen wij bij het begrip 'leefbaarheid' de benadering van het RIVM waarbij het gaat om de ervaren kwaliteit van de leefomgeving (Leidemeijer & van der Kamp, 2017). Bij leefbaarheid gaat het om sociale en ruimtelijke aspecten die ervoor zorgen dat inwoners hun leefomgeving meer of minder waarderen, zoals de veiligheid, de cultuurhistorie van de gebouwde omgeving en de kwaliteit van sociale relaties. Dit soort aspecten zijn voortdurend met elkaar in wisselwerking, waardoor bij de uitvoering van leefbaarheidsopgaven de langetermijneffecten vaak nauwelijks of niet in de volle omvang te voorspellen zijn (Storm, 2016).

Het herstel van vertrouwen van gedupeerde inwoners in het Groninger gasdossier lijkt op het eerste gezicht een logisch en legitiem doel. Echter, uit recent onderzoek van Bovenhoff (2022) blijkt dat het slechts een lege huls betreft als overheden niet duidelijk zijn waar-

over dat herstel precies zou moeten gaan. Bovenhoff maakt onder andere onderscheid tussen ‘interpersoonlijk vertrouwen’ (tussen mensen en groepen mensen), ‘institutioneel vertrouwen’ (tussen mensen en grotere bedrijven/instanties), en ‘systeemvertrouwen’ (tussen mensen en systemen op macroniveau). Verder benadrukt Bovenhoff drie dimensies van betrouwbaarheid die van invloed zijn op de ontwikkeling van vertrouwen door mensen: competentie, welwillendheid en integriteit.

Hierbij gaat het respectievelijk om wat instanties (niet) concreet voor elkaar krijgen, de mate waarin zij eigen- of inwonersbelang vooropstellen en in hoeverre zij al dan niet transparant, eerlijk en betrouwbaar handelen. Bovenhoff laat zien dat in de versterkingsopgave het probleem niet ligt bij het interpersoonlijk vertrouwen van inwoners naar overheidsactoren waar men direct contact mee heeft, maar meer bij het institutioneel en het systeemvertrouwen.

### III

## EXPERIMENT KREWERD

**W**e beginnen met een korte schets van het experiment met daarin de aanleiding, totstandkoming, het doel, meewerkende partners, de duur en de voortgang van het initiatief. Vervolgens geven we vanuit het perspectief van inwoners, aangevuld met ervaringen van betrokken experts, de belangrijkste bepalende aspecten voor het verloop van het experiment: de moeizame aansluiting bij de NCG, ondersteuning door onafhankelijke experts, en de gevolgen van langdurige onduidelijkheid en conflicten in het dorp.

#### **Korte schets**

In november 2017 besloten inwoners van Krewerd - een dorp met 45 huizen, ten noorden van Appingedam - over te gaan tot een experiment met als belangrijkste doel eigen regie te nemen in de versterking om zo hun individuele huizen en het dorp als geheel te verbeteren: *‘Er komt een tsunami van versterking op ons af, laten we het positief beschouwen als een kans’*. Het idee werd destijds geboren uit ontevredenheid over de traagheid in de versterkingsoperatie en de versterkingsadviezen van

de NCG. Ook vond men dat er te weinig rekening werd gehouden met de wensen van gedupeerden. Zo zagen de initiatiefnemers dat bij het doorrekenen van maatregelen aan woningen vooral kostbare technische modellen centraal stonden (gemiddeld 60.000 euro per woning), waaruit vaak onwenselijke maatregelen voortvloeiden die maakten dat de leefkwaliteit er flink op achteruit zou gaan. Het betrof hier bijvoorbeeld het aanbrengen van versterkingsbalken dwars door een woonruimte of het verdikken van de muren waardoor ruimtes praktisch te klein werden om nog in te kunnen slapen of doorheen te lopen met een rollator. Ook zagen Krewerders hoe in het dorp Overschild de verdeling van de woningen in 3 *batches* met verschillende regelingen zorgde dat inwoners uiteenlopende versterkingsadviezen op basis van verschillende normen ontvingen, wat resulteerde in een sociale splijtzam.

Met Experiment Krewerd wilde men in de eerste plaats snellere en goedkopere versterkingsadviezen realiseren die gebaseerd zouden zijn op ‘gezond boerenverstand’, oftewel *engineering judgement* van constructeurs die al

lange tijd werkervaring hadden in de regio. Ook wilde men samenwerkingsverbanden aangaan met onafhankelijke architecten vanuit het idee dat zij de versterkingsadviezen wél in voor bewoners wenselijke maatregelen zouden kunnen vertalen. Bovendien zouden zij als hun vertrouwenspersoon en deskundig woordvoerder kunnen fungeren. Daarnaast wilde men binnen het experiment aandacht voor een nieuwe dorpsvisie waarin ook de energietransitie een plek zou krijgen. Tot slot was het idee om mogelijkheden te creëren voor het realiseren van zogenoemde koppelkansen. Zo zouden inwoners die bijvoorbeeld een uitbouw of een levensloopbestendige woning wensten, dat door de architect kunnen laten ontwerpen en tegelijk met de uitvoering van de versterkingsmaatregelen - op eigen kosten - laten realiseren. Bij succes kon de aanpak als voorbeeld dienen voor andere dorpen in de regio.

Door de jaren heen zijn veel partners betrokken geraakt bij Experiment Krewerd, waardoor onderlinge afstemming en aansluiting steeds ingewikkelder en complexer werden. Het begon allemaal in 2017 met het koppelen, door de burgemeester van Delfzijl, van de initiatiefnemers aan een architect (oud-hoogleraar TU Delft) die op zoek was naar een dorp in het Groninger gasdossier om te experimenteren met de inzet van onafhankelijke architecten als oplossing voor de onwaardige behandeling van bewoners. Hij werd gedoopt tot dorpsbouwmeester en is tot op heden nog steeds actief betrokken bij het experiment. Vanaf dat jaar zijn vanuit zijn stichting ArchiScienza allerhande deskundigen ingehuurd om de inwoners te begeleiden met het maken van de plannen: een stedenbouwkundige, een cultureel historicus, een stadssocioloog, een PR-deskundige en een deskundige op het gebied van energietransitie. Enige jaren later heeft de gemeente geld beschikbaar gesteld voor een projectleider om het dorpsplan in een rapport te gieten. Pas na uitwerking en goedkeuring van het dorpsplan in rapportvorm kwam tevens vanuit de NCG gedeeltelijk geld beschikbaar voor de uitvoering. In 2019 werd het initiatief ondergebracht in een dorpscoöperatie die was opgericht als formeel instituut richting de overheid en tevens fungeerde als dorpsparlement. Het onafhankelijk voorzitterschap kwam in handen van een voormalig

## **Snellere en goedkopere versterkingsadviezen realiseren gebaseerd op 'gezond boerenverstand'**

wethouder van Groningen en het bestuur bestond verder uit de dorpsbouwmeester en een viertal inwoners van Krewerd. Op twee huishoudens na werd iedereen lid van deze dorpscoöperatie (Pot *et al.*, 2021). Daarnaast raakten in 2019 ook de lectoraten Aardbevingsbestendig en Kansrijk Groningen en Leefomgeving in Transitie van de Hanzehogeschool betrokken om de versnelde manier van beoordelen van een wetenschappelijke basis te voorzien, te coördineren en te evalueren. Ook werden drie constructeursbureaus (BORG, EconStruct en Zonneveld) ingeschakeld en kreeg een ander bureau (JBG) de verantwoordelijkheid voor de coördinatie, planning en kosten-calcuatie. Verder krijgt ieder huishouden - tot op de dag van vandaag - begeleiding van een architect naar eigen keuze uit één van de 20 betrokken architectenbureaus. Voor de onafhankelijke begeleiding van inwonersinitiatieven zijn bovendien participatie-experts ingezet. Tevens probeerde men stappen te zetten met de energietransitie en het aardgasvrij maken van alle woningen (begeleid door SEN met uiteindelijk financiering uit het Programma Aardgasvrije Wijken). Ook is er een plan gemaakt voor vier wisselwoningen die goed in het landschap zouden passen (door Onix architecten).

Wat al deze experts gemeen hebben is dat ze op initiatief van de dorpscoöperatie zijn ingehuurd met publieke middelen (NCG, NPG, Programma Aardgasvrije Wijken). Verder zijn de NCG en achtereenvolgens de gemeenten Delfzijl (tot 1/1/2021) en Eemsdelta (vanaf 31/12/2020) vanuit hun verantwoordelijkheid voor de veiligheid van

woningen steeds nauw betrokken geweest. De NCG speelt ook een grote rol bij het toetsen van financiële en juridische kaders bij alle stappen in de procesvoering en de gemeenten in het verstrekken van omgevings- en bouwvergunningen. Om de verbinding met alle inwoners 'open' te houden is in 2021 een inwonersklankbordgroep in het leven geroepen om signalen uit het dorp beter te kunnen agenderen. Tenslotte is het IMG, op initiatief van de dorpscoöperatie, sinds kort wekelijks aanwezig in het dorp om te assisteren bij het melden van fysieke en immateriële schade.

Desondanks alle inzet is de voortgang van Experiment Krewerd allesbehalve voortvarend geweest en kenmerkt het zich door tal van vertragingen. In de opstartfase (2017-2020) kwam dat vooral door het pauzeren van de versterkingsoperatie door minister Wiebes, een nieuwe prioritering van risico-woningen, de eis van de NCG om het versneld beoordelen van wetenschappelijke fundering te voorzien en onenigheid over het experiment tussen Krewerders onderling (zie hieronder). Ook in de beoordelingsfase (2020-2021) liep het proces op meerdere zaken vast. Dit gebeurde bijvoorbeeld omdat de juridische afdeling van de Hanzehogeschool en de NCG veel tijd nodig hadden om vast te leggen bij wie de juridische aansprakelijkheid zou liggen bij eventueel instorten van versterkte woningen bij een zware beving wanneer die op basis van *engineering judgement* waren beoordeeld. Verder bleek dat na gewijzigde planvoering het om AVG formele redenen niet was toegestaan om aardbevingsdeskundigen van de Hanzehogeschool te voorzien van de voor de beoordeling van huizen benodigde inspectierapporten; dit omdat bewoners aanvankelijk getekend hadden voor de TU Delft. Daarnaast vormden coronamaatregelen een obstakel voor huisbezoeken. Vervolgens haakte een constructeurbureau af omdat een te laag ingeschatte vergoeding niet meer bij te stellen bleek. JBG bleek fouten te hebben gemaakt in de kostencalculaties van de voorlopige ontwerpen, die hersteld moesten worden. Waarop de NCG - tegen eerdere afspraken in - besloot in het vervolg de kosten van alle individuele en definitieve ontwerpen te controleren. Ook ontstond er discussie over de te versterken woningen in Krewerd. De technische risicomodellen van de NCG hadden aange-

geven dat het om slechts enkele ging, terwijl volgens de betrokken constructeurs alle woningen versterkt moesten worden. Verder was men het oneens over de te gebruiken normering, waarbij de NCG - opnieuw tegen de afspraken in - de voorkeur gaf aan de meest recente, lagere normering. Door dit moeizame proces ontstond er bovendien een hoog verloop onder de onafhankelijke bewonersbegeleiders; inmiddels zijn vier bewonersbegeleiders betrokken geweest.

Hoewel meerdere partijen een aandeel hadden in de ontstane vertragingen legden Krewerders de oorzaak voornamelijk bij de NCG vanwege een gebrek aan vertrouwen vanuit eerdere ervaringen met de overheid (zie ook Bovenhoff, 2022). Nadat het experiment een jaar stil had gelegen ging de planvormingsfase (2022-heden) van start. Hier zorgden overheidsprocedures omtrent funderingsonderzoek bij tien woningen, het plaatsen van wisselwoningen en tal van andere bureaucratische drempels opnieuw voor vertraging. Op het moment van schrijven van dit essay (voorjaar 2023) lijkt de start van de versterkingswerkzaamheden voor de eerste drie woningen nabij, omdat het een aantal inwoners is gelukt zelf vervangende woonruimte te regelen. De bouw van de wisselwoningen laat nog even op zich wachten, ook al worden de plannen hiervoor steeds concreter. De *masterplanning* voor het hele dorp kan echter pas gemaakt worden wanneer bekend is wat er met de woningen, die funderingsschade hebben, gaat gebeuren. Tot die tijd krijgen de Krewerders nog steeds geen duidelijkheid over waar ze aan toe zijn. Kortom, de planning zoals die begin 2021 was, om in 2023 klaar te zijn met alle versterkingen en uitvoering van de gehele dorpsvisie, zal bij lange na niet worden gehaald.

### **Moeizame aansluiting bij de NCG**

Ook al was eigen regie van inwoners de grondslag van het experiment, zij bleven in de praktijk afhankelijk van de NCG vanwege de goedkeuring en financiering van de versterkingsplannen. Zoals eerder beschreven is het experiment uiterst moeizaam verlopen omdat de plannen continu botsen tegen ambtelijke, financiële en juridische (veranderende) grenzen en langdurige en voor inwoners vaak niet transparante afhandeling binnen de



NCG. Zo is het voor veel inwoners nog steeds onduidelijk welk deel van het voorlopige ontwerp onder de versterking valt en betaald wordt door de overheid, en welk deel onder koppelkansen valt en betaald wordt uit de eigen portemonnee. Ook werden het bestuur van de dorpscoöperatie en JBG binnen de NCG van het kastje naar de muur gestuurd om toestemming te krijgen voor het funderingsonderzoek. De experts in het bestuur van de dorpscoöperatie hebben samen met de Hanzehogeschool en JBG veel tijd en energie gestoken in het uitoefenen van druk op de NCG op verschillende niveaus – van verschillende lagen ambtenaren tot de regiodirecteur – afhankelijk van waar het proces vast was gelopen. Dit heeft veel doorzettingsvermogen, kennis van het institutioneel landschap en soms ook creativiteit geverg.

## Een lastig spanningsveld tussen eigen verantwoordelijkheid en grote afhankelijkheid van de overheid

Deze moeizame aansluiting bij beleid, regelgeving en procedures zorgt bij inwoners voor veel onbegrip, frustratie en ontmoediging. Hieruit blijkt een lastig spanningsveld tussen eigen verantwoordelijkheid en regie en tegelijk een grote afhankelijkheid van de overheid. Pas in het najaar van 2022 toen het bestuur van de dorpscoöperatie door het gebrek aan vooruitgang en de negatieve stemming in het dorp van plan was om af te treden en zich herkiesbaar te stellen veranderde de

NCG iets in de procesvoering. Zo werd onder andere vastgelegd dat toetsing van een ingediend definitief bouwontwerp bij de NCG binnen zeven weken afgehandeld diende te zijn. Toch hebben Krewerders weinig institutioneel vertrouwen, in eerste plaats in de NCG, maar ook in de ministeries in Den Haag (systeemvertrouwen). Vertragingen schrijven Krewerders vooral toe aan ontbrekende welwillendheid en competenties bij de NCG, maar ook aan voor hen ongrijpbare machtspelletjes bij het Rijk (integriteit).

### **Belang van ondersteuning door onafhankelijke experts**

Binnen het experiment bleek vergaande betrokkenheid van experts noodzakelijk om belangen van de inwoners richting de overheid te behartigen en hen daarmee te ontlasten. Zonder hun grote inzet had het experiment niet zo ver kunnen komen. Zo bleek de kennis en inzet van de ingenieur van de Hanzehogeschool noodzakelijk voor het opstellen van de versterkingsadviezen van woningen. Ook kwam de gehele coördinatie met de NCG en de constructeurs in handen van het lectoraat Aardbevingsbestendig en Kansrijk Groningen van de Hanzehogeschool. Daarnaast zijn de vergaande investeringen – zowel vanuit vrije tijd als financiering vanuit de eigen stichting ArchiScienza – van de dorpsbouwmeester belangrijk geweest. JBG heeft ook een belangrijke bijdrage geleverd in de planningswerkzaamheden en bovendien recent twee extra medewerkers aangesteld die zich meer op de individuele situaties van bewoners kunnen richten (van logistiek rond wisselwoningen en huisdieren tot het regelen van verhuisdozen en opslag). Tot slot adviseert Enablemi elk huishouden individueel over passende verduurzamingsmaatregelen, waardoor bewoners niet zelf hoeven te navigeren door het ‘oerwoud’ aan mogelijkheden en bedrijven.

De elkaar opvolgende procesbegeleiders waren cruciaal om conflicten in het dorp op te lossen en zoveel mogelijk inwoners lid te maken van de dorpscoöperatie. Zij schonken aandacht aan de persoonlijke situatie van Krewerders, drongen aan op betere communicatie vanuit het bestuur naar het dorp en hielpen met het organiseren van bewonersavonden. Kortom, procesbegeleiding heeft

in belangrijke mate bijgedragen aan het persoonlijk welzijn van inwoners en de leefbaarheid in het dorp. Wat echter niet heeft geholpen is het grote verloop onder procesbegeleiders. Ook al werden deze personen *an sich* breed gewaardeerd in het dorp, het ontbrak menige inwoner ook aan de zin en moed om zijn of haar persoonlijke situatie telkens weer uit te leggen aan een opvolger van een afgehaakte voorganger. Daarnaast was er door een te veel aan belegde taken bij deze begeleiders ook minder aandacht voor individuele huishoudens dan nodig en wenselijk werd geacht.

Naast hun inhoudelijke en procesmatige bijdrage aan de realisatie van plannen hebben experts ook in belangrijke mate bijgedragen aan inclusiviteit en gelijkheid. Er is bijvoorbeeld extra aandacht besteed aan het betrekken van inwoners die zelfstandig wellicht niet hadden kunnen of willen meedoen aan de versterking. Ook werkt men aan een zogenaamde *masterplanning* op dorpsniveau, zodat inwoners niet zelf hun zaak hoeven te bepleiten bij de NCG. Verder kijkt men naar de persoonlijke situaties van inwoners om te bepalen wie voorrang nodig heeft of nog even kan wachten. Ook is er uit de NPG-gelden geld gereserveerd zodat architecten onwenselijke en niet uit te leggen verschillen kunnen melden bij de dorpsbouwmeester en de voorzitter van de dorpscoöperatie.

Juist de onafhankelijkheid van de experts is cruciaal gebleken voor het vertrouwen van inwoners in hen. Naast de bestuursleden, gaat het hierbij met name om de begeleidende architecten en de ingenieur en onderzoekers van de Hanzehogeschool. De meeste experts hebben gemeen dat ze zijn ingehuurd vanuit het experiment en niet rechtstreeks door de overheid. De wetenschappers van de Hanzehogeschool vormden hier een uitzondering op, maar vanwege de positie als onafhankelijke kennisinstelling kregen ze toch het volle vertrouwen. Krewerders vertrouwden de ingenieur van de Hanzehogeschool daarnaast ook vanwege zijn persoonlijke betrokkenheid bij de aardbevingsproblematiek in Turkije.

De vele experts laveren tussen wat de Duitse filosoof Jürgen Habermas duidt als de leef- en systeemwereld (Finlayson, 2005). Ze fungeren als een soort *brokers* of

‘oliemannetjes/vrouwetjes’ die de talen en gebruiken van beide werelden kennen en spreken. Tijdens bewoners-bijeenkomsten plaatsen experts als belangenbehartigers zich duidelijk in het ‘wij’ van Krewerd die het opnemen tegen het ‘zij’ van de overheid. Uit interviews met inwoners blijkt dat de meesten een sterk vertrouwen hebben in betrokken experts, maar tegelijkertijd ook dat een deel aan de loyaliteit van een aantal van hen begint te twifelen. Vooral de langzame afhandeling en daarmee lange duur van de versterkingsoperatie lijkt hier debet aan. Experts hebben hun competenties daardoor soms te weinig kunnen inzetten voor het daadwerkelijk behalen van tastbare resultaten; een voorwaarde voor blijvende steun vanuit dorpsgemeenschappen (Ubels *et al.*, 2020).

Soms kunnen de experts fungeren als verbinder tussen inwoners. Zo heeft het onderzoeksteam van de Hanzehogeschool, naast het evaluatieonderzoek, een praktijkgerichte rol gespeeld door gesignaleerde patronen en hiaten tussentijds - anoniem - terug te koppelen naar het bestuur dat vervolgens processen kon bijstellen. Zo was bij sommige inwoners een sterke behoefte om te weten wat er ‘achter de schermen’ van het bestuur gebeurde. Bij gebrek aan communicatie gingen inwoners zaken zelf invullen, vaak op een negatieve manier. De ontevredenheid van inwoners hierover kwam naar voren uit het eerste onderzoek door de onderzoekers van de Hanzehogeschool (Pot *et al.*, 2021), waarop het bestuur van de dorpscoöperatie besloot de communicatie te verbeteren. Zo zijn er een WhatsApp-groep en een klankbordgroep opgericht en komt de nieuwsbrief vaker uit. Krewerders zijn nu meer tevreden over de communicatie, ook al heeft men nog steeds weinig zicht op het ‘hoe en waarom’ de samenwerking met de NCG in al zijn complexiteit zoveel vertraging oplevert.

Andere experts hebben een brugfunctie tussen inwoners en instanties. De architecten en technische experts met sociale vaardigheden, zijn voor gedupeerden van cruciaal belang omdat zij Krewerders ontzorgen en hun belangen behartigen richting de NCG en andere instanties. Ook dragen zij bij aan de *empowerment* van inwoners door hen te helpen met het maken van keuzes en deze door te vertalen in een ontwerp op maat. Ook is hierbij hun rol

van vertrouwenspersoon tijdens keukentafelgesprekken tussen bewoners en de NCG essentieel. Een belangrijk aspect is dat de bewoner zelf als enige opdrachtgever voor het eigen huis een onafhankelijke architect kan uitkiezen en kan wisselen bij ontevredenheid. Ook wordt, wanneer dit nodig is, extra expertise ingeschakeld, zoals een cultuurhistoricus die al meerdere malen is ingeschakeld om verschillende opdrachten uit te voeren, waaronder onderzoek naar de samenwerking tussen bewoners en architecten.

Ook al leveren de verschillende experts samen een positieve bijdrage aan het welzijn en de leefbaarheid, wordt dit gelijktijdig ook gedeeltelijk tenietgedaan door de stress en conflicten die inwoners oplopen vanuit de onduidelijke, steeds veranderende en tijdrovende afhandeling van de NCG.

#### **Langdurige onduidelijkheid en de gevolgen**

Het ontbreken van duidelijkheid en tastbare resultaten houdt het hele dorp in de greep. Alle betrokken inwoners van Krewerd wachten nu - zes jaar na de start van het experiment - nog steeds op een veilig huis. Voor 10 van de 45 woningen was extra funderingsonderzoek nodig. Op dit moment is het nog steeds onduidelijk of deze huizen in aanmerking komen voor versterking of sloop-nieuwbouw. De NCG moet hier, op grond van het advies van JBG, nog een besluit over nemen. Het feit dat inwoners nog steeds geen datum hebben waarop hun woning versterkt gaat worden en zelfs niet weten wanneer ze aan de beurt zijn ten opzichte van andere dorpsgenoten, levert grote onzekerheid en frustratie op. Om geen valse verwachtingen te wekken geeft JBG pas duidelijkheid wanneer het 100% zeker is wanneer de bouw van start gaat. Hetgeen onmogelijk is zolang de NCG niet beslist over het lot van de woningen met funderingsschade.

Op dit moment werken de meeste inwoners samen met hun architect toe naar een definitief ontwerp voor hun woning. Het uitgangspunt hierbij is nog steeds dat de bewoner beslist wat er met het eigen huis gebeurt. Over het algemeen zijn bewoners tevreden over hoe de architect hun wensen heeft ingepast. Tegelijkertijd blijft er ook veel onzeker, zoals bijvoorbeeld in hoeverre verduur-

## **Een vernieuwde aanpak met meer regie voor inwoners zorgt niet voor minder stress en een betere gezondheid**

zaming onder het versterkingsbudget en onder koppelkansen valt en of koppelkansen financieel nog wel haalbaar zijn door de opgelopen bouwkosten.

Bij het uitvoeren van de dorpsvisie is ook veel vertraging ontstaan; men heeft uiteindelijk besloten het proces een aantal jaren *on hold* te zetten, omdat het naast de versterkingsoperatie van eigen woningen te veel vroeg van de betrokken inwoners. Om overeind te kunnen blijven gaf men uit zelfbehoud aan eerst te willen focussen op de eigen woning in plaats van op bankjes, paadjes en een voetbalveldje voor het dorp. Persoonlijke vraagstukken blijken nu dus urgenter dan die op dorpsniveau.

De vertragingen in de individuele en collectieve opgave tijdens de opstartfase en 'versnelde' beoordelingsfase hebben ertoe geleid dat Krewerders tegenslag als *overall* uitgangspunt zijn gaan hanteren. Men calculeert verdere toekomstige bureaucratische tegenslagen vanuit de NCG en Den Haag van tevoren in. Het vertrouwen in de competentie, welwillendheid en integriteit van de instanties is dan ook laag. Behaalde positieve resultaten en media-berichtgeving daaromtrent brengen hier ook geen echte verandering in, omdat men net als elders in de provincie uiteindelijk weer tegenslag verwacht (Bovenhoff, 2022).

Als we naar de gezondheidssituatie van de Krewerders kijken, komt een vergelijkbaar beeld naar voren als in het onderzoek van Gronings Perspectief naar een veel grotere populatie in het aardbevingsgebied (zie

Dückers *et al.*, 2023). Zo lijdt het persoonlijk welbevinden van Krewerders net als die van Groningers elders onder de voortslepende versterkingsoperatie. De fase tussen beoordeling en planvorming waarin Experiment Krewerd zich momenteel bevindt, is een van de meest stressvolle periodes (Dückers *et al.*, 2023). De jarenlange onzekerheid, al dan niet in combinatie met problemen in de privésfeer, trekt een flinke wissel op inwoners en resulteert in vermoeidheid, frustratie, onbegrip, onzekerheid, gezondheidsklachten, talmend vertrouwen in de overheid, sociaal gedoe, conflicten en afhaken. Daarnaast is er ook een aantal Krewerders dat minder last heeft van de trage gang van zaken en het rationeel probeert te bekijken; een copingstrategie waardoor het sommige mensen lukt minder stress te ervaren. Echter het uitgangspunt dat meer eigen regie in de versterkingsopgave leidt tot verbeteringen in mentale en lichamelijke gezondheid en onderlinge relaties (zie bijvoorbeeld Stroebe *et al.*, 2019) lijkt hier vooralsnog niet op te gaan.

Uit recente interviews blijkt dat de emotie onder een groot aantal inwoners van Krewerd oploopt. Men maakt zich zorgen om de afnemende draagkracht van familie of andere dorpsgenoten die gebukt gaan onder stress vanuit de versterkingsopgave, soms samen met andere gezondheidsklachten (hart- en vaatziekten, obesitas, of depressie) binnen het huishouden. Ook maakt een klein aantal inwoners zich ernstige zorgen en voelt zich ronduit onveilig. Dit alles bij elkaar heeft sterke, negatieve gevolgen voor het persoonlijk welbevinden van inwoners. Daarnaast blijkt dat de groep actieve inwoners extra kwetsbaar is voor de gevolgen van overbelasting, sociale afkeur en conflicten. Hun acties liggen onder een vergrootglas en ze balanceren tussen de rol van inwoner en die van professional, wat hen vaak veel stress oplevert. Meerdere bewoners hebben hun bestuurstaken om deze redenen neergelegd.

Al met al staat het persoonlijk welzijn van de Krewerders en de leefbaarheid van het dorp onder druk. Dat het hier gaat om een vernieuwende aanpak waarin inwoners meer regie hebben, lijkt niet te hebben gezorgd voor minder stress en betere gezondheid dan bij de reguliere versterkingsaanpak geleid door de overheid.

### **Conflicten in het dorp**

Dorpsgemeenschappen worden vaak beschouwd als een homogeen geheel waarin iedereen dezelfde behoefte heeft om mee te doen (Green, 2000). Feitelijk zijn het echter complexe sociale werelden met hun eigen interne politieke processen (Hickey & Mohan, 2004) en sociaal-demografische context. Dit geldt ook voor Krewerd, waar een aantal sociale dynamieken bijgedragen heeft aan het moeizame verloop van het experiment. Zo zien we in Krewerd dat een aantal families al generaties lang in het dorp woont; de geboren Krewerders. Ook zijn er inwoners die vanuit de provincie Groningen - zowel stad als platteland - naar het dorp zijn getrokken. Tot slot is er een groep inwoners die elders uit het land komt. De oorspronkelijke bewoners leven over het algemeen gemoeidelijk samen met hun nieuwe dorpsgenoten. Maar soms zijn er ook frustraties, bijvoorbeeld over tradities die verloren zijn gegaan, zoals het jaarlijkse dorpsfeest dat een andere vorm heeft gekregen of het gemis van kletsen op een bankje in de kern van het dorp zoals dat vroeger gewoon was. De Krewerders hebben inmiddels verschillende termen gevonden om het verschil tussen de oorspronkelijke bewoners en nieuwkomers aan te duiden, zoals 'de hoge hoeden en de klompen', 'de grote en kleine huizen' en 'de hoger en lager opgeleiden'. Vooral de nieuwkomers staan bekend onder veel verschillende namen: 'import', 'nieuwkomers', 'allochtonen' en 'de élité'. Deze benamingen wijzen vooral op een verschil in sociaal-economische status, die samenhangt - maar niet geheel overlapt - met afkomst.

Aan de ene kant heeft het experiment de Krewerders - die veelal op zichzelf waren - dichter bij elkaar gebracht. Aan de andere kant hebben zaken, gerelateerd aan het experiment, de sociale verschillen uitvergroot (Peeters, 2019). Zo hechtte een groep van zes tot acht nieuwkomers van buiten de provincie (de élité) veel waarde aan het karakteristieke karakter van de woningen en waren zij bang dat dit verloren zou gaan door sloop-nieuwbouw projecten en gebrek aan inspraak hierbij. Dit stuitte op onbegrip bij andere inwoners. Als reactie op de brief waarin zij hun zorgen kenbaar maakten, stelden verantwoordelijke bestuurders de eis aan het experiment dat de eenheid in het dorp bewaard

diende te worden. Het bestuur van de dorpscoöperatie vormt tot dusver echter geen afspiegeling van het dorp en kent ook een behoorlijk verloop onder de inwoners-bestuursleden vanwege een teveel aan stress en conflicten.

Verder valt op dat de bewoners in het bestuur na verloop van tijd steeds meer kennis opbouwden en daarmee meer op afstand kwamen te staan van de andere inwoners. Hierdoor komen zij regelmatig in een lastige positie, bijvoorbeeld omdat ze informatie hebben die ze nog niet kunnen delen waardoor zij zich onder druk gezet voelen. De meest vocale kartrekkers vallen in de categorie nieuwkomers van binnen en buiten de provincie, maar behoren niet tot 'de elite'. Toch lijkt 'de elite' zich door hen voldoende vertegenwoordigd te voelen. Echter, een aantal oorspronkelijke bewoners heeft het gevoel dat een klein groepje beslist over de rest. De dorpscoöperatie heeft in reactie hierop meermaals tevergeefs een oproep gedaan om ook toe te treden tot het bestuur. Daarnaast kunnen alle niet-bestuursleden hun zorgen en wensen kenbaar maken via de klankbordgroep of inspreken tijdens de regelmatig georganiseerde bewonersbijeenkomsten. Ook al is de aanwezigheidsgraad hierbij

## Het experiment tornt aan de kwaliteit van sociale relaties in het dorp

vaak hoog, toch zijn inmiddels ook inwoners afgehaakt vanwege onderlinge roddels, conflicten en een overmaat aan ervaren stress. Een aantal betrokken inwoners heeft vanwege de spanningen en teleurstellingen verhuisplannen of is zelfs uit het dorp verhuisd. Ook zijn inwoners terughoudender geworden in het delen van de plannen omtrent hun eigen woning, omdat anderen in het dorp er

mogelijk ongelijke behandeling in zien en het inzicht in hoeveel eigen geld besteed kan worden aan de plannen jaloezie en negativiteit op kan leveren. Hier hebben verschillende inwoners inmiddels vervelende ervaringen mee gehad.

Het experiment tornt dus op verschillende manieren en momenten aan de kwaliteit van sociale relaties in het dorp. Door de start van het experiment leerden Krewerders elkaar beter kennen en werd het dorp hechter. Tegelijk waren er opstartconflicten over waar het met het dorp naar toe zou moeten, die in de beoordelingsfase (mede door coronamaatregelen) bedaarden. In deze fase kwam er meer nadruk te liggen op de individuele woningen en het ontwerpproces met de architect. In de planvormingsfase laiden de conflicten tussen inwoners en inwoner-bestuursleden weer op. Uiteindelijk heeft dit de algehele sfeer in het dorp aangetast, want ook inwoners die niet direct zelf betrokken zijn geven aan er last van te hebben en aangedaan te zijn. Zo laaide een oude ruzie opnieuw op binnen het experiment. Vanuit hun inmiddels opgedane lokale kennis hebben betrokken experts moeten bemiddelen tussen families en kwam uiteindelijk ook de gemeente handhaven zonder kennis van de context.

Tegelijkertijd zoekt men elkaar vaker dan voorheen op voor praktische steun en is er daardoor juist weer meer onderling contact en samenhang ontstaan. Ook bleek dat conflicten zich – niet altijd – kunnen herstellen over tijd. Zo riepen inwoners-bestuursleden van de dorpscoöperatie tijdens een recente bewonersbijeenkomst op tot verzoening onderling. Hieruit kan geconcludeerd worden dat, net als in andere complexe initiatieven met actieve inwoner- en overheidsbetrokkenheid (Ubels, 2020), ook bij experiment Krewerd blijkt dat dergelijke betrokkenheid flinke druk kan leggen op het persoonlijk welzijn van inwoners en de sociale relaties en daarmee op de leefbaarheid van het dorp. Ongevraagde langdurige rompslomp rondom inwoners' hun (t)huis en leefomgeving voortkomend uit onduidelijke en/of niet transparante overheidsbelangen en -handelwijzen, vergt veel van de psychologische en sociale veerkracht van inwoners en dorpsgemeenschappen.

## IV

## DE VERSTERKINGSOPGAVE EN EXPERIMENT KREWERD: *LESSONS LEARNED*

**D**e ervaringen vanuit de versterkingsopgave van Krewerd zijn aan de ene kant specifiek toe te wijzen aan het experiment. Tegelijkertijd is er ook een aantal belangrijke lessen uit te trekken die van belang zijn bij de inrichting van gebiedsgerichte aanpakken met inwoners in andere dorpen. Deze *lessons learned* kunnen wezenlijk bijdragen aan het herstel van persoonlijk welzijn van inwoners, de leefbaarheid van de dorpen en het vertrouwen in de afhandeling van de versterkingsoperatie.

### 1. Integrale benadering per woning en dorp

Voor het verbeteren van het welzijn van inwoners en de leefbaarheid van de dorpen lijkt in de eerste plaats een integrale benadering noodzakelijk, om zo het samenspel van het groot aantal betrokken partijen en de complexiteit vanuit hun verschillende rollen en verantwoordelijkheden beter te kunnen stroomlijnen. Experiment Krewerd laat duidelijk zien dat vooral aansluiting vinden bij de onoverzichtelijke en steeds verschuivende bestuurlijke, ambtelijke, financiële en juridische overheidssystematiek rondom de versterkingsopgave voor veel onbegrip, frustratie en ontmoediging zorgt, zowel bij inwoners als betrokken experts. Het is daarom bij toekomstige gebiedsgerichte versterkingstrajecten essentieel om in de procesvoering de grootst mogelijke duidelijkheid in te bouwen omtrent de afhandeling. Vroegtijdige en actieve inwonerbetrokkenheid, zoals ook Wientjes in 'Dorpen aan zet' stelt, is hierbij een absolute voorwaarde voor succes: *Uiteindelijk gaat het om haar of zijn huis, hun belangrijkste bezit, dat buiten hun schuld ernstig beschadigd is. Het gaat om haar en zijn gezondheid, en dat van*

*hun kinderen, die door gebeurtenissen buiten haar of zijn schuld bedreigd wordt* (p.12). Dit kan alleen plaatsvinden als de overheid daar daadwerkelijk ruimte toe biedt en toestaat dat daarbij aandacht is voor context, maatwerk en zekerheid.

Wij bevelen de NCG (en andere betrokken overheden) hierbij de volgende maatregelen aan:

- Breng bij de NCG (en andere betrokken overheden) zorgvuldig in kaart bij welke regelgeving, procedures en processen telkens weer vertraging optreedt en neem vervolgens waar mogelijk obstakels weg.
- Biedt - waar obstakels wegnemen niet mogelijk is - de hoogst mogelijke duidelijkheid door voorafgaand aan ieder traject, per woning en dorp te verduidelijken welke procedures, processtappen en toetsingen precies aan de orde zijn en hoeveel tijd daarvoor nodig is. De NCG (en andere betrokken overheden) houden zich vervolgens als betrouwbare partners aan de afgesproken termijnen. Het zou hierbij van grote meerwaarde zijn een halt toe te roepen aan de huidige vrijblijvendheid en per woning en dorp harde resultaatsverplichtingen in te stellen. Bij het niet voldoen aan deze verplichtingen krijgen inwoners - zowel particulier als op dorpsniveau - compensatie van de niet of slecht presterende overheidsorganisaties. Deze draaien daarmee dan zélf op voor de rekening. Een dergelijke ingebouwde serieuze genoegdoening aan inwoners zou zorgen voor een sterker belang en daarmee prikkelen om het goed te doen. Inwoners krijgen hierdoor meer het gevoel serieus genomen te worden. Dit zal hun gevoel van

eigenwaarde versterken en er naar alle waarschijnlijkheid ook toe leiden dat zij minder te kampen krijgen met psychisch lijden. Dit zou bijvoorbeeld kunnen in de vorm van een omgekeerde dwangsomconstructie van overheden naar inwoners toe, voor een bepaald bedrag per dag. Dit zorgt ervoor dat iedereen meer grip krijgt op waar hij of zij aan toe is en het past bij de uitgangspunten van de parlementaire enquête en de dorpenaanpak van Wientjes: stel inwoners en dorpen centraal vanuit een dienstbare en betrouwbare overheid.

- Zet in op een zo spoedig mogelijk herstel van woningen. Experiment Krewerd laat zien dat inwoners en dorpen, naast duidelijkheid, ook gebaat zijn bij een vlotte afhandeling. Naast fnuikende onzekerheid, heeft ook het trage verloop weerslag op het persoonlijk welzijn en de leefbaarheid van het dorp. De gezondheid van inwoners gaat achteruit/herstelt niet, er ontstaan (soms blijvende) conflicten in het dorp en het vertrouwen in de overheid blijft onverminderd laag door het gebrek aan eigen regie en de stroperigheid van het proces. Om inwoners te sparen zou naast eerdergenoemde punten eerst ingezet moeten worden op de versterking van particuliere woningen en pas na realisatie hiervan op de uitvoering van dorpsplannen die bijdragen aan de leefbaarheid.
- Ga uit van vertrouwen. Als overheden het vertrouwen van Groningers willen terugwinnen (Parlementaire Enquête, 2023; Wientjes, 2022), kan het niet anders dan dat overheden vertrouwen zelf ook als vertrekpunt inbouwen in hun benadering van inwoners en hun onafhankelijke belangenbehartigers. Dit zodat men vanuit de leefwereld zonder continue tussenkomst van

accountancy professionals - zoals managers, juristen en kostencontroleurs - de ruimte krijgt naar behoefte en tevredenheid toe te werken naar effectiever maatwerk in tijd, geld en kwaliteit. Dit kan bijvoorbeeld door een zo beperkt mogelijk aantal verantwoordelijke managers aan te wijzen en hen van eigen mandaat en geld te voorzien. Ook zouden betrokken aannemers, architecten en constructeurs vooraf een belofte kunnen afleggen waarbij zij verklaren met de hoogst mogelijke zorgvuldigheid het benodigde te gaan bepalen en te begroten. Het belangrijkste is dat plannen en begrotingen hierdoor zonder allerlei vervelende en vertragende obstakels direct doorgang kunnen vinden en inwoners daarmee veel meer zekerheid - en daarmee minder stress - krijgen. Bovendien zou het bijdragen aan flinke bezuinigingen op interne procesvoering, waardoor er meer geld terechtkomt bij de daadwerkelijke versterking. Ook al zijn bij deze benadering overbestedingen niet helemaal uit te sluiten, is het waarschijnlijk dat de eventuele meerkosten ervan onder die van de tot dusver gehanteerde procesvoering blijven.

- Geef toetsende accountancy professionals, alleen waar dat vanuit regelgeving echt niet anders kan, van meet af aan een vaste plek in het integrale gebiedsteam. Dit zodat zij in plaats van reactief en van buitenaf (systeemwereld) - zoals in Krewerd tot dusver het geval is - voortaan proactief en van binnenuit beter kunnen meedenken en aansluiten op iedere specifieke casus en de context van het dorp (leefwereld).

## 2. Ondersteuning van onafhankelijke experts

De ondersteuning van bewoners door middel van onafhankelijke experts lijkt essentieel voor het ontlasten van inwoners. Zij kunnen maatwerk leveren door de kennis van de lokale context en de situatie van individuele bewoners die zij door hun aanwezigheid in dorpen opbouwen. Experiment Krewerd laat bijvoorbeeld zien dat bewoners gebaat zijn bij een zelfgekozen architect of bouwbegeleider die voor hun belangen kan opkomen en versterkingsmaatregelen kan vertalen naar een gewenst ontwerp voor de woning. Experts kunnen bijvoorbeeld bijdragen aan transparantie door uit te leggen welke factoren bepalen welke woning eerst aan de beurt is, waarom bepaalde versterkingsmaatregelen toegepast moeten worden, hoe het zit met toetsingskaders en plannings en het maken van bindende afspraken hierbij met andere partijen. Zorgvuldige communicatie is ook van belang wanneer er weinig voortgang is, zodat inwoners te allen tijde voldoende grip houden op het proces.

Verder is de inzet van experts essentieel voor het borgen van de kwaliteit van woningen en het behoud van cultuurhistorische dorpsaangezichten. Krewerd laat ook zien dat dorpen een eigen sociale werkelijkheid hebben en dat van daaruit verschillende dynamieken en conflicten kunnen ontstaan die voor het behouden en versterken van de leefbaarheid in de versterkingsopgave vaak gerichte aandacht nodig hebben. Zo kan het in kaart brengen van de (historisch bepaalde) sociale opmaak van dorpen en het inzetten van participatie experts voor het in goede banen leiden van sociale dynamieken voor de leefbaarheid van grote waarde zijn.

Wij bevelen hierbij de volgende maatregelen aan:

- Bouw voldoende ruimte en financiële middelen in voor het flexibel kunnen inzetten van onafhankelijke experts van welke benodigde discipline dan ook, zodat zij kunnen bijdragen aan een vlottere en kwalitatief

hoogwaardigere afhandeling.

- Maak heldere afspraken over wie wat en wanneer doet en waar het precies over gaat, voor een zo soepel mogelijk verloop van de samenwerking tussen disciplines en partijen.
- Breng in kaart onder welke omstandigheden participatie experts hun werk kunnen doen en volhouden. Dit is voor zowel het welzijn van inwoners als de continuïteit van de procesvoering van groot belang.

## 3. Extra aandacht voor het welzijn van betrokken inwoners

Het risico voor een afkalvend persoonlijk welzijn is extra groot voor inwoners die actief betrokken zijn bij het hele dorp en zich langdurig inzetten. Experiment Krewerd laat zien dat zij meer op hun schouders hebben dan de gemiddelde inwoner en veel stress kunnen ervaren door de vaak moeizame dynamieken met in de eerste plaats de overheid, maar ook met het dorp. Zo professionaliseren ze vaak door het langdurige karakter van hun inzet en lopen daarmee het risico om het middelpunt te worden van conflicten met dorpsgenoten. Het is van belang te realiseren dat het hier om vrijwilligers gaat waar vaak een flinke wissel op wordt getrokken.

Wij bevelen hierbij de volgende maatregelen aan:

- Maak duidelijke afspraken over de rollen en taken van actieve inwoners, begrensd deze om hen tegen overbelasting te beschermen en neem taken over wanneer zij in de problemen komen (Ubels, 2020). Immers is het de overheid die ten slotte de eindverantwoordelijkheid heeft om de schade te herstellen aan de getroffen woningen, inwoners en dorpen.
- Vergoedt actieve inwoners - zowel voor woningversterking als voor het dorp - net als professionals voor hun ureninzet (Ubels, 2020). In de eerste plaats is dit legitiem: zij zijn immers buiten hun schuld om in een



complexe schadesituatie terecht gekomen, waarin ze bovendien langdurig een belangrijk deel van hun vrije tijd moeten investeren. In de tweede plaats zou dit een belangrijke bijdrage leveren aan het rechtvaardigheidsgevoel en daarmee hun persoonlijk welzijn.

- Bepaal samen met inwoners de wijze van communicatie en inspraak en wanneer het voor hen een geschikt

moment is om aan de slag te gaan met hun dorpsvisie/ leefbaarheidsvraagstuk. Streef hierbij naar een democratische vorm van inwonervertegenwoordiging en zorg voor manieren om de stemmen van degenen die niet meedoen ook te betrekken. Dit is van groot belang voor de legitimiteit, gelijkwaardigheid en inclusiviteit bij de te maken keuzes (Ubels, 2020).

## V

# TOT SLOT

**U**it recent onderzoek blijkt dat actieve inwonerbetrokkenheid (participatie) in specifieke trajecten niet persé direct bijdraagt aan het algemeen herstel van vertrouwen in de overheid en dat het afbreukrisico ervan - zo bleek ook in Krewerd - zelfs groter is (Bisschops & Gerritsen, 2022). Algeheel herstel van vertrouwen ligt na alles wat er (niet) gebeurd is ook zeker niet direct voor de hand in Groningen. Het langdurige lijden dat vanuit het gaswinningsdossier - ook willens en wetens - is veroorzaakt, zal niet licht vergeten worden en heeft zich geworteld in het gedachtengoed van getroffen en getroffen (Parlementaire Enquêtecommissie, 2023). Het hoofddoel moet dan ook vooral liggen in de kwaliteit van inwonersbetrokkenheid en de uitkomsten (Bisschops & Gerritsen, 2022; Tritter & McCullum, 2006). In de eerste plaats gaat het

om zo (voor)spoedig mogelijk versterken van woningen, naar tevredenheid van de getroffen inwoners, zodat zij na lange tijd hun gewone leven weer kunnen oppakken en mentaal kunnen herstellen van de langdurige crisis die hen getroffen heeft. In de tweede plaats gaat het om het behoud en het versterken van de leefbaarheid van de getroffen dorpen. De overheid dient hier de volle verantwoordelijkheid voor te nemen door capabel, welwillend en integer te handelen. Hiermee kan als secundaire uitkomst wellicht het vertrouwen in de afhandeling van de versterkingsopgave toenemen, hetgeen mogelijk ook weer bijdraagt aan het persoonlijk welzijn van de getroffen en getroffen. Goed ingerichte gebiedsteams - mits beschikkend over voldoende uitvoeringsmacht (Bovenhoff, 2022) en met daarbij in acht genomen de bovenstaande *lessons learned* - kunnen daarin een grote rol spelen.

# LITERATUURLIJST

- Bisschops, S. & Gerritsen, T. (2022). *Participatie en vertrouwen. Een studie naar drie casussen: in een gemeente, provincie en bij een waterschap*. Open Universiteit.
- Bovenhoff, M.S. (2022). *Underperforming institutions. A multi-perspective approach to trust and confidence* [proefschrift]. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Broeder, den L. (2017). *Citizen science for health in all policies. Engaging communities in knowledge development* (full thesis).
- CBS (2020). *Monitor Brede Welvaart & Sustainable Development Goals 2020*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- De Haan, F., & Simon, C. (2016). *Aardbevingen en leefbaarheid: naast misère ook nieuwe kansen voor het versterken van de leefbaarheid. Sociaal Planbureau Groningen*. <https://sociaalplanbureaugroningen.nl/wordpress/wp-content/uploads/2017/12/Paneluitvraag-Aardbevingen-en-leefbaarheid-naast-misere-ook-kansen-2016.pdf>
- De Haan, E. (2019). *Citizens' initiatives in depopulating rural areas. Understanding success, failure and continuity from multiple perspectives*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Derksen, W. & Gebben, M. (2020). *Verslag Critical Review #5, over de benutting van kennis in de versterking*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen, Kennisplatform Leefbaar en Kansrijk Groningen.
- Dückers, M.L.A. (2022). *De beelden die ons bewegen, de voorspelbaarheid van de rampen die we samen creëren* [oratie]. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Dückers, M.L.A., Kanis, B., van der Molen, J., Gerbecks, J., Boendermaker, M. Berends, S., & Stroebe, K. (2023). *De psychosociale impact van de gaswinningsproblematiek op bewoners in 2021 en 2022 Eindrapport Gronings Perspectief fase 3*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Edelenbos J., van Meerkerk, I & Schenk, T. (2018). The evolution of community self-organization in interaction with government institutions: cross case insides from three countries. *American Review of Public Administration*, 48, 52-66.
- Ferguson, J. (1990). *The anti-politics machine: 'Development', Depoliticisation, and Bureaucratic Power in Lesotho*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Finlayson, J.G. (2005). *Habermas: A very short introduction*. Oxford University Press.
- Gardner, K., & Lewis, D. (2015). *Anthropology and Development: Challenges for the twenty-first century*. London: Pluto Press.
- Gelderloos, W., Galema, M., Lucas, A., & Bierling, H. J. (2016). Participatie in het aardbevingsgebied Inspiratie voor samenwerking overheid-burger. Den Haag: Platform 3.
- Green, M. (2000). Participatory Development and the Appropriation of Agency in Southern Tanzania. *Critique of anthropology*, 20, 67- 89.
- Healey, P. (2015). A sociological institutionalist approach to the study of innovation in governance capacity. *Urban Studies*, 42 (11), 2055-2069.
- Hickey, S., & Mohan G. (2004). *Participation: From Tyranny to Transformation*. London: Zed.
- Kumar, S., & Corbridge, S. (2002). Community, corruption, landscape: tales from the tree trade. *Political Geography*, 21(6), 765-788.
- Leidelmeijer, K., & van der Kamp, I. (2017). Kwaliteit van de leefomgeving en leefbaarheid; Naar een begrippenkader en conceptuele inkadering. RIVM.

- Onafhankelijke Raadsman (2016). *Klachten over de afhandeling van schade en versterking als gevolg van gaswinning in Groningen*. Jaarrapportage 2016.
- Onafhankelijke Raadsman (2017). *Klachten over de afhandeling van schade en versterking als gevolg van gaswinning in Groningen*. Jaarrapportage 2017.
- Parlementaire Enquêtecommissie (2023). *Groningers boven gas. Rapport parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen; 1 Conclusies en aanbevelingen*. Den Haag: Tweede Kamer der Staten Generaal.
- Postmes, T., Stroebe, K., Richardson, J., LeKander, B., Oldersma, F., Broer, J., & Greven, F. (2017a, februari). *Veiligheidsbeleving, gezondheid en toekomstperspectief van Groningers: Wetenschappelijk rapport 2*. Groningen: Heymans Instituut, Rijksuniversiteit Groningen. <https://www.groningsperspectief.nl/wetenschappelijk-rapport-2/>
- Postmes, T., Stroebe, K., Richardson, J., LeKander, B., Oldersma, F., Broer, J., & Greven, F. (2017b, juli). *Veiligheidsbeleving, gezondheid en toekomstperspectief van Groningers: Wetenschappelijk rapport 3*. Groningen: Heymans Instituut, Rijksuniversiteit Groningen. <https://www.groningsperspectief.nl/wetenschappelijk-rapport-3/>
- Postmes, T., Stroebe, K., Richardson, J., LeKander, B., Oldersma, F., Broer, J., & Greven, F. (2018). *Gevolgen van bodembeweging voor Groningers. Ervaren veiligheid, gezondheid en toekomstperspectief 2016-2017*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Peeters, K. (2019). Sociologisch onderzoek als startpunt voor participatie. Rooilijn. <https://www.rooilijn.nl/artikelen/sociologisch-onderzoek-als-startpunt-voor-participatie/>
- Pot, H., van der Sluis, C. C., Sportel, S. L., Sas, V. M., & Bulder, E. A. M. (2021). *Versterken "met gezond boerenverstand": Onderzoek naar de effecten van de 'Versnelde versterkingsprocedure' in het kader van Experiment Krewerd op de veerkracht van bewoners*. Groningen: Hanzehogeschool Groningen: Lectoraat Leefomgeving in Transitie.
- Pot, H., van der Sluis, C.C. & Sas, V.M. (ongoing). *Experiment Krewerd: onderzoek naar de ontwikkeling van veerkracht in de planvormingsfase van een versterkingstraject met eigen regie*. Groningen: Hanzehogeschool Groningen: Lectoraat Leefomgeving in Transitie.
- Rothman, J. (2008) Multi Modes of Intervention at the Macro Level, *Journal of Community Practice*, 15:4, 11-40, [https://doi.org/10.1300/J125v15n04\\_02](https://doi.org/10.1300/J125v15n04_02)
- Storm, I. (2016). *Towards a HiAP cycle. Health in All Policies as a practice-based improvement process* (full thesis).
- Stroebe, K., Postmes, T., Boendermaker, M., Kanis, B., & Richardson, J. (2018). *De sociale impact van gaswinning in Groningen. Stand van zaken, meting juni 2018*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Stroebe, K., Postmes, T., Schoutens, L., Boendermaker, M., Kanis, B., Richardson, J., Bovenhoff, M., Broer, J., & Greven, F. (2019d, december). *De maatschappelijke impact van de beving van Westerwijtwerd*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Stroebe, K., Postmes, T., Boendermaker, M., Richardson, J., Bovenhoff, M., Kanis, B. (2019b, juli). *Sociale samenhang, samenwerking en veerkracht in het Groningse gaswinningsgebied*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Tritter, J. Q., & McCallum, A. (2006). The snakes and ladders of user involvement: moving beyond Arnstein. *Health policy*, 76(2), 156-168.
- Ubels, H., Bock, B., & Haartsen, T. (2019). An evolutionary perspective on experimental local governance arrangements with local governments and residents in Dutch rural areas of depopulation. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 37(7), 1277-1295.
- Ubels, H. (2020). *Novel forms of governance with high levels of civic self-reliance* (full thesis).
- Wientjes, B. (2022). 'Dorpen aan zet'. Advies: verrijking van de dorpenaanpak en versterking van de uitvoering. Advies aan staatssecretaris Vijlbrief.

# VI

## ALS DIT IN AMSTERDAM WAS GEBEURD...

**AARDBEVINGEN ALS ONDERDEEL  
VAN DE GRONINGSE IDENTITEIT**

*Dr. Elisabeth N. Moolenaar*

# I

## HUIZINGE, HET BEGIN VAN NIEUW ONDERZOEK

**I**n 2012 verhuisde ik naar Groningen en begon ik een etnografisch onderzoeksproject naar Groninger identiteit met de nadruk op lokale identiteit in een grensprovincie met veel transnationale activiteit. Veel Groningers, werken, doen boodschappen en recreëren in Duitsland en omgekeerd. Ook consumeren veel Groningers en Duitsers nieuws en tv-programma's van over de grens. Het taalgebruik rond de grens toont ook een vermenging van het Duits en Nederlands en veel Groningers spreken probleemloos Duits. Na onderzoek te hebben gedaan naar transnationale activiteit en identiteit onder migranten in de VS, wilde ik transnationale activiteit en identiteit onder bewoners van Groningen en Duitsland belichten. Hierover is binnen de antropologie minder gepubliceerd. Bovendien was ik geïnteresseerd in de herkomst en het belang van de tegenstellingen tussen stad en Ommeland en tussen Groningen en de Randstad, waarover ik in alledaagse gesprekken onder Groningers hoorde. Tijdens mijn onderzoek beefde de aarde bij Huizinge. Dit werd het gesprek van de dag en de personen die ik interviewde vertelden mij niet alleen over de Groninger identiteit, maar ook over de aardbevingen. Voor veel mensen waar ik mee sprak bleken de aardbevingen en de Groninger identiteit onlosmakelijk met elkaar verbonden. Ik besloot dit verder te onderzoeken. In de eerste maanden na Huizinge is er veel onderzoek gestart naar de aardbeving, maar de aandacht ging vooral uit naar de economische gevolgen en de technische aspecten.

### **Aardbevingen en de Groninger identiteit zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden**

Mijnbouw, energieopwekking en de gevolgen hiervan worden door experts uit de fossiele industrie vaak besproken in technische en economische termen. Veel van de controverses rondom mijnbouw, waarover geschreven wordt in de wetenschappelijke literatuur en de media, focussen op de juridische strijd over compensatie, grondstoffen-onafhankelijkheid en economische belangen, mensenrechten, impact op het milieu en *corporate social responsibility*. Maar wanneer het dagelijks leven van mensen, hun gemeenschappen en relaties wordt beïnvloed, is er ook belang bij wetenschappelijk onderzoek naar de sociaal-culturele context van mijnbouw en energieproductie. Een bewoner uit het aardbevingsgebied, Annemarie Heite, tweette in reactie op een lokaal nieuwsartikel het volgende: "NCG te afhankelijk EZ! Er wordt alleen technisch & juridisch gekeken maar het is een maatschappelijk probleem."

In mijn onderzoek focus ik mij op de sociaal-culturele context van de aardbevingen. Hoe ervaren mensen de aardbevingen? En hoe is dit vervlochten met hun ideeën over identiteit en relaties met anderen? Centraal in het onderzoek staat hoe mensen hun identiteit beleven en zich ergens al dan niet thuis voelen tijdens de nasleep van de door de gaswinning veroorzaakte bevingen. Nick van der Voort en Frank Vanclay (2015) hebben de sociale impact van de aardbevingen in kaart gebracht. De sociaal-culturele context van de aardbevingen blijft echter onderbelicht, ondanks dat het een schat van inzichten bevat over hoe we het landschap creëren en beleven, de betekenis van ‘thuis’ en ons erfgoed en de relaties tussen mensen en met andere levende wezens. Dit essay draagt bij aan de bestaande wetenschappelijke literatuur met etnografisch onderzoek naar de belevingswereld en ideeën van mensen die boven het gasveld wonen en de impact die de gaswinning en de aardbevingen op hun dagelijks leven heeft. Hoe gedupeerden van de aardbevingen de lichamelijke, emotionele en verstandelijke ervaringen, relaties en betekenissen beschrijven, voeren de boventoon.<sup>1</sup>

Dit essay is gebaseerd op etnografisch veldwerk naar de sociaal-culturele impact van geïnduceerde seismiteit, dat plaatsvond tussen 2012 en 2017. Het etnografische veldwerk bestond uit participerende observaties in het dagelijks leven van Groningers, het bijwonen van en participeren in politieke bijeenkomsten, sociale gelegenheden en lokale evenementen; gedeeltelijk gestructureerde interviews met bewoners uit 19 gemeenten verspreid over Groningen; gedeeltelijk gestructureerde interviews

met provinciale en gemeentelijke politici; discoursanalyse van brochures, blogs, websites, krantenartikelen en tv-programma's en een analyse van sociale media, met name posts op Facebook en Twitter. Mensen werden via persoonlijke connecties en mond op mond werving uitgenodigd om mee te doen aan het onderzoek. Om de identiteit van deze deelnemers (in deze tekst vaak aangeduid als geïnterviewden) te beschermen worden er in dit hoofdstuk pseudoniemen gebruikt, tenzij het gaat om publieke uitingen zoals bij een politieke vergadering of in de media. Deze data afkomstig uit veldwerk is aangevuld met twee andere datasets uit mijn onderzoek, voortgebouwd op het initiële veldwerk. De eerste set bevat data van discoursanalyse van online narratieven over de ervaring van geïnduceerde aardbevingen én COVID-19 uit 2020. Deze data is verzameld via sociale media, blogs, websites en in de media, van maart tot en met december 2020. Voor sociale media keek ik naar vijf Facebook en Twitter groepen (met tussen de 400 en 10.000 volgers) van en voor mensen die onder de aardbevingen lijdend en/of zich tegen de gaswinning verzetten. Ook heb ik teksten verzameld van blogs en websites gepubliceerd door *grassroots* organisaties en groepen. Deze groepen zijn geselecteerd omdat ze al langer bestaan en actief zijn (Moolenaar, 2022). De tweede set bevat interview data (van een kleine groep Groningers, geworven via mond-op-mond reclame) en data uit de discoursanalyse van sociale media posts, krantenartikelen en blogs over de ervaring van de energietransitie in de regio van 2019 tot op heden. De combinatie van deze datasets maakt het mogelijk om in dit essay ook op het heden en de toekomst te reflecteren.

<sup>1</sup> De nadruk in dit etnografische essay ligt op ervaring en beleving. Dit betekent echter niet dat iets niet feitelijk zo is. Ik probeer niet te stellen dat het alleen maar ervaring of beleving is.

In mijn beschrijvingen gebruik ik vaak het woord 'identiteit', een wat lastige term vanwege de vele betekenissen die het woord kan hebben. In dit essay bedoel ik met identiteit hoe we ons voelen en hoe we denken over ons zelfbeeld, maar ook hoe anderen ons zien en de uitwisseling tussen deze twee (Giddens, 1961). Identiteiten worden gevormd ten opzichte van de staat, de natie en de omgeving/het milieu (Castells, 1997). Ook maak ik gebruik van de term 'subjectiviteit'. Hiermee bedoel ik de individuele ervaringen van individuen en gemeenschappen vis-a-vis sociale, politieke en economische structuren waarvan zij deel uitmaken en die zij mede vormgeven. Ik stel dat de aardbevingen in Groningen invloed hebben op hoe mensen zichzelf zien en hoe ze zich verhouden tot hun omgeving, hun relatie met de overheid en andere Nederlanders als leden van een gemeenschap en als onderdeel van 'de natie' (een bevolking met een gedeeltelijk gemeenschappelijke geschiedenis, cultuur en taal, onder een regering, vaak, maar niet noodzakelijkerwijs met een grondgebied). Door deze relaties onder de loep te nemen krijgen we tevens een beter idee over de totstandkoming van identiteit en subjectiviteit in het algemeen. Het ervaren van aardbevingen is voor velen een onderdeel geworden van de 'Groningse identiteit' en wat het betekent om uit Groningen te komen. Deze ervaringen kunnen in het kort worden samengevat:

- ① **Verbondenheid met het landschap** - Gevoelens van ontheemding en ontworteling en een veranderde band die mensen voelen met het landschap en hun thuis.
- ② **Politieke subjectiviteit** - Mensen ervaren wantrouwen jegens de overheid en voelen zich uitgebuit, voelen zich tweederangsburgers, en voelen zich blootgesteld aan schade en uitbuiting en distantiëren (of des-identificeren) zich van hun land.
- ③ **Gemeenschap rondom verzet** - Activisme, natuurbehoud, cultureel erfgoed, culturele symbolen en regionale/lokale verbondenheid als belangrijke elementen in verzet tegen de gaswinning.
- ④ **Sociale verdeeldheid** - Het ontstaan van frictie binnen gemeenschappen.

Na een korte schets van de sociaal-historische context (paragraaf 2), zal ik de bovengenoemde vier ervaringen beschrijven (paragraaf 3-6). Aan het eind reflecteer ik op wat dit alles betekent voor de identiteit en de toekomst van de energietransitie in Groningen (paragraaf 7-9).

## II

## DE SOCIAAL-HISTORISCHE CONTEXT: DE CENTRUM-PERIFERIE EN STAD-PLATTELAND TEGENSTELLINGEN

**O**m identiteit en subjectiviteit in Groningen te begrijpen moeten we de sociaal-historische context in beschouwing nemen, met name de tegenstellingen tussen centrum en periferie en tussen stad en platteland. In de 13e eeuw werd de stad Groningen een belangrijk handelscentrum en in de 13e tot en met de 15e eeuw was zij, als Hanzestad, rijk en machtig. Sindsdien is het een soort stedelijk eiland in het midden van kleinere steden, dorpen en het platteland, het Ommeland. De provincie Groningen, met name het Ommeland, levert al decennialang natuurlijke hulpbronnen, delfstoffen en brandstoffen/energie. De modernisering van de akkerbouw leidde echter tot de

uitholling van kleine boerenbedrijven en verarming van veel boeren. Door de tijd heen ontstond er een tweedeling tussen stad en Ommeland waar veel Groningers nog regelmatig aan refereren. Bovendien ontwikkelde de provincie zich historisch gezien heel anders dan het cultureel, politiek en economisch centrum van het land, de Randstad. Dit kwam mede door politieke prioriteiten van de nationale regering, waarbij investeringen vooral ten goede kwamen aan de Randstad (Milikowski, 2020). Groningen is in het verleden niet goed vertegenwoordigd geweest in de Eerste en Tweede Kamer en hoewel dat nu wel het geval is, voelen veel Groningers zich nog steeds niet goed vertegenwoordigd (RTV Noord, 2023). Tijdens bijgewoonde politieke bijeenkomsten was de zorg om op landelijk niveau vertegenwoordigd te zijn vaak onderwerp van gesprek. Veel inwoners uit Groningen ervaren dat de politiek niet om hen geeft. Ze spraken vaak over het verschil tussen de Randstad en de provincie. De provincie ondervindt krimp en heeft een statistisch arme bevolking vergeleken met de Randstad. Deze historisch ontwikkelde sociale tegenstellingen zijn ingebed geraakt en hebben geleid tot een sociale hiërarchie. De provincie en haar inwoners worden door Randstedelijken vaak gemarginaliseerd en zelfs geridiculiseerd en bespot. Deze politieke, economische en culturele marginalisering is verweven met hoe mensen de aardbevingen ervaren.

**De politieke, economische en culturele marginalisering is verweven met het ervaren van de aardbevingen**



### III

## VERBONDENHEID MET HET LANDSCHAP

**A**nna Tsing (2015, 2017) stelt dat wanneer we in antropologisch onderzoek landschap centraal stellen, we een verbinding kunnen maken tussen de exacte wetenschappen en de sociale wetenschappen. Het landschap vormt een goed aanvangspunt voor een antropologisch onderzoek naar aardbevingen in Groningen. Het verbindt het technische, economische en juridische, dat al uitgebreid is onderzocht, met het sociale en culturele aspect van de problematiek. Landschap is essentieel in het proces van identificatie omdat mensen zichzelf zien en vormgeven in verhouding tot hun omgeving (Scott, 2010). Mensen gaan op een bepaalde manier om met de materiële wereld om hen heen en begrijpen deze op verschillende wijze (Bender, 2001) en mensen zien hun wereld en de relaties erin op bepaalde manieren en zien zichzelf als een onderdeel daarvan (Willow, 2011). Aanvullend, het landschap is niet een object maar een relatie en een proces (Hirsch & O'Hanlon, 1995; Mitchell, 1994). Landschap is tevens een cultureel fenomeen en biedt een integrale benadering waardoor we de natuurlijke en culturele wereld in zijn geheel kunnen begrijpen (Willow, 2014). De theoretische aspecten van landschap komen terug in hoe Groningers over het landschap denken en hoe ze ermee omgaan en duiden de link tussen identiteit en landschap die Groningers ervaren.

In mijn onderzoek laat ik zien dat voor Groningers het landschap heel belangrijk is en een onderdeel vormt van hun gevoel over wie ze zijn en waar ze thuishoren. Op de vraag wat het betekent om uit Groningen te komen of wat Groningse identiteit is, vertelden een deel van mijn gesprekspartners over het unieke landschap en hun verbondenheid met dit landschap. Een respondent,

**Het landschap is  
voor Groningers  
belangrijk. Het  
vormt wie ze zijn en  
waar ze thuishoren**

een boer uit een klein dorp in het meest noordelijke deel van Groningen, met zijn akkers tegen de dijk aan welke hem beschermt tegen de Noordzee, benadrukte hoe belangrijk het landschap voor hem is. Hij vertelde over de unieke schoonheid van het Groninger landschap. De uitkomsten van onderzoek uitgevoerd door Gronings Perspectief (Postmes *et al.*, 2016) tonen dit belang ook aan. Op de vraag wat mensen aantrekkelijk vinden aan het wonen in Groningen, antwoorden velen “het landschap” (Postmes *et al.*, 2016). Bovendien vertelde een wat oudere geïnterviewde dat de verschillen in karakter en identiteit in de regio in direct verband staan met de bodem en het landschap en de contouren van de geografische kaart volgen, “Waar de grond zacht is, zijn de mensen aardig en waar de grond hard is, zijn de mensen bot en hard in de omgang.” En dat onze omgang met het landschap een bepaalde gevoeligheid oplevert.

Op winningslocaties over de hele wereld wordt het landschap op verschillende manieren begrepen, verstoord en bevochten (Thomas, 2001; Tsing, 2017; Willow, 2019). De sociaalwetenschappelijke literatuur over mijnbouw heeft aangetoond dat veranderingen in het landschap van invloed zijn op hoe we onszelf construeren en begrijpen en op ons gevoel van verbondenheid met een plek (Brasier *et al.*, 2011; Pearson, 2016, 2017; Scott, 2010; Willow *et al.*, 2014). In Groningen is het landschap de afgelopen jaren snel veranderd, maar niet zo snel als dat men zou verwachten wanneer men denkt aan mijnbouw. In het geval van Groningen is het bebouwde landschap en het aanzicht van de dorpen veranderd. De aardbevingen, veroorzaakt door de (toegenomen) gaswinning, hebben eeuwenoude gebouwen van typische regionale architectuur, zoals bijvoorbeeld de kop-hals-romp boerderijen, in het gebied beschadigd. Veel van deze gebouwen worden beschouwd als cultureel erfgoed en zijn

soms al generaties lang in familiebezit of zijn gekocht vanwege hun bijzondere kenmerken. Hun eigenaren koesteren deze gebouwen en boeren vertrouwen op deze gebouwen voor het huisvesten van hun dieren en werktuigen. Daarnaast zijn akkers door de bevingen en bodemdaling soms moeilijker te bebouwen en liggen sommigen hierdoor braak.

De procedures voor schadeherstel of financiële compensatie ten behoeve van de beschadigde gebouwen zijn de afgelopen elf jaar meermaals aangepast en duren lang. Sommige gebouwen zijn halverwege gerepareerd of gestut door steunbalken. Enkele personen zijn verwikkeld in een juridische strijd met de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM) over schadeherstel of schadevergoeding. Ook komen mensen er tijdens reparaties achter dat herstellen te duur of bijna onmogelijk is en moeten ze alsnog hun huis verlaten. Al die tijd blijven de gebouwen beschadigd. Daarnaast zijn er gebouwen die niet langer veilig zijn om te betreden en te bewonen en die daarom uit veiligheidsoverwegingen omheind zijn. Een aantal panden die onbewoonbaar werden verklaard, zijn door de NAM gekocht en afgebroken, waardoor er lege plekken in het landschap zijn ontstaan. Veel mensen wonen in tijdelijke containerwoningen op hun terrein, in wisselwoningen of huren een appartement.

Rond 2015 is de Nationaal Coördinator Groningen (NCG) in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken (EZ) opgericht om zorg te dragen voor de veiligheid van gebouwen en het toekomstperspectief van de regio. Volgens vele partijen gebeurt dit te langzaam en ontstaan er verschillen in de uitvoering. In verschillende gemeenten wordt een deel van de woningen in het versterkingsproject energieneutraal gemaakt. Daarnaast is een deel van de getroffen gebouwen vervangen door nieuwe

gebouwen die beter bestand zijn tegen aardbevingen. Sommige gebouwen zijn in de toekomst aangewezen voor eventuele sloop. Kortom, beschadigde gevels, steunbalken, hekken, lege ruimtes, verlaten velden, tijdelijke containerwoningen en nieuwbouw hebben het aanzien van de dorpen in de provincie veranderd.

## Het aanzien van de dorpen in de provincie is veranderd

Libau, een organisatie die zich bezighoudt met het in kaart brengen en behouden van cultureel erfgoed in de regio, startte in 2017 een campagne over het veranderende aanzicht van de dorpen: 'Typisch Gronings'. Ze kondigden het volgende aan: "Door alle herstelwerkzaamheden in het kader van de gaswinning en de grootschaligheid van de versterkingsopgave lijkt de Groninger identiteit verloren te gaan. Dit moeten we voorkomen!" (Libau, 2017). Op de campagnewebsite is een voormalig dorp naast een veranderd dorp te zien, met verdwenen huizen, huizen die verbouwd zijn en daarnaast complete nieuwbouw. Ook startte het Dagblad van het Noorden

een project genaamd 'Het Verloren Groningen'. Ze onderzochten hoeveel boerderijen, huizen en andere gebouwen er verloren zijn gegaan door de gevolgen van de gaswinning. Ook documenteerden ze welke gebouwen gesloopt zijn en welke worden bedreigd. Hun database was bedoeld om een 'groeiend en steeds rijker overzicht te geven van hoe de gaswinning het landschap verandert' (Dagblad van het Noorden, 2017). Het project, gefinancierd door de provincie Groningen, laat zien dat de overheid, noch de NAM informatie heeft, of verstrekt, over welke gebouwen zijn getroffen door de gaswinning. Het Dagblad van het Noorden wilde deze informatie daarom verzamelen en verspreiden door middel van foto's en verhalen, ook van de mensen die in een verloren gebouw hebben gewoond. De krant stelde dat de gevolgen van de gaswinning omvangrijk zijn voor cultureel erfgoed, de huizen en het levensonderhoud van mensen.

Niet alleen zien de dorpen en gebouwen er anders uit, verhalen van geïnterviewden, de media en onderzoek door Gronings Perspectief (Postmes *et al.*, 2016) geven aan dat mensen ze niet meer als veilig ervaren. Sommige mensen moeten hun huis verlaten vanwege veiligheidsproblemen, zoals instortingsgevaar (Van der Voort & Vanclay, 2015). Ook zijn er mensen die van de overheid een brief hebben ontvangen over de mogelijke onveiligheid van hun woning. Deze dreiging wordt vastgesteld door ingehuurde experts (voorheen experts van de NAM). Bewoners trekken dit deskundigenoordeel over de veiligheid van hun huizen in twijfel. In de documentaire *De Stille Beving* (Van der Hoek, 2017) toont een moeder de scheuren in de muren en het pleisterwerk dat de avond ervoor van het plafond in de kinderkamer was gevallen. De lokale bevolking heeft behoorlijk wat tijd geïnvesteerd in het documenteren van de seismiciteit om de ernst ervan aan te tonen voor degenen die sceptisch

zijn over de impact. We zien dit in de documentaire, maar ook in mijn data komt het terug. De veiligheid van gebouwen blijft een voortdurende zorg, aangezien het herstel van schade en de versterking van huizen langzaam vordert. Tijdens de COVID-19 pandemie werd het een groot probleem omdat mensen werden ‘opgesloten’ in hun beschadigde en/of onveilige huizen. Het voelde voor mensen onveilig om zoveel tijd binnen door te brengen en ze werden constant herinnerd aan de staat van hun huis terwijl ze thuis werkten (Moolenaar, 2022). Onzekerheid over het (bebouwde) landschap en de veranderingen ervan heeft een impact op hoe mensen zich ergens thuis voelen en hun identiteit ervaren.

Sommige mensen hebben het gevoel dat ze de grond onder hun voeten niet langer kunnen vertrouwen. Naast de angst voor instorting van hun huis, noemen ze vaak de onzekerheid van aardbevingen. De aardbevingen bleven lange tijd toenemen in frequentie en vinden nog steeds plaats. In een recent verslag noemt het Staats-toezicht op de Mijnen dat de seismiciteit nog tientallen jaren na de afbouw van de gaswinning kan voortduren (SodM, 2023). Aardbevingen bedreigen de menselijke veiligheid en projecten, met betrekking tot de hoeveelheid energie die ze vrijgeven, vaak direct onder gebieden met (kwetsbare) bevolkingsgroepen (Reddy, 2020). De gedachte van een beving moeten ervaren zonder te weten wanneer of hoe ernstig die wordt, geeft stress en maakt bang. Wetenschappers weten niet precies zeker welke omvang dit soort aardbevingen in het gebied kunnen bereiken. Er zijn nog geen gebouwen volledig ingestort en er is nog niemand fysiek gewond geraakt bij een aardbeving, maar de dreiging hiervan is zeer reëel voor sommige lokale inwoners. Op sociale media groepen voor en door mensen die door aardbevingen zijn getroffen, wordt er gewaarschuwd voor een mogelijke aankomende grote aardbeving.

Sommige bewoners voelen zich van hun dorpen en omgeving vervreemd. Ook voelen ze zich constant in gevaar, ontworteld en ontheemd. Tot op zekere hoogte is dit vergelijkbaar met negatieve gevoelens veroorzaakt door veranderingen in het milieu, dat solastalgie wordt genoemd (Albrecht, 2005; Albrecht *et al.*, 2007). Het is een gevoel van ontheemding zonder dat iemand ergens naartoe vertrekt (Sui, 2007), wat Jackson *dysplacement* noemt (Jackson, 2011). Het is verweven met specifieke

## Bewoners voelen zich vervreemd, ontworteld en ontheemd

zorgen over veiligheid, (familie)geschiedenis en materiële cultuur. Dat deze onzekerheid door een bedrijf wordt veroorzaakt, maakt het voor sommigen moeilijker om ermee om te gaan en voor anderen onmogelijk om te accepteren (Bakema *et al.*, 2018; Moolenaar, 2021). Een aantal van mijn geïnterviewden en anderen die hun verhalen en ervaringen in de media hebben gedeeld, zijn boos dat één bedrijf de macht heeft om hun huizen en levensonderhoud te verstoren en te ontnemen.

## IV

# POLITIEKE SUBJECTIVITEIT

**N**iet is voor alleen Groningers de relatie met het landschap veranderd, ook de relatie met de overheid en hun ideeën over het gehele land zijn in de nasleep van de aardbevingen aangetast. De aardbevingen hebben eerder ontstane gevoelens van marginalisering verergerd, zowel gevoelens van rechteloosheid als het idee bestuurd te worden door onverschillige leiders die de belangen van Groningers niet goed vertegenwoordigen. Een veelgehoorde klacht is dat medewerkers van de Rijksoverheid niet meteen naar Groningen zijn gegaan om met eigen ogen de ernst van de situatie te ervaren. Vergelijkbaar met wat Willow *et al.* (2014) beschrijven in hun werk over schaliegaswinning in Ohio, geven mensen met schade veroorzaakt door aardbevingen aan dat beslissingen worden genomen door leiders die de lokale situatie en gevolgen niet begrijpen. Voorafgaand aan de verkiezingen van 2017 werd in Groningen een groot debat gehouden en op sociale media meldde men sceptisch, dat landelijke politici alleen tijdens campagnetijd in Groningen komen omdat ze stemmen nodig hebben.

Eén van de aspecten die de relatie met de overheid en de politiek zo beladen maakt, en die de Groningen-casus onderscheidt van de winning van brand- en grondstoffen elders (bijvoorbeeld de Verenigde Staten), is dat de overheid de mineraalrechten heeft en samen met haar winningspartners de grootste begunstigde van de gaswinning is. Het discours van de regering is dat de publiek-private constructie van overheid en bedrijven, in het 'gasgebouw', ervoor moest zorgen dat de gaswinsten ten goede zouden komen aan de hele bevolking van Nederland. Echter, deze constructie heeft ook geleid tot onzekerheid over schadevergoedingsregelingen en wie

verantwoordelijk is voor het mitigeren van de gevolgen van de gaswinning.

Toen het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (KNMI) in 2012 officieel erkende dat de grote hoeveelheden gaswinning in de loop der jaren zorgden voor verzakkingen en beweging in bodemlagen, was de eerste reactie van de overheid en de NAM het opstellen van financiële compensatieregelingen voor beschadigde huizen. In 2014 richtte de NAM het Centrum Veilig Wonen (CVW) op voor de afhandeling van schade als gevolg van de aardbevingen in Groningen. De schade bleef echter oplopen naarmate de aardbevingen zich bleven voordoen en de daaropvolgende schade en claims stapelden zich snel op. De procedures werden per geval behandeld volgens een weinig onderliggend systeem. Claims werden beoordeeld door een deskundige van de NAM en dit proces nam veel tijd in beslag. Om de procedures beter te overzien en te structureren richtte de minister van Economische Zaken en Klimaat in 2015 de Nationaal Coördinator Groningen (NCG) op. Mijn data toont echter aan dat de lokale bevolking zowel de neutraliteit en objectiviteit van deze partijen in twijfel trok en door de jaren heen hevige kritiek op de NCG uitte. Naar de mening van mijn geïnterviewden is het navigeren van alle regelingen en instanties heel lastig. Ze gaven aan deze allemaal ineffectief en ontoereikend te vinden.

Voortbouwend op het werk van Andrew Barry (2013, p. 142) over pijpleidingen, zijn dit soort procedures 'bedoeld om het potentieel weerbarstige gedrag van materiële assemblages te beheersen en ze in overeenstemming te brengen met bredere economische en overheidsdoelstellingen'. Een technocratische insteek vanuit de politiek

om gedupeerden te helpen en bij te staan heeft de onzekerheid niet weggenomen. Veel mensen die schade hebben geleden, ervaren dat de procedures voor het melden en vergoeden van schade oneerlijk en onnauwkeurig zijn. Het ontbreken van een eenduidig systeem voor schadevergoedingsprocedures, de jarenlange procedures en het omgaan met een wirwar van instanties en bureaus heeft veel Groningers behoorlijk van streek gemaakt. Geïnterviewden geven aan zich verloren te voelen in het web van instanties en wensen dat ze eenvoudiger een schadevergoeding kunnen krijgen. Bovendien zijn instanties en procedures tot stand gekomen zonder goed maatschappelijk debat en lokaal draagvlak. Onvoldoende en ineffektieve reactie van de overheid heeft geresulteerd in een door de mens veroorzaakte ramp (Bakema *et al.*, 2018). Bakema *et al.* (2018) betogen dat de ontoereikende respons van de overheid zowel de oorzaak als het gevolg is van deze sociaal gecreëerde ramp.

In 2015 kwamen naast materiële schade ook fysiek en mentaal leed steeds meer centraal te staan in verhalen rondom de aardbevingen. In deze verhalen lijden mensen aan psychische en lichamelijke klachten zoals hoofdpijn, slapeloosheid en duizeligheid. Vervolgens werd dit soort lijden ook onderdeel van de pogingen tot hulp en bijstand van de overheid. In opdracht van de NCG is via de Rijksuniversiteit Groningen een onderzoeksteam ingesteld, Gronings Perspectief, dat onderzoek doet naar de psychosociale gevolgen van de bevingen. Het team kijkt naar de gezondheid van mensen, welk type dokter(s) ze bezoeken en hoe vaak, en hoe ze de toekomst van Groningen zien. Een van mijn geïnterviewden gaf aan dat de vragenlijst niet cultureel gepast was aangezien 'Groningers niet naar de dokter gaan, ... niet naar voren komen om over dingen te klagen'.

Naar aanleiding van het onderzoek van Gronings Perspectief heeft de overheid speciale psychologen aangesteld die beschikbaar zijn voor mensen die psychisch lijden onder de aardbevingen. Zo zijn er aardbevingscoaches en geestelijk verzorgers voor psychologische

ondersteuning. Deze uitbreiding van het techno-politieke beheersen van de schade, specifiek gericht op het leed en de zorgen van de Groningers, doet denken aan het werk van Aihwa Ong (1988) over bezetenheid onder de beroepsbevolking in Maleisië tijdens werkuren als een uiting van, en manier van omgaan met, een snelle omschakeling naar multinationale productieprocessen. In het werk van Ong huren multinationals 'exorcisten' in om bezetenheid op een cultureel verantwoorde manier te bestrijden, maar pakken het productieproces zelf niet aan. De symptomen waar mensen in Groningen aan lijden, kunnen worden opgevat als wat Kai Erikson een sociaal trauma noemt: een cultureel specifieke manier om wantrouwen, onveiligheid en sociale breuk uit te drukken onder bevolkingsgroepen die zijn blootgesteld aan risico's en die zijn getroffen door natuurrampen, milieurampen en economische rampen (Erikson, 1995). Het beschikbaar stellen van psychologen helpt mensen het hoofd te bieden, maar het laat ook de mijnbouwpraktijken ongehinderd en buiten elke discussie over het leed dat mensen ervaren (Moolenaar, 2021).

In Groningen is een groot en groeiend wantrouwen jegens de Rijksoverheid. Mensen die lijden onder de geïnduceerde aardbevingen vinden dat de overheid hen zou moeten beschermen tegen schade, maar zien een overheid die geld verdient aan de gaswinning en niets doet om hen te beschermen of te helpen. Schadevergoedingsprocedures zijn ingewikkeld, duren jaren en werden ten tijde van mijn onderzoek vaak uitgevoerd door aannemers of organisaties die direct gelieerd zijn aan de NAM. Ook op andere (mijnbouw)locaties verspreid over de hele wereld, zijn er verhalen over democratische praktijken en complottheorieën opgedoken (Boyer, 2015; Howe *et al.*, 2015). Volgens deze theorieën zijn politici alleen geïnteresseerd in financieel gewin en niet in de mensen die boven het gasveld wonen, of ze zijn "op de hand van de NAM" en doen alleen wat het beste is voor het bedrijfsleven. Ten tijde van mijn veldwerk organiseerde GroenLinks een evenement, bedoeld om te bespreken hoe met schadevergoeding moest worden omgegaan. Dit evenement werd afgelast omdat GroenLinks

met de andere politieke partijen en de NCG moesten overleggen. Mensen postten vervolgens op sociale media dat “deze tegenstrijdige agenda” allemaal vooraf was gepland door de NCG. Anderen beschuldigden de partij van “onder één hoedje spelen met de nationaal coördinator”. Toen mensen uit het bevestigingsgebied vroegen of ze aanwezig konden zijn bij de bijeenkomst, maar te horen kregen dat het een besloten bijeenkomst was, wekte dit extra argwaan op over politici.

## Gaswinning stopt, maar sentimenten van bewoners nog niet verdwenen

Schadevergoeding voor de fysieke schade aan woningen is in de beleving van Groningers onvoldoende. Veel mensen die de procedures doorlopen, hebben het gevoel dat ze de schadetaxaties niet kunnen vertrouwen en dat ze nergens terecht kunnen. Ze beschrijven een verlies van controle en sommigen vinden dat hun rechten worden geschonden. *Grassroots*-organisaties begonnen de gaswinning te bestempelen als een mensenrechten-

kwestie en overlegden met het Nederlands Instituut voor de Rechten van de Mens (van der Voort & Vanclay, 2015) en het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties (Moolenaar, 2021).

De provincie profiteerde nauwelijks van de gasbaten (Moolenaar, 2021; van der Voort & Vanclay, 2015) en uit mijn data blijkt dat veel Groningers zich hierdoor voelen uitgebuit. Milieuwetenschapper Jan Rotmans gebruikte in de media de metafoer ‘Groningen als de geldautomaat van Nederland’. Nederland wordt steeds rijker door simpelweg steeds meer gas te winnen en te exporteren, toch hebben de Groningers het gevoel dat ze niet mee kunnen delen in de baten, maar alleen de negatieve gevolgen ondervinden. Sommige mensen vertelden me, en we lezen deze verhaallijnen ook in de media, dat Groningen slechts een kolonie van Nederland is, dat alleen goed is als wingewest en opgeofferd is voor de rest van het land. Dit wordt gepresenteerd als een actueel probleem, maar het heeft historische wortels, aangezien in Groningen jarenlang veen werd en de provincie inderdaad diende als een wingewest.

Het huidige besef dat Groningen dienstdoet als wingewest, een zogenaamde *sacrifice zone*, heeft de ervaring van marginalisering verergerd. Een politicus uit de regio vertelt hoe Groningen door de geschiedenis heen is gebruikt voor grondstoffen, en daar vooral de lasten van heeft ondervonden en niet de vruchten ervan heeft geplukt. Eerst met het afgraven van veen, daarna met het boren naar gas. Veel lokale bewoners zijn van mening dat het niet om geld zou moeten gaan, maar om eerlijkheid. Daarom betoog ik dat financiële compensatie, eerlijkheid en sociale en politieke positie, althans in Groningen, niet moet worden gescheiden van de sociaal-culturele gevolgen van geïnduceerde aardbevingen. Hoewel het kabinet heeft besloten om het gasveld nu slechts ‘op de waakvlam’ te houden en de gaswinning per 1 oktober 2023 stopt, zijn de sentimenten van bewoners niet verdwenen. Ze zijn juist opnieuw te horen in de maatschappelijke discussies rond de energietransitie en de plaatsing van zonne- en windparken.

## V

## EEN GEMEENSCHAP RONDOM VERZET

**B**ovenstaande draagt ook bij aan het ervaren van centrum-periferie tegenstellingen. Het discours is: ‘in de rest van het land geven ze niets om ons boeren.’ En: ‘als er aardbevingen in de Randstad waren geweest, hadden de politici direct actie ondernomen’ (Moolenaar 2021; van der Voort & Vanclay, 2015). Deze gevoelens zijn vergelijkbaar met de ervaring van de Koerden met betrekking tot etnische verdeeldheid in de nasleep van de aardbevingen in Turkije in 2011 die Schäfers (2011) heeft beschreven. Koerden vinden dat de Staat de situatie heel anders zou hebben aangepakt als de aardbevingen hadden plaatsgevonden in een ander deel van het land waar voornamelijk Turken wonen. De veroorzaakte aardbevingen hebben invloed gehad op hoe Groningers hun relatie met de overheid en de rest van het land ervaren. Sommigen voelen hierdoor wrok jegens mensen uit de Randstad.

**De regionale Groninger verbondenheid weerspiegelt hoe verzet is verstrengeld met identiteit en gevoelens van thuis-horen**

Sinds de beving bij Huizinge in 2012 is het verzet tegen de gaswinning steeds meer toegenomen. Er zijn *grassroots*-organisaties ontstaan, variërend van organisaties die het beleid proberen te bespreken met politici en de NAM, organisaties die een podium bieden aan mensen die zich anders niet gehoord voelen en organisaties die bijeenkomsten en protesten organiseren (en soms een combinatie van al het bovenstaande). Veel van de *grassroots*-groepen zijn nog steeds actief. Verzet is op verschillende manieren verbonden met identiteit. Het georganiseerde verzet tegen de gaswinning heeft de vorm aangenomen van een regionale beweging. Tevens betreft het verzet tegen de gaswinning mensen ook bij (nieuwe) gemeenschappen en nieuwe activiteiten. Bovendien is weerstand voor sommigen een belangrijk onderdeel van het dagelijks leven geworden. De belangrijkste manier waarop het georganiseerde verzet verstrengeld is met identiteit en gevoel van thuishoren, is het refereren aan de regionale Groninger verbondenheid. Het georganiseerde verzet tegen de gaswinning is een lokale beweging die een vorm van identiteit onderstreept, gebaseerd op de eerder besproken sociale, economische en politieke verdeeldheid tussen Groningen en de rest van het land.

Vergelijkbaar met separatistische bewegingen (bijvoorbeeld in Tsjetsjenië, Spanje en het Verenigd Koninkrijk) en etnisch verzet over de hele wereld, put het verzet uit lokale symbolen als bindmiddel, maar ze dienen ook om Groningers (en hun benarde situatie) te onderscheiden van anderen (Bollen & Medrano, 1998; Castells, 1997; Hobsbawm, 1992). Veel van de *grassroots*-organisaties van het verzet gebruiken de Groninger vlag in hun logo



en tijdens politieke bijeenkomsten. Mensen zwaaien met de Groninger vlag en dragen kleding met de vlag erop. Op voor het verzet gemaakte stickers staat vaak ook de Groninger vlag. Men begon zelfs emblemen te maken met de Groninger vlag met daarop een kleine aardbevingsgrafiek, een Groninger aardbevingsvlag. Sommige mensen hebben, in navolging van één van de meest prominente verzetsleiders, de Groninger vlag op hun huis 'in sjouw', d.w.z. met een knoop erin, om de noodtoestand aan te geven (een symbool dat oorspronkelijk aan boord van schepen werd gebruikt).

Puttend uit de marginalisering van Groningers heeft de verzetsgemeenschap ook het beeld van de boer, ditmaal als symbool van het verzet, opnieuw betekenis gegeven. De afbeelding van de boer is gemarkeerd. Hoewel veel Groningers geen boer zijn, heeft Groningen de afgelopen eeuwen veel landbouw gekend en werd het beschouwd als de graanshuur van het land. Men is trots op deze geschiedenis. Toch hebben mensen uit de Randstad Groningers gekarikaturiseerd als 'domme boeren'. Dit lijkt op de karikaturen van mensen uit Appalachia (Scott, 2010), in Amerikaanse tv-shows en Hollywood-films. In de verzetsgemeenschap is het beeld van de boer een bijzondere vorm van bewustzijn geworden. Dit bewustzijn is vergelijkbaar met het gebruik van *Appalachian* door vrouwen in kolengemeenschappen. Het is een term met voorheen een negatieve connotatie en bedoeld om te vernederen en te marginaliseren. Vrouwelijke activisten maakten gebruik van deze 'Appalachianess' om een bepaalde vorm van klassen- en genderbewustzijn te ontwikkelen terwijl ze deelnamen aan protesten (Seitz, 1998).

Net als het gebruik van de regionale vlag en het beeld van de boer, kan het gebruik van het lokale dialect binnen de verzetsgemeenschap worden gezien als een manier om eenheid te creëren, maar ook om Groningers te onderscheiden van de rest van het land. Taal kan dienen om de grenzen van sociale groepen als een natuurlijk of biologisch gegeven te doen voorkomen (Bucholz & Hall, 2004), en als bron van groepsidentiteit (Kroskrity, 1998, 2004). Dialect werkt als een index van groepslidmaatschap en anders-zijn voor wie niet uit Groningen komt. Taal brengt ook positionaliteit in sociale hiërarchieën over en duidt aan onderdeel te zijn van bepaalde belangengroepen (Irvine, 1989; Kroskrity, 2004). Veel niet-Groningers, maar vooral mensen uit de Randstad, vinden het Groninger dialect een minder wenselijke vorm van Nederlands. In het algemeen worden dialecten of niet-standaard taalgebruik als inferieur beschouwd vergeleken met het standaard taalgebruik of de prestige taal (Ahearn, 2017; Bourdieu, 1982; Bucholz, 2001), en zijn gelinkt aan sociale stratificatie en macht. In Nederland worden dialecten als inferieur aan het Algemeen Beschaafd Nederlands gezien.

Het gebruik van dialect binnen de verzetsgemeenschap kan worden gezien als het herschrijven van de negatieve connotatie (vergelijkbaar met het beeld van de boer) en het aanpakken van de sociale, politieke en economische marginalisering die Groningers ervaren. Bovendien signaleert dialect in de gemeenschap van verzet niet alleen het behoren tot een groep en grenzen, maar kan het worden beschouwd als een indicator van plaats, erfgoed en authenticiteit. Het dialect claimt een autochtoon eigendom en relatie met het land dat wordt ontgonnen. In

het proces van het ter discussie stellen van taalideologie en bestaande ongelijkheden, kan het gebruik van een regionale taal ook worden gezien als blijk van verzet, net zoals straattaal, jargon of inheemse taal in sommige minderheids- en immigrantengemeenschappen (Collins, 1999; Cornips & de Rooij, 2009; Kroskrity, 2004). Groningen heeft een regionaal volkslied, Grönnens laid (lied uit Groningen), in dialect geschreven in 1919, dat werd gezongen tijdens een van de grootste protestmarsen tot nu toe. Dit volkslied is, samen met andere liederen in dialect, een soort strijdlid geworden.

## Groninger vlag, lokaal dialect en volkslied creëren eenheid

Door het gebruik van de vlaggen, het symbool van de boer en het dialect creëren Groningers actief een bepaalde identiteit en distantiëren ze zich van andere mensen en andere plaatsen (Hardwick & Mansfield, 2009), of te wel mensen en plaatsen die geen last hebben van de gaswinning maar er baat bij hebben. In de media uiten Groningers bitterheid omdat mensen uit andere provincies hen niet te hulp schieten bij het stoppen van

de gaswinning (bijvoorbeeld door zich aan te sluiten bij protesten), of het probleem en de noodzaak van het stoppen van de gaswinning erkennen. Deze verdeeldheid en 'recalcitrantie' kunnen het voor mensen elders moeilijker maken om zich betrokken te voelen of te helpen (Scott, 2010). Dus heeft de regionale identiteit een nieuwe betekenis gekregen, als opgeofferde, uitgebuite en gedupeerde mensen, maar ook als degenen die bereid zijn de overheid, de NAM en het daarmee geassocieerde onrecht te bestrijden. Voor sommigen is het aannemen van deze identiteit een politieke strategie, maar voor anderen kan deelname aan het verzet tegen de gaswinning een band met de regio creëren of aanhalen.

Voor verzet wordt veel gebruik gemaakt van sociale media en er zijn verschillende groepen voor gedupeerden (Greijdanus & Postmes, 2019; Moolenaar, 2021; 2022), zoals de Facebook groepen Nederland Laat Groningen Niet Zakken, Ons Laand, Ons Lu, Moeders Tegen Gas en de Facebookgroep van de Groninger Bodem Beweging. Groningers oefenen op deze manier *agency* uit door het politieke en mediadiscours te bestrijden via sociale media (Sun & Faas, 2018). Bonilla en Rosa (2015), Greijdanus *et al.* (2020) en Hanna *et al.* (2016) beschrijven de unieke mogelijkheden voor protest met behulp van sociale media in termen van toegankelijkheid en bereik; documenteren, bijeenbrengen en (direct) delen van ervaringen en het ontwikkelen van een gemeenschap. De online verhalen kunnen worden gezien als uitingen van een virtuele *enunciatory community* (Fortun, 2001; Moolenaar, 2022), die een tegenwicht biedt tegen het discours van (meer) machtige actoren. Over de laatste elf jaar zien we dus een heel scala aan verzet en protest in Groningen, en er ontstaan ook steeds nieuwe vormen; van rechtszaken tegen de NAM en fakkeltochten, tot ludieke acties en expressief activisme, zoals het breien van omhulsels voor beschadigde huizen. Verzet of protest heeft de identiteit van mensen ook op andere manieren beïnvloed. Er zijn nogal wat Groningers die voortdurend strijden of hebben gestreden tegen de gaswinning en hierdoor politiek geëngageerd zijn op manieren die ze zich niet eerder hadden kunnen voorstellen. Dit heeft ertoe geleid dat sommigen zich zijn gaan bezighouden met milieubescherming (Moolenaar,

2021). Anderen hebben, in een poging om een stem te krijgen, de rest van het land te informeren of steun te krijgen voor bepaalde doelen rondom de gaswinning (zoals hogere of makkelijkere compensatieregelingen) media-aandacht gezocht en zijn in de media verschenen. Een enkeling is zelfs het gezicht van het verzet of woordvoerder van de beweging geworden, ook al was dat in eerste instantie niet de intentie.

Mensen binnen de verzetsgemeenschap besteden veel tijd aan de verschillende vormen van activisme<sup>2</sup>. Ik bezocht Marga<sup>3</sup> die in Loppersum woont, een dorp dat het meest is getroffen door aardbevingen. Ze vertelde me dat zij en haar man Loppersum wilden verlaten om

dichter bij haar kinderen in het midden van het land te gaan wonen. Omdat hun huis veel schade had en in de stutten stond, waren ze er (op het moment van ons gesprek) nog niet in geslaagd het te verkopen en konden daarom niet verhuizen. Het echtpaar was al geruime tijd bezig met procedures voor reparaties en financiële compensatie. Marga vertelde me dat het een grote impact op haar leven en haar gezondheid had. Ze had zich aangesloten bij één van de organisaties die zich tegen de gaswinning verzette en haar man heeft zich in de landelijke media negatief uitgelaten over de gaswinning. Marga zei dat ze moe was van het zoeken naar hulp en compensatie en het protesteren, en dat 'de gaswinning hun hele leven in beslag heeft genomen'.

## VI

# SOCIALE VERDEELDHEID

**D**e stressoren rondom de schadevergoeding en versterkingsoperatie hebben ook sociale verdeeldheid versterkt of veroorzaakt. Rebecca Scott laat in haar werk over *Mountain Top Removal* mijnbouw (d.w.z. het afgraven van bergen) in de Appalachen zien, dat mijnbouw is 'verstrikt in tegenstrijdige nationale discoursen van hiërarchische verschillen, vooruitgang en burgerschap' (Scott, 2010, p.20). Net als mensen uit de Appalachen zijn mensen uit Groningen cultureel gemarginaliseerd in het nationale discours. De aardbevingen onthullen ideeën en gevoelens over sociale ongelijkheid (inferioriteit) en beïnvloeden subjectiviteit.

Sommige geïnterviewden vinden dat ze als tweederangsburgers worden behandeld. De bevingen hebben geleid tot een nieuw gevoel van Groninger identiteit en eenheid, maar ook tot een dieper ervaren verdeeldheid met de rest van het land. Daarnaast hebben ook binnen de regio en binnen gemeenten de schadevergoedingen, schadevergoedingsregelingen en de versterkingsoperatie tot sociale verdeeldheid geleid.

Ook de tegenstellingen tussen stad en Ommeland zijn in de nasleep van seismische gebeurtenissen een nieuw leven ingeblazen. De mensen die in kleine dorpen op

<sup>2</sup> Een term die velen liever niet gebruiken 're-activisme'. In het werk van Jalbert *et al.* (2017) zien we ook aandacht voor activisme ontstaan vanuit een reactie op de winning van grondstoffen (*extraction*), dat extrACTIVISME (*extraCTION/extrACTIVISM*) wordt genoemd.

<sup>3</sup> Pseudoniem om identiteit te beschermen.

het platteland wonen, ervaren de bevingen het meest frequent en hevigst, en zijn over het algemeen getuige van meer schade. Ze ervaren ook politiek het minst vertegenwoordigd te zijn. De bevolking in kleine dorpen in de Ommelanden vindt dat schade aan hun dorpen, huizen en hun levensonderhoud, er niet toe doet voor politici, omdat het niet 'de grote stad' is waar dit gebeurt. Toen de eerste aardbeving in de stad Groningen werd gevoeld, uitten veel mensen uit de Ommelanden dat politici naar alle waarschijnlijkheid eindelijk genoeg om de situatie zouden geven om er iets aan te doen.

## Gevoel van saamhorigheid aangetast

Mensen die in de hoofdstad Groningen wonen, de enige grote stad in verder overwegend landelijk gebied, (en verder van de gasputten) worden minder getroffen en hebben daarom niet altijd begrip voor de rest van de bevolking uit de provincie. Bovendien zijn de sociale (klassen)verschillen binnen de regio groter geworden in de omgang met aardbevingen. Sommige economisch meer veerkrachtige mensen ervaren de gaswinning en aardbevingen niet altijd als negatief, vergeleken met meer economisch kwetsbare mensen. Een van mijn geïnterviewden, een boer, vertelde me dat hij niet begrijpt wat het probleem is. Hij had een scheur in zijn schuur die hij in zeer korte tijd zonder problemen had gerepareerd, en die betaald was door de NAM. In de media circuleren echter hartverscheurende verhalen van kwetsbare mensen die niet alleen hun huis maar ook hun bedrijf zijn kwijtgeraakt. Sommige mensen hebben geld om rechtszaken aan te spannen, maar velen niet. Binnen gemeenschappen is er ook een verschil in kennis (soms gekoppeld aan opleidingsniveau of sociaaleconomische status) over hoe en waar financiële of psychologische on-

dersteuning te krijgen valt. Dit soort verschillen kunnen sociale kloven of wrijving veroorzaken. Niet iedereen heeft dus een probleem met de gaswinning, of gaat er op dezelfde manier mee om. Een lokale politicus vertelde me dat hij het betreurt dat iedereen leek te praten over het verloren cultureel erfgoed. Hij zei dat als Groningers aardbevingsbestendige constructies in het gebied zouden ontwerpen en bouwen, de nieuwe bouwstijl vanzelf materieel erfgoed zou worden. Een politicus uit een andere gemeente dacht dat vooral niet-Groningers het meest van streek zijn door de aardbevingen en het meest actief zijn in de verzetsgroepen. Hij ging ervan uit dat mensen uit het gebied zich niet druk maken over de aardbevingen en er mee om weten te gaan. Mijn data ondersteunt deze standpunten echter niet: ook geboren en getogen Groningers (met en zonder schade) geven aan onder de aardbevingen te lijden.

Gemeenschappen kunnen ook verdeeld raken wanneer sommige mensen een schadevergoeding ontvangen en anderen niet. In sommige buurten heeft de helft van de mensen mogelijk een vergoeding ontvangen of is uitgekocht, terwijl de andere helft nog worstelt met het krijgen van een vergoeding. Ook kunnen burens met vergelijkbare schade een heel ander antwoord op hun claims krijgen. Bijvoorbeeld vanwege een grens die door de verantwoordelijke instanties op papier is getrokken met daarin verschillende classificaties om in aanmerking te komen voor schadevergoeding. Een politicus deelde dat de overheid sociale woningbouwverenigingen snel geld toekende om gebouwen stabiel te maken, en om woningen gasvrij te maken. Hij legde uit dat, door te focussen op woningbouwverenigingen, de overheid snel kon handelen met compensatie, versterking en daarmee ook het energie-neutraal maken van huizen. Huiseigenaren van monumentale boerderijen moesten echter langer wachten op compensatie. Eén van hen vertelde me boos: 'ze [mensen in sociale huurwoningen] hebben zelfs nieuwe pannensets gekregen!' (zie ook Moolenaar, 2021).

Mensen die zijn uitgekocht, worden geacht een geheimhoudingsverklaring te ondertekenen. Geheimhoudingsverklaringen dienen vaak om individueel onderhandelde compensatie laag te houden zodat er niet met andere

situaties vergeleken kan worden. Deze verklaringen zorgen voor argwaan en verdeeldheid in gemeenschappen, dit is een veelvoorkomend gevolg van mijnbouw gerelateerde compensatieregelingen (Pearson, 2016). Annemarie Heite verscheen verschillende keren in de media om over de situatie in Groningen te praten en haar familie was te zien in de documentaire *De Stille Beving* (2017). Op sociale media werd ze beschuldigd van het profiteren van de schade: 'een krot [haar eeuwenoude boerderij] gekocht, en verkocht het voor een miljoen'. Haar familie heeft een geheimhoudingsverklaring ondertekend en kan de beschuldiging daarom niet weerleggen.

Het eindrapport van Gronings Perspectief (Dückers *et al.*, 2023) en het kennisoverzicht van het Kennisplatform Leefbaar en Kansrijk Groningen (Hupkes *et al.*, 2021), laten zien dat ook de versterkingsoperatie de leefbaarheid en sociale relaties onder druk heeft gezet, naast het ervaren van financiële lasten en voortdurende onzekerheid. De versterking roept ook gevoelens van ongelijkheid op en de auteurs stellen dat 'waar we in interviews in 2016 (voornamelijk over schadeprocedures) ook nog veel

solidariteit zagen met andere bewoners zien we in deze interviews (over versterking) vaker spanningen en conflict' (Dückers *et al.*, 2023, p. 7). Zowel de processen van schadevergoeding als versterking wekken gevoelens van ongelijkheid en wantrouwen binnen gemeenschappen op en tasten daarmee gevoel van samenhang, alsook het gevoel van je ergens thuis voelen aan. *Grassroots*-activisten zijn zich steeds meer bewust geworden van deze gevoelens van ongelijkheid en wantrouwen en beschouwen dit als een verdeel-en-heers strategie van de NAM en de politiek.

Deze etnografische beschrijving van identiteit en verbondenheid in Groningen gaat dus niet alleen over het ontstaan van sociale verdeeldheid en verlies van veiligheid maar ook over macht. Macht als generatieve en creërende subjectposities, identiteiten, verlangens, genoegens en verzet (Foucault, 1975, 1976; Scott, 2010). Het gevoel van machteloosheid en het ervaren dat die macht geheel bij de overheid en de NAM ligt en door dezen misbruikt wordt, kan mensen diep persoonlijk raken en ervoor zorgen dat ze zichzelf op andere manieren zien dan dat ze zichzelf eerder zagen.

## VII

# DE ENERGIETRANSITIE

**N**a jaren van verzet en de toenemende roep om te stoppen met de gaswinning en over te stappen op duurzame energie, kondigde de Rijksoverheid in 2018 aan de gaswinning drastisch te verminderen en veel van de gasputten in de provincie te sluiten. Op de website concludeert de Rijksoverheid: 'De gaswinning uit het Groningenveld leidt tot aardbevingen, die het gebied onveilig maken. De bevingen hebben onder meer schade aan gebouwen en minder

welzijn van bewoners tot gevolg. Om de regio veiliger te maken, bouwt het kabinet de gaswinning sinds 2018 zo snel mogelijk af' (Rijksoverheid, 2023).

Deze stopzetting van de gaswinning ging (en gaat) hand in hand met de beweging naar de energietransitie. Strikt genomen heeft de provincie veel energietransities meegemaakt: van turf naar kolen, van kolen naar gas en de huidige transitie van gas naar hernieuwbare energie.

Deze recente transitie, geïnitieerd door de Nederlandse regering, ditmaal expliciet "energietransitie" genoemd, zou zowel de vermindering van de gaswinning als de zorgen over klimaatverandering aanpakken en de regering in staat stellen om de verplichtingen na te komen die zijn vastgelegd in het Klimaatakkoord van Parijs. De energietransitie was weliswaar geïnitieerd door de overheid, maar dit was op aandringen van verzetsgemeenschappen, milieuactivisten, gedupeerde Groningers, lokale politici enzovoorts. De provincie kreeg 330 miljoen euro van de Europese Unie om de transitie te realiseren (Polman, 2022; SNN, 2023; Vinkenvleugel, 2022).

Om de transitie bij het grote publiek geaccepteerd te krijgen en om lokaal draagvlak te creëren, zette de Provincie Groningen voorlichtings- en educatiecampagnes in. Zo werden buurtbewoners per bus opgehaald en naar zonne- en windparken gebracht

om deze van dichtbij te kunnen zien en konden ze met experts praten over het opwekken van deze energie-soorten. Campagnes op sociale media toonden politici die enthousiast bezig waren met waterstofbussen, windturbines en andere (schone) energie assemblages. Ook werkte de overheid samen met lokale energiecoöperaties om ervoor te zorgen dat de lokale bevolking zou kunnen participeren in, en profiteren van, de energieproductie. Uit interviews met politici en krantenartikelen blijkt dat veel politici de energietransitie daarom als breed gedragen beschouwden. Een politicus vertelde me bijvoorbeeld dat deze aanpak buitengewoon succesvol was en dat bijna iedereen meegaat in de energietransitie zoals die nu plaatsvindt in de provincie Groningen. Echter, een persoon van een plaatselijke milieubeschermingsgroep vertelde me dat deze bewering gewoon niet waar is. Veel mensen willen geen windparken en (soms) ook geen zonneparken omdat ze denken dat deze het landschap vernietigen, niet alleen visueel maar ook ecologisch.

## VIII

### MEER VAN HETZELFDE?

**H**oewel veel mensen die boven het gasveld woonden aandrongen op een energietransitie van fossiele brandstoffen naar hernieuwbare energie, was er vanaf het moment dat de regering begon met het plannen van wind- en zonneparken weerstand tegen deze parken en de gekozen locaties ervan. Lokale bewoners verzetten zich ook tegen de schaal van de parken, waarbij windparken de meeste weerstand lijken op te wekken, ondanks de mogelijkheid om via energiecoöperaties in de opbrengst ervan te delen. In een documentaire uit Tegenwind *Het Verdriet van de Veenkoloniën* (Vlaanderen, 2021), is gedocumen-

teerd hoe windparken een negatieve invloed hebben op de lokale bevolking, en dat deze negatieve impact gekoppeld is aan de eeuwenoude exploitatie van de regio voor energie, beginnend met het veen tot aan wind- en zonenergie.

Binnen het verzet tegen de gaswinning verschoof de focus van gaswinning naar de winning van duurzame energie. Meerdere groepen hebben variërende bezwaren tegen de energietransitie, maar meestal zijn de bezwaren van tweërlei aard: tegen het proces (hoe) en tegen de specifieke maatregelen (wat voor soort energieprojecten

en waarom). Centraal in de bezwaren is opnieuw de rol van de overheid en de marginalisering van de provincie Groningen. Verhalen van weerstand of protest tegen hernieuwbare energieprojecten laten verschillende thema's zien, die in hoge mate een voortzetting zijn van de verhaallijnen die ik in de loop der jaren heb verzameld over de gaswinning en de daardoor veroorzaakte aardbevingen. Een veelgehoorde klacht is dat de fouten die

gemaakt zijn bij de gaswinning nu opnieuw gemaakt worden bij de opwekking van duurzame energie. Willow (2019) waarschuwt in haar werk over extractivisme in de energietransitie. Dit betekent dat de productie van hernieuwbare energie onder dezelfde problematische voorwaarden wordt gerealiseerd als de huidige mijnbouwpraktijken gericht op schaal, complexe omvang en op het snel en efficiënt delven van fossiele hulpbronnen.

## IX

# WIENS TRANSITIE?

**Z**elfs wanneer mensen een overstap naar hernieuwbare energiebronnen verwelkomen, kunnen energietransities disruptief zijn en negatieve sociale culturele neveneffecten hebben. De ervaringen van lokale bewoners onthullen een voortzetting van gevoelens van uitbuiting en marginalisering, diepgeworteld in a sociaal historische context die is terug te voeren tot de tijd van de veenkoloniën, verweven met *escalgia*, *topalgia* en *solastalgia* (gevoelens van vervreemding van het landschap)<sup>4</sup>, zoals ook ervaren tijdens de geïnduceerde aardbevingen. Uit verhalen van onvrede over de energietransitie blijkt dat de lokale bevolking de opwekking van hernieuwbare energie in Groningen ziet als zeer vergelijkbaar met de gaswinning (met name sinds de aardbeving bij Huizinge in 2012) en dit komt tot uiting in hun ervaringen van identiteit en subjectiviteit. Bovendien is er een nieuw politiek bewustzijn en engagement ontstaan.

*Environmental justice* principes en concepten zoals *sacrifice zones* zijn inmiddels onderdeel van het publiek debat. Een debat dat gaat over rechtvaardigheid en het idee dat iedereen moet kunnen delen in een schone veilige leefomgeving, ongeacht sociale achtergrond of positie in de maatschappij. Risico en *sacrifice zones* onderstrepen dat sommige gemeenschappen worden opgeofferd met betrekking tot industriële activiteiten en vervuiling. Er zijn dus verschuivingen waar te nemen, gedreven door klimaatdoelen, die kritisch onderzocht dienen te worden. Lokale, en ook mondiale ongelijkheden worden geproduceerd en gereproduceerd naar mate de winning van grondstoffen en de opwekking van energie verandert. Is het een rechtvaardige transitie of verschuiven we opnieuw de lasten? Zoals sommige Groningers zich afvragen: wiens energietransitie is dit eigenlijk?

<sup>4</sup> Deze woorden zijn afgeleid van *nostalgia* (nostalgie), en worden vooral gebruikt in de academische literatuur van politieke ecologie, *disaster studies*, en de sociale en geesteswetenschappen. Het gaat om emoties; een emotioneel leed of pijn die men ervaart als een huis, plaats, of omgeving om ons heen verandert en men zich ervan vervreemd voelt. *Escalgia* is een emotionele pijn die ervaren wordt rondom verandering van (t)huis, *topalgia* is een emotionele pijn die ervaren wordt rondom verandering van een plaats, *solastalgia* is een emotionele pijn die ervaren wordt rondom verandering van de omgeving.

# LITERATUURLIJST

- Ahearn, L. (2017). *Living language: An introduction to linguistic anthropology*. 2nd Ed. Malden, MA: Wiley Blackwell.
- Albrecht, G. (2005). 'Solastalgia'. A new concept in health and identity. PAN: *philosophy activism nature*, (3), 41-55.
- Albrecht, G., Sartore, G. M., Connor, L., Higginbotham, N., Freeman, S., Kelly, B., & Pollard, G. (2007). Solastalgia: the distress caused by environmental change. *Australasian psychiatry*, 15(sup1), S95-S98.
- Algemeen Dagblad. (2021, 17 mei). IMG komt met aanpassing afhandeling aardbevingsschade Groningen. Geraadpleegd op 17 mei 2021 van <https://www.ad.nl/binnenland/img-komt-met-aanpassing-afhandeling-aardbevingsschade-groningen-adbf23b5/>
- Bakema, M. M., Parra, C., & McCann, P. (2018). Analyzing the social lead-up to a human induced disaster: The gas extraction on earthquake nexus in Groningen, The Netherlands. *Sustainability*, 10(10), 3621.
- Barry, A. (2013). *Material politics: Disputes along the pipeline*. John Wiley & Sons.
- Bende, B. (2001). Landscapes on the Move. *Journal of Social Archeology*, 1(1): 75-89.
- Bollen, K. & Medrano, J.D. (1998). Who are the Spaniards? Nationalism and identification in Spain. *Social Forces*, 77(2), 587-622.
- Bonilla, Y., & Rosa, J. (2015). # Ferguson: Digital protest, hashtag ethnography, and the racial politics of social media in the United States. *American Ethnologist*, 42(1), 4-17.
- Bourdieu, P. (1982). *Ce que parler veut dire: L'économie des échanges linguistiques*. Paris: Fayard.
- Boyer, D. (2015). Anthropology Electric. *Cultural Anthropology*, 30(4), 531-539.
- Brandsma, M., Ekker, H., Start, R., & Veenstra, H. (2016). *De gaskolonie. Van nationale bodemschat tot Groningse tragedie*. Groningen: Uitgeverij Passage.
- Brasier, K. J., Filteau, M. R., McLaughlin, D. K., Jacquet, J., Stedman, R. C., Kelsey, T. W., & Goetz, S. J. (2011). Residents' perceptions of community and environmental impacts from development of natural gas in the Marcellus Shale: A comparison of Pennsylvania and New York cases. *Journal of Rural Social Sciences*, 26(1), 3.
- Bucholz, M. & Kyra H. (2004). Language and identity. In: A. Duranti (Ed.), *A companion to linguistic anthropology*, (pp. 369-394). Malden, MA: Blackwell Publishing Ltd.
- Bucholz, M. (2001). The whiteness of nerds: Superstandard English and racial markedness. *Journal of Linguistic Anthropology* 11(1):84-100.
- Castells, M. (1997). *The power of identity. Volume II The information age: Economy, society and culture*. Malden MA: Blackwell Publishers Inc.
- Collins, C. (1999). *Language, ideology and social consciousness—Developing a sociohistorical approach*. Aldershot, UK: Ashgate.
- Cornips, L. & de Rooij, V. (2013). Selfing and othering through categories of race, place, and language among minority youths in Rotterdam, The Netherlands. In P.



- Siegmund, I. Gogolin, M. Schulz, & J. Davydova, (eds), *Multiculturalism and Language Diversity in Urban Areas: Acquisition, Identities, Space, Education*. Hamburg: John Benjamins Publishing Company.
- Dagblad van het Noorden. (2017). *Het verdwenen Groningen*. Geraadpleegd op 16 juni 2021, van <https://hetverdwenengroningen.nl>
- Dückers, M., Kanis, B., van der Molen, J., Gerbecks, J., Boendermaker, M., Berends, S. & Stroebe, K. (2023). *De psychosociale impact van de gaswinningsproblematiek op bewoners in 2021 en 2022. Eindrapport Gronings Perspectief fase 3*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen. Geraadpleegd op 9 mei 2023 van <https://www.groningsperspectief.nl/wp-content/uploads/2023/01/Eindrapport-Gronings-Perspectief-fase-3-31-01-2023.pdf>
- Erikson, K. T. (1995). *A new species of trouble: The human experience of modern disasters*. New York, NY: WW Norton & Company.
- Fortun, K. (2001). *Advocacy after Bhopal: Environmentalism, disaster, new global orders*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Foucault, M. (1977). *Discipline and punish: The birth of a prison*. New York, NY: Vintage Books.
- Foucault, M. (1976). *The history of sexuality. Vol. 1*. New York, NY: Vintage Books.
- Giddens, A. (1991). *Modernity and self identity*. Cambridge UK: Polity Press.
- Greijdanus, H., de Matos Fernandes, C. A., Turner-Zwinkels, F., Honari, A., Roos, C. A., Rosenbusch, H., & Postmes, T. (2020). The psychology of online activism and social movements: Relations between online and offline collective action. *Current Opinion in Psychology*, 35, 49-54.
- Greijdanus, H. & Postmes, T. (2019). *Sociale media en collectieve actie rondom de gasboringen in Groningen onderzoeksrapport in opdracht van het Ministerie van Justitie en Veiligheid, Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen. [https://pure.rug.nl/ws/portalfiles/portal/77004482/Onderzoeksrapport\\_Sociale\\_media\\_en\\_collectieve\\_actie\\_rondom\\_de\\_gasboringen\\_in\\_Groningen\\_tcm31\\_379246.pdf](https://pure.rug.nl/ws/portalfiles/portal/77004482/Onderzoeksrapport_Sociale_media_en_collectieve_actie_rondom_de_gasboringen_in_Groningen_tcm31_379246.pdf)
- Hanna, P., Vanclay, F., Langdon, E. J., & Arts, J. (2016). Conceptualizing social protest and the significance of protest actions to large projects. *The Extractive Industries and Society*, 3(1), 217-239.
- Hardwick, S. W., & Mansfield, G. (2009). Discourse, identity, and "homeland as other" at the borderlands. *Annals of the Association of American Geographers*, 99(2), 383-405.
- Hirsch, E., & O'Hanlon, M. (Eds.). (1995). *The anthropology of landscape: perspectives on place and space*. Oxford: Oxford University Press.
- Hobsbawm, E. (1992). *Nations and nationalism since 1780: Programme, Myth, Reality*. Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CCOLO521439612.012
- Howe, C., Boyer, D., & Barrera, E. (2015). *Wind at the margins of the state: autonomy and renewable energy development in Southern Mexico*. London, Zed Books.
- Hupkes, S., Adams, W., Busscher, N., & Postmes T. (2021). *Inzicht in impact: De gevolgen van de gaswinning voor de bewoners van Groningen. Kennisplatform Leefbaar en Kansrijk Groningen*. <https://www.kennisplatformleefbaar.nl/stand-van-kennis-2021#:~:text=Ook%20recent%20onderzoek%20laat%20zien,en%20jongeren%20in%20het%20gaswinningsgebied>

## Essays

- Instituut Mijnbouwschade Groningen. 2023. *Waardedaling*. Geraadpleegd op 2 mei 2023 van <https://www.schadedoormijnbouw.nl/waardedalingsregeling>
- Irvine, J.T. (1989). When Talk Isn't Cheap: Language and Political Economy. *American Ethnologist*, 16 (2), 248–267.
- Jackson, D. (2011). Scents of Place: The displacement of a First Nations community in Canada. *American Anthropologist*. Vol. 113(4): 606–618.
- Jalbert, K., Willow, A., Casagrande, D., & Paladino, S. (Eds.) (2017). *ExtrACTION: Impacts, Engagements, and Alternative Futures*. New York, NY: Routledge.
- SSN, 2023. Just Transition Fund. Geraadpleegd op 14 juni 2023 van <https://www.snn.nl/programmas/just-transition-fund-jtf/programma-jtf-2021-2027#:~:text=330%20miljoen%20euro%20voor%20Noord%2DNederland&text=De%20provincie%20Groningen%20is%20samen,er%20330%20miljoen%20euro%20beschikbaar>
- Kroskrity, P. (1998). Arizona Tewa Kiva speech as a manifestation of dominant language ideology. In Bambi B. Schieffelin, Kathryn A. Woolard, Paul V. Kroskrity (eds), *Language ideologies: Practice and theory*, (Hoofdstuk 5). Oxford: Oxford University Press.
- Kroskrity, P. (2004). Language ideologies. In: A. Duranti (ed.), *A Companion to linguistic anthropology*, (pp. 496-517). Blackwell Publishing Ltd. Chicago.
- Lakoff, G. (1997, January). The internal structure of the self. In Emory Symposia In Cognition (Vol. 7, pp. 92-113). Cambridge: Cambridge University Press.
- Libau. (2017). *Typisch Gronings*. Geraadpleegd op 6 maart 2023 <https://www.libau.nl/actueel/typisch-gronings/>
- Millikowski, F. (2020). *Een klein land met verre uithoeken: Ongelijke kansen in veranderend Nederland*. Amsterdam: Atlas Contact.
- Mitchell, W.J.T. (1994). Introduction. In W.J.T. Mitchell (eds), *Landscape and Power*. Chicago: University of Chicago Press.
- Moolenaar, E.N. (2022). "Not all crises are created equal": Online narratives about COVID-19 and induced earthquakes in the province of Groningen, The Netherlands, *Journal of Political Ecology* 29(1), p.587–603. doi: <https://doi.org/10.2458/jpe.5121>
- Moolenaar, E.N. (2021). Governmentality, citizenship, and resistance in the Groningen Gas Field. In Tristan Loloum, Simone Abram and Nathalie Ortar (eds.), *Ethnographies of Power: A Political Anthropology of Energy*. Oxford: Berghahn Books.
- Ong, A. (1988). The production of possession: Spirits and the multinational corporation in Malaysia. *American ethnologist*, 15(1), 28-42.
- Pearson, T. (2016). Frac sand mining and the disruption of place, landscape, and community in Wisconsin. *Human Organization* 75(1), 47–58.
- Pearson, T. (2017). *When the hills are gone: Frac sand mining and the struggle for community*. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.
- Polman, H. (2022, 13 oktober). Bedrijven, maak snel 330 miljoen euro op. Provincies Groningen en Friesland en regio Emmen hebben haast met energietransitie. *Dagblad van het Noorden*. Geraadpleegd op 13 juni 2023 van <https://dvhn.nl/drenthe/Bedrijven-maak-snel-330-miljoen-euro-op-27986015.html>
- Postmes, T., Stroebe, K., Richardson, J., LeKander, B., & Oldersma, F. (2016). *Veiligheidsbeleving, gezondheid en toekomstperspectief van Groningers: Wetenschappelijk rapport 1*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Reddy, E. (2019). 'Crying wolf': How misfires and Mexican engineering expertise are made meaningful. *Ethnos*, 85(2), 335–350.
- RTV Noord. (2018, 10 oktober). *RTV Noord checkt: Verliest Groningen 20.000 banen als de gaskraan dicht is?* Geraadpleegd op 5 juni 2023 van <https://www.rtvnoord.nl/nieuws/199819/RTV-Noord-checkt-Verliest-Groningen-20-000-banen-als-de-gaskraan-dicht-is#:~:text=In%20heel%20Nederland%20zijn%20er,in%20de%20aardolie%2Dindustrie%20zit>

- RTV Noord. (2023, 19 april). *Groningen is oververtegenwoordigd in Kamer, maar voelt dat niet zo*. Geraadpleegd op 1 juni 2023 van <https://www.rtvnoord.nl/nieuws/1014799/groningen-is-oververtegenwoordigd-in-kamer-maar-voelt-dat-niet-zo>
- Rijksoverheid. (2023). *Afbouw gaswinning Groningen*. Geraadpleegd op 10 juni 2023 van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gaswinning-in-groningen/afbouw-gaswinning-groningen>
- Schäfers, M. (2016). Ruined futures: managing instability in post-earthquake Van (Turkey). *Social Anthropology*, 24(2), 228-242.
- Scott, R. (2010). *Removing mountains. Extracting nature and identity in the Appalachian Coalfields*. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.
- Seitz, V. R. (1998). Class, gender, and resistance in the Appalachian coalfields. In: N.A. Naples (Ed.), *Community activism and feminist politics: Organizing across race, class, and gender* (p. 213-236). New York, NY: Routledge.
- Silverstein, M. (1998). Contemporary transformations of local linguistic communities. *Annual Review of Anthropology*. Vol. 27: 401-426.
- SodM. (2023). SODM Jaarplan 2023. Staatstoezicht op de Mijnen. Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Geraadpleegd op 13 juni 2023 van <https://www.sodm.nl/documenten/jaarplannen/2023/03/21/sodm-jaarplan-2023>
- Sui, H. F. (2007). Grounding displacement: Uncivil urban spaces in post-reform South China. *American Ethnologist* 34(2), 329-350.
- Sun, L. & Faas, A.J. (2018). Social production of disasters and disaster constructs: An exercise in disambiguation and reframing. *Disaster Prevention and Management*, 27(5), 623-635. <http://DOI.org/10.1108/DPM-05-2018-0135>
- Thomas, J. (2001). Archaeologies of place and landscape. In *Archaeological Theory Today*, I. Hodder (ed.). Malden, MA: Blackwell.
- Tsing, A. (2017). The buck, the bull, and the dream of the stag: Some unexpected weeds of the Anthropocene. *Suomen Antropologi: Journal of the Finnish Anthropological Society*, 42(1), 3-21.
- Van der Hoek, P.H. (2017). *De stille beving*. Dutch Broadcasting Company. Geraadpleegd op 13 juni 2023 van <https://ntr.nl/2Doc/134/tekst/2Doc---De-Stille-Beving/286>
- Van der Voort, Nick & Vanclay, F. (2015). Social impacts of earthquakes caused by gas extraction in the province of Groningen, The Netherlands. *Environmental Impact Assessment Review*, 50, 1-15. <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2014.08.008>
- Vinkenvleugel, S. (2022, 20 januari). 330 miljoen voor Emmen en Groningen voor energietransitie en hervorming arbeidsmarkt. *RTV Drenthe*. Geraadpleegd op 13 juni 2023 van <https://www.rtvdrenthe.nl/nieuws/15363104/330-miljoen-voor-emmen-en-groningen-voor-energietransitie-en-hervorming-arbeidsmarkt>
- Willow, A. (2011). Conceiving Kakipitatapitmok: The political landscape of Anishinaabe anticlearcutting activism. *American Anthropologist* 113(2), 262-276.
- Willow, A. (2014). The new politics of environmental degradation: Un/expected landscapes of disempowerment and vulnerability *Journal of Political Ecology* 21(1), 237-257.
- Willow, A. (2019). *Understanding ExtrACTIVISM: Culture and Power in Natural Resource Disputes*. New York, NY: Routledge.
- Willow, A., & Wylie, S. (2014). Politics, ecology, and the new anthropology of energy: Exploring the emerging frontiers of hydraulic fracking, *Journal of Political Ecology* 21(12), 222-36.
- Willow, A. J., Zak, R., Vilaplana, D., & Sheeley, D. (2014). The contested landscape of unconventional energy development: a report from Ohio's shale gas country. *Journal of Environmental Studies and Sciences*, 4, 56-64.
- 2Doc. (31 oktober 2021). *Tegenwind: Het verdriet van de Veenkoloniën*. Geraadpleegd op 2 februari 2022 van <https://www.2doc.nl/documentaires/2021/10/tegenwind.html>

# VII

# EEN DALENDE BODEM EN VERSTIKKENDE CONTROVERSE

**HERPOLITISERING VAN GRONINGER  
BODEMDALING EN WATERMANAGEMENT**

*Hannah Porada (MSc)*

# I

## INLEIDING

*“De bodemdaling is bekend bij de waterschappen, maar de politieke kant ervan is een blinde vlek.”*

(medewerker waterschap, persoonlijke communicatie, 21 september 2021)

**H**et is alom bekend dat de decennialange gaswinning uit het Groningenveld heeft geleid tot gasbevingen<sup>1</sup> en de daardoor ontstane schade aan duizenden huizen, rommelige compensatieregelingen, onveilige woonomstandigheden, een situatie van intense sociale en psychologische wanhoop en een groot wantrouwen jegens de politiek. De gaswinning heeft ook geleid tot bodemdaling,<sup>2</sup> met op haar beurt verstrekkende gevolgen voor de watersystemen en het watermanagement in het vlakke, overwegend agrarische landschap van Groningen (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2023, p. 173). In tegenstelling tot de gasbevingen is de bodemdaling als gevolg van de gaswinning nauwelijks onderwerp van politieke discussie. Terwijl de problematiek rondom de gasbevingen voortdurend onder de aandacht wordt gebracht door maatschappelijke organisaties, bewoners en ‘kritische’ onderzoekers, en er regelmatig verslag van wordt gedaan in de media, wordt er maar weinig gesproken over de bodemdaling als gevolg van de gaswinning. Het beleid omtrent de gaswinning is zelfs het onderwerp geworden van een parlementaire enquête<sup>3</sup>, waarmee de decennialange niet-transparante en nalatige politieke

### **In tegenstelling tot de aardbevingen, is bodemdaling door gaswinning nauwelijks onderwerp van politieke discussie**

besluitvorming rondom de gaswinning werd onderzocht, maar waarin de bodemdaling en waterproblematiek geen rol van betekenis hadden. De conclusies van de parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen, die in februari 2023 werden gepubliceerd, kwamen voor veel Groningers niet als een verrassing: de gaswinning is uitgelopen op een ‘ongekend systeemfalen’ en de belangen, de veiligheid en het welzijn van de Groningers zijn bewust genegeerd en ondergeschikt gemaakt aan de gasbaten. Veel aspecten die door jarenlange individuele en collectieve strijd naar voren zijn gebracht, werden met het verschijnen van het rapport bevestigd en erkend. Tegelijkertijd komen de bodemdaling en waterproblematiek slechts terloops aan bod,

<sup>1</sup> Door menselijk handelen veroorzaakte aardbevingen als gevolg van onomkeerbare veranderingen in de bodem.

<sup>2</sup> Een door menselijk handelen veroorzaakte verticale en onomkeerbare daling van de bodem.

<sup>3</sup> Een parlementaire enquête is het zwaarste onderzoeksmiddel dat de Tweede Kamer kan inzetten als zij de onderste steen boven wil krijgen in een bepaalde zaak.

waardoor deze gevolgen van de gaswinning (bijna) volledig zijn gedepolitiseerd.

Deze observaties en mijn eigen onderzoek vormen in dit essay het vertrekpunt van mijn betoog dat bodemdaling als gevolg van gaswinning bij uitstek gezien moet worden als een politieke kwestie. Ik analyseer en ontwar de verstrengelde strategieën waardoor bodemdaling door gaswinning en de gevolgen voor het watermanagement is gedepolitiseerd en die subtiel de enorme belangen van partijen die actief zijn in de gaswinning aan het oog onttrekken. Tegelijkertijd richt ik ook de aandacht op de grenzen van en de twistpunten en tegenstellingen bij het depolitiseren van bodemdaling door gaswinning. Uiteindelijk wil ik met mijn analyse een basis vormen voor het herpolitiseren van de bodemdaling door gaswinning en de gevolgen voor het watermanagement in Groningen. Om mijn betoog te onderbouwen, maak ik gebruik van etnografisch veldwerk dat ik heb uitgevoerd in Groningen gedurende enkele maanden in 2021, 2022 en 2023. Tijdens mijn veldwerk heb ik verscheidene stakeholders geïnterviewd, waaronder waterschapsmedewerkers, overheidsfunctionarissen, bewoners en technische experts.<sup>4</sup> Ter aanvulling op de interviews heb ik ook gebruik gemaakt van participerende observatie en heb ik documenten geraadpleegd met betrekking tot bodemdaling en watermanagement, zoals 'technische' rapporten en het rapport *Groningers boven gas* (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2023) van de parlementaire enquêtecommissie over de aardgaswinning in Groningen.

Om mijn betoog theoretisch te onderbouwen, verwijst ik naar het werk van politiek theoreticus en filosofe Chantal Mouffe (1993; 2005) en naar de overwegingen die Tania Murray Li (2007a; b) naar voren heeft gebracht. Mouffe (1993; 2005) definieert depolitiseren als de ontkenning van 'het politieke' - verwijzend naar tegenstrijdige posities in de maatschappij - en een vermindering van politiek in het technisch-neutrale domein. Het debat over de

*status quo* en andere alternatieve politieke praktijken, kan alleen plaatsvinden in een maatschappij waar 'het politieke' voortdurend wordt uitgevochten via pluralistische democratische processen. Conventionele politiek daarentegen, wat werkt door principes zoals consensusvorming, dialoog stimuleren en techno-bestuurlijke stabilisatie, laat 'het politieke' onaangeroerd (Espeland & Stevens, 1998; Mouffe, 2005). Door het bedrijven van politiek worden grote belangen genormaliseerd en onzichtbaar gemaakt (Mouffe, 2005, p. 6). Uiteindelijk blijven deze belangen onbetwist, wat maatschappelijk conflict in de hand werkt en polarisatie versterkt (Mouffe, 2005, p. 2, 30, 34). Li (2007 a,b) verduidelijkt dit inzicht in depolitiseren door de aandacht te vestigen op bestuurlijke methoden en werkwijzen, *governmentality*, die vergaande politieke vraagstukken als 'technisch' bestempelen, vaak in het belang van een bepaalde maatschappelijke groep, maar wat ten koste gaat van de belangen van een andere groep. Door politieke vraagstukken af te bakenen in een technisch domein worden ze gereduceerd tot kwesties die door technische deskundigen behandeld en opgelost moeten worden (Li, 2007b, p. 7). Echter, volledigheid wordt met deze expert gedreven methoden nooit bereikt, in plaats daarvan worden de uitkomsten betwist, bekritiseerd en aangevochten.

Voordat ik aankwam in Groningen deed ik onderzoek naar de Rijnlandse bruinkoolwinning in Duitsland. Net zoals in Groningen zijn de gevolgen van de bruinkoolwinning voor de watersystemen in Duitsland enorm. Het grote verschil met Groningen is echter dat in Duitsland de waterproblematiek onderdeel is van de politieke discussies, in het bijzonder met betrekking tot de langdurige gevolgen van de mijnbouw, de *eternal burdens*: lasten die ontstaan of blijven nadat de gaswinning is gestopt (zie bv. BUND, z.d.). Parallel aan mijn onderzoek in Groningen begon ik ook met het onderzoeken van problemen als gevolg van mijnbouw in Latijns-Amerika, in Guatemala om precies te zijn. Het viel me op dat lokaal

<sup>4</sup> De interviews die ik heb gebruikt zijn vertrouwelijk. Ik wil graag mijn dank uitspreken aan iedereen die heeft deelgenomen aan mijn onderzoek voor hun openheid en voor het delen van hun inzichten.

verzet tegen mijnbouwprojecten in Guatemala vaak om wateraspecten draait en dat problemen samenkomen bij de gedeelde zorg voor water (zie bv. Copeland, 2023). Toen ik daarentegen in Groningen het onderwerp bodemdaling en watermanagement aansneed, kreeg ik reacties in de trant van: “Ik begrijp niet waarom je dit onderzoekt” en: “Dit onderwerp is niet de moeite waard om te onderzoeken” of: “Hier zijn bouwkundige en technische oplossingen voor” en: “Bodemdaling is een alom bekend fenomeen in Nederland”. Bodemdaling door gaswinning werd over het algemeen niet gezien als een politiek onderwerp en er werd nauwelijks over gesproken. In plaats daarvan leek het onderwerp te zijn gereduceerd tot het technische domein, ontdaan van maatschappelijke of politieke aspecten. “Het is technisch en rationeel en het wordt op die manier opgelost, met politiek heeft het niks te maken” (lid Commissie Bodemdaling, persoonlijke

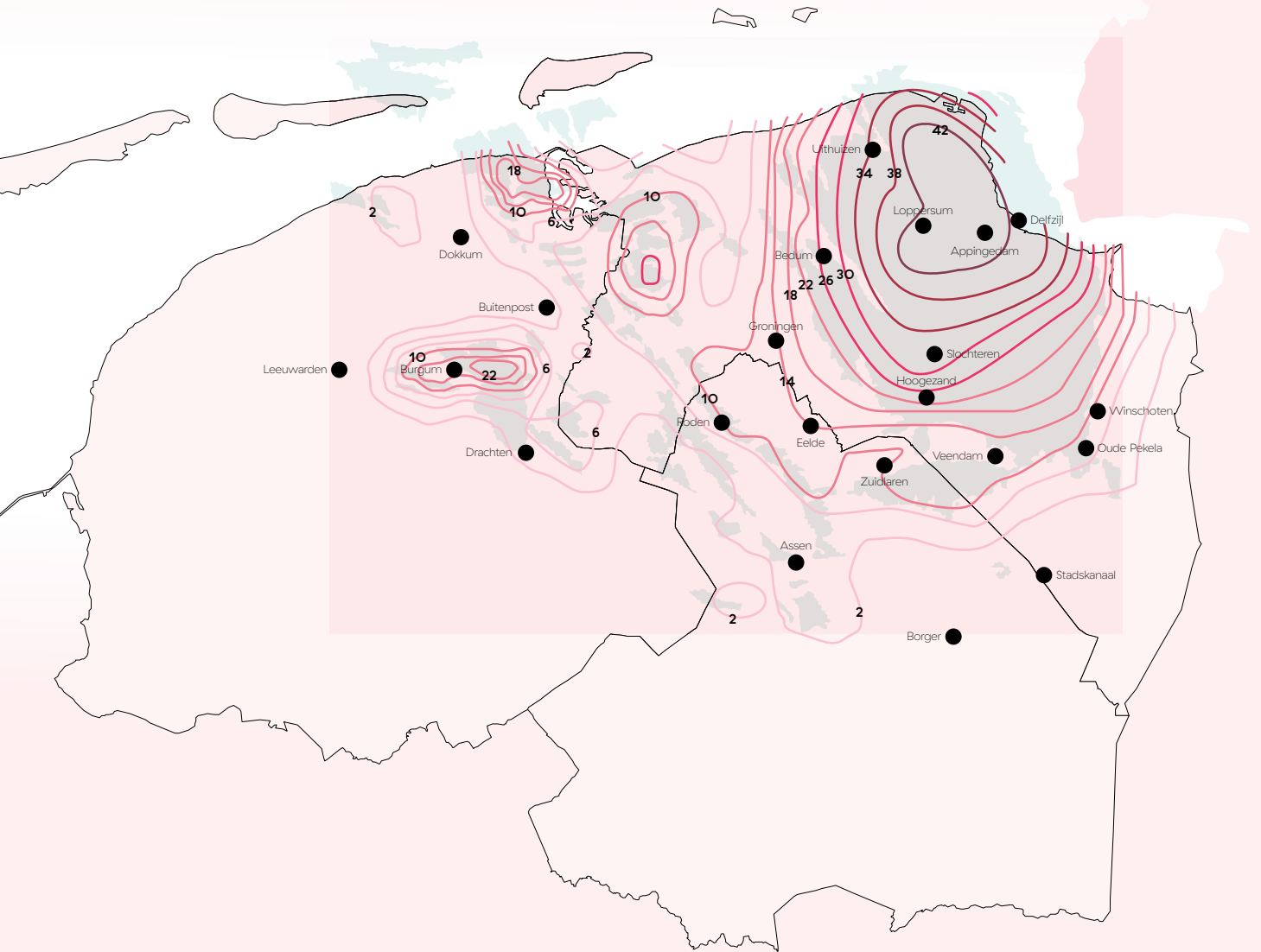
communicatie, 14 oktober 2021). Bodemdaling door gaswinning werd prima ‘opgelost’ - “Dat werkt op zich uitstekend” (openbare hoorzitting parlementaire enquête Geert-Jan ten Brink, 03 oktober 2022) - en meer politieke discussie is dan ook niet noodzakelijk. Naast de grote verschillen met de andere ervaringen met mijnbouw (i.e. Duitsland en Guatemala) staat de depolitisering van bodemdaling in schril contrast met de zeer gepolitiseerde gasbeveingsproblematiek, terwijl ze beide gevolgen zijn van dezelfde overkoepelende bodemtransformaties door gaswinning uit het Groningerveld. Gekoppeld aan het ‘officieel’ op een zijspoor zetten van bodemdaling en waterproblematiek in het rapport van de parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen, vroeg ik mij af waarom en hoe bodemdaling en waterproblematiek zo gedepolitiseerd waren geworden.

## II

# EEN INKIJK IN DE BODEMDALING EN WATERPROBLEMATIEK IN GRONINGEN

**L**aat ik eerst beschrijven waar we het over hebben als we spreken over bodemdaling. Bodemdaling door gaswinning in Groningen houdt in dat de bodem boven het negenhonderd vierkante kilometer grote gasveld ongelijkmatig daalt, een gevolg van de afnemende druk van de ondergrondse gasbel (Lizárraga & Buscarnera, 2020; van Thienen-Visser & Fokker, 2017). Na jaren van telkens veranderende voorspellingen over de verwachte bodemdaling (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2023, p. 165) heeft de bodemdaling nu een niveau van 37 centimeter bereikt en wordt een daling tot 46 centimeter in 2080

verwacht, volgens de NAM (Commissie Bodemdaling [CBD], 2020; Nederlandse Aardolie Maatschappij [NAM], 2020) (zie Figuur 1). De bodemdaling door gaswinning heeft nog altijd grote gevolgen voor de watersystemen en het watermanagement in Groningen. “Bodemdaling kan verschillende gevolgen hebben, van stijgende waterstanden in sloten, meren en kanalen tot scheuren in leidingen, huizen en riolen en hogere grondwaterstanden”, zo is te lezen in het rapport van de parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen (zie Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2023, p. 145).



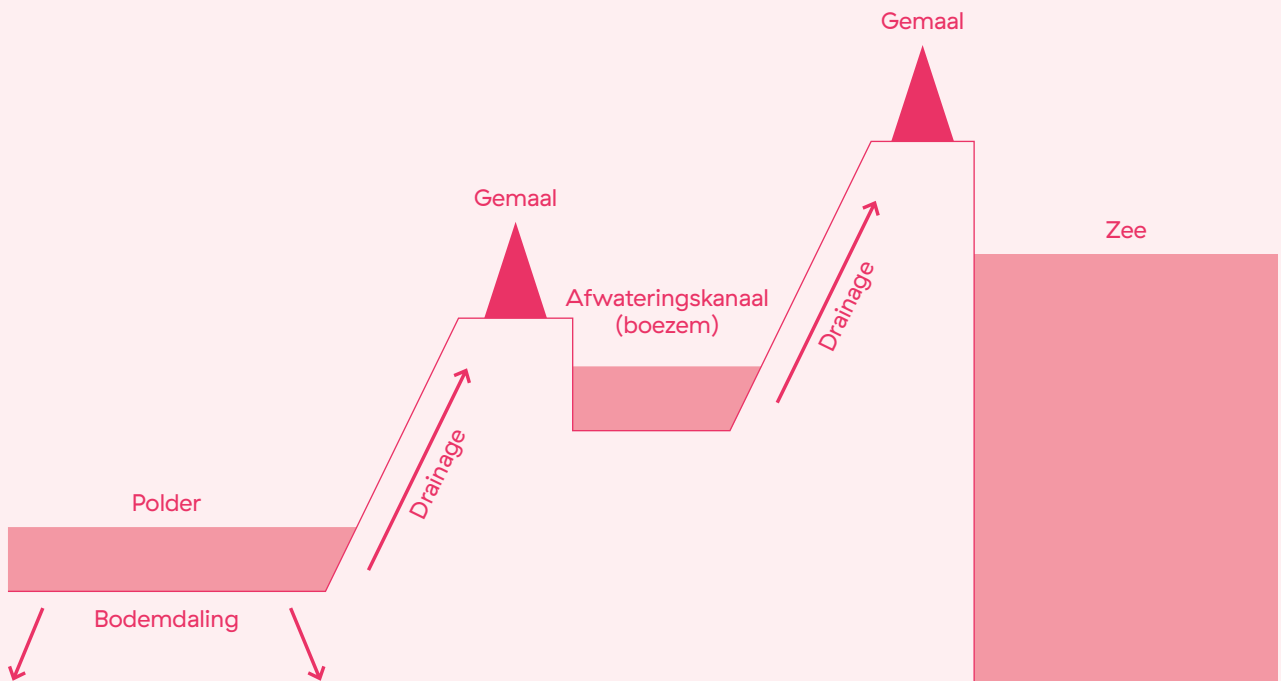
Figuur 1. Contouren van voorspelde bodemdaling in 2080 (Groninger Bodem Beweging, z.d.; gebaseerd op gegevens van TNO en de NAM)



Het wegzakken van grote landoppervlakken vereist dat het (grond)waterpeil opnieuw uitonderhandeld moet worden, er zijn namelijk ingrijpende aanpassingen nodig om het afwateringssysteem geschikt te maken voor de nieuwe realiteit en de adaptatie van infrastructuur zoals bruggen, dijken en gemalen. Het werkgebied van Waterschap Noorderzijlvest kan als voorbeeld dienen van wat deze aanpassingen concreet betekenen. De gevolgen van bodemdaling door gaswinning zijn nergens zo groot als in het werkgebied van dit waterschap (45.000 hectare is aangetast). Het waterschap Noorderzijlvest vat de verscheidene problemen als gevolg van bodemdaling als volgt samen:

*“Als de bodem daalt, daalt de bodem van watergangen in dat gebied mee. Als zo'n gebied in verbinding staat met water uit een gebied waar de bodem niet daalt, stromen de sloten en kanalen vol totdat het water overal weer even hoog staat. (...) Als het water in een steeds lager liggend gebied stijgt, wordt de grond steeds natter. De landbouw kan de grond dan niet goed meer gebruiken. Bruggen dalen. Boten hebben steeds minder ruimte om er onderdoor te varen. En: onze dijken en kades dalen. Het water krijgt meer kans om in te stromen.”*  
(Waterschap Noorderzijlvest, z.d.)

Het 'originele' watersysteem in het werkgebied van het waterschap, met vier sub-opvanggebieden en kanalen die



Figuur 2. Een vereenvoudigde weergave van het afwateringsproces dat door bodemdaling is bemoeilijkt (Bron: auteur)

het water door de zwaartekracht naar zee laten weglopen, werkte na verloop van tijd niet meer en moest worden aangepast. Zie Figuur 2. voor een vereenvoudigde weergave. Er zijn gemalen geïnstalleerd om te voorkomen dat dieper gelegen gebieden zouden overstromen. “Door de bodemdaling is een groot aantal extra gemalen gebouwd” (Waterschap Noorderzijlvest, z.d.). Het sub-opvanggebied ‘Electraboezem’ is opgedeeld in verscheidene kleinere delen om een functionerende afwatering te garanderen. Dijken en bruggen zijn aangepast aan de bodemdaling (Waterschap Noorderzijlvest, z.d.).

*“Jaren geleden was het grootste probleem dat de afwateringsrichting aangepast moest worden. Omdat het gebied was gedaald, zijn er drie lagen gecreëerd met elk eenemaal die*

*het water uiteindelijk in het Lauwersmeer pompen. Dat was erg kostbaar om te realiseren.”*  
(technisch consultant, persoonlijke communicatie, 27 oktober 2021)

Het waterschap - verantwoordelijk voor het beheersen van het waterpeil volgens de afspraken met verschillende watergebruikers (het peilbesluit) - moest bovendien bestaande afspraken opnieuw uitonderhandelen met watergebruikers met verschillende belangen, zoals boeren, stedelingen en belangenorganisaties voor natuur en cultureel erfgoed. Dit is makkelijker gezegd dan gedaan, aangezien de bodemdaling ongelijkmatig voorkomt in de sub-opvanggebieden (Waterschap Noorderzijlvest, 2021).

### III

## EEN GESCHIEDENIS VAN DE OMSTREDEN CONNECTIE TUSSEN GASWINNING EN BODEMDALING

**A**ls we terugkijken, zien we dat toen er in 1963 werd begonnen met de gaswinning, de discussie over bodemdaling als een mogelijk gevolg van gaswinning ook op gang kwam, en dat die discussie in de daaropvolgende jaren herhaaldelijk werd gevoerd (Hupkes *et al.*, 2021). Gedurende de eerste decennia was bodemdaling als gevolg van de gaswinning een probleem dat keer op keer in het politieke debat ontvlamde, maar toen vlug werd geblust - en zodoende gedepolitiseerd - dankzij een technisch-wetenschappelijk discours en financiële oplossingen. Bij de start van de gaswinning was bij de NAM en Shell al bekend dat

gas- en oliewinning elders hadden geleid tot bodemdaling (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2023, p. 157). Toch, zoals ook het geval was bij de gasbevingen, werd bodemdaling door gaswinning aanvankelijk ontkend en ging de gasproductie zonder verdere aarzeling van start. Later, terwijl hier voor de gasbevingen nog geen sprake van was, werden bodemdaling en de implicaties voor watersystemen wel erkend als ‘logische gevolgen’ van gaswinning en werden er voorzorgsmaatregelen genomen.

Zorgen over bodemdaling werden aanvankelijk aangekaart door zogenaamde klokkenluiders (Andere Tijden,

2015; Brandsma *et al.*, 2017; Schenk & Timmer, 2009). De Groninger politicus Arend Biewinga was een van de eersten die naar voren trad. Hij confronteerde in 1962 het Ministerie van Economische Zaken (EZ; nu EZK) met zijn zorgen over bodemdaling, verwijzend naar gevallen van bodemdaling in Californië als gevolg van de olie-winning aldaar. De verantwoordelijke minister wuifde deze zorgen weg door te wijzen op de afwijkende bodemstructuren in Groningen (Brandsma *et al.*, 2017, p. 60; Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2023, p. 158-159). In 1963 waarschuwde ingenieur W.A.B. Meiborg voor mogelijke bodemdaling tot een meter en een stijgend waterpeil. Hij stelde dat er een compensatiefonds zou moeten komen om de noodzakelijke aanpassingen aan de waterinfrastructuur te bekostigen (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2023, p. 160). De relatie tussen gaswinning en bodemdaling werd destijds ook door de NAM publiekelijk verwaarloosd (Andere Tijden, 2015; Zuidema, 2020).

Hoewel het risico op bodemdaling als gevolg van de gaswinning in het openbaar door zowel de NAM als EZ werd ontkend, begon de NAM de kwestie binnenskamers te onderzoeken (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2023, p. 160). Het onderzoek wees uit dat bodemdaling tot een meter mogelijk was en er ontstond bezorgdheid over de gevolgen voor de waterhuishouding. De resultaten werden op verzoek van de NAM door EZ als strikt vertrouwelijk bestempeld, een actie die past binnen de algemene trend van gebrekkige transparantie en het achterhouden van informatie in het Groninger gasdossier. Andere partijen waren ook op de hoogte van de onderzoeksresultaten, waaronder Staatstoezicht op de Mijnen, de provincie en Rijkswaterstaat. Desondanks kwam het onderzoeksrapport terecht bij een lid van het parlement dat in 1972 besloot het in de openbaarheid te brengen (Andere Tijden, 2015; Brandsma *et al.*, 2017; Zuidema, 2020). De publieke aandacht die daarop volgde, zorgde er in 1972 voor dat bodemdaling officieel werd erkend als een resultaat van de gaswinning (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2023, p. 279). Dit mag worden benadrukt, omdat het in schril contrast staat met de jarenlange ontkenning van de gasbevingen.

Na de erkenning van bodemdaling ontstond er bezorgdheid over de financiële implicaties. De provincie Groningen, waterschappen en gemeenten waren bezorgd over de financiële verantwoordelijkheden en jaren van discussie volgden (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2023, p. 279). Aanvankelijk voelde niemand zich verantwoordelijk voor de financiële schade door bodemdaling en voor aanpassingen aan de waterinfrastructuur (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2023, p. 281). De NAM bood uiteindelijk aan de noodzakelijke maatregelen en aanpassingen met betrekking tot het watermanagement te vergoeden. “Als we moeten betalen, dan zullen wij dat ook doen”, aldus de toenmalige directeur van de NAM (Andere Tijden, 2015). Hier manifesteert zich wederom een sterke tegenstelling met de latere zuinige opstelling van de NAM met betrekking tot het vergoeden van bevingsschade en het versterken van huizen.

In 1984 werden er twee officiële overeenkomsten gesloten over bodemdaling en watermanagement tussen de provincie Groningen en de NAM, en het Rijk en de NAM. Deze overeenkomsten regelden de oprichting van een fonds voor aanpassingen aan de waterinfrastructuur en de oprichting van de Commissie Bodemdaling (CBD). Vanaf 1984 geldt de CBD als aanspreekpunt voor de lokale waterschappen, gemeenten en rederijen met een verzoek tot vergoeding van kosten gerelateerd aan bodemdaling. De CBD beoordeelt deze claims en neemt besluiten over de te nemen maatregelen en de te vergoeden kosten. Aan het eind van 2021 was er zo'n 260 miljoen euro uitgekeerd (CBD, 2021).

## IV

# INDIRECTE SCHADE VEROORZAAKT DOOR ONGELIJKE BODEMDALING

**D**e schadeclaims van bewoners vormen een zere plek in het dossier van bodemdaling door gaswinning. Sommigen vermoeden dat de schade aan hun huizen is veroorzaakt door het verlaagde waterpeil, een gevolg van de bodemdaling. Tot juli 2020 konden bewoners hun bodemdalingsclaims bij de CBD indienen, maar deze heeft met betrekking tot alle claims geoordeeld dat: “er geen causaal verband is tussen de opgetreden bodemdaling en de gemelde schade aan de woningen” (CBD, 2020, p. 20; zie ook Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2023, p. 172). Toen in 2021 de verantwoordelijkheid voor het afhandelen van individuele schade werd overgedragen aan het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG) werd de afhandeling van schadeclaims over (in)directe schade door bodemdaling stopgezet en gaf het IMG de aanzet gegeven tot nader onderzoek (Gemeente Noordenveld, 2021; IMG, 2020).

Ik kan zelf niet achterhalen of de gemelde schades indirecte gevolgen zijn van de bodemdaling, maar de reactie van het IMG past naadloos in het patroon ‘we weten het niet, dus we geven opdracht het nader te onderzoeken’. Dit zorgt uiteindelijk voor meer vertraging voor de bewoners die wachten op een schadevergoeding. Het is bovendien tegenstrijdig met een onderzoek van TU Delft in 2018, waarin werd geconcludeerd dat er “te veel onzekerheden” waren om de oorzaken van de schades vast te stellen (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2023, p. 1127). De onderzoekers kwamen tot de conclusie dat het onmogelijk is om één enkele oorzaak aan te wijzen voor een schadegeval, omdat de interactie tussen de bodem en de huizen daarvoor te complex is. Daarmee

werd ook duidelijk dat nader technisch onderzoek geen zekerheid zou kunnen bieden. Er werden dus bewust technische onzekerheden gebruikt, ten voordele van de financiële belangen van de partijen die baat hebben bij de gaswinning, ten koste van de belangen van Groningers.

Andere wetenschappelijke inzichten bevestigen ook de mogelijkheid van indirecte schade aan huizen door ongelijke bodemdaling en het verlagen van het waterpeil:

*“Zo kunnen zware gebouwen die niet diep genoeg gefundeerd zijn onder hun eigen gewicht omlaag zakken door inklinking van de bodem. Dat leidt vooral tot verzakkingen bij gebouwen die op een onregelmatige ondergrond staan, bijvoorbeeld net op de grens van een stevige zandgrond en een slappe veenbodem. (...) In veengebieden kan de bodem ook door een ander mechanisme gaan dalen als er te veel water aan onttrokken wordt. Het veen bestaat uit oud, dood plantenmateriaal, dat alsnog vergaat (oxideert) als het boven water uitkomt en er zuurstof bij kan. De waterschappen moeten bij het kunstmatig verlagen van het waterpeil dus voorzichtig te werk gaan. Als ze het peil te ver omlaag brengen, en de bodem inklinkt of het veen oxideert, kunnen hierdoor immers alsnog verzakkingen met schade optreden. De bodemdaling door inklinking en oxidatie - die in dat geval dus een indirect effect is van de bodemdaling door de gaswinning - laat namelijk wél een ongelijkmatig patroon zien.”*  
(ter Voorde, 2018)

Dergelijke technische inzichten (i.e. inzichten die mogelijk voordelig zijn voor de Groningers) lijken vaak als minder legitiem te worden gezien en krijgen daardoor minder aandacht.

## V

# DEPOLITISERING: VERSTRENGELDE STRATEGIEËN

**N**a het empirisch belichten van de gevolgen van de bodemdaling op de waterhuishouding in Groningen, en gezien de voorgeschiedenis van het lang bediscussieerde verband tussen gaswinning en bodemdaling en de mogelijke schade aan huizen als gevolg van bodemdaling, is het verrassend dat het onderwerp nauwelijks aan bod komt in het politieke debat. Zeker als je daar het zeer gepolitiseerde en complexe onderwerp van de gasbevingen tegenover stelt. Ik wil daarom uiteenzetten hoe bodemdaling door gaswinning en de gevolgen voor het watermanagement zo gedepolitiseerd zijn geraakt. Ik zal verschillende strategieën en aspecten belichten die hebben bijgedragen tot het reduceren van de sociaal-natuurlijke gevolgen van gaswinning tot het technische domein. Deze analyse maakt duidelijk dat door het depolitiseren van bodemdaling, de belangen van huis- en landeigenaren zijn gemarginaliseerd en op een zijspoor zijn beland, resulterend in onrechtvaardige situaties. Tegelijkertijd zijn de grotere belangen van instanties zoals de provincie en de waterschappen wél vertegenwoordigd in technische onderlinge afspraken, en is de NAM genereus tegemoetgekomen aan de eisen van zulke instanties.

Allereerst veranderde bodemdaling van een politiek in een technisch probleem door het te bureaucratiseren en een oplossing voor het probleem te verwachten van technische experts (Ferguson, 1994; Li, 2007a; b; Mouffe, 2005). Bodemdaling werd gezien als een kwestie die door deskundigen objectief beschouwd kon worden en leidde tot de oprichting van de CBD. Bodemdaling en de gevolgen voor de waterhuishouding in Groningen werden kenbaar, berekenbaar en meetbaar: de ‘waarheid’

## Depolitiseren van bodemdaling resulteert in onrechtvaardige situaties

over bodemdaling was vastgesteld. Een waterschapsmedewerker vatte dit als volgt samen:

*“Bodemdaling werd al in de jaren zestig of zeventig vastgesteld, dus er is veel ervaring met bodemdaling en er is een beproefd monitoringssysteem. De prognose die elke vijf jaar wordt gepubliceerd, wordt gecontroleerd door Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) en TNO.”*

*(waterschapsmedewerker, persoonlijke communicatie, 2 december 2021)*

Ook het rapport van de parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen onderstreept dat de impact van bodemdaling als gering en voorspelbaar werd beschouwd. “Lange tijd gold bodemdaling als enige nadelige effect van gaswinning: de schade als gevolg van bodemdaling zou beperkt blijven en zou goed te voorspellen zijn”, is te lezen in het rapport (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2023, p. 146). De technische oplossingen die noodzakelijk waren als gevolg van

bodemdaling, zoals bijvoorbeeld nieuwe gemalen, zijn als moderne oplossingen geïntegreerd in het Groninger landschap. Dit staat in schril contrast met de in vele Groninger dorpen zichtbare schade en de onomkeerbare veranderingen door bevingsschade en de versterkingsoperaties. De gepropageerde technische oplossingen en de maatregelen die de waterschappen moesten nemen, zijn soms zelfs overwegend positief ontvangen:

*“Er zijn nu drie compartimenten en waterschapsgemalen als gevolg van bodemdaling [refererend aan Electraboezem] (...) je zou ook kunnen stellen dat de gecreëerde compartimenten en pompen voor meer flexibiliteit hebben gezorgd. Je kunt het van twee kanten bekijken. Het systeem is gewijzigd in compartimenten met meer techniek, maar dat betekent ook dat we meer controle hebben over het systeem. De afwatering en het waterpeil zijn nu zeer beheersbaar.”* (waterschapsmedewerker, persoonlijke communicatie, 24 november 2021)

## **De Groninger realiteit is verre van natuurlijk. Het is een gevolg van menselijk ingrijpen in de bodem**

Ten tweede werd bodemdaling gedepolitiseerd door het fenomeen toe te schrijven aan natuurlijke omstandig-

heden. Dit betekent dat de uitkomst van zeer sociaal-politieke en materiële processen - in dit geval: bodemdaling - worden afgeschilderd ‘alsof het natuurlijke processen zijn’ (Ahlers & Zwarteveen, 2009; Boelens & Vos, 2012; Melsen *et al.*, 2018). Waarheidsclaims over de ‘natuurlijke’ oorzaken van bodemdaling waren zeer stellig in Groningen en droegen bij aan het duiden van bodemdaling door gaswinning als een a-politiek thema. Bovendien werden hierdoor de machtsverhoudingen en strategische belangen, die in de eerste plaats tot bodemdaling hebben geleid, onzichtbaar. Een voormalig NAM-medewerker, stelde bijvoorbeeld de ‘echte’ en ‘natuurlijke’ oorzaken van de schade aan huizen, te weten:

*“Maar de volumes van de lagen veen en klei in de bodem veranderen in de winter en in de zomer als ze nat en droog zijn. (...) Scheuren in de fundering van huizen zijn een gevolg van veranderingen in het waterpeil, ze houden niet per se verband met gas.”*

(voormalig NAM-medewerker, persoonlijke communicatie, 19 november 2021)

Binnen de waterschappen was er de neiging om bodemdaling door gaswinning als onbelangrijk te beschouwen, in plaats daarvan werden de ‘natuurlijke’ uitdagingen voor de watersystemen in Groningen onderstreept: “Dus bodemdaling door gaswinning is niet van grote invloed. Klimaatverandering en hevige neerslag zijn belangrijkere factoren” (waterschapsmedewerker, persoonlijke communicatie, 26 oktober 2021). Ook het discursieve frame van bodemdaling als een ‘traag’, ‘constant’ en ‘geleidelijk’ fenomeen, houdt verband met de aanduiding van bodemdaling dat zich voordoet als een natuurlijk probleem. “Ook de NAM benadrukt in het rapport dat de bodemdaling ‘zeer geleidelijk’ plaatsvindt ‘in de vorm van een platte schotel waarvan de uitgestrektheid met de tijd zal toenemen’” (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2023, p. 162). Tegelijkertijd werd bodemdaling beschreven met een nadruk op de enorme schaal van het fenomeen en het grote gebied waar het voorkomt, waardoor ‘kleine problemen’ op ‘specifieke plekken’ onzichtbaar werden:

*“Omdat de bodemdaling in totaal ruim zestienhonderd vierkante meter beslaat (...) is de ‘maximale helling’ van de schotel in het jaar 2080 met maximaal drie centimeter per kilometer aan de rand van het gebied ‘beperkt’.”*  
(Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2023, p. 145)

Ten derde waren universalisering en de-contextualisering belangrijke aspecten van de depolitisering (zie Ahlers & Zwarteveen, 2009). Sociale en politieke aspecten van de bodemdaling in Groningen zijn onzichtbaar gemaakt door contextspecifieke kenmerken weg te nemen, en te stellen dat bodemdaling met een universele aanpak behandeld zou kunnen worden, net zoals in andere delen van Nederland. Een waterschapsmedewerker vertelde mij dat het aanpassen van het waterpeil een ‘universeel’ fenomeen is, een omschrijving die de specifieke historisch-materiële context wegneemt bij de processen in Groningen. “Er is een geschiedenis van het aanpassen van het waterpeil aan het grondgebruik in de regio, maar ook in Nederland in het algemeen” (persoonlijke communicatie, 2 december 2021). Ook in het rapport van de parlementaire enquêtecommissie komt het universele karakter van bodemdaling terug, als een fenomeen dat in het gehele land voorkomt:

*“Bodemdaling door gaswinning komt boven op andere vormen van bodemdaling, een proces dat in Nederland al eeuwen gaande is en verschillende oorzaken heeft. Door de ligging van Nederland en de samenstelling van de bodem - veel veen en klei - is een deel van bodemdaling een natuurlijk proces. Ook menselijk handelen kan leiden tot bodemdaling. Naast de gaswinning kan het bijvoorbeeld gaan om zoutwinning, het winnen van grondwater of het verlagen van de waterstanden om de weilanden droog te houden. Door de optelsom van de verschillende soorten bodemdaling, inclusief de bodemdaling door gaswinning, zakt de bodem in Groningen meer dan in de meeste andere delen van Nederland.”*  
(Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2023, p. 145)

Het is alleen die laatste zin die duidelijk maakt dat de situatie in Groningen anders ligt dan in de rest

van het land. Gezien de manier waarop er doorgaans over het onderwerp wordt gesproken, was het echter moeilijk om überhaupt te erkennen dat er verschillen bestaan tussen de Groninger bodemdaling en bodemdaling elders. Verscheidene waterschapsmedewerkers die ik heb gesproken, zien bodemdaling en waterbeheer voornamelijk als een kwestie van geld en kosten (waterschapsmedewerkers, persoonlijke communicatie, 29 september 2021; 16 oktober 2021; 2 december 2021). Dit geeft weer hoe bodemdaling en watermanagement zijn gereduceerd tot monetaire termen en gemeten moeten worden om huidige en toekomstige kosten in te schatten. Het gebruiken van één maatstaf (i.e. geld) voor bodemdaling houdt verband met de overkoepelende processen van universalisering en de-contextualisering, en vertoebelt onderliggende machtsverhoudingen (Espeland & Stevens, 1998).

Ten vierde werd bodemdaling gedepolitiseerd door het verkrijgen en behouden van consensus. Afwijkende stemmen zijn het zwijgen opgelegd door de ‘waarheidsregimes’ die het product zijn van besluitvormingsprocessen op basis van consensus (Foucault, 1982; Foucault, 1991). De CBD werd opgericht na een overeenkomst tussen de NAM, de provincie Groningen en het Rijk, en kreeg vertegenwoordigers van deze drie oprichtende partijen. De CBD functioneerde vanaf de oprichting als een - voor het publiek niet-transparante - ‘consensus machine’ waar werd bepaald hoe er met bodemdaling omgegaan moest worden en waar de ‘waarheden van deskundigen’ werden gepromoot. “De commissieleden hoeven nooit iets te doen want de commissie wil altijd tot overeenstemming komen. En ... het werkt” (CBD-medewerker, persoonlijke communicatie, 14 oktober 2021). De onderliggende machtsverhoudingen die de bodemdaling in de eerste plaats hebben veroorzaakt, werden onzichtbaar door het promoten van besluitvorming op basis van consensus en door de techno-bestuurlijke benadering van de kwestie (Mouffe, 2005). De CBD heeft zich in feite beziggehouden “met *non-issues* [aangezien de politieke] besluiten al waren genomen” (Roth *et al*, 2017, p. 60).

## VI

# BODEMDALING EN WATERMANAGEMENT HERPOLITISEREN

**D**e depolitisering van de bodemdaling en waterproblemen in Groningen is niet volledig. Door het blootleggen van de onvolledigheid en de tegenstrijdigheden die ik tijdens mijn etnografische onderzoek aantrof, laat ik zien dat bodemdaling door gaswinning en de gevolgen voor het watermanagement nooit helemaal gedepolitiseerd zijn. Dit is belangrijk, want het zijn precies deze tegenstrijdigheden, twijfels, eventualiteiten en geschillen die mijn betoog ondersteunen dat we bodemdaling door gaswinning bij uitstek als een politieke kwestie moeten zien. Tegelijkertijd vormen ze aanknopingspunten voor het herpolitiseren van de bodemdaling door gaswinning.

Om te beginnen, sprak ik voor mijn onderzoek een ‘kritische’ waterschapsmedewerker die mij erop wees dat - hoewel er niet veel over wordt gesproken - bodemdaling en de gevolgen voor watersystemen in Groningen niet louter technische kwesties zijn, maar zeer politieke. “Je moet begrijpen dat er nog steeds heel veel politieke belangen een rol spelen bij de gaswinning. Dat moeten we ook in het achterhoofd houden als we spreken over bodemdaling”, verklaarde hij (persoonlijke communicatie, 22 september 2021). Later in het gesprek bracht hij ter sprake dat er grenzen zijn aan wat er is te weten, te meten en te berekenen met betrekking tot de bodemdaling. Het afschilderen van bodemdaling als een ‘traag’, ‘geleidelijk’ en ‘verticaal’ proces was volgens hem een vereenvoudiging van de meer complexe realiteit. “De bodemdaling is eigenlijk ongelijk en niet verticaal, waardoor watermanagement veel gecompliceerder is” (persoonlijke communicatie, 22 september 2021).

Toen we vervolgens spraken over de ‘technologische oplossing’ voor bodemdaling (i.e. bouwkundig en technologisch van aard), waarschuwde hij om zulke oplossingen niet te romantiseren en te normaliseren:

*“De veranderingen in de infrastructuur en de afwatering hebben het watersysteem complexer gemaakt. En de capaciteit van zulke maatregelen heeft zijn grenzen, bijvoorbeeld bij hevige neerslag (...) En je kunt die gemalen niet meer weghalen.”*

(waterschapsmedewerker, persoonlijke communicatie, 22 september 2021)

In lijn met deze waterschapsmedewerker attendeerde een lid van een Groninger maatschappelijke organisatie mij op het proces waarbij bodemdaling als natuurlijk en universeel wordt beschouwd. De Groninger realiteit is verre van ‘natuurlijk’ en is, anders dan in andere delen van het land, een gevolg van menselijk ingrijpen in de bodem:

*“De overheid gebruikt het argument dat het overal in Nederland gebeurt. Ik bedoel, het waterpeil wordt al verlaagd sinds de Tweede Wereldoorlog, als een programma om de landbouw te verbeteren en te industrialiseren. De laatste jaren is het pregnanter geworden, ook door de klimaatverandering. Dus, de oxidatie van veen versnelt. En ja, het probleem van de bodemdaling is hier deels hetzelfde als in de rest van Nederland. Maar daarbovenop komt de bodemdaling door de gaswinning.”*

(lid maatschappelijke organisatie, persoonlijke communicatie, 13 oktober 2021)



## Bodemdaling door gaswinning: bij uitstek een politieke kwestie

Deze complicaties en tegenstrijdigheden kwamen ook naar voren in een gesprek dat ik voerde met twee waterschapsmedewerkers die verantwoordelijk zijn voor het uitonderhandelen van het nieuwe peilbesluit in verband met bodemdaling door gaswinning. Één van hen zei:

*“(...) [in het verleden] moesten we al geschillen beslechten over het beste waterpeil in onze systemen. Toen kwamen deze veranderingen en die hebben diezelfde geschillen weer aangewakkerd en wij moeten er opnieuw mee aan de slag. Dat is het lastigste van ons dagelijks werk. Met verschillende boeren, inwoners, de watersportsector enzovoort. En natuurlijk, als je dan komt met een besluit over het waterpeil, dan denken mensen onmiddellijk aan het grotere probleem van het gas.”*

(waterschapsmedewerker, persoonlijke communicatie, 24 november 2021)

Later in het gesprek werd dit aspect bevestigd door zijn collega, die verder toelichtte hoe het heronderhandelen van het waterpeil neerkomt op een subtiele overdracht van de verantwoordelijkheid voor bodemdaling door gaswinning naar het waterschap:

*“We komen in een positie waar we niet willen zijn, namelijk tussen de NAM en de mensen. (...) En dat is heel erg kwetsbaar (...) we kunnen niet altijd goed [aan alle belangen] tegemoetkomen. En tot op zekere hoogte bedreigt het onze geloofwaardigheid als waterschap. Dat is een grote aantasting, want zoals je weet zijn de waterschappen een zeer gerespecteerd onderdeel van het Nederlandse overheidssysteem. We worden een geloofwaardigheidscrisis ingetrokken (...).”*

(waterschapsmedewerker, persoonlijke communicatie, 24 november 2021)

Deze ervaringen - gedeeld door verschillende waterschapsmedewerkers - tonen aan dat wat aan de oppervlakte niet controversieel lijkt, in werkelijkheid voor veel beroering zorgt en dat watermanagement als gevolg van de bodemdaling door gaswinning in Groningen allerlei tegenstrijdigheden en beperkingen kent.

## VII

DE INDIRECTE SCHADE AAN  
HUIZEN HERPOLITISEREN

**E**en andere tegenstrijdigheid is het resultaat van de tegengestelde waarheidsclaims over de indirecte schade aan huizen als gevolg van een verlaagd waterpeil door de bodemdaling, wat op haar beurt is ontstaan door gaswinning. Zoals ik eerder al schreef, wordt deze relatie ontkend binnen de instanties die verantwoordelijk zijn voor de schadeafwikkeling, waarbij wordt verwezen naar de adviezen van experts:

*“Maar het probleem met deze claims was dat er geen verband bestaat tussen die schade en de bodemdaling. En we hebben heel veel onderzoek laten doen door instellingen die gespecialiseerd zijn in deze problemen. En zij vertellen ons dat er geen relatie is tussen de schade en de bodemdaling.”*

(waterschapsmedewerker, persoonlijke communicatie, 14 oktober 2021)

Andere deskundigen, maatschappelijke organisaties en bewoners houden echter wel rekening met de mogelijkheid dat ongelijke bodemdaling indirecte gevolgen kan hebben:

*“Aan de grenzen van het gasveld is er schade ontstaan door bodemdaling als gevolg van het verlagen van het waterpeil. De NAM zegt dat het niets heeft te maken met de gaswinning, maar ik beschouw het als een bijkomend effect van de gaswinning.”*

(lid maatschappelijke organisatie, persoonlijke communicatie, 8 oktober 2021)

Het ‘echte’ verband tussen bodembeweging en schade aan huizen kan onmogelijk met zekerheid worden aangetoond, maar het kan eveneens onmogelijk worden uitgesloten ( Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2023, p. 1127). De NAM en de overheid erkennen deze beperking aan kennis echter niet, en daarom verbinden ze niet de logische conclusie aan zulke wetenschappelijke onzekerheden, namelijk het toepassen van het voorzorgsbeginsel. De Groningers verkeren ondertussen - gevangen in een oneindig verhaal van botsende wetenschappelijke expertise, waarheidsclaims en tegenbewijzen en discussies over de legitimiteit van kennis - in een situatie waar van ze wordt verwacht dat ze ‘het onbewijsbare bewijzen’. Terwijl de NAM en de overheid zich tot de Groningers wenden met een discours van onzekerheden, worden de belangen van de bewoners verder gemarginaliseerd en verergeren de gevoelens van hopeloosheid en ellende. Hoewel er misschien nooit technische zekerheid zal komen over de link tussen de bodemdaling en de schadeclaims, lijdt het geen twijfel dat de sociaal-politieke gevolgen en de kosten van de problematische opstelling van de NAM en de overheid verder zullen toenemen. “Ze [de NAM en de overheid] staan niet stil bij de gevolgen hiervan, (...) deze ongelijkheden zijn niet uit te leggen aan de mensen”, zo vatte een advocaat die getroffen bewoners bijstaat samen (persoonlijke communicatie, 21 december 2021).

## VIII

# DE *ETERNAL BURDEN* VAN BODEMDALING HERPOLITISEREN

**D**oor te erkennen dat technische deskundigen de problemen in Groningen niet zullen ‘oplossen’, en het beleid dat is gebaseerd op hun kennis evenmin, ontstaat de mogelijkheid om het optreden van de NAM en de overheid weer te politiseren. Ook de eeuwigheidslasten van bodemdaling spelen daarbij een rol en ondersteunen mijn betoog dat de bodemdaling en het watermanagement in Groningen opnieuw gepolitiseerd moeten worden. Met deze lasten wordt momenteel onvoldoende rekening gehouden in de Nederlandse mijnbouwwet. Dat is problematisch voor Groningen, omdat de bodemdaling door gaswinning voortdurende aanpassingen aan de watersystemen vereist. Tijdens de parlementaire enquête aardgaswinning Groningen kwam deze zorg ook naar voren:

*“Water stroomt op een natuurlijke manier naar de zee toe. Op het moment dat de bodem daalt, kan het zo zijn dat het water niet natuurlijk daarnaartoe stroomt. Dus je moet voortdurend je systemen aanpassen op de bodemdaling, hetzij met gemalen, hetzij met stuwen op een andere manier plaatsen. Dus je bent voortdurend bezig met het aanpassen van je systemen.”*

(openbare hoorzitting parlementaire enquête Geert-Jan ten Brink, 3 oktober 2022)

De zorgen over eeuwige aanpassingen werden naar voren gebracht tegen de achtergrond van het mogelijk staken van alle activiteiten van de NAM in Groningen. “Dat is ook iets waar ik me best zorgen over maak naar de toekomst toe: wat gebeurt er als de NAM zich helemaal terugtrekt uit het gebied?” (openbare hoorzitting parlementaire enquête Geert-Jan ten Brink, 3

oktober 2022). In Groningen werden deze zorgen breed gedeeld. Ik zag de angst voor een subtiele overdracht van de financiële lasten van watermanagement naar burgers. Binnen de waterschappen hoorde ik kritiek op het idee van een eenmalige afkoop en de risico’s die daaraan kleven. “De kosten zijn blijvend. En je eenmalig laten afkopen is een risicovolle onderneming voor het waterschap” (waterschapsmedewerker, persoonlijke communicatie, 14 november 2021).

Met betrekking tot de eeuwige lasten moet worden opgemerkt dat zowel de NAM als de CBD niet ontkennen dat deze kosten met zich meebrengen. Het is een geaccepteerde ‘waarheid’ die is gebaseerd op de prognoses van deskundigen van de NAM. Hoe hoog deze kosten kunnen uitpakken, blijft onzeker. “Het gaat om echt heel veel geld”, verklaarde Ten Brink tijdens een hoorzitting (openbare hoorzitting Geert-Jan ten Brink, 3 oktober 2022). Het is vreemd dat het onderwerp van de eeuwige lasten onvoldoende lijkt doordacht en niet eerder onderwerp van politieke discussie (en strijd) is geweest, aangezien Groningen al zo lang te maken heeft met bodemdaling door gaswinning (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2023). Uiteindelijk komt dit probleem op de stapel ambigüiteiten in het gasdossier, en is het een voorbeeld van het gebrek aan transparantie die het op winst beluste huwelijk tussen de NAM en overheidsinstanties heeft teweeggebracht:

*“Dit is ook weer zo’n punt waarvan ik denk: dit is niet handig en verstandig; dit had aan de voorkant door het Rijk georganiseerd moeten worden. Je geeft een vergunning af voor in dit geval gasafname uit de bodem. Dat leidt tot*

*aanpassingen van de hele infrastructuur. Wat doe je op het moment dat een bedrijf geen gebruik meer maakt van die vergunning?”*

(openbare hoorzitting Geert-Jan ten Brink, 3 oktober 2022)

## IX

# WAT MOET ER GEBEUREN?

**V**anuit mijn rol als onderzoeker voel ik ongemak bij het doen van ‘absolute’ aanbevelingen. Ik wil ook erkennen dat wetenschappelijke analyses en aanbevelingen nooit los gezien kunnen worden van, en mede worden vorm gegeven door, onze positie in de wereld (bijvoorbeeld academische achtergrond, demografische kenmerken, politieke overtuigingen, etc.). Ik beschouw kennisclaims altijd als ‘gesitueerd’ (Haraway, 1988) en ik geloof niet in neutraliteit. Met betrekking tot de Groningse situatie hebben onderzoekers en wetenschappelijke instanties te vaak uitspraken gedaan onder het mom van ‘wetenschappelijke objectiviteit en neutraliteit’, terwijl onzekerheden en de grenzen van kennis herhaaldelijk niet werden erkend, of zelfs actief zijn ingezet om grote belangen te ondersteunen. Vele kennisclaims zijn gepresenteerd als zijnde losgekoppeld van de positie van de onderzoekers en kennisinstituten in de maatschappij, ontdaan van de politieke link en de machtsverhoudingen. De door voornamelijk mannen gedomineerde ‘moeilijke’ natuurwetenschap heeft te vaak gepretendeerd ‘vanuit het niets, alles te zien’ (Haraway, 1988) en resultaten gepresenteerd als onwankelbare ‘waarheden’. Tegelijkertijd zijn de kennis en ervaringen van bewoners te vaak buiten beschouwing gelaten en niet serieus genomen.

Nu ik mijn eigen positie heb uitgelegd en met deze observaties over de situatie in Groningen in het achterhoofd, wil ik enkele suggesties doen die verband houden met

de vraag: wat moet er gebeuren? Alles overstijgend, en parallel aan mijn voornaamste betoog in dit essay, is mijn stellige overtuiging dat bodemdaling door gaswinning en de gevolgen voor het watermanagement bij uitstek politieke kwesties zijn. Het is daarom van belang te erkennen dat zeer onevenwichtige machtsrelaties het beleid omtrent bodemdaling tot dusver hebben vormgegeven. Daarnaast moeten we reflecteren op hoe zulke machtsrelaties in de toekomst kunnen worden getransformeerd naar meer rechtvaardige en evenwichtige constellaties.

Mijn intentie van herpolitiseren is verbonden aan een eerlijke erkenning van de grenzen en onzekerheden van ‘wetenschap’. In plaats van het stimuleren van steeds technischere onderzoeken, zouden we deze praktijk moeten bevragen, we zouden de fabel van ‘de intellectuele kenners’ moeten ontmantelen en tegenwicht bieden aan de aanname dat ‘technische oplossingen’ de problemen zullen verhelpen. In plaats daarvan zouden we moeten beginnen met het pluraliseren van kennis door belang te hechten aan de ‘ongewone kenners’ in het gasdossier en de expertise die zij meebrengen (i.e. bewoners). Mijn betoog voor herpolitiseren houdt ook in dat we moeten beginnen met nadenken over hoe er met de sociaal-natuurlijke langetermijneffecten van gaswinning omgegaan moet worden - aangezien ze al in gang zijn gezet - en wie zich daarmee bezig moet houden. Gelet op de opstelling van de NAM in Groningen tot dusver, is voorzichtigheid geboden bij de beoordeling

van de door de NAM gepropageerde ideeën over eenmalige afkoop. Hetzelfde geldt voor de niet-transparante institutionele overeenkomsten tussen de NAM en overheidsinstanties. Dit roept ook de vraag op welke andere maatstaven behalve geld een rol zouden moeten spelen in Groningen. Mogelijk zijn het zaken die niet passen binnen de technische, bureaucratische logica van de NAM en het Rijk.

Terugkerend naar mijn initiële observaties over de connecties tussen de veranderingen door mijnbouw in Nederland, Duitsland en Guatemala, hecht ik er belang aan om enkele conceptuele bruggen te slaan tussen de verschillende en toch aanverwante plaatsgebonden strubelingen. Met betrekking tot de waterproblemen die door de mijnbouwindustrie worden veroorzaakt, is een gede-

politiseerd discours en het propageren van technische en bouwkundige oplossingen alomtegenwoordig. Dit werkt vooral in het belang van de mijnbouwbedrijven en/of overheidsinstellingen. Tegelijkertijd worden tegengestelde discoursen en onrechtvaardige politieke besluitvorming onzichtbaar gemaakt. Een overkoepelend perspectief kan dus helpen bij het aanvechten van de dominante kennis en beleidsparadigma's die worden gepropageerd door de mijnbouwindustrie. Dit kan ook helpen om bodemdaling niet meer als een natuurlijk proces te beschouwen en dus de waterproblemen door mijnbouw te herpolitiseren. Voor een meer evenwichtige en rechtvaardige toekomst moeten we de stemmen benadrukken en versterken van degenen van wie de belangen en eisen zijn gemarginaliseerd en aan de kant gezet.

## X

# TOT SLOT

In dit essay heb ik geprobeerd de bodemdaling door gaswinning en de gevolgen voor het watermanagement in Groningen weer te politiseren. Ik heb de verstregelde strategieën die voor depolitisering hebben gezorgd besproken. Ook aspecten van bureaucrativering, een proces als natuurlijk bestempelen, de-contextualisering en processen van consensusvorming heb ik de revue laten passeren, altijd gekoppeld aan technische kennis van deskundigen en hun 'waarheden' en discoursen van controleerbare, trage en geleidelijke verandering. Ik heb daarentegen ook laten zien dat de depolitisering niet volledig is.

Erkennende dat deskundige waarheden wankelbaar zijn en technische oplossingen beperkt, dat het heronderhandelen van het waterpeil niet zonder problemen is, dat schades mogelijk een indirect gevolg zijn van gaswinning en dat er veel vragen gesteld kunnen worden

bij de eeuwigheidslasten van bodemdaling door gaswinning, is een uitnodiging om de subtiele machtsrelaties en manieren van controle waar de actoren die actief zijn bij de gaswinning in Groningen van profiteren nog eens tegen het licht te houden. Hieruit volgt dat we moeten beginnen met het herpolitiseren van de problemen bij bodemdaling en de gevolgen voor het watermanagement. We moeten bovendien de grenzen van technische kennis erkennen, en we moeten de kennis die als legitiem geldt pluraliseren. Dit betekent dat de kenners en belangen die tot dusver zijn gemarginaliseerd op de voorgrond moeten treden. Ook is het van belang dat we nadenken over de langetermijngevolgen van gaswinning en hoe er wordt omgegaan met deze gevolgen. Hierbij dienen we af te wegen welke belangen prioriteit krijgen in institutionele overeenkomsten met betrekking tot langetermijngevolgen en onder welke voorwaarden zulke overeenkomsten worden gesloten.

## LITERATUURLIJST

- Ahlers, R., & Zwarteveen, M. (2009). The water question in feminism: water control and gender inequities in a neo-liberal era. *Gender, Place and Culture*, 16(4), 409-426.
- Andere Tijden. (2015). *NAM weet sinds 1963 van bodemverzakkingen in Groningen*. Andere Tijden. Geraadpleegd op 1 april 2021, <https://anderetijden.nl/artikel/598/NAM-weet-sinds-1963-van-bodemverzakkingen-in-Groningen>
- Boelens, R., & Vos, J. (2012). The danger of naturalizing water policy concepts: Water productivity and efficiency discourses from field irrigation to virtual water trade. *Agricultural Water Management*, 108, 16-26.
- Brandsma, M., Ekker, H., & Start, R. (2017). *De gaskolonie: van nationale bodemschat tot Groningse tragedie* (derde editie). Uitgeverij Passage.
- BUND. (n.d.). *Steinkohle Ewigkeitslasten*. BUND - BUND für Naturschutz und Umwelt in Deutschland. Geraadpleegd op 13 juni 2022, <https://www.bund-nrw.de/themen/klima-energie/im-fokus/steinkohle-ewigkeitslasten/>
- CBD. (2020). *Jaarverslag 2020*.
- CBD. (2021). *Jaarverslag 2021*. Geraadpleegd op 14 maart 2023, <https://commissiebodemdaling.nl/files/JAARVERSLAG%20CBO%202021%20LR.pdf>
- CBD & Provincie Groningen. (2016). *Bodemdalingsmaatregelen provincie Groningen. Bijlage 4: Jaarverslag 2015*.
- Copeland, N. M. (2023). Politicizing Water: Rescaling Resistance to Extractive Development in Guatemala. *Geoforum*, 140, 103704
- Espeland, W., & Stevens, M. (1998). Commensuration as a Social Process. *Annual Review of Sociology*, 24(1), 313-343. 10.1146
- Ferguson, J. (1994). *The anti-politics machine: "development," depoliticization, and bureaucratic power in Lesotho*. University of Minnesota Press.
- Foucault, M. (1982). *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings, 1972-1977*. In Gordon C. (Ed.), Pantheon Books.
- Foucault, M. (1991). Governmentality. In Butchell, G., Gordon, C., Miller, P. (Ed.), *The Foucault Effect: Studies in Governmentality* (pp. 87-104). University of Chicago Press.
- Groninger Bodem Beweging. (n.d.). *Kaartenportaal gasbevingen en bodemdaling*. Gasbevingen Portaal (GBB).
- Gemeente Noordenveld. (2021). *Schade-afhandeling door IMG*. Gemeente Noordenveld. Geraadpleegd op 20 juni 2022, <https://noordenveld.nl/schade-afhandeling-door-img>
- Haraway, D. (1988). Situated Knowledges: The Science Question in Feminism and the Privilege of Partial Perspective. *Feminist Studies; Feminist Studies*, 14(3), 575-599. 10.2307/3178066
- Hupkes, S., Adams, W., Busscher, N., & Postmes, T. (2022). *Insight in Impact. The consequences of gas extraction for residents of Groningen*. Groningen: Kennisplatform Leefbaar en Kansrijk Groningen. [https://www.kennisplatformleefbaar.nl/\\_files/ugd/baf6e8\\_f4f0d4eeac524051ac4464da48379d37.pdf](https://www.kennisplatformleefbaar.nl/_files/ugd/baf6e8_f4f0d4eeac524051ac4464da48379d37.pdf)

- IMG. (2020). *IMG: nader advies diepe bodemdaling en -stijging nodig*. Instituut Mijnbouwschade Groningen. Geraadpleegd op 20 juni 2022, <https://www.schadedoormijnbouw.nl/nieuws/img-nader-advies-diepe-bodemdaling-en-stijging-nodig>
- Li, T. M. (2007a). Governmentality. *Anthropologica*, 49(2), 275-281.
- Li, T. M. (2007b). *The Will to Improve: governmentality, development, and the practice of politics*. Duke University Press.
- Lizárraga, J.,J., & Buscarnera, G. (2020). A geospatial model for the analysis of time-dependent land subsidence induced by reservoir depletion. *International Journal of Rock Mechanics and Mining Sciences (Oxford, England: 1997)*, 129(C), 104272-. <https://doi.org/10.1016/j.ijrmms.2020.104272>
- Melsen, L. A., Vos, J., & Boelens, R. (2018). What is the role of the model in socio-hydrology? Discussion of "Prediction in a socio-hydrological world". *Hydrological Sciences Journal*, 63(9), 1435-1443.
- Mouffe, C. (1993). *The return of the political*. Verso.
- Mouffe, C. (2005). *On the political*. New York. Routledge.
- NAM. (2020). *Bodemdaling door aardgaswinning in Groningen, Friesland en het noorden van Drenthe*. Assen: NAM. Geraadpleegd op 2 april 2021, <https://commissiebodemdaling.nl/files/Status%20rapport%202020%20bodemdaling%20Noord-Nederland-final.pdf>
- Roth, D., Vink, M., Warner, J., & Winnubst, M. (2017). Watered-down politics? Inclusive water governance in the Netherlands. *Ocean & Coastal Management*, 150, 51-61.
- Schenk, J., & Timmer, P. (2009). *Groningen-gasveld. Vijftig jaar. Kloppend hart van de Nederlandse gasvoorziening*. Boom.
- ter Voorde, M. (2018). *Welke gevolgen heeft bodemdaling door de Groningse gaswinning?* Geraadpleegd op 13 oktober 2022, <https://www.nemokennislink.nl/publicaties/welke-gevolgen-heeft-bodemdaling-door-de-groningse-gaswinning/>
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2023). *Groningers boven gas. Rapport parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen*. Geraadpleegd op 24 februari 2023, <https://www.tweedekamer.nl/Groningen/rapport>
- van Thienen-Visser, K., & Fokker, P. A. (2017). The future of subsidence modeling: compaction and subsidence due to gas depletion of the Groningen gas field in the Netherlands. *Netherlands Journal of Geosciences*, 96(5), s105-s116.
- Waterschap Noorderzijlvest. (2021). *Vergadering algemeen bestuur op 27 oktober*. Waterschap Noorderzijlvest. Geraadpleegd op 9 maart 2022, <https://noorderzijlvest.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Index/50645b9c-91c9-44c5-8896-cdoabac82613>
- Waterschap Noorderzijlvest. (n.d.). *Bodemdaling*. Waterschap Noorderzijlvest. Geraadpleegd op 2 april 2021, <https://www.noorderzijlvest.nl/bodemdaling>
- Zuidema, M. (2020). *Kritiek op Nederlands aardgas is zo oud als de aardgaswinning zelf*. carboncultures.org. Geraadpleegd op 7 maart 2022, <https://carboncultures.org/2020/06/06/353/>

# VIII

## DE ONTWRICHTENDE LOGICA VAN DE OLIE- EN GASINDUSTRIE

INZICHTEN UIT DE NIGER DELTA  
EN GRONINGEN

*Dr. Nienke Busscher & Obiozo Ukpabi (MA)*



# I

## INLEIDING

**D**e olie- en gaswinningsindustrie kent een lange geschiedenis en grote belangen. De sector kenmerkt zich door innovatie en kennisontwikkeling en dient een belangrijke maatschappelijke functie: energievoorziening en het bevorderen van publieke welvaart. De sector is echter al lang niet meer de gevierde motor van vooruitgang en economische voorspoed en heeft te lijden onder reputatie en imago schade door vele schandalen en haar invloed op de klimaatcrisis. Hoewel maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO) steeds meer wordt geïntegreerd in het repertoire van de sector, ziet de kritische kijker ook hoe lobbywerk wordt ingezet om strenge regelgeving te ontwijken, dan wel te ondermijnen. Ondanks de vele maatschappelijke (internationale) richtlijnen, verdragen en beloftes tot beterschap is de relatie van de fossiele industrie in winningsgebieden met de lokale bevolking vaak problematisch. In economisch gemarginaliseerde gebieden, waar winning doorgaans plaatsvindt, zijn de verwachtingen van bewoners vaak hoog wat betreft de kansen op werk en ‘ontwikkeling’ die de investeringen met zich meebrengen. Deze worden echter nauwelijks ingelost en, als dit wel gebeurt, vaak tegen een hoge prijs.

Inadequate oplossingsrichtingen laten bewoners van winningsgebieden achter met de ontwrichtende gevolgen van olie- en gaswinning, waaronder mensenrechtenschendingen en schade aan gebouwen, infrastructuur, economie, ecologie en gezondheid. De belangen van bewoners worden structureel ondergeschikt gemaakt aan de winstgedreven logica van deze bedrijven, met een

belangrijke faciliterende rol voor staatsinstellingen.<sup>1</sup> De overheid schept de kaders voor bedrijven om te ondernemen op een verantwoorde en ethische manier (zie bijvoorbeeld de Nederlandse MVO standaarden) maar dezelfde overheid lijkt afwezig wanneer maatschappelijke en publieke belangen worden geschaad door bedrijfsactiviteiten. In de ergste gevallen, die niet zijn voorbehouden aan contexten met een ‘democratie-tekort’, wordt het welzijn van de mensen die in winningsgebieden wonen ook door de staat ondergeschikt gemaakt aan de economische welvaart die olie- en gaswinning oplevert. Ervaringen van bewoners, die kampen met de gevolgen van winningsactiviteiten, gaan daarom ook over de miskenning van gelijkwaardig burgerschap op basis van de regio waar zij wonen. Wat is er nodig om te komen tot erkenning en gelijkwaardigheid en betere verhoudingen tussen olie- en gasbedrijven, de staat en burgers?

Om deze vragen te beantwoorden verdiepen we ons in de gevolgen van de oliewinning in de Niger Delta en de gaswinning in de provincie Groningen. De gebieden liggen duizenden kilometers uit elkaar en de verschillen ertussen zijn groot, maar overeenkomsten over hoe de olie- en gasindustrie omgaan met de maatschappelijke gevolgen van winningsactiviteiten zijn er volop. In de Niger Delta leiden olie lekkages en het routineus affakkelen van gas tot immense milieu- en gezondheidsschade en gaat de olie-politiek gepaard met mensenrechtenschendingen en conflicten. In de provincie Groningen zorgen honderden aardbevingen en de bodemdaling voor schade, onveilige huizen, gezondheidsschade en ernstige maatschappelijke

<sup>1</sup> Ukpabi, O. (27 november 2022). *Opinie: Mensen gaan boven economische belangen*. NRC. Beschikbaar via: <https://www.nrc.nl/nieuws/2022/11/27/mensen-gaan-boven-economische-belangen-a4149588>

ontwrichting. In beide casussen zien we een ongelijke machtsdynamiek: in Groningen in de vorm van een grote afstand van het wingewest tot het politieke centrum

## Hoe kan de strijd om erkenning en herstel beter begrepen worden?

(Den Haag); in de Niger Delta in de vorm van koloniale en post-koloniale exploitatie. Op beide locaties zijn de gevolgen decennialang genegeerd en worden ze kleiner gehouden dan dat ze daadwerkelijk zijn. Door techno-

cratische en juridische oplossingen, waarbij de kennis en ervaring van burgers en maatschappelijke organisaties veelal worden weggedrukt, voeren gedupeerden in beide gebieden nog steeds een strijd om erkend te worden en hun schade hersteld te krijgen. Hoe kan deze strijd om erkenning en herstel beter begrepen worden?

Dit essay kent de volgende structuur: we bespreken eerst de achtergrond van beide casussen. Hierna verdiepen we ons in de literatuur over de concepten 'wingewest' en 'extractivisme', een uit Latijns-Amerika komend concept om de bredere dynamiek en logica waarin bedrijven (en overheden) opereren ten faveure van mijnbouw en delfstoffenwinning te duiden. Vervolgens gaan we voor beide case-studies dieper in op de gevolgen voor bewoners en de lessen die we kunnen trekken uit beide casussen. We reflecteren vervolgens op de gedragingen van multinationals en overheden en op wat er nodig is voor betere afwegingen in huidige en toekomstige energieprojecten.

## II

# CONTEXTUELE SCHETS: FOSSIELE INDUSTRIE IN DE NIGER DELTA EN DE PROVINCIE GRONINGEN

## Oliewinning in de Niger Delta

De Niger Delta is een uitgestrekt kustgebied in het zuidelijkste deel van Nigeria waar de rivier de Niger uitmondt in de Golf van Guinea, een brede inham van de Atlantische Oceaan. Met een oppervlakte van ongeveer 70.000 km<sup>2</sup> is het een van de grootste *wetlands* ter wereld en de

grootste in Afrika. Het gebied beslaat tussen de 7.000 en 25.000 km<sup>2</sup> en bestaat uit mangrovebossen, moerasgebied, kuststroken en bossen. De regio is zeer vruchtbaar, biedt een habitat voor een rijke en kwetsbare biodiversiteit en heeft een zeer hoge bevolkingsdichtheid.

Zoals beschreven door Obi (2010) voorzien bewoners in hun levensonderhoud met name door middel van visserij en landbouw.

In 1936 begon Shell in Nigeria met de exploratie van oliebronnen en de eerste olie werd gevonden in 1953. In die tijd was Nigeria nog een kolonie onder Brits bewind. In deze laatste fase van de koloniale exploitatie (Nigeria werd in 1960 onafhankelijk verklaard), werd een 50/50

Shell was het eerste oliebedrijf dat actief werd in Nigeria en bleef ook na de komst van andere multinationals de belangrijkste partner van de Nigeriaanse staat in de fossiele delfstoffenwinning (Amnesty International *et al.*, 2020). Binnen de Joint Venture (Shell Petroleum Development Corporation) waarin Shell samen met de Nigeriaanse staat opereert is Shell (30%), na de Nigerian National Petroleum Corporation (55%), de grootste aandeelhouder, gevolgd door Total Energies (10%) en Nigerian Agip Oil Company Limited (5%).<sup>2</sup>

Sinds de start van commerciële exploitatie in 1956 is de productie van ruwe olie en gas uitgegroeid tot de grootste sector in het land, die meer dan enig andere sector bijdraagt aan het bruto nationaal product. Ondanks dat de olie- en gaswinning de regio een belangrijke positie bezorgde op economisch, strategisch en politiek gebied, heeft de enorme rijkdom die het winningsgebied opleverde voor de Nigeriaanse politieke en economische elite weinig bijgedragen aan de kwaliteit van leven van de lokale bewoners. Integendeel, de vele duizenden olielekkages en het systematisch affakkelen van gas<sup>3</sup>, hebben een verwoestende impact gehad op de publieke gezondheid, de biodiversiteit en kwetsbare ecosystemen. In deze situatie, waarin de bewoners door grootschalige vervuiling ook hun traditionele vormen van levensonderhoud zoals visserij en landbouw zagen verdwijnen, werd een voedingsbodem gecreëerd voor politieke instabiliteit, gewelddoos verzet en gewelddadige confrontaties (Obi, 2010). Veel bewoners ervaren structurele armoede en achterstelling, waaronder slechte infrastructuur, hoge werkloosheid, lage levensverwachting en disproportionele zuigelingensterfte.

## Rijkdom voor elite, verwoesting voor lokale bevolking

partnerschap met de koloniale overheid bedongen en werd een begin gemaakt met de commerciële winning van ruwe olie. Pijpleidingen werden bovengronds aangelegd, in tegenstelling tot de strengere voorschriften in westerse landen (Howarth & Jonker, 2007, p. 295).

<sup>2</sup> Zie <https://www.shell.com.ng/about-us/what-we-do/spdc.html>

<sup>3</sup> Hoewel het extreem schadelijke routineus affakkelen van gas, als bijproduct van oliewinning de afgelopen jaren in de Niger Delta is afgenomen, lijkt het onwaarschijnlijk dat de Nigeriaanse overheid haar doel zal bereiken om deze praktijk tegen 2030 te beëindigen. Ondanks vele overschreden deadlines uit het verleden, en ook rechterlijke uitspraak die het affakkelen van gas (o.a. door Shell), dat naast de desastreuze lokale impact ook een forse bijdrage levert aan gevaarlijke klimaatopwarming, strijdig met de Nigeriaanse grondwet verklaarde, betalen oliebedrijven vooralsnog liever de boetes dan dat ze andere oplossingen vinden voor het bijproduct. Zie o.a.: Ojewale, O. (23 november 2021). Are Nigeria's promises to end gas flaring merely hot air? ISS Today. Beschikbaar via: <https://issafrica.org/iss-today/are-nigerias-promises-to-end-gas-flaring-merely-hot-air>; Ojekunle, A. (5 mei 2021). Nigeria reduces gas flaring to lowest in 5 years - but still a long way to climate change commitments. Dataphyte. Beschikbaar via: <https://www.dataphyte.com/latest-reports/climate/nigeria-reduces-gas-flaring-to-lowest-in-5-years-but-still-a-long-way-to-climate-change-commitments/>

In 2011 verscheen een onderzoeksrapport van de *United Nations Environment Programme* (UNEP) over de staat van de vervuiling in een deel van de Niger Delta als gevolg van (toen) een halve eeuw olie- en gaswinning in het gebied. In Ogoniland zou het dertig jaar duren om het gebied schoon te maken, als onmiddellijk met de werkzaamheden gestart zou worden (UNEP, 2011). In dit gebied, in de deelstaat Rivers, was Shell tot 1993 de grootste uitvoerder, tot het bedrijf de werkzaamheden moest neerleggen vanwege groeiend bewonersverzet. Nadat vreedzame protesten door de Ogoni en andere groepen bruto waren neergeslagen door het toenmalige militaire bewind, was de reputatieschade voor Shell zo enorm dat het bedrijf als uitvoerder niet is teruggekeerd. Het UNEP rapport bracht onder andere de gezondheidsrisico's in kaart die veroorzaakt werden door de aanwezigheid van giftige stoffen in het drinkwater, landbouwgrond en in de vispopulaties, die onder meer hebben geleid tot een hoge zuigelingensterfte. Op een onderzochte locatie bleek het drinkwater zelfs 900 keer de door de WHO toegestane hoeveelheid benzeen te bevatten (UNEP, 2011). Ook de mangrovebossen waren in sommige delen bijna onherstelbaar vernietigd. Deze ontstellende conclusies uit het rapport leidden tot consternatie door de Niger Delta, ver buiten Ogoniland waar het onderzoek had plaatsgevonden. Het Hydrocarbon Pollution Remediation Project (HYPREP) dat in 2012 op aanbevelen van het UNEP rapport werd opge-

richt door het Federale Ministerie van Milieu, en waarin de overheid, bedrijven en vertegenwoordigers van de gedupeerde gemeenschappen moesten samenwerken om de schade verder in kaart te brengen en te verhelpen, werd jarenlang geplaagd door interne problemen en inertie. Ruim tien jaar na het verschijnen van het UNEP rapport zijn de schoonmaakacties en andere aanbevelingen nauwelijks opgeschoten (Amnesty International *et al.*, 2020). Een van de redenen voor de teleurstellende resultaten, naast het gebrek aan institutionele capaciteit, is dat HYPREP er niet in slaagde de betrokkenheid van de gemeenschappen te bewerkstelligen. Kansen om een betekenisvolle rol te spelen in het vaststellen van prioriteiten en uitvoeren van schoonmaak- en herstelwerkzaamheden, en daarbij banen en technische expertise voor bewoners te scheppen, werden nauwelijks benut (Amnesty *et al.*, 2020). De Niger Delta bewoners hebben hierdoor nog steeds het gevoel dat hun belangen ondergeschikt zijn aan het geld en dat zij vanwege de plek waar zij wonen, middenin een winningsgebied, zijn gereduceerd tot tweederangs burgers (Okonta & Douglas, 2010). Recente ontwikkelingen in HYPREP bieden echter hoop, waaronder de aanstelling van een nieuwe coördinator, Prof. Nenibarini Zabbey, die zelf jarenlang directeur was van het Centre for Environment, Human Rights and Development (CEHRD) en een prominente rol speelde in de strijd om gerechtigheid van door olie- en gaswinning gedupeerde gemeenschappen.

## Gaswinning in de provincie Groningen

Het Groningenveld werd in 1959 ontdekt en is het grootste gasveld van Europa. De exploitatie van gas begon in 1963 door de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM). De NAM is een joint venture van de internationale energiebedrijven Shell en Exxonmobil (50/50) en is nauw verbonden met de Nederlandse staat. De Nederlandse staat heeft een structuur opgezet (Maatschap Groningen) waarin het gasbedrijf en de overheid sinds de start van de winning samenwerken. Daarnaast heeft de staat een financieel belang van 40% in het gewonnen gas (zie

Van der Voort & Vanclay, 2015). De bedrijven verdienen tot 2022, 66 miljard euro aan de winning uit het Groningenveld en het leverde de Staatskas 363 miljard euro op (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2023).

Sinds de gaswinning zijn in de provincie honderden aardbevingen, op een diepte van 3.000 meter, gemeld en vindt er bodemdaling plaats (Commissie Bodemdaling, 2020; Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2023). De vijf zwaarste bevingen tot nu toe vonden plaats in

Westeremden (2006, M3.5), Huizinge (2012, M3.6), Zeerijp (2018, M3.4), Westerwijtwerd (2019, M3.4) en Garrelsweer (2021, M3.2). Hoewel de aardbevingen relatief klein van omvang zijn, is de impact groot, niet alleen in de provincie maar ook daarbuiten, vanwege een opslingerereffect dat gerelateerd is aan de verschillende bodemsamenstellingen. Bovendien maken aardbevingen geen deel uit van de traditionele risico's van Nederland waardoor gebouwen niet bestand zijn tegen bevingen. Daarnaast zijn de aardbevingen geconcentreerd in een klein, dichtbevolkt gebied met een hoge frequentie over een lange periode (Bakema *et al.*, 2018). In 2018 was het niveau van bodemdaling in het midden van het Groningenveld 37 cm. De verwachting is dat dit oploopt naar 44 cm in 2050 en mogelijk 46 cm in 2080 (Commissie Bodemdaling, 2020).

De gevolgen van de aardbevingen zijn groot. Door het niet tijdig erkennen dat de gaswinning tot aardbevingen leidde, zijn vele gebouwen en infrastructuur onnodig beschadigd geraakt en zorgen de aardbevingen voor een veiligheidsprobleem met de enorme, daaraan gekoppelde versterkingsoperatie. In totaal zijn er (tot het tweede kwartaal van 2023) bijna 300.000 schademeldingen gedaan, waarbij 85.000 adressen te maken hebben met meervoudige schade (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2023). Er zijn, tot 2022, 880 huizen gesloopt en herbouwd en in totaal zijn er 3.300 adressen geïdentificeerd om in de toekomst te slopen en opnieuw op te bouwen (NOS Nieuws, 2022). Dit gaat gepaard met een verlies van het Groninger cultureel erfgoed en identiteit. Ook zijn er 27.286 adressen geïdentificeerd die mogelijk onveilig zijn. Inmiddels voldoet 33,4% aan de veiligheidsnorm. In totaal zijn er 3.566 adressen bouwkundig versterkt (NCG, 2023). Daarnaast zijn er aan de flanken van de getroffen dorpen honderden tijdelijke woningen gebouwd om bewoners tijdelijk te huisvesten tijdens het implementeren van versterkingsmaatregelen in hun woning.

Het hebben van schade en de versterking van huizen tast bewoners aan in hun gezondheid en dagelijks leven. Lange tijd zijn de gevolgen ontkend en hebben bewoners een ongelijke strijd moeten voeren om te bewijzen dat schade door gaswinning ontstaat. Hoewel dit nu anders is, ervaren zij over de jaren heen weinig tot geen zeggenschap in de verschillende processen rondom schadeherstel en versterking. Ondanks dat de versterkingsoperatie nu onder publieke regie valt, zijn de processen veelal technisch ingestoken en domineren financiële en juridische overwegingen het gevoerde beleid voor bewoners (Busscher *et al.*, 2021). Desalniettemin zijn de uitvoeringskosten hoog en lijken die niet in verhouding te staan tot wat er daadwerkelijk wordt uitgegeven aan het pand. De inspectiekosten om te bepalen of een huis versterking nodig heeft, ligt bijvoorbeeld tussen de 10.000 en 100.000 euro. Bewoners worden onderworpen aan een bureaucratisch systeem waarop zij geen invloed kunnen uitoefenen, waarbinnen er slecht wordt gecommuniceerd en constant (beleids)veranderingen plaatsvinden. Ook ontstaan er door het veelvoud aan regelingen, pilots en procedures onverklaarbare verschillen tussen bewoners, met sociale frictie tot gevolg (Stroebe *et al.*, 2022). Hierdoor is het vertrouwen in de betrokken instanties sterk gedaald (Dückers, 2023). Daarnaast concludeert de onderzoeksgroep Gronings Perspectief al jaren dat bewoners met meervoudige schade aan hun huis gezondheidsschade hebben (Postmes *et al.*, 2017; Stroebe *et al.*, 2022). Ook het doorlopen van een versterkingstraject eist een zware tol van bewoners (Dückers, 2023). Deze gezondheidsgevolgen kunnen lang aanhouden en herstellen niet direct wanneer het huis is versterkt (*ibid.*). Wat in deze ramp in *slow-motion* opvalt is de ongelijktijdigheid en onrechtvaardigheid. Vele bewoners moeten nog door het versterkingstraject heen, waardoor zij pas later de impact van dit proces gaan ervaren.

In 2018 werd besloten de gaswinning gefaseerd stop te zetten.<sup>4</sup> De overheid presenteerde dit als reactie op

<sup>4</sup> Volgens het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) (2022) kunnen de aardbevingen, zelfs na het stoppen van de winning, nog tientallen jaren doorgaan door de drukvereffening in het veld.

de negatieve gevolgen voor de lokale bevolking, maar later werd duidelijk dat de hoge kosten voor herstel van huizen een doorslaggevende rol speelden (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2023). In 2019 werd besloten om een parlementaire enquête te starten naar de rol van de overheid en de betrokken partijen in het gaswinningsdossier.<sup>5</sup> Na de openbare verhoren met verscheidene betrokkenen en jaren onderzoek, werd in februari 2023 het rapport met zware conclusies gepubliceerd. In het rapport stond namelijk dat de veiligheid van Groningers decennialang structureel is genegeerd en dat de samenwerking tussen de overheid en de NAM te innig was waardoor geen onafhankelijke besluiten - bijvoor-

beeld over de hoogte van de winning en de veiligheid van Groningers - genomen werden. Zelfs na de zware beving in Huizinge (2012, M3.6) werd de gaskraan, tegen het advies van het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM), verder opengedraaid. Daarnaast stelt het rapport dat 'Groningen wordt gebruikt als wingewest'. Ook heeft de gaswinning te weinig bijgedragen aan de ontwikkeling van de regio, zo benadrukte de parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2023, p. 84). De armoede op het platteland in de provincie Groningen ligt structureel en fors hoger dan in de rest van Nederland.

### III

## DE KARAKTERISTIEKEN VAN EEN WINGEWEST EN FOSSIELE INDUSTRIEËN

**O**m de dynamieken in winningsgebieden te duiden, gebruiken we de term wingewest. Deze gebieden zijn rijk aan grondstoffen en dienen vaak als belangrijke spil voor de (inter)nationale economie, terwijl de economie en andere ontwikkelingen lokaal achterblijven. Ten tijde van de Europees-koloniale expansie maakten verschillende landen deel uit van een mondiale logica waarin een gekoloniseerd land naar functie kon worden ingedeeld: te gebruiken om winst op te leveren (een wingewest) of

om winst naar toe te sluizen (de koloniale mogendheid). De ongelijke machtsrelaties tussen het zogenaamde centrum en de periferie wordt in de wereld-systeem analyse van Wallerstein verklaard als de ruimtelijke uitdrukking van de kapitalistische wereldeconomie. De winning van, en handel in, primaire grondstoffen, waaronder fossiele delfstoffen, speelt hierbij een sleutelrol (Arboleda, 2020; Arrighi, 2010; Wallerstein, 1984). De (lokale) bevolking had in deze koloniale wingewesten alleen waarde als goedkope of gratis arbeid, dan

<sup>5</sup> Een parlementaire enquête is het hoogste instrument dat de overheid kan gebruiken om waarheidsvinding te bevorderen. Het gaat hierbij ook om onderzoek naar de Tweede Kamer zelf. Bij een parlementaire enquête zijn getuigen verplicht te verschijnen en vinden de verhoren onder ede plaats.

wel om in te zetten in het faciliteren van de soepele winning delfstoffen en andere ‘raw resources’ (Acosta, 2013; Bhambra, 2021).<sup>6</sup> Verdere verwerking van grondstoffen vond plaats op andere plekken waardoor er weinig geschoolde werkgelegenheid werd gecreëerd in het wingewest. De exploiterende landen werden op deze manier rijk door de exotische grondstoffen uit koloniale gebieden. Ook in de post-koloniale context van grondstoffenwinning werden deze patronen in stand gehouden, zowel op nationale als op internationale schaal. Wanneer de grondstoffen te duur werden om te winnen of uitgeput raakten, werden de winningsgebieden achtergelaten met de lasten, waaronder sociale ontwrichting door grootschalige landonteigeningen en een vervuild dan wel aangetast leefmilieu door bijvoorbeeld het systematisch dumpen van productieafval, olielekkages en ontbossing.

Ook binnen een land worden regio's gebruikt als wingewest. Overheden spelen een belangrijke rol om dit te faciliteren. De dynamieken zijn soortgelijk als in gekoloniseerde landen: de winsten die worden gemaakt vloeien naar de *operators*, aandeelhouders en de staat, en in de regio blijft weinig achter. In 1972 werd tijdens het eerste volkscongres in de Korenbeurs Groningen al een link gelegd tussen de gaswinning en het zijn van een wingewest binnen Nederland (Leeuwarder Courant, 1972). Tijdens dit congres werd aandacht gevraagd voor de ontwrichtende gevolgen van de gaswinning op het gebied van economische ontwikkeling en werkgelegenheid. Het is niet voor niets dat de term *Dutch disease* een paar jaar later (in 1977 door The Economist) werd geïntroduceerd: door de export van het Groningergas werd de gulden in korte tijd zoveel waard dat de export van andere producten niet meer aantrekkelijk was. Hierdoor werden

de industriële en productie sector in de regio minder aantrekkelijk en werden deze op grote schaal opgeheven met grote economische consequenties als gevolg (Karl, 1997). In de provincie Groningen werden bijvoorbeeld de activiteiten van de strokartonfabriek in Scheemda gestaakt. Zo werden langzaam de verschillen tussen het gaswinningsgebied en de rest van het land groter: in de statistieken was de provincie Groningen rijk, maar in de praktijk bleef het achter op vele (economische) indicatoren. De term *Dutch disease* kent ook doorgang in Nigeria en andere (Afrikaanse) landen (Otaha, 2012). In Nigeria was het rendement op olie zo hoog dat het uiteindelijk onaantrekkelijk werd om te investeren in andere sectoren zoals landbouw. Nigeria is hierdoor volledig afhankelijk geworden van voedselimport. De olie- en gaswinning zette dus in deze beide landen verschillende dynamieken in gang die de sociaal-economische achterstand van het gebied vergrootte (Faturoti *et al.*, 2019).

Zoals Walter Rodney aantoonde in zijn boek *How Europe Underdeveloped Africa* (Rodney, 1972) zijn de structurele uitbuiting en het raciale superioriteitsdenken die het koloniale tijdperk karakteriseerde, een essentieel onderdeel van het mondiale systeem dat tot op de dag van vandaag een extractivistisch karakter heeft behouden (Arboleda, 2020; Arrighi, 2010; Wallerstein, 1984). Kritische wetenschappers en activisten hebben het patroon van sociale en politieke marginalisatie, onteigening, ecologische verwoesting, chronische armoede, werkloosheid en gewelddadige conflicten in gebieden rijk aan fossiele bodemschatten in het mondiale zuiden gelinkt aan de eeuwenlange structurele onderontwikkeling, afhankelijkheid en achterstelling van de landen en de regio's in deze landen (Arboleda, 2020; Arrighi, 2010; Courson, 2016; Watts, 2004).

<sup>6</sup> Bhambra (2021) onderscheidt vier fasen in het kapitalisme als onlosmakelijk element van de koloniale expansie: de eerste fase (van de 'lange' 16e tot de 18e eeuw) als de onteigening van land en arbeid, de tweede fase (in de 19e eeuw) als de verdere gedwongen onteigening van land, verplaatsing en vernietiging van oorspronkelijke bewoners ten bate van koloniale exploitatie als nationaal project van de imperiale mogendheden, de derde fase (in de eerste helft van de 20ste eeuw) waarin de exploitatie van arbeid 'verbeterde' aan de hand van geracialiseerde criteria, onder andere om de belastinginkomsten uit de koloniën te vergroten waarmee opkomende verzorgingsstaten konden worden betaald, en de vierde fase van neoliberalisme en autoritair populisme in de laat-twintigste eeuw.

## Extractivisme en de gedragingen van multinationals

Het systematisch onttrekken van grondstoffen door (buitenlandse) mijnbouwbedrijven wordt in Latijns-Amerika gekoppeld aan de turbulente politieke geschiedenis. De mijnbouwbedrijven hebben historisch gezien veel invloed gehad en zorgen tegenwoordig nog steeds voor veel sociaal conflict en onrust (Kowszyk, 2022). Om deze reden zijn de inzichten vanuit Latijns-Amerika interessant in de bredere context van winningsactiviteiten. In Latijns-Amerika wordt het concept wingewest uitgelegd aan de hand van de term extractivisme waarin de winning van delfstoffen kan worden gezien als een spel met winnaars en verliezers, aldus Galeano (1971).<sup>7</sup> Waar Galeano (1971) uitleg ver-

**Winsten gaan niet naar de lokale bevolking, terwijl zij de impact van de fossiele industrie dagelijks moeten doorstaan**

schaft over hoe de onderontwikkeling van het Latijns-Amerikaanse continent de vooruitgang in andere landen zoals de Verenigde Staten voedt, schrijven o.a. Gudynas (2009) en Swampa & Viale (2014) over de rol van multinationals en de ongelijkheid die zij bevorderen, voornamelijk in de *global south*. Ze leggen het complexe samenspel tussen de overheid en het bedrijfsleven bloot in de ontginning van de aarde met grote consequenties voor mens en natuur, lokaal maar ook mondiaal. De staat speelt vaak een grote rol in het scheppen van een gunstig

investeringsklimaat voor internationale bedrijven, bijvoorbeeld door het verstrekken van subsidies en het hervormen van beleid (Gudynas, 2009). De focus op het exporteren van goederen en de daarmee gepaard gaande korte productieketen, maakt dat er weinig wordt geïnvesteerd in de lokale economie en dat daardoor werkgelegenheid in de winningsregio's overblijft.

Deze gedragingen van multinationals kennen een decennialange cultuurontwikkeling, die niet makkelijk te doorbreken is (zie ook Metzke, 2023). Door de neoliberale kapitalistische denkwijzen hebben overheden zich verder teruggetrokken en hebben bedrijven vrij spel gekregen. Onder druk van aandeelhouders komen de enorme winsten niet ten goede aan de bevolking, die de impact van de fossiele industrie dagelijks moet doorstaan. Hun veiligheid, welzijn en leefomgeving worden opgeofferd zonder dat ze voldoende kunnen profiteren van de industrieën. Er worden door multinationals wel verschillende pogingen gedaan om Corporate Social Responsibility programma's - maatschappelijk verantwoord ondernemen - op te zetten, en er zijn richtlijnen voor overheden en bedrijven om burgers bij industriële activiteiten te beschermen tegen mensenrechtenschendingen (zie de *United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights*), echter met zeer wisselende resultaten en achterliggende doeleinden (Kowszyk, 2022; UN, 2022). Kowszyk beschrijft, in haar onderzoek in Latijns Amerika, dat hoe meer een multinational winstmaximalisatie nastreeft, hoe makkelijker dat conflict met de lokale bevolking escaleert. Ook concludeert ze dat conflictmanagement bij multinationals vaak inadequaat is door de gebrekkige kennis van de lokale context en haar bevolking. Tevens zijn er weinig conflictmanagement-stijlen ontwikkeld over hoe om te gaan met sociaal en ecologisch conflict, waardoor de gebruikte tactieken de conflicten vaak verergeren.

<sup>7</sup> Gudynas (2009) beschrijft hoe de militaire dictatuur in het continent een voedingsbodem is geweest voor het voortzetten van het model van exploitatie. Het extractivisme lijkt in de haarvaten van het continent te zitten, en ondanks de politieke koerswijzigingen van links naar rechts en vice versa, lijken zelfs sommige progressieve leiders het extractivistische model te stimuleren.



## IV

# DE MAATSCHAPPELIJKE GEVOLGEN VAN EXTRACTIVISME

## Impact en lessen vanuit de Niger Delta

In Nigeria voltrekt het proces van het zijn van een wingewest zich op twee niveaus: de bewoners van de Niger Delta voelen zich uitgebuit binnen het nationale toneel omdat de zuidelijke regio nooit haar eerlijke aandeel in de welvaart heeft genoten, en de politieke en economische elite uit andere delen (vooral het noorden) van het land het grootste deel van de oliewinsten opstrijkt. Het fel betwiste derivatiebeginsel is hiervan een voorbeeld. Dit principe bepaalde dat de deelstaten die deel uitmaakten van de Nigeriaanse oliegebieden in 1958 oorspronkelijk 50% en daarna 10% van de inkomsten die deze sector opleverde mochten behouden. Na jarenlange politieke twisten hierover tussen de deelstaten en de federale overheid is dit percentage uiteindelijk opgerekt tot 13%. De gemiddelde bewoner van de Niger Delta merkt hier weinig van: de structurele achterstanden waarmee vele Nigerianen, maar de Niger Delta-bewoners in het bijzonder, zich geconfronteerd zien, blijft immens.

In 2021 werd de Petroleum Industry Act (PIA) ingevoerd, die onder andere voor het derivatiebeginsel grote gevolgen heeft. De zogenaamde '*host communities*', de gebieden van gemeenschappen waar mijnbouw wordt gepleegd, ontvangen een bijdrage aan economische, sociale welvaart vanuit een Host Community

Development Trust Fund (HCDF) waaraan de oliemaatschappijen jaarlijks 3% van hun inkomsten afdragen. Echter, de criteria waarmee de status van een '*host community*' wordt toebedeeld zijn ondoorzichtig en kan worden opgeheven wanneer de betreffende gemeenschap sabotage van de olie- en gasinfrastructuur op haar grondgebied niet weet te voorkomen.<sup>8</sup> Het verzet tegen de PIA onder bewoners en maatschappelijke organisaties die hun belangen vertegenwoordigen is groot. Zij zien de wet als de zoveelste manier waarop het oude koloniale model van extractie, waarbij de grondstoffen worden onttrokken uit het wingewest Niger Delta ten behoeve van welvaart in het centrum van de macht (onder het koloniale bewind lag dit in Europa, nu bij de politieke en economische elite in de noordelijke deelstaten) wordt gerepliceerd in de economische en fiscale structuur van het post-koloniale Nigeria. Zelfs de belastingheffingen die in de nieuwe wet worden opgelegd aan multinationale oliemaatschappijen gelden alleen voor de activiteiten die '*on-shore*' plaatsvinden. Daarbij heeft Shell zich juist in de afgelopen jaren bijna volledig teruggetrokken van *on-shore* activiteiten, om zich te concentreren op *off-shore* olie- en gaswinning voor de Nigeriaanse kust waar zowel belastingen als de vorderingen van '*host communities*' beter op afstand blijven (ERA/FotE, 2022).

<sup>8</sup> Nwuke, K. (24 november 2021). Nigeria's Petroleum Industry Act: Addressing old problems, creating new ones. Brookings. Beschikbaar via: <https://www.brookings.edu/articles/nigerias-petroleum-industry-act-addressing-old-problems-creating-new-ones/>

Door de verwoesting van de ecologische systemen in dit kwetsbare gebied en de desastreuze gevolgen voor de gezondheid van de bewoners, is de materiële en menselijke schade als gevolg van de olie- en gaswinning gigantisch.<sup>9</sup> Ook waar geen olievelden worden geëxploiteerd, doorkruist de olie-infrastructuur in de vorm van pijpleidingen en olieputten het land en de moerassen van de Niger Delta. Het onderhoud van deze infrastructuur, of deze nu nog in gebruik is of inmiddels is verlaten, is vaak ondermaats en een groot deel is verouderd, wat regelmatig leidt tot lekkages. Ook sabotage van installaties door oliedieven komt op grote schaal voor. De clandestiene oliehandel en raffinaderijen zijn uitgegroeid tot een miljoenenbusiness die gedijt onder de nalatigheid van de oliebedrijven en de corruptie van overheidsfunctionarissen. Naast de schadelijke effecten van de vervuiling op de bodem, het grondwater, het waterleven en op de publieke gezondheid, zoals onder andere aangegeven in het UNEP rapport (2011), heeft de olie- en gaswinning ook gezorgd voor maatschappelijke problemen. Zo heeft het onderscheid dat werd gemaakt door de olie- en gasbedrijven tussen ‘*host communities*’ (ontvangende gemeenschappen in wiens grondgebied winning plaatsvindt), ‘*transit communities*’ (waar pijpleidingen doorheen lopen) en andere gemeenschappen geleid tot verdeeldheid en conflict. Naast de materiële en gezondheidsschade die bewoners hebben ondervonden als gevolg van de olie- en gaswinning, is er ook sprake van grootschalige immateriële schade, waaronder de erosie van culturele instituties en sociale cohesie (Fentiman & Zabbey, 2015; UNEP, 2011).

Veel bewoners organiseerden zich en zetten zich in voor ruimere politieke, economische en ecologische zelfbeschikking. Één van de gemeenschappen in het gebied, de Ogoni die vooral wonen in het oostelijk deel van de Niger Delta, nam in deze vreedzame strijd in de jaren ‘90 het voortouw. Samen met andere minderheidsgroepen, zoals de Ijaw, voerden zij een vreedzame campagne tegen het toenmalige militaire regime en oliemaatschappij

Shell om aan de milieuvervuiling een halt toe te roepen, de bewoners meer inspraak te geven in de wijze waarop de olie-industrie plaatsvond en te zorgen voor een eerlijkere verdeling van de welvaart die de fossiele delfstoffenwinning opleverde (zie de Ogoni Bill of Rights van Movement for the Survival of the Ogoni People uit 1990 en de Kaiama Declaration van de Ijaw Youth Council uit 1998). De massale protesten werden brutaal neergeslagen door het toenmalige militaire regime. Deze geweldscampagne, waarin de rol van Shell nog steeds onderwerp is van juridische en morele controverse, heeft geleid tot de executie van leiders van de vreedzame protesten waaronder de dichter en milieuactivist Ken Saro-Wiwa in november 1995. Een rechtszaak, aangespannen tegen Shell door weduwen van vier activisten die tezamen met Saro-Wiwa ter dood waren gebracht, werd onlangs in het Nederlandse gerechtshof afgesloten. De betrokkenheid en medeverantwoordelijkheid van Shell bij de omstandigheden die leidden tot de arrestatie en executie van de vier mannen, werd door de rechter niet bewezen geacht. Desondanks blijven de nabestaanden hun strijd voortzetten tegen de verwoesting van de olie- en gaswinning, en voor erkenning van de dood van de vier mannen.<sup>10</sup>

Ondanks de transitie naar een democratische regering sinds 2000 en diverse pogingen van opeenvolgende regeringen om het tij te keren in de Niger Delta, is er nog in weinig opzichten herstel verricht. Een mensenrechttribunaal dat zich onder andere boog over de vele schendingen die plaatsvonden in de Niger Delta in en na de jaren ‘90 leidde niet tot de publieke erkenning waar velen op hoopten (Yusuf, 2018).

Het vernietigende rapport van de UNEP (2011) over de staat van het milieu in Ogoniland was een grote klap voor bewoners, ook al was het geen verrassing. Dit werd nog verergerd omdat er vervolgens nog steeds weinig gebeurde om de vervuiling, waarvan de schoonmaak zeker dertig jaar zou duren, verder te voorkomen en te

<sup>9</sup> Environmental Rights Action/Friends of the Earth Nigeria meldt op haar website dat tussen 2018 en 2019 gemiddeld vijf olielekages per dag plaatsvonden in de Niger Delta: <https://erafoen.org/>. Precieze gegevens over de schaal en reikwijdte van de olielekages zijn echter controversieel. De intransparantie en controverses rond deze gegevens maken op zichzelf onderdeel uit van het probleem, zie bijvoorbeeld Watts & Zalik (2020).

<sup>10</sup> De zaak Kiobel vs Shell werd aangespannen door Esther Kiobel, Victoria Bera, Blessing Nord Eawo en Charity Levula in 2017.

saneren. Behalve de erkenning en herstel van de ecologische schade, werd na het militaire regime van Abacha en terugkeer van de democratie in Nigeria sinds 2001 wel een poging gewaagd om te reflecteren op de schendingen van mensenrechten en waardigheid onder het dictatoriaal bewind. Een mensenrechtentribunaal werd door toenmalig president Obasanjo in het leven geroepen om schendingen te documenteren. Ook het hoofd van de Shell dochteronderneming in Nigeria (SPDC) werd daar gehoord vanwege misstanden in de Niger Delta, waaronder de onderdrukking van het Ogoniverzet. Het rapport dat dit Oputa-tribunaal vier jaar later publi-

## ***Keep the oil flowing, ten koste van veiligheid en welzijn van omwonenden***

ceerde verdween echter in een lade en voor de bewoners van de Niger Delta leverde deze interventie weinig op. Overigens ging dit proces van reflectie op en verantwoording van de schendingen onder het post-koloniale bewind, nooit dieper in op de structurele dimensies van het begane onrecht.<sup>11</sup> In vele rapporten van onder andere Amnesty International komt naar voren hoe de verstrengeerde relatie tussen Shell en de Nigeriaanse overheid de voorwaarden heeft geschapen voor een niets ontziende ethos van: *'keep the oil flowing'* ten koste van de veiligheid, het welzijn en ook de levens van omwonenden. Maar tot op de dag van vandaag vragen bewoners op alle manieren die binnen hun bereik liggen, door middel van rechtszaken, petitities, publieke manifestaties, om erken-

ning van het onrecht dat hen is aangedaan. Ook internationale rechtszaken waarbij eisers de moedermaatschappij van Shell in Nederland en het Verenigd Koninkrijk tot verantwoording roepen komen steeds vaker voor. De overwinning in één van deze rechtszaken van vier boeren en hun gemeenschappen die samen met Milieudefensie Shell verantwoordelijk stelden voor de gevolgen van olielekages op hun land, biedt hoop. Maar de vraag om erkenning van het historische leed van de bewoners van de Niger Delta en herstel van de structurele schade die hen door de olie- en gaswinning in hun gebied is berokkend, blijft tot nu toe onbeantwoord.

Een evaluatie van de voortgang met betrekking tot de implementatie van de aanbevelingen van het UNEP rapport in 2020, dat werd uitgevoerd door Amnesty International, ERA/FotE Nigeria, FotE Europe en Milieudefensie (2020) komt tot de slotsom dat het effectieve herstel van de verontreiniging en andere schade als gevolg van de olie- en gaswinning in Ogoniland in verre mate ontoereikend is (Amnesty International *et al.*, 2020, p. 30).

Naast de persoonlijke zoektocht naar erkenning en herstel van gezinnen zoals dat van de eiseressen in de Kiobelzaak, heeft zich recent een tweede geschil tussen Shell en de gedupeerden in de Niger Delta in de publieke discussie ontvouwen. In 2021 besloot Shell om nagenoeg alle projecten aan land in de Niger Delta te verkopen (zie Shell Nigeria, 2021; Shell Nigeria 2022). Oliediefstal, sabotage en onrust in de Niger Delta werden als belangrijkste reden genoemd, maar ook het streven van de Nigeriaanse regering naar meer lokaal eigendom van de oliewinningsindustrie (Shell, 2022). Maar bewonersorganisaties vrezen dat Shell zich zo wil onttrekken aan zijn verantwoordelijkheden, bijvoorbeeld door het voorkomen van toekomstige claims waarvoor Shell de (toekomstige) schade zou moeten herstellen (ERA/FotE, 2022). In het privaatrecht valt dit risico onder de erfenaansprake-

<sup>11</sup> Yusuf, H. (2018). Colonialism and Dilemmas of Transitional Justice in Nigeria. *International Journal of Transitional Justice*, 12(2): pp. 257. DOI: <https://doi.org/10.1093/ijtj/ijy006>

lijkheid die kan worden onderhandeld als onderdeel van een verkoopproces. In de praktijk is het echter ingewikkelder. Dit soort overnames monden uit in het afschrijven van de problemen op partijen die vaak de middelen dan wel de interesse ontberen om ze op te lossen.

De maatschappelijke discussie over de vraag of deze desinvestering een oplossing is, is recent weer hevig opgelaaid, naar aanleiding van een rechtszaak waarin Aiteo (een Nigeriaans bedrijf dat een van Shell's projecten in Nembe in de Niger Delta heeft verworven) Shell ervan beschuldigde de koper niet te hebben geïnformeerd over de slechte staat van de infrastructuur. In afwachting van een miljoenenclaim is het vertrek van Shell uit de Niger Delta momenteel opgeschort. Het Nigeriaanse Hoogerechtshof heeft verklaard dat het bedrijf moet wachten op de uitkomst van een andere rechtszaak waarin Shell verantwoordelijk wordt gehouden voor een olielekkage in 2019. Hier beval een lagere rechtbank Shell om 1,95 miljard dollar te betalen aan lokale gemeenschappen. Het bedrijf, dat zegt dat het de lekkage niet heeft veroorzaakt, gaat in beroep.<sup>12</sup> De Petroleum Industry Act (2021) geeft aan dat bij de verkoop van olie- en gasbezittingen voldaan moet worden aan een aantal basale voorwaarden: de koper moet geregistreerd staan in Nigeria, moet een goede reputatie hebben en moet over de technische kennis, ervaring en financiële middelen beschikken om verantwoord te kunnen opereren. Maar de nieuwe wetgeving biedt geen duidelijkheid over hoe vertrekkende oliemaatschappijen, zoals Shell, zich moeten verhouden tot hun nalatenschap van vervuiling, gedateerde en slecht onderhouden infrastructuur en de huidige, maar ook toekomstige eco-sociale verwoesting in het gebied (Amnesty, 2023).

In de rechtszaken die worden aangespannen tegen Shell in Nigeria, waaronder enkele transnationale claims die

voor het Gerechtshof in Den Haag en de Supreme Court in Londen zijn gebracht, wordt duidelijk dat de oliemaatschappij vooral vreest voor precedentwerking als het compensatie biedt aan hele gemeenschappen. Zo vroeg de rechter in de zaak Akpan en anderen versus Shell in Den Haag waarom Shell geen schikking zocht met de eisers die vroegen om herstel en compensatie naar aanleiding van drie afzonderlijke olielekkages verspreid over vier dorpen. De advocaat van de gedaagden antwoordde dat dit in de praktijk dan niet alleen voor de vier individuele eisers zou gelden, maar dat alle bewoners hier vervolgens bij betrokken zouden willen zijn, wat voor Shell een te groot financieel risico met zich meebracht.<sup>13</sup> Het scheppen van een precedent<sup>14</sup> voor het compenseren van volledige gemeenschappen voor collectieve, historische en toekomstige schade, in plaats van individuele eisers voor nauw te definiëren schade op incidentele basis, kan immers de sluizen openzetten voor claims die de verantwoordelijkheid oprekken, ver voorbij wat Shell bereid is te aanvaarden.

Het is duidelijk dat de praktijk van de oliemaatschappijen om de schade die ontstaat als gevolg van hun werkzaamheden uitsluitend op individuele basis af te handelen, de mogelijkheid om werkelijk rekenschap af te leggen voor de geleden schade in de weg zit. De overheid speelt een belangrijke rol in het creëren van wet- en regelgeving waarbij, juist in een periode waarin Shell zich steeds meer terugtrekt uit de *on-shore* winningsactiviteiten, een heldere weg voorwaarts wordt geschetst voor het herstel van de schade en schendingen die ruim zestig jaar olie- en gaswinning in de Niger Delta met zich meebrachten. Hierbij moet niet alleen gekeken worden naar directe en materiële schade, maar ook naar de menselijke, ecologische en maatschappelijke kosten van de welvaart waar de bewoners van de Niger Delta nauwelijks van hebben geprofiteerd.

<sup>12</sup> Zie: Bassey, N. (26 oktober 2022). 'Stealing the Nation'. The Guardian Nigeria. Beschikbaar via: <https://guardian.ng/opinion/stealing-the-nation/>. En ook: Arisenews (2021). Shell, ExxonMobil Face Huge Remediation Charges in Nigeria Over Abandoned Offshore. Beschikbaar via: <https://www.arise.tv/shell-exxonmobil-face-huge-remediation-charges-in-nigeria-over-abandoned-offshore-assets/>

<sup>13</sup> Aantekeningen van de auteur bij observatie van de hoorzitting in de rechtszaak van Akpan en anderen vs Shell (9 oktober 2020, gerechtshof Den Haag).

<sup>14</sup> Een precedent is een gebeurtenis waarop men zich kan beroepen en kan eisen in dezelfde omstandigheden dezelfde behandeling te krijgen.

## Impact en lessen vanuit de provincie Groningen

Het parlementaire enquête rapport bevestigt wat veel Groningers al langer wisten: het gas uit Groningen kwam niet ten bate van de regio (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2023). In 2011 concludeerde de Algemene Rekenkamer al dat slechts 1% van het Fonds Structuurversterking (FES) - een fonds dat grotendeels gefinancierd werd door de aardgasbaten - naar Noord-Nederland is gevloeid; en dat 88% naar de Randstad ging. Deze scheve verdeling legt bloot hoe andere delen van het land, door het bekostigen van infrastructurele werken zoals de Betuwelijn maar ook randstedelijke wegen en de haven in Rotterdam, profiteerden van de gasbaten (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2023). Dit werd ook zichtbaar in de Rijksbegroting - in de jaren 70 kwam zo'n 5 tot 12% uit de gasbaten en op het hoogtepunt in 1982, 19%. De inkomsten voor de staat bleven een belangrijke drijfveer voor het winnen van gas ondanks de veiligheidsrisico's (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2023) en er is dan ook jarenlang actief investeringsbeleid gevoerd dat niet ten bate kwam van de regio. Milikowski (2022) beschrijft hoe er in de Noordelijke provincie structureel minder is geïnvesteerd omdat het rendement van andere regio's hoger zou zijn. Het idee was dat de Noordelijke regio uiteindelijk zou profiteren van de investeringen in kansrijkere regio's zoals de Randstad. In de praktijk is dit niet zo gebleken. Veel van de voorzieningen in de regio zijn afgeschaald en/of wegbezuinigd. Ook loopt de regio op vele sociaal-economische indicatoren achter op de rest van het land.

De discoursanalyse van Van Kessel *et al.* (2023) schetst een beeld van hoe de regio en haar inwoners, bestuurders en klokkenluiders al sinds de jaren 80 een afwijzende behandeling kregen bij het aankaarten van de negatieve gevolgen van de gaswinning. Er is veel gedaan om de negatieve geluiden weg te zetten als een 'Calimero complex', of een probleem van de regio en deze actief te ontkennen, af te zwakken, bagatelliseren en het narratief te veranderen. Na de bekende beving in Huizinge (M3.6) kwam in 2012, na decennialange ontkenning, de publieke ommekeer. De link tussen gaswinning en

aardbevingen kon niet langer ontkend worden. Echter, achter gesloten deuren werd erkenning niet omgezet in daden: financieel gewin bleek nog steeds de bovenaan te voeren toen de gaskraan, tegen het advies van de toezichthouder, verder werd opengedraaid.

De gevolgen die de lokale bevolking in Groningen ervaart, is dat het zijn van een wingewest gepaard gaat met een veronachtzaming van de negatieve sociale, milieu, veiligheids en economische gevolgen. Vele huizen, erfgoed, infrastructuur, scholen, kerken en andere panden hebben schade en zijn onveilig door de vele aardbevingen. Dit gaat gepaard met sloop en verlies van erfgoed, een immense versterkingsoperatie en een ontwrichtende bureaucratie (NOS, 2022; Stroebel *et al.*, 2022; Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2023). Bewoners hebben jarenlang de causaliteit tussen winning en schade moeten bewijzen en de procedures die zij door moeten om schade te herstellen en hun huis versterkt te krijgen heeft voor een grote groep mensen gezondheidsklachten als gevolg. Er is momenteel (nog steeds) veel onduidelijkheid over de staat en toekomst van vele huizen. Onlangs werd ook duidelijk dat het zwaartepunt van de Nederlanders die met energiearmoede kampt, boven de gasbel woont (Mulder *et al.*, 2021).

In het parlementaire enquête rapport werd de samenwerking tussen de exploitant NAM, het moederbedrijf Shell, Exxonmobil en de overheid duidelijker. De belangenverstrengeling tussen de bedrijven en de staat was innig. De parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen beschrijft in detail hoe de afhankelijkheid van de overheid op de expertise en kennis van de oliebedrijven zich ontwikkelde en hoe deze dezelfde koers bleef varen. Ondanks de roep van de toezichthouder om meer capaciteit, bleef zij uitgedekt en was zij hierdoor lange tijd niet in staat om gedegen onderzoek te doen, noch had zij het mandaat om de NAM en de staat aan te spreken op de veiligheidsrisico's die zij namen. Al met al heeft dit ertoe geleid dat het blijven winnen, onder

het mom van leveringszekerheid, catastrofale gevolgen heeft voor inwoners van het gaswinningsgebied.

Inmiddels vinden de schadeafhandeling en de versterking plaats onder publieke regie. Al jaren wordt van beterschap gesproken, maar de overheid lijkt niet in staat de gecreëerde problemen adequaat op te lossen. Door de focus op het afleggen van publieke verantwoording voor uitgegeven gelden en de invloed van de NAM zijn financiële, juridische en technische overwegingen leidend in het opgerichte - voor bewoners bureaucratische - systeem. Het uitgangspunt is dat burgers niet beter mogen worden van de versterking van hun huis. Iets wat volgens de richtlijnen *United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights* en de *International Finance Corporation* - onderschreven door aandeelhouder Shell - juist wordt aangemoedigd.<sup>15</sup> Hierin staat dat burgers bij een gedwongen verhuizing, geschikte voordelen mogen krijgen.

Wanneer er wel wordt overgegaan tot compensatie voor het geleden leed is dit vaak financieel, waardoor de achterliggende gevoelens zoals onrecht niet opgelost zijn. Het is hierbij ook belangrijk te benoemen dat veel van het beleid voor compensatie en erkenning voortkomt uit jarenlange strijd vanuit bewoners. Door de aanbevelingen van de parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen en de kabinetsreactie lijkt er nu meer aandacht te zijn voor de problematiek, wordt er ingezet op het terugdringen van de juridificering en zou er ruim baan moeten komen voor een gebiedsgerichte, integrale aanpak.

Welke lessen kunnen we trekken uit de gaswinning uit het Groningenveld? Allereerst liet de verstrengelde relatie tussen de NAM en de staat het niet toe om besluiten te nemen die ten goede kwamen aan de regio en bewoners. Doordat de gevolgen niet voortijdig aangepakt en verholpen zijn, sluit het Groningenveld en blijft er voor miljarden aan gas ondergronds. Het risico

van het niet goed omgaan met maatschappelijke gevolgen leidt dus tot aantasting van ondernemerschap en reputatieschade. Tevens is het vertrouwen vanuit inwoners in de overheid hevig aangetast. Het lijkt dus raadzaam meer afstand te creëren tussen industrie en overheden, waardoor er ruimte ontstaat voor onafhankelijke kennisopbouw en betere afwegingen. Daarnaast zien we dat maatschappelijke inzichten in Groningen zijn weggedrukt en dat in de oplossingsrichtingen niet is gekeken vanuit de bewoners en wat zij nodig hebben. Pogingen om te komen tot erkenning zijn vooral gericht op financiële compensatie, terwijl dit de problemen die bewoners van dag tot dag ervaren niet oplost.

Als laatste is gebleken dat de Nederlandse overheid niet is toegerust om op te komen voor de belangen van bewoners in relatie tot de gaswinning, noch had zij het vermogen om de gecreëerde problemen publiekelijk over te nemen en op te lossen. Dit is niet alleen schadelijk gebleken voor de bewoners zelf maar uiteindelijk ook voor de reputatie van de NAM, haar moederondernemingen Shell en ExxonMobil en de overheid.

Het trekken van lessen uit deze casuïstiek is belangrijk gezien de grote opgave waar Nederland voor staat om de CO<sub>2</sub>-uitstoot terug te dringen en hernieuwbare energiebronnen aan te boren. Zoals beschreven door Cuppen *et al.* (2020) is er in Nederland sprake van *controversy spillovers*, wat inhoudt dat de negatieve maatschappelijke gevolgen van energieprojecten invloed hebben op het draagvlak voor de uitvoering van nieuwe projecten. De voorwaarden en acties om een *social license to operate* te krijgen zijn niet op orde en de lessen van het gaswinningsdossier lijken dan ook onvoldoende te zijn getrokken.

Het verkrijgen van meer draagvlak en een betere bescherming van burgers zou kunnen worden gedaan door het invoeren van *social impact assessment* (SIA) in de Nederlandse Mijnbouwwet. Dit zou een verplicht

<sup>15</sup> Zie International Finance Corporation (2012). Performance Standard 5: Land Acquisition and Involuntary Resettlement. Beschikbaar via: <https://www.ifc.org/content/dam/ifc/doc/2010/2012-ifc-performance-standard-5-en.pdf>

onderdeel moeten zijn voor aanvang van elk nieuw energieproject.<sup>16</sup> Het zal de huidige problemen niet oplossen, maar het zal wel een andere manier van opereren stimuleren bij bedrijven en een andere manier van doen bij de overheid. Een SIA wordt vooral aangeraden in gevallen van een kwetsbare bevolking of wanneer er een voorgeschiedenis is in een gebied dat hierom vraagt. Voorafgaand aan het uitgeven van een vergunning zou er tijdens een SIA een participatieplan moeten komen. Alle stakeholders worden hierbij betrokken. Bewoners zouden hierin niet alleen geïnformeerd moeten worden, maar echt zeggenschap moeten krijgen (*Free, Prior and*

*Informed Consent*). Daarnaast moet er een manier gevonden worden om mee te delen in de opbrengsten. Samen met de stakeholders wordt er gekeken naar het mogelijke project en de potentiële impact en mitigatie mogelijkheden. Ook wordt er een sociaal-economische nulmeting uitgevoerd. Wanneer er wordt gekozen voor het project zou het bedrijf jaarlijks aan de stakeholders verantwoording moeten afleggen om aan te tonen dat zij verantwoord energie winnen of opwekken. Dit zou de machtsverhoudingen ten goede komen. Daarnaast committeert een bedrijf zich voor een lange tijd aan de regio en blijft zij verantwoordelijk voor schade in de toekomst.

## V

# REFLECTIE OP GEDRAGINGEN MULTINATIONALS EN OVERHEDEN

Ondanks verschillen in context, ernst en omvang zien we belangrijke overeenkomsten tussen de twee casussen. Ze duiden dat de gedragingen van bedrijven en overheden structureel van aard zijn en een mondiaal probleem vormen. De casussen zijn informatief voor het identificeren van verschillende patronen en overeenkomsten in hoe bedrijven en overheden omgaan met de gevolgen van olie- en gaswinning voor bewoners en hun leefomgeving.

Allereerst zien we dat er opzettelijk geen transparantie is over samenwerkingsovereenkomsten tussen de staat en de multinationals en de afgesloten exportcontracten. Dit is ook één van de redenen dat het organiseren van tegenmacht ingewikkeld is. In de contracten ligt de focus op winstmaximalisatie door zo snel en zo veel mogelijk

beschikbare grondstoffen te winnen.

De investeringen in het gebied en andere kosten worden vaak zo laag mogelijk gehouden. Wanneer er maatschappelijke onrust optreedt, wordt er in eerste instantie zo veel mogelijk het zwijgen opgelegd aan tegengeluiden, mits dit niet langer houdbaar is volgt ontkenning en het actief afzwakken van de problematiek. Soms wordt er ook geprobeerd het narratief rondom de problemen zo te wijzigen dat er verwarring ontstaat. Er worden afleidingsmanoeuvres ingezet zoals het inzetten van onderzoek om negatieve gevolgen te onderzoeken. In de tussentijd wordt er doorgeproduceerd met het verlies van *social license to operate* of zelfs zonder waarbij de randen van de wet- en regelgeving worden opgezocht of de overheid dusdanig wordt beïnvloed dat deze ten gunste van het bedrijf wordt aangepast.

<sup>16</sup> Zie ook het artikel van Zalik & Osuoka (2020).

Wanneer er wel volledige erkenning is van de schade wordt een technische benadering gehanteerd voor het bepalen van schade en volgt er minimale financiële compensatie met weinig oog voor rechtvaardigheid of zicht op een structurele oplossing. Schadecompensatie is vaak bureaucratisch en de bewijslast ligt bij de bewoners waardoor de machtsverhoudingen meer op scherp komen te staan: wantrouwen voert de boventoon. De aanpak en de constante wijzigingen hierin hebben vaak als gevolg dat gemeenschappen tegen elkaar worden uitgespeeld. Hierin speelt precedentwerking een grote rol, zoals ook duidelijk werd in beide casussen: “De juridische afdelingen van de oliemaatschappijen lijken bang te zijn voor de precedentwerking elders ter wereld van al te royale vergoeding voor gedupeerden” (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2023, p.63).

## Focus op winstmaximalisatie, problematiek wordt ontkend en afgezwakt

Uiteindelijk is de inadequate reactie vanuit bedrijven en overheden datgene dat maakt dat de sociale en/of ecologische ramp die zich voltrekt erger wordt en de gekozen aanpak vervolgens de bron van het probleem wordt. Zowel industrie als de overheid - die of medeverantwoordelijk is, of niet de juiste tegenmacht kan bieden - schaden de relaties met elkaar en met omwonenden.

Al met al worden schadeherstel, veiligheid en de maatschappelijke gevolgen door de oliebedrijven, en Shell specifiek, vooral gezien in termen van geofysische, technische en bedrijfs- juridische processen met een

financiële focus. In de Niger Delta wordt dat in het vaststellen van de gradaties van vervuiling duidelijk, waarbij precies moet worden aangetoond dat de schade herleidbaar is tot een specifieke lekkage: een haast onmogelijke opgave in een context waar meerdere olie lekkages zich in hetzelfde gebied in de loop van jaren afspelen (Watts & Zalik, 2020; Zalik & Osuoka, 2020). De manier waarop de mate van vervuiling en de oorzaak van lekkages wordt bepaald, is daarnaast niet transparant en deze metingen lopen uiteen en zijn niet altijd betrouwbaar, zelfs in zulke mate dat de teams die de metingen uitvoeren worden gelinkt aan corruptie en de verweven belangen van de overheid en oliesector (*ibid.*). In Groningen is hetzelfde aan de hand. Decennialang hebben bewoners de causaliteit tussen schade en onveiligheid en de gaswinning moeten bevechten.

De rol van kennis in de reactie op de problematiek is controversieel. In Groningen werd dit door de parlementaire enquêtecommissie zelfs ‘laakbaar’ genoemd (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2023). Beide casussen laten zien dat overheden niet genoeg kennis van zaken hebben en leunen op de industrie, dat kennis strategisch wordt ingezet om keuzes te maken ten behoeve van de winning en dat er geen transparantie is over de beschikbare kennis, noch is deze altijd onafhankelijk. Ook tonen beide casussen dat de kennis van burgers niet wordt ingezet, maar juist wordt weggedrukt. Dit zie je bijvoorbeeld in rechtszaken en in andere procedures. Hier wordt technische kennis als valide geacht, niet de ervaring en kennis van de bewoner zelf. In de Niger Delta gaat het om bewijslast over vervuilde en beschadigde grond. Nauwe kaders van toxicologische rapportages en geologische metingen zijn leidend, niet de inzichten en kennis die bewoners hebben van de veranderde omgeving (Sandlos & Keeling, 2016; Sawyer, 2022). In Groningen moeten bewoners opboksen tegen vele ingenieurs, modellen, contouren en een trillingstool (Derksen & Gebben, 2022). Ook wordt sociaal-maatschappelijk onderzoek te weinig meegenomen in beleidsvorming.

Moreira *et al.* (2022) wijzen erop dat binnen bedrijven en haar werknemers vaak denkfouten aanwezig zijn en voortbestaan over de gedragingen van de lokale bevol-



king. Dit varieert van subjectiviteit, onvoorspelbaarheid, irrationeel, hebzuchtig tot rigide. Deze denkfouten zorgen ervoor dat actoren tegenover elkaar komen te staan en het verkrijgen van een *social licence to operate* uiteindelijk op het spel staat. Dit wordt ook bevestigd door Metzke (2023) die concludeert dat Shell de maatschappelijke onrust die haar activiteiten met zich meebrengt, ziet als een risico voor haar bedrijfsvoering. Deze houding is uiteindelijk funest voor zowel de overheden die samenwerken met de olie- en gaswinningsindustrie maar ook voor de bedrijven zelf. Niet reageren op de negatieve gevolgen van bedrijfsactiviteiten leidt tot reputatieschade voor beide en uiteindelijk tot meer kosten.

Om herhaling van de huidige problematiek te voorkomen is er bij bedrijven en overheden een verandering in de denkwijze nodig. Één waarin het publieke belang en de belangen van bewoners ook meegewogen worden in

## Om herhaling van de problematiek te voorkomen is een verandering in denkwijze nodig

winningsactiviteiten. Dit zou betekenen dat de logica van winstmaximalisatie vervangen moet worden door een moreel en ethisch bedrijfsmodel waarin ook overheden een ander kader scheppen voor de industrie en waarin de verhoudingen met burgers worden herzien.

### Nawoord Niger Delta en Groningen

Zowel de Niger Delta als Groningen hebben zich moeten offeren als wingewest, waarvan de gevolgen nog decennialang en generatieslang zichtbaar zullen zijn. Het opzetten van activiteiten in de ondergrond zijn onlosmakelijk verbonden met de bovengrond en de gevolgen voor bewoners kunnen niet in geld uitgedrukt noch gecompenseerd worden. Door de negatieve gevolgen en reputatieschade trekken zowel in de Niger Delta als in Groningen de Shell en de NAM zich respectievelijk terug met een controversiële nalatenschap in de regio's.<sup>17</sup> In de Niger Delta worden winningslocaties verkocht aan

Nigeriaanse bedrijven die vaak minder capaciteit hebben om iets aan de vervuiling te doen. Door het ontbreken van een samenhangend exit-plan voor terugtrekkende multinationals, leidt het er volgens milieuorganisaties toe dat deze bedrijven kunnen vluchten voor hun historische en toekomstige verantwoordelijkheden. Chima Williams, directeur van Environmental Rights Action/Friends of the Earth, benadrukt dat niet alleen oliemaatschappijen zoals Shell, maar ook de Nigeriaanse overheid moeten zorgen dat desinvesteringen gepaard gaan met het opzetten van een breed gedragen proces

<sup>17</sup> In 2021 besloot Shell om alle projecten aan land in de Niger Delta te verkopen (Shell, 2022). Sinds 2010 is het al begonnen met de verkoop van zijn *onshore-assets*, om zich steeds meer te concentreren op zijn *offshore-activiteiten*. Olie-diefstal, sabotage en onrust in de Niger Delta werden als belangrijkste reden genoemd, maar ook het streven van de Nigeriaanse regering naar meer lokaal eigendom van de oliewinningsindustrie. Maar bewonersorganisaties vrezen dat Shell zich zo wil onttrekken aan zijn verantwoordelijkheden en ook toekomstige claims om (toekomstige) schade te herstellen. In het privaatrecht valt dit risico onder de erfenaansprakelijkheid die kan worden onderhandeld als onderdeel van een overnameproces. In de praktijk is het echter ingewikkelder. Inmiddels is Shell verwikkeld geraakt in een aantal juridische conflicten met o.a. de nieuwe eigenaars van deze projecten en de aansprakelijkheid voor historische en doorgaande vervuiling.

en herstelfonds waar ook nieuwe investeerders en vertegenwoordigers van lokale gemeenschappen aan deelnemen, en zich toeleggen op de noden en kansen voor de regio (ERA/FotE, 2022 en persoonlijk interview met Chima Williams in Port Harcourt, mei 2023). In Groningen wordt de NAM verkocht door Shell en Exxonmobil en worden verantwoordelijkheden overgedragen. Het privaat en het publieke bestel zijn beide niet in staat gebleken de problemen op te lossen. Bewoners blijven achter met de ongewenste erfenis van de fossiele industrie. Het is niet voor niets dat ook in Groningen aandacht wordt gevraagd voor een gedegen exit-plan. De voormalig toezichthouder Jan de Jong roept de NAM op een exit-plan te maken waarin minimalisatie van toekomstige problematiek centraal staat en langdurige monitoring van het Groningenveld wordt gewaarborgd om lessen te trekken voor toekomstige gaswinning.<sup>18</sup>

Hierin zou er ook een verplichting kunnen komen om eeuwigheidslasten (*eternity costs*) vast te leggen in een fonds. Dit hint op een denkwijze waarin industrie en bedrijfsleven zorg dragen voor de huidige en toekomstige gevolgen van mijnbouw. In Duitsland wordt deze denkwijze omarmt bij het sluiten van de kolenmijn - ook al is dit voornamelijk financieel - door het opzetten van een fonds om toekomstige generaties (100+ jaren) te compenseren en geofysisch, ecologisch en maatschappelijk herstel te bevorderen (Oet *et al.*, 2019). Op het moment valt het nog te bezien of de juiste lessen getrokken zijn en of er niet overhaast vrij spel wordt gegeven aan nieuwe en oude spelers ten behoeve van de energietransitie.

<sup>18</sup> Zie: Luyendijk, W. (5 juni 2023). Oud-toezichthouder Groningen dringt aan op exitplan: ook buiten het gasveld worden nu bevingen gemeten. NRC. Beschikbaar via: <https://www.nrc.nl/nieuws/2023/06/05/oud-toezichthouder-groningen-dringt-aan-op-exitplan-ook-buiten-het-gasveld-worden-nu-bevingen-gemeten-a4166435>

## LITERATUURLIJST

- Acosta, A. (2013). Extractivism and neoextractivism: two sides of the same curse. In: Lang, M. & Mokrani, D. *Beyond Development Alternative Visions from Latin America* (p. 61- 86). Transnational Institute/Rosa Luxemburg Foundation.
- Algemene Rekenkamer (2011). Rapport bij het Jaarverslag 2010: fonds economische structuurversterking. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Amnesty International (2023). Tainted Sale? Why Shell's Divestment from the Niger Delta Must Not Harm Human Rights.
- Amnesty International, Environmental Rights Action/Friends of the Earth Nigeria, Friends of the Earth Europe en Milieudefensie (2020). No Clean-up, No Justice. An Evaluation of the Implementation of UNEP's Environmental Assessment of Ogoniland, Nine Years On.
- Arboleda, M. (2020). *Planetary Mine. Territories of Extraction under Late Capitalism*. London/New York: Verso.
- Arrighi, G. (2010). *The Long Twentieth century: Money, Power and the Origins of our Times*. London/New York: Verso.
- Bakema, M. M., Parra, C., & McCann, P. (2018). Analyzing the Social Lead-Up to a Human-Induced Disaster: The Gas Extraction-Earthquake Nexus in Groningen, The Netherlands. *Sustainability*, 10(10), [3621]. DOI: <https://doi.org/10.3390/su10103621>
- Bhambra, G.K. (2021). Colonial global economy: towards a theoretical reorientation of political economy. *Review of International Political Economy*, 28(2): 307-322. DOI: 10.1080/09692290.2020.1830831
- Busscher, N., Postmes, T., Hupkes, S., & Adams, W. (2021). *Eindrapportage 'Perspectief van bewoners in de versterking'*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen, Kennisplatform Leefbaar en Kansrijk Groningen.
- Commissie Bodemdaling. (2020). Status rapport 2020 en Prognose tot het jaar 2080. Bodemdaling door aardgaswinning in Groningen, Friesland en het noorden van Drenthe. Beschikbaar via: <https://commissiebodemdaling.nl/files/Status%20rapport%202020%20bodemdaling%20Noord-Nederland-final.pdf>
- Courseon, E.E. (2016). Spaces of Insurgency: Petro-Violence and the Geography of Conflict in Nigeria's Niger Delta. Ongepubliceerd promotieonderzoek: UC Berkeley.
- Cuppen, E., Ejderyan, O., Pesch, U., Spruit, S., Van de Grift, E., Correljé, A., & Taebi, B. (2020). When controversies cascade: Analysing the dynamics of public engagement and conflict in the Netherlands and Switzerland through "controversy spillover". *Energy Research & Social Science*, 68, 101593.
- Derksen, W., & Gebben, M. (2022). *Groningen en de bevingen. Hoe kennis beleid nauwelijks beter maakt*. Den Haag: Boom Bestuurskunde.
- Dückers, M., Kanis, B., Van der Molen, J., Gerbecks, J., Boendermaker M., Berends, S., & Stroebe, K. (2023). De psychosociale impact van de gaswinningsproblematiek op bewoners in 2021 en 2022: Eindrapport Gronings Perspectief fase 3. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- ERA/FotE (2022). Policy Brief on International Oil Companies Divestment in the Niger Delta & Local Communities' Concern.
- Faturoti, B., Agbaitoro, G. & Onya, O. (2019). Environmental Protection in the Nigerian Oil and Gas Industry and Jonah Gbemre v. Shell PDC Nigeria Limited: Let the Plunder Continue? *African journal of international and comparative law* 27(2): 225-245.

## Essays

- Fentiman, A. & Zabbey, N. (2015). Environmental degradation and cultural erosion in Ogoniland: A case study of the oil spills in Bodo. *The Extractive Industries and Society*, Volume 2 (4), 615-624.
- Gudynas, E. (2009). "Diez Tesis Urgentes Sobre el Nuevo Extractivismo: Contextos Y Demandas Bajo El Progresismo Sudamericano Actual." In: *Extractivismo, Política Y Sociedad*,
- Schuldt, J., Acosta, A., Barandiarán, A., Bebbington, A., Folchi, M. (Eds.) 187- 225. Quito: Centro Andino de Acción Popular –CAAP- Centro Latinoamericano de Ecología Social – CLAES.
- Howarth, S., & Jonker, J. (2007). *Powering the Hydrocarbon Revolution, 1939-1973. A History of Royal Dutch Shell*, vol 2. London: Oxford.
- Kessel, van, A. Brouwer, J.W., Harmsma, J., Savenije, L. & Steenbergen, L. (2023). Discoursanalyse aardgaswinning Groningen. Nijmegen: Radboud Universiteit, Centrum voor Parlementaire Geschiedenis.
- Karl, T.L. (1997). *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*. Oakland: California University Press.
- Kowszyk, Y. (2022). Contemporary discourses around corporate social responsibility and their influence on business and society relations. Doctoral thesis. University of Groningen, University of Barcelona. Beschikbaar via: [https://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/193999/1/YK\\_PhD\\_THESIS.pdf](https://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/193999/1/YK_PhD_THESIS.pdf)
- Leeuwarder Courant (1972). Groningen geen wingewest. Beschikbaar via: <https://www.delpher.nl/nl/kranten/view?-query=volkscongres+korenbeurs+wingewest&coll=ddd&i-identificer=ddd:010618976:mpeg21:a0418&resultsidentificer=ddd:010618976:mpeg21:a0418&rowid=6>
- Metze, M. (2023). *Hoog spel - De politieke biografie van Shell*. Amsterdam: Uitgeverij Balans.
- Milikowski, F. (2022). *Een klein land met verre uithoeken. Ongelijke kansen in veranderend Nederland*. Amsterdam: Atlas contact.
- Moreira, S., Vanclay, F., & Esteves, A.M. (2022). Fallacies about communities that lead to failed community relations. *Impact Assessment and Project Appraisal* 40(2), 156-167.
- Mulder, P., Dalla Longa, F., & Straver, K. (2021). De feiten over energiearmoede in Nederland. Inzicht op nationaal en lokaal niveau. Amsterdam: TNO.
- NCG. (2023). 31 mei 2023 Maandrapportage. Beschikbaar via: <https://www.nationaalcoordinatorgroningen.nl/actueel/nieuws/2023/07/03/maandrapportage-31-mei-2023>
- NOS Nieuws (28 september 2022). Groningen: tot nu toe 880 panden gesloopt door gaswinning. <https://nos.nl/artikel/2446109-groningen-tot-nu-toe-880-panden-gesloopt-door-gaswinning>
- Obi, C.I. (2010). Oil Extraction, Dispossession, Resistance, and Conflict in Nigeria's Oil-Rich Niger Delta. *Canadian Journal of Development Studies*, 30:1-2, 219-236, DOI: 10.1080/02255189.2010.9669289
- Oet, P., Brauers, H., & Herpich, P. (2019). Lessons from Germany's hard coal mining phase-out: policies and transition from 1950 to 2018. *Climate policy*, 20, No. 8, 963-979.
- Okonta, I. & Douglas, O. (2001). Where vultures feast: *Shell, Human Rights, and Oil in the Niger Delta*. San Francisco: Sierra Club Books.
- Osuoka, I. & Zalik, A. (2010). The Dilemmas of Global Resistance against Extractive Capital: The Oilwatch Network in Africa. *Canadian Journal of Development Studies*, 30:1-2, 237-257. DOI: 10.1080/02255189.2010.9669290
- Otaha, J. O. (2012). Dutch Disease and Nigeria Oil Economy. *African Research Review*, 6(1), Serial No. 24.
- Postmes, T., Lekander, B., Stroebe, K.E., Greven, F., & Broer, J. (2017). *Aardbeving en Gezondheid 2016*. Groningen: GGD Groningen.

- Rodney, W. (1972). *How Europe Underdeveloped Africa*. London/New York: Verso Books.
- Sawyer, S. (2022). *The Small Matter of Suing Chevron*. Durham and London: Duke University Press.
- Sandlos, J. & Keeling, A. (2016). Toxic Legacies, Slow Violence, and Environmental Injustice at Giant Mine, Northwest Territories, *The Northern Review*, 42.
- Shell Nigeria (2021). Nigeria Briefing Notes for 2021 Business Activities. Beschikbaar via [https://www.shell.com.ng/media/nigeria-reports-and-publications-briefing-notes/\\_jcr\\_content/par/toptasks.stream/1653314607835/69fc020fd40d0764f3d455c7cf3e3b89855f9512/shell-nigeria-briefing-notes-2021-updated.pdf](https://www.shell.com.ng/media/nigeria-reports-and-publications-briefing-notes/_jcr_content/par/toptasks.stream/1653314607835/69fc020fd40d0764f3d455c7cf3e3b89855f9512/shell-nigeria-briefing-notes-2021-updated.pdf)
- Shell (2022). Annual Report and Accounts 2022. Beschikbaar via <https://reports.shell.com/annual-report/2022/>
- Shell Nigeria (2022). Nigeria Briefing Notes for 2022 Business Activities. Beschikbaar via [https://www.shell.com.ng/media/nigeria-reports-and-publications-briefing-notes/\\_jcr\\_content/par/toptasks.stream/1681918042830/ef341b12093c600c71129c24ea276795715f1629/shell-nigeria-briefing-notes-2022.pdf](https://www.shell.com.ng/media/nigeria-reports-and-publications-briefing-notes/_jcr_content/par/toptasks.stream/1681918042830/ef341b12093c600c71129c24ea276795715f1629/shell-nigeria-briefing-notes-2022.pdf)
- SodM (2022). Voortgang van de versterkingsopgave en de afbouw van de gaswinning ('21-'22). Beschikbaar via: <https://www.sodm.nl/documenten/rapporten/2022/06/23/voortgang-van-de-versterkingsopgave-en-de-afbouw-van-de-gaswinning--21-22>
- Stakeholder Democracy Network (2021). Divesting from the Delta. Implications for the Niger Delta as international oil companies exit onshore production (Port Harcourt & London) <https://www.stakeholderdemocracy.org/wp-content/uploads/2021/11/Full-report-Delta-Divestments.pdf>
- Stroebe, K., Kanis, B., Boendermaker, M., De Jong, M., & Dücker, M. (2022). De psychosociale impact van schade en versterking: stand van zaken 2021. Groningen: Gronings Perspectief, Heymans Instituut, Rijksuniversiteit Groningen.
- Swampa, M. & Viale, E. (2014). *Maldesarrollo. La Argentina del extractivismo y el despojo*. Buenos Aires: Katz editores.
- The Economist (1977). The Dutch Disease. pp. 82–83.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2023). *Groningers boven gas. Rapport parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen*, Den Haag: Tweede Kamer.
- Ukpabi, O. (27 november 2022). Opinie: Mensen gaan boven economische belangen. NRC. Beschikbaar via: <https://www.nrc.nl/nieuws/2022/11/27/mensen-gaan-boven-economische-belangen-a4149588>
- UN (2011). Guiding Principles on Business and Human Rights. Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework. Beschikbaar via [https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr\\_en.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_en.pdf)
- Van der Voort, N., & Vanclay, F. (2015). Social impacts of earthquakes caused by gas extraction in the Province of Groningen, The Netherlands. *Environmental Impact Assessment Review*, 50, 1-15. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2014.08.008>
- Wallerstein, I. (1984). *The Politics of the World-Economy: the States, the Movements and the Civilizations*. Lahore: Ferozsons.
- Watts M. & Zalik, A. (2020). Consistently unreliable: oil spill data and transparency discourse. *Extractive Industries and Society*, 7(3): 790-795.
- Yusuf, H. (2018). Colonialism and Dilemmas of Transitional Justice in Nigeria. *International Journal of Transitional Justice*, 12(2): 257. DOI: <https://doi.org/10.1093/ijtj/ijy006>
- Zalik, A. & Osuoka I. (2020). Beyond transparency: A consideration of extraction's full costs. *Extractive Industries and Society*, 7: 781-785.