

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



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

Inhoudsopgave

Voorwoord	6
Inleiding	10
Overzicht instanties en afkortingen	16
Overzicht tabellen en figuren	17
Samenvatting	18
Reflectie	26

1	Bestuur, beleid en communicatie	38
	1.1 De ontwikkelingen in de afhandeling van fysieke schade	43
	1.2 De ontwikkelingen in de versterkingsoperatie	49
	1.3 Een sluipende crisis	56
	1.4 De kloof tussen systeemwereld en leefwereld	58
	1.5 Verbeteringen in de uitvoering	60
	1.6 Samenvatting en duiding	67

3	Gezondheid en welzijn	100
	3.1 Gezondheid en het gevoerde beleid	104
	3.2 Omgang met de problematiek en risico's voor kwetsbare groepen	112
	3.3 Hulp en bijstand	114
	3.4 Verbeteringen in beleid en uitvoering	116
	3.5 Samenvatting en duiding	117

2	Economie, woningmarkt en investeringsbehoefte	70
	2.1 Economie	74
	2.2 De waardedalingsregeling	80
	2.3 Investerings in de periferie van Nederland	83
	2.4 De gevolgen van de gaswinning voor agrariërs en het mkb	89
	2.5 Samenvatting en duiding	97

4	Beleving van schade en versterking, veiligheid en relatieherstel	120
	4.1 Veiligheidservaring, schade en versterking van woningen	125
	4.2 Ervaringen kinderen en jongeren	130
	4.3 Hulp en ondersteuning in de praktijk	133
	4.4 Een betrouwbare overheid	138
	4.5 Samenvatting en duiding	143

5	Imago, cultureel erfgoed en het Groninger landschap	146
5.1	Imago en trots	152
5.2	Gaswinning en vorming van identiteit en cultuur	153
5.3	Overzicht van het erfgoed in de provincie Groningen	155
5.4	Erfgoed en beleidsreacties	159
5.5	Zorgen over gebiedsidentiteit, ruimtelijke kwaliteit en de versterkingsoperatie	165
5.6	Samenvatting en duiding	169

6	Leefbaarheid en leefomgeving	172
6.1	Leefbaarheid in de regio en de impact van de gaswinningsproblematiek	176
6.2	Een brede blik op leefbaarheid en welvaart	182
6.3	De tegenstelling tussen stad en platteland, regio en de randstad	188
6.4	Versterken, verduurzamen en de rol van de overheid	190
6.5	Samenvatting en duiding	194

Literatuurlijst	196
------------------------	------------

Overzicht nieuwe onderzoeken en publicaties	205
--	------------

Impact in beeld	216
------------------------	------------

Inleiding essays	267
-------------------------	------------

Essays

1. Naar verruimde aansprakelijkheid en aanvullend beleid <i>Prof. mr. dr. Herman Bröring</i>	272
2. Verscheurd vertrouwen: een analyse van principes van vertrouwenwekkend schadebeleid in de Groningse schadeafhandeling <i>Dr. Georgina Kuipers</i>	290
3. Acute rampen en sluimerende crises: overeenkomsten en verschillen in impact en aanpak <i>Prof. dr. Michel Dückers</i>	326
4. Met brede welvaart op weg naar trots en zelfvertrouwen <i>Prof. dr. Sierdjan Koster en dr. Aleid Brouwer</i>	346
5. Gebiedsgerichte aanpak en inwonerbetrokkenheid in de versterkingsopgave: een wondermelange voor herstel van persoonlijk welzijn, lokale leefbaarheid en vertrouwen in de overheid? <i>Dr. Hanneke Pot en dr. ir. Hiska Ubels</i>	362
6. Als dit in Amsterdam was gebeurd... Aardbevingen als onderdeel van de Groningse identiteit <i>Dr. Elisabeth Moolenaar</i>	380
7. Een dalende bodem en verstikkende controverses: herpolitiseren van Groninger bodemdaling en watermanagement <i>Hannah Porada (MSc)</i>	404
8. De ontwrichtende logica van de olie- en gasindustrie: inzichten uit de Niger Delta en Groningen <i>Dr. Nienke Busscher en Obiozo Ukpabi (MA)</i>	424

Colofon	446
----------------	------------

Voorwoord

Wat is de stand van kennis over de maatschappelijke impact van de gaswinning in Groningen? Om die vraag te beantwoorden maakt het Kennisplatform Leefbaar en Kansrijk Groningen periodiek een overzicht van de recente literatuur.

We inventariseren wat bekend is, of er kennislacunes zijn en of vervolgonderzoek nodig is.

Het afgelopen jaar waren er tal van bijzondere ontwikkelingen. De parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen gaf een zeer volledig overzicht van de geschiedenis en de problematiek. Daaruit, en uit de kabinetsreactie *Nij Begun*, spreekt erkenning van de problematiek: de regering neemt verantwoordelijkheid en verplicht zichzelf het op te lossen.

Desalniettemin blijft een kennisoverzicht nodig. Het rapport *Groningers boven gas* van de parlementaire enquêtecommissie richt zich primair op de geschiedenis van de besluitvorming en wij op de huidige stand van kennis, in brede zin. Ook zijn er voortdurend nieuwe ontwikkelingen, waaronder óók *Groningers boven gas* en de kabinetsreactie zelf: wij reflecteren erop in het licht van de inzichten in dit kennisoverzicht. Tenslotte blijft het nodig om periodiek de balans op te maken vanuit onderzoek en wetenschappelijk perspectief en niet vanuit het perspectief van instanties en ministeries. De parlementaire enquête onderstreept het belang van onze rol voor alle betrokkenen, van Den Haag tot aan de keukentafel.

Dit kennisoverzicht presenteert de aanwezige kennis op een toegankelijke manier en verbindt kennis uit verschillende disciplines met elkaar. Ons doel is om een compleet, geïntegreerd en afgewogen beeld te geven van de stand van de kennis en deze te voorzien van duiding. Daarbij bespreken we 'de problematiek' in de regio: de ontwikkelingen rond schade, versterking en toekomstperspectief. Wat veranderde er de laatste jaren in de praktijk voor bewoners, de leefomgeving en de regio? We kijken ook naar alle actoren die zich hiermee bezig houden: een waaier aan landelijke en regionale overheden, instanties, bedrijven en organisaties die soms met een grove en weinig empathische pennenstreek 'het systeem' wordt genoemd. Tenslotte kijken we nog breder naar de 'Groningse toestanden' als een uitwas van hoe we dingen in Nederland hebben georganiseerd en met elkaar hebben afgesproken. Is de situatie in Groningen uniek of is ze een herkenbaar gevolg van de winning van schaarse grondstoffen, van een fixatie op winst en onkosten, van een technocratische omgang met risico's en van een meer structurele veronachtzaming van omwonenden en van het publiek belang? We kijken daarbij soms ook over de grenzen: hoe wordt er in andere landen omgegaan met de maatschappelijke gevolgen van mijnbouw en wat kunnen we hiervan leren?

In *Impact in beeld* tonen we de gevolgen van de gaswinning op de leefomgeving en het dagelijks leven van bewoners. De persoonlijke verhalen en foto's van bewoners en hun leefomgeving schetsen een beeld van de situatie in Groningen. Het laat zien wat het doet met mensen wanneer hun vertrouwde leefomgeving verandert en ze ongewild tijd en energie moeten investeren in een proces waar ze niet om hebben gevraagd.

Nieuw aan dit kennisoverzicht is dat we verschillende onderzoekers hebben uitgenodigd om mee te denken over prangende vragen, oplossingen en denkrichtingen voor de toekomst. In acht essays geven zij hun visie op uiteenlopende thema's. Bijvoorbeeld, hoe kunnen we van een nogal slopende schadeafhandeling doorstromen naar een versimpelde versie? Hoe zou de brede welvaart in Groningen kunnen worden hersteld? En wat kunnen we doen om de ervaren veiligheid te verhogen en gedupeerden, die mentaal of fysiek vastlopen, te helpen?

We willen graag de volgende mensen bedanken voor hun bijdrage: de essayisten voor het belangeloos delen van inzichten, Lidewij van der Ploeg voor het meelesen en meeschrijven, Folkert Smit Duyzentkunst voor de vertaling van een essay en Aniëla Sirks, Mark van Duijn, Yvonne Morselt en Francien van Soest voor hun waardevolle inzichten en feedback. Ook willen wij de vele mensen bedanken die hebben meegewerkt aan *Impact in beeld* en fotografe Marieke Kijk in de Vegte voor het maken van de prachtige beelden.

Het Kennisplatform Leefbaar en Kansrijk Groningen

Inleiding

Het Kennisplatform Leefbaar en Kansrijk Groningen geeft periodiek een overzicht van de stand van (wetenschappelijke) kennis over de maatschappelijke impact van de gaswinning uit het Groningenveld. Hierbij richten we ons op verschillende thema's: van participatie van bewoners in de versterking van hun huis, de economie en de leefbaarheid van dorpen tot de bestuurlijke aspecten van het dossier. Deze kennis komt samen in ons openbaar beschikbare kennisoverzicht *Inzicht in impact*¹, waarvan er inmiddels drie zijn verschenen (Sluiter *et al.*, 2018; Busscher *et al.*, 2020; Hupkes *et al.*, 2021). In dit vierde kennisoverzicht bouwen we voort op deze kennis en breiden we het uit.

De maatschappelijke gevolgen van de gaswinning en bodembeweging zijn omvangrijk en complex. Kennis hierover is verspreid over veel verschillende onderzoeken, kennisinstellingen en instanties. De ontwikkelingen in het dossier gaan snel en de gevolgen van de gaswinning reiken ook buiten de provinciegrenzen. Dit maakt het creëren van een kennisoverzicht onverminderd nuttig en noodzakelijk. In lijn met voorgaande edities, geeft dit boek een overzicht van de aanwezige wetenschappelijke inzichten en van de praktijkkennis die wij opdoen door ons nauwe contact met vele actoren. We brengen dit op een toegankelijke manier bij elkaar en verbinden kennis uit verschillende disciplines. Hierdoor zijn wij in staat om kennislacunes te identificeren.

¹ Beschikbaar via <https://www.kennisplatformleefbaar.nl/>

De gevolgen van de gaswinning raken mensen al jaren, zowel binnen de regio als landelijk en zelfs internationaal. De problematiek is voelbaar op verschillende niveaus, van individu tot aan de Rijksoverheid en het treft allerlei bevolkingsgroepen. Daarom is het kennisoverzicht geschreven voor een breed publiek; van bewoners tot beleidsmakers en wetenschappers. Bovendien is het niet alleen relevant voor allen die interesse hebben in het onderwerp, het is ook relevant om bredere lessen te trekken over hoe we dingen in Nederland hebben georganiseerd.

Het kennisoverzicht bestaat dit keer uit drie onderdelen die we verder toelichten.

1 Literatuurstudie

In lijn met de voorgaande edities van het kennisoverzicht hebben we wederom gekozen voor een indeling op basis van zes thema's, ook wel impact- en onderzoeksgebieden. Deze thema's komen voort uit de internationale social impact assessment richtlijnen en literatuur (Vanclay, 2002). We hebben enkele hoofdthema's iets breder ingestoken, om bijvoorbeeld meer aandacht te kunnen besteden aan investeringsplannen voor de regio en het belang van de ruimtelijke kwaliteit en het landschap. De zes thema's bespreken we in een volgorde die wij logisch vinden voor het verhaal dat we vertellen, met de kanttekening dat alle zes belangrijk zijn.

- 1) Bestuur, beleid en communicatie
- 2) Economie, woningmarkt en investeringsbehoefte
- 3) Gezondheid en welzijn
- 4) Beleving van schade en versterking, veiligheid en relatieherstel
- 5) Imago, cultureel erfgoed en het Groninger landschap
- 6) Leefbaarheid en leefomgeving

Voor de literatuurstudie van dit kennisoverzicht bouwen we voort op de kennis in de vorige drie kennisoverzichten. Daarnaast hebben we diverse (wetenschappelijke) publicaties vanaf augustus 2020 tot halverwege 2023 geraadpleegd. Hiervoor is gebruikgemaakt van diverse zoekmachines (bijvoorbeeld Google Scholar en SmartCat). Alle publicaties werden getoetst op relevantie, gelezen en de belangrijkste bevindingen werden samengevat en met elkaar vergeleken. Aanvullend hierop is er gebruikgemaakt van een verscheidenheid aan (onderzoeks)rapporten, jaarverslagen, websites, (regionale) nieuwsartikelen en beleidsdocumenten die openbaar beschikbaar zijn. Ook hebben wij onze bevindingen op sommige punten getoetst en laten aanvullen door experts en onderzoekers.

De besproken literatuur is dan ook divers. Het overzicht omvat nieuwe wetenschappelijke publicaties uit internationale tijdschriften, wetenschappelijke rapporten en verslagen en rapporten van betrokken instanties. In totaal zijn ongeveer 70 nieuwe bronnen gebruikt voor de literatuurstudie van het kennisoverzicht.

2 Impact in beeld

Dit onderdeel van het kennisoverzicht brengt de Groningse identiteit in beeld. De foto's zijn gemaakt in verschillende dorpen waar zich schade voordoet en de versterkingsoperatie langzaam vordert. De beelden tonen het belang van erfgoed in het aanzicht van de dorpen. Ook werden er meerdere bewoners geportretteerd en geïnterviewd. Deze interviews bieden verdiepende inzichten in hoe de gaswinningsproblematiek mensen in hun dagelijks bestaan aantast, maar ook hoe mensen het hoofd bieden aan de naderende versterking of de nasleep van sloop-nieuwbouw. Ook komen de kansen van de versterkingsoperatie naar voren in een interview met een aannemer over de versterking van een basisschool en de toelichting over het Scholenprogramma.

3 Essays

Nieuw in dit kennisoverzicht is dat we verschillende onderzoekers hebben uitgenodigd om te reflecteren op wat zij zien als prangende vragen en oplossingen binnen het dossier. In de acht essays komt het volgende aan de orde:

- De stand van zaken rondom aansprakelijkheid voor de mijnbouwschade en een verkenning van nieuwe mogelijkheden voor het schadebeleid;
- Wat er nodig is voor vertrouwenwekkend schadebeleid voor de afhandeling van materiële schade in Groningen;
- De inzichten in en overeenkomsten van verschillende soorten rampenbeleid in Nederland;
- Het omarmen van brede welvaart voor een positiever toekomstbeeld van Groningen;
- Hoe de ervaringen rondom de gaswinning verweven zijn met de Groningse identiteit;
- Wat we kunnen leren van Experiment Krewerd met betrekking tot inwonerbetrokkenheid in de versterkingsopgave;
- De politieke aandacht voor bodemdaling en watermanagement in relatie tot de gaswinning; en
- De inzichten vanuit een internationale context: de omgang van multinationals en nationale overheden met de lokale bevolking van winningslocaties en hun strijd om erkenning en herstel.

Met deze essays wil het Kennisplatform bijdragen aan het agenderen van onderwerpen die in het dossier (nog) niet voldoende aandacht krijgen.

Leeswijzer

Inzicht in impact is als volgt ingedeeld. We beginnen het eerste deel met een beknopte **samenvatting** van de belangrijkste bevindingen van de literatuurstudie per hoofdstuk. Vervolgens nemen we in de **reflectie** een stapje terug. Wat zeggen de bevindingen in de hoofdstukken over het dossier en hoe moeten we deze begrijpen met de inzichten uit het parlementaire enquête rapport *Groningers boven gas* en de aangekondigde kabinetsmaatregelen in *Nij begun?* Hierna bespreken we de nieuwste inzichten in detail door middel van de **zes thematische hoofdstukken**. Deze worden afgerond met een **literatuurlijst** en een **overzicht van nieuwe onderzoeken en publicaties** sinds augustus 2020. Hierbij lichten we het type literatuur, de gehanteerde onderzoeksmethode en eventuele datacollectie toe. Het tweede deel van het boek, *Impact in beeld*, bevat foto's en interviews. In het derde deel volgt een **inleiding op de essays**, waarna de acht **essays** worden gepresenteerd.

Over ons

Het Kennisplatform Leefbaar en Kansrijk Groningen is in 2018 opgericht door verschillende partners en is ondergebracht bij de Rijksuniversiteit Groningen. Als Kennisplatform richten we ons op het in kaart brengen van de verschillende aspecten van de maatschappelijke impact van de gaswinning in Groningen. We brengen wetenschappelijke inzichten en praktijkkennis met elkaar in verbinding door continu in gesprek te blijven met alle betrokken actoren. Daarnaast brengen we kennis over het herstellen van relaties en vertrouwen in kaart en houden we ons bezig met de lessen die getrokken kunnen worden voor de aanpak van grootschalige (mijnbouw) projecten in Groningen en in de rest van Nederland. Deze kennis delen we onder andere door het organiseren van evenementen zoals kenniscafés en congressen. Ook zijn we beschikbaar voor consultatie en het geven van lezingen over de stand van kennis.

Overzicht instanties en afkortingen

ASG	Agrarisch Sectoroverleg Groningen	MKB-Nederland	Midden en Kleinbedrijf Nederland
BBB	BoerBurgerBeweging	mkb	midden en kleinbedrijf
BBP	bruto binnenlands product	NAM	Nederlandse Aardolie Maatschappij
BNP	bruto nationaal product	NGC	Nationaal Coördinator Groningen
BWI	Brede Welvaart Index	Nivel	Nederlands Instituut voor Onderzoek van de Gezondheidszorg
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	NOVI	Nationale Omgevingsvisie
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek	NPG	Nationaal Programma Groningen
CBS	Commissie Bijzondere Situaties	OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
CVW	Centrum Veilig Wonen	OKT	Omgevingskwaliteitsteam
EBG	Economic Board Groningen	PBL	Planbureau voor de Leefomgeving
EBN	Energie Beheer Nederland	PKA	Platform Kerk en Aardbeving
ERL	Erfgoed, Ruimtelijke Kwaliteit en Landschap	RCE	Rijksdienst voor het Culturele Erfgoed
EU	Europese Unie	ROB	Raad voor het Openbaar Bestuur
EZK	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat	SIA	Social Impact Assessment
GBB	Groninger Bodem Beweging	SodM	Staatstoezicht op de Mijnen
GGB	Groninger Gasberaad	SPG	Sociaal Planbureau Groningen
GVA	Geestelijke Verzorging Aardbevingsgebied Groningen	TCMG	Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen
HPAG	Huurdersplatform Aardbevingen Groningen	TwG	Tijdelijke wet Groningen
IMG	Instituut Mijnbouwschade Groningen	VA	Versterkingsadvies
KNMI	Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut	VES	Vaste eenmalige vergoeding
M	Magnitude op de schaal van Richter	VGME	Vereniging Groninger Monument Eigenaren
m.e.r.	milieueffectrapportage	VRG	Veiligheidsregio Groningen
MIRT	Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport	WAG	Stichting Waardevermindering door Aardbevingen in Groningen
		Zbo	Zelfstandig bestuursorgaan

Overzicht tabellen en figuren

Tabel	Titel	Pagina
1.1	Fysieke schadeafhandeling van het IMG over de afgelopen jaren, waarbij er in 2022 ook een onderscheid is gemaakt tussen maatwerk en de vaste vergoedingsregeling. Bron: IMG (2021; 2022; 2023).	46
1.2	Indeling van adressen volgens de bestuurlijke afspraken versterking Groningen. Bron: Ministerie van BZK (2020).	50
1.3	Adressen in de herbeoordelingsprocedure. Bron: NCG (2023a).	52
5.1	Overzicht instanties, projecten en professionals die zich bezighouden met cultureel erfgoed, de ruimtelijke kwaliteit en de Groningse identiteit i.c.m. de versterkingsoperatie.	160

Figuur	Titel	Pagina
1.1	Adressen in verschillende fasen versterkingsopgave. Bron: NCG (2023a).	53
2.1	Indeling risico- en referentiegebieden op basis van schade-intensiteit. Bron: Aarts et al. (2023a).	78
2.2	Ontwikkeling verkoopprijsindex risicogebied met hoge schade-intensiteit, geïndexeerd (2012–2022). Bron: Aarts et al. (2023).	79
2.3	Ontwikkeling aandeel te koop staande woningen risicogebied met hoge schade-intensiteit en referentiegebied, niet geïndexeerd (2012–2022). Bron: Aarts et al. (2023).	80
2.4	Vestigingsplaatsvoorkeuren van Groningse bedrijven. Bron: Alsem et al. (2021).	86
5.1	De verdeling van het aantal monumenten naar monumentenstatus in de provincie Groningen. Bron: Provincie Groningen (n.d.).	157
5.2	De verdeling van karakteristieke panden over de verschillende gemeenten in de provincie Groningen. Bron: Provincie Groningen (n.d.).	157

Samenvatting

Aan de hand van de verschenen literatuur en verscheidene rapporten (tot midden 2023), geeft het Kennisplatform Leefbaar en Kansrijk Groningen periodiek een onafhankelijk en geïntegreerd overzicht van de maatschappelijke impact van de gaswinning en aardbevingen in Groningen. Dit overzicht is de vierde in deze reeks (Sluiter *et al.*, 2018; Busscher *et al.*, 2020; Hupkes *et al.*, 2021).

Het is bekend dat de activiteiten met betrekking tot de gaswinning uiteenlopende gevolgen hebben voor individuen, gemeenschappen en de bredere leefomgeving. In dit kennisoverzicht worden de belangrijkste kennisontwikkelingen op het gebied van zes thema's samengevat: (1) Bestuur, beleid en communicatie; (2) Economie, woningmarkt en investeringsbehoeften; (3) Gezondheid en welzijn; (4) Beleving van schade en versterking, veiligheid en relatieherstel; (5) Imago, cultureel erfgoed en het Groninger landschap en (6) Leefbaarheid en leefomgeving. Hoewel deze thema's afzonderlijk beschouwd kunnen worden, zijn ze in de praktijk ook nauw met elkaar verweven. De thema's worden in dit kennisoverzicht uitgebreid behandeld.

Voorafgaand aan de samenvatting van de bevindingen op de zes thema's, willen we eerst kort de historische context schetsen. In Groningen heeft de gaswinning in toenemende mate aardbevingen veroorzaakt, wat heeft geleid tot steeds meer schade aan gebouwen. Decennia na de eerste seismische activiteiten is duidelijk geworden dat de schade aan het welzijn van bewoners en de leefbaarheid van het gebied niet alleen het gevolg zijn van deze seismische activiteiten, maar deels (en wellicht grotendeels) voortvloeien uit de wijze waarop zowel de exploitant als ook de overheid zijn omgegaan met kwesties omtrent schade, onveiligheid en de belangen van de lokale bevolking.

De aanpak van deze gelaagde problematiek is inmiddels zeer complex geworden en blijft spanningen veroorzaken tussen alle betrokken partijen, inclusief de betrokken overheidsinstanties. Gezien deze lange en droevige geschiedenis, is het niet vreemd dat het vertrouwen in de overheid in Groningen veel lager is dan elders in Nederland.

Hoewel de recente kabinetsmaatregelen - met aanzienlijke aandacht en substantiële financiële middelen die aan de regio zijn toegewezen (namelijk 20 miljard euro over een periode van 30 jaar) - de indruk wekken dat er een keerpunt is bereikt, blijft deze positieve verandering achter de voordeur van bewoners nog grotendeels onopgemerkt. Hieruit volgt de noodzaak om de essentiële vraag te blijven stellen: wat is hier werkelijk aan de hand?

Voor geruime tijd werden de kwesties omtrent gaswinning beschouwd en gepresenteerd als een regionaal probleem dat, voor de meeste Nederlanders, ver van hun dagelijkse realiteit lag. Het werd gezien als 'pech voor degenen die daar wonen'. Maar zoals we al aanstipten: de omgang met veiligheid en met omwonenden was ver onder de maat. Deze omgang en de manier waarop wij onze problemen aanpakken, is geen exclusief Groningse aangelegenheid; ze weerspiegelen eerder brede nationale patronen, die in veel opzichten nog steeds voortduren. We willen daarom benadrukken dat dit kennisoverzicht ook relevant is voor inwoners buiten Groningen, aangezien de problematiek zich ook elders kan ontwikkelen. Het is van essentieel belang om de lessen te trekken uit deze situatie en deze grondig te analyseren, vooral als onze samenleving wil dat de overgang naar duurzame energie succesvol verloopt.

Bestuur, beleid en communicatie

In lijn met het vorige kennisoverzicht, constateren we dat er nog steeds een *mismatch* is tussen de regelingen voor schade en versterking en de noden van bewoners. Zij ervaren nieuwe en/of aangepaste regelingen vaak niet als een vooruitgang voor hun woon- en leefsituatie. Het ontwikkelde en veranderende beleid en de uitvoering hebben daardoor nog steeds een grote impact op het welzijn van gedupeerde bewoners. Dat het hier om een rampzalige situatie gaat, wordt steeds meer erkend. De Tijdelijke Wet Groningen, die in 2021 is ingesteld, zou moeten zorgen voor een voortvarende, ruimhartige, rechtvaardige en onafhankelijke schade-afhandeling. In de praktijk blijkt dit voor complexe en meervoudige schades echter nog niet volgens deze maatstaven te lukken. Bij de afhandeling van nieuwe en relatief simpele schademeldingen zien we wel dat bovenstaande componenten aanwezig zijn.

Met betrekking tot de versterkingsoperatie hebben ook belangrijke veranderingen plaatsgevonden op het gebied van beleid en uitvoering. Dit komt met name door de aanname dat het uiteindelijk stopzetten van de gaswinning zal leiden tot minder (zware) bevingen. Hierdoor zijn lichtere versterkingsmaatregelen nodig. In de praktijk betekent dit dat huizen vaker worden herbeoordeeld. Voor bewoners zorgt dit voor vertraging, extra belasting en onduidelijkheid. De typologieaanpak is aangekondigd als een methode die een enorme versnelling en kostenbesparing met zich mee zou brengen, omdat het mogelijk maakt om woningen een sterk gestandaardiseerde beoordeling te geven. Het is echter ook een methode die nieuw ontwikkeld moest worden, niet goed gevalideerd was toen hij werd aangekondigd als oplossing en die, nu hij eenmaal wordt toegepast, in de praktijk toch tot de nodige problemen leidt. Zo blijkt dat veel huizen, bij nader inzien, toch niet goed beoordeeld kunnen worden binnen de typologieaanpak omdat ze op wezenlijke punten atypisch zijn.

Een ander oud probleem betreft het gebrek aan duidelijk mandaat bij lokale instanties en overheden om besluiten te nemen. De verantwoordelijkheden en kostenverdeling zijn vaak onhelder, resulterend in overmatige inspecties, beoordelingen en onderhandelingen, met aanzienlijke uitvoeringskosten tot gevolg. De literatuur ziet het duidelijk toewijzen van verantwoordelijkheden tussen verschillende instanties en overheidslagen als een randvoorwaarde voor een gebiedsgerichte aanpak binnen de versterkingsopgave. Een gebiedsgerichte aanpak is het uitgangspunt van de dorpenaanpak

en zal op termijn gelden voor de gehele versterkingsoperatie. Andere randvoorwaarden voor een gebiedsgerichte aanpak die uit de literatuur naar voren komen, zijn het herstellen van relaties en vertrouwen en het maken van een weloverwogen afweging tussen snelheid en kwaliteit. In hoofdstuk 1 'Bestuur, beleid en communicatie' bespreken we in detail diverse aanbevelingen uit de literatuur om de afstemming tussen schade en versterking te verbeteren en de afhandeling in zijn geheel menselijker te laten verlopen.

2

Economie, woningmarkt en investeringsbehoefte

Wat zijn de gevolgen van de gaswinningsproblematiek voor de lokale economie, onder meer voor de woningmarkt, voor ondernemers en voor investeringen? We constateren dat het vaststellen van de waardedaling van woningen omstreden blijft: zowel bewoners als enkele wetenschappers uiten nog steeds kritiek op de manier waarop waardedaling wordt bepaald, onder meer vanwege de aannames in de modellen waarmee de berekeningen worden gemaakt.

De overheid probeert de negatieve economische gevolgen voor Groningen als geheel te compenseren met extra investeringen en subsidies, vooral vanuit het Nationaal Programma Groningen (NPG). Dit programma richt zich onder meer op het financieel ondersteunen van grootschalige projecten rond de energietransitie, waarbij men positieve economische effecten verwacht voor de regio. Tegelijk zien we in de regio juist veel verzet tegen (plannen voor) wind- en zonneparken, onder meer vanwege hun omvang, door de moeizame samenwerking tussen initiatiefnemers en omwonenden en de gevolgen voor de leefomgeving.

Innovatief aan het NPG is dat het zich richt op het creëren van brede welvaart en dus niet louter op economische groei. Binnen brede welvaart wordt ook gekeken naar de waardering en beleving van de dingen die het leven de moeite waard maken. Economische welvaart is daar slechts een onderdeel van, net als gezondheid en een fijne woonomgeving. Of die bredere benadering ook voor inwoners positief uitpakt, wordt door het NPG structureel gemonitord.

Waar het NPG zich richt op toekomstige groei en het IMG op het vergoeden van schade aan vastgoed, blijkt vergoeding van economische schade al tien jaar lang een probleem. Het gevolg is dat concrete economische gevolgen voor bedrijven, zowel mkb'ers als agrariërs, nog onvoldoende worden gecompenseerd. Uiteindelijk is er in 2023 voor agrariërs een nieuwe regeling van het IMG gekomen die schade aan landerijen, mestkelders en schuren moet gaan vergoeden.

3

Gezondheid en welzijn

Uit onderzoek naar gezondheid en welzijn blijkt dat veel regelingen die zijn bedoeld om bewoners te ontlasten, in de praktijk het tegenovergestelde effect kunnen hebben. Het meerjarige onderzoek van Gronings Perspectief laat zien dat met name bewoners in langdurige schade-trajecten en bewoners die door een versterkingstraject moeten, aanzienlijk minder gezond zijn. Rondom zogenoemde complexe situaties, die vaak teruggaan tot schademeldingen die al vóór 2015 of zelfs voor 2010 zijn gedaan, ontstaan problemen van mentale, financiële en/of sociale aard. Maar ook in situaties die minder complex zijn, kan schade en versterking als zeer belastend en onveilig worden ervaren. Door de verwevenheid van schadeafhandeling met het privéleven, gezinsleven en/of werkend leven, ervaren veel bewoners chronische stress die zich op verschillende manieren uit. Bewoners zijn afhankelijk van instanties die hun problemen beoordelen en (al dan niet) erkennen en worden vervolgens geconfronteerd met onduidelijke en voortdurende veranderende procedures. Dit maakt hen afhankelijk en het tast de zelfredzaamheid aan. Op mentaal vlak uit zich dit in gevoelens van machteloosheid en uitzichtloosheid. En ook als alles soepel verloopt, vragen deze trajecten soms zeer veel van bewoners: het kost tijd, mensen moeten hun huis uit, moeten complexe beslissingen nemen en ze moeten vaak ook nog meefinancieren. Onder dit alles kunnen de gezins-situaties lijden. Lokale armoede en laaggeletterdheid maken bewoners extra kwetsbaar. Deze bewoners raken het overzicht kwijt en weten niet altijd wat hun rechten zijn. Ook kinderen en jongeren ervaren stress en lijden onder de stress van hun ouders. Er zijn de afgelopen jaren wel veel initiatieven opgezet om bewoners op gezondheidsvlak te ondersteunen, echter is het zorgaanbod gefragmenteerd en is het onduidelijk of deze voldoet aan de zorgvraag.

4

Beleving van schade en versterking, veiligheid en relatieherstel

Bewoners die te maken hebben met schade en de versterking ervaren vaak gevoelens van onveiligheid, frustratie en machteloosheid. Zij zitten soms jarenlang in onzekerheid en voelen zich ongezien door de overheid en instanties, wat afbreuk doet aan hun vertrouwen in een goede afloop. Overeenkomstig met eerdere onderzoeken, blijkt dat de beleving van veiligheid en risico's onder bewoners aanzienlijk verschilt tussen degenen die (meervoudige) schade aan hun woning hebben geleden en degenen die dat niet hebben. Beide groepen maken zich zorgen over wat de toekomst zal brengen, maar opvallend is dat deze zorgen bij de eerste groep een dagelijks terugkerend element zijn geworden, wat bijdraagt aan de chronische stress die zij ervaren. Daarnaast constateren we dat het meemaken van een versterkingstraject zeer belastend is voor bewoners. Het maakt hen bewust van de onveiligheid van hun woning of het roept nieuwe zorgen op. De bijkomende stress, onzekerheid en instabiliteit tekenen het leven van gezinnen. In onderzoek en beleid gaat reeds meer aandacht uit naar de impact op jongeren en kinderen, waarbij verschillende partijen wijzen op het belang van het bieden van toekomstperspectief voor de jongere generatie in de regio. Inmiddels is er ook voor deze groep een immateriële schaderegeling in de maak.

Er zijn verschillende instanties in het leven geroepen die hulp en ondersteuning bieden aan volwassenen, jongeren en kinderen. Deze instanties bieden een luisterend oor voor bewoners en helpen hen om overzicht te krijgen in het complexe systeem van instanties en regelingen. Naar verwachting zal er behoefte blijven aan diverse vormen van hulp en ondersteuning. Om coördinatie en afstemming te verbeteren, is een helder overzicht van de verantwoordelijkheden en functies van de diverse instanties en initiatieven van belang.

5

Imago, cultureel erfgoed en het Groninger landschap

De versterkingsoperatie, maar ook de energietransitie, zullen een grote impact hebben op de ruimtelijke kwaliteit van Groningse dorpen en wijken. In ons vorige kennisoverzicht zagen we dat dit thema nog onderbelicht was, maar de versterkingsoperatie heeft een versnelling teweeggebracht met het in kaart brengen van het cultureel erfgoed in de regio. Door de toekenning van beschermde statussen aan veel gebouwen en objecten in de provincie, wordt er waarde toegewezen aan de gebouwen en worden er andere afwegingskaders toegepast in de versterkingsoperatie.

Een groeiend aantal (overheids-)instanties en professionals werkt aan het stimuleren en ontwikkelen van erfgoedbeleid, het behoud van ruimtelijke kwaliteit en het delen van kennis hierover. Dit helpt bij ruimtelijke ontwikkelingen en afwegingen voor het behoud van erfgoed, maar het kan ook risico's met zich meebrengen voor de samenwerking en afstemming. Ook wordt het er voor bewoners moeilijker door om een goed overzicht te hebben van regelingen en relevante instanties.

Diverse belanghebbenden uiten zorgen over het verlies van de ruimtelijke kwaliteit en de identiteit van de regio. Dit geldt met name voor onbeschermd erfgoed dat het aanzicht van dorpen bepaalt. Aangezien de huidige focus binnen de versterkingsoperatie vooral gericht is op snelheid en kostenbesparing, worden nieuwbouwwoningen gebouwd die niet passen bij de Groningse identiteit en ruimtelijke kwaliteit. Het vervangen van beeldbepalende woningen door uniforme nieuwbouw tast mogelijk het gevoel van 'thuis' en binding met de regio aan. Om de Groningse identiteit te behouden is een integrale aanpak volgens experts noodzakelijk. Daarnaast zien zij een belangrijke rol voor architecten. Een grotere betrokkenheid van architecten kan bewoners ondersteuning bieden gedurende het versterkingsproces en de ruimtelijke kwaliteit beter waarborgen.

6

Leefbaarheid en leefomgeving

De leefbaarheid en kwaliteit van de leefomgeving staat onder druk door de gaswinningsproblematiek. Veel bewoners maken zich zorgen over de leefbaarheid van hun dorpen en wijken. In de regio is de leefbaarheid de afgelopen jaren achteruitgegaan door het wegvallen van publieke voorzieningen en door vergrijzing. Verder zien we dat de versterkingsoperatie voor bewoners een extra zorg met zich meebrengt. Dit gaat met name over de constante bouwwerkzaamheden, maar ook over buurtrelaties die onder druk komen te staan door overheidsbeleid. Zo kunnen er spanningen ontstaan tussen burens, straat- en wijkbewoners als gevolg van onverklaarbare verschillen in de schadeafhandeling en de versterking van woningen. Dit is ook te zien in het bewonersinitiatief Experiment Krewerd. Ondanks de collectieve aanpak zien we hier ook dat relaties onder druk staan. Tevens laat deze collectieve aanpak zien dat er een flexibeler perspectief van overheidsinstanties nodig is om dit te doen slagen.

Beleidsvorming met betrekking tot leefbaarheid maakt steeds vaker gebruik van het concept brede welvaart. Dit draagt bij aan een completer beeld van de ontwikkelingen in Nederlandse regio's. Hierbij wordt niet langer uitsluitend gekeken naar economische indicatoren, zoals werkgelegenheid en inkomen, maar ook naar bredere aspecten van wat een 'goed leven' inhoudt en aan wat bewoners waarderen en belangrijk vinden in hun leefomgeving. Het biedt de mogelijkheid om beter rekening te houden met dat wat de regio te bieden heeft en om de belangen, behoeften en waarden van bewoners zwaarder te laten meewegen in het democratisch proces en in besluitvorming. Zo'n benadering van brede welvaart biedt wellicht ook handvatten om tegemoet te komen aan de regionale behoefte aan erkenning, aan het opheffen van ervaren ongelijkheid en het gevoel er, voor bestuurders en voor Nederland, niet toe te doen.

Reflectie

In februari 2023 bracht de parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen haar rapport *Groningers boven gas* uit. De centrale conclusie is dat Nederland een ereschuld heeft aan Groningen, omdat het de provincie als wingewest behandelde. “De Rijksoverheid en de oliemaatschappijen hebben structureel de belangen van omwonenden genegeerd.” Pijnlijk duidelijk werd ook de machteloosheid van de lokale politiek.

Onlangs publiceerde de regering haar reactie *Nij Begun*, met een 50-puntenplan voor de toekomst. Zij besluit haar kamerbrief hierover met een hoopvol vergezicht: “Een nieuw begin voor een regio die een koploperrol vervult op het gebied van energie, gezondheid en (landbouw)innovatie, met kansen voor iedereen.”

Nu ontbrak het in Groningen, sinds de beving van Huizinge in 2012 die iedereen wakker schudde, niet aan grote beloftes. Hoop werd eerder gewekt. *Nij begun* bevat zonder meer een indrukwekkende lijst met ruimhartige en goede voornemens en beloftes voor de toekomst, vooral rond schadeafhandeling en versterking.

Tom Postmes
en Nienke Busscher

Het wrange is dat warme woorden over ‘Groningen’ al vaak betekenisloos bleken: wat levert het op, achter de voordeur? De parlementaire enquête laat haarfijn zien dat de regering steeds weer beweerde dat het welzijn van Groningers voorop stond in hun besluiten, terwijl het gasgebouw slechts één doel nastreefde: winstmaximalisatie. Toen het kabinet het gasveld sloot, gebeurde dat omdat minister Wiebes hen voorhield dat doorpompen duurder zou zijn. Het belang van mensen en van de regio was dus altijd ondergeschikt aan de schatkist.

Het belang van de mensen en de regio was altijd ondergeschikt aan de schatkist

De les is dat het verstandig is om niet te veel af te gaan op woorden, intenties en plannen, maar op de feiten en de uitwerking ervan in de praktijk. De voornemens zijn positief, maar zijn ze ook uitvoerbaar en reëel? En juist over die realiteit gaat dit kennisoverzicht. De kernvragen zijn dus: wat is nu eigenlijk de ‘staat van de regio’ op dit moment? En in hoeverre is er al sprake van verbetering?

Naar een welvarende regio

Uit het huidige kennisoverzicht blijkt dat de regio op vele indicatoren achterloopt. Wil de regio een ‘koploper’ worden, moet er toch eerst flink wat achterstand ingehaald worden. Wat is de stand van kennis?

Op economisch gebied is het onomstreden dat Groningen naar Nederlandse begrippen een achterstandsregio is, terwijl het op papier een van de rijkste regio's van Europa was door de gasinkomsten. Niemand twijfelt eraan dat de economische impact reëel is, maar uitzoeken wat precies de schade is van de bodembeweging valt niet mee. Door een CBS-bril zijn de invloeden van krimp en vergrijzing (die je ook in Zeeuws-Vlaanderen en de Limburgse mijnstreek vindt) bijvoorbeeld niet goed te scheiden van de invloed van de gaswinning. Bovendien zijn zaken als imagoschade maar moeilijk te kwantificeren. En al helemaal ingewikkeld: er worden tegelijk miljarden geïnvesteerd in schadeafhandeling en de versterkingsoperatie. Kortom, de vraag “wat is rechtvaardige compensatie?” is niet goed te beantwoorden en eraan beginnen zou je daarom, vanuit wetenschappelijk oogpunt, een slecht idee moeten noemen.

De wens om schade door gaswinning exact te becijferen komt bovendien voort uit een in toenemende mate bekritiseerde en achterhaalde denkwijze. Het doel is deels om alle schade te kunnen verhalen op de Nederlands Aardolie Maatschappij (NAM) en deels om ervoor te zorgen dat bewoners er niet ten onrechte ‘beter van worden’. Op deze manier wordt er enorm veel geld uitgegeven om alles te verantwoorden, in de hoop zo geld te besparen. Dat is tevens een belangrijke reden dat de uitvoering zo stroperig is.¹

Het is om deze reden dat de parlementaire enquêtecommissie een moreel appèl doet met grote woorden: het land heeft een ereschuld aan dit win-gewest. En inderdaad, één ding staat als een paal boven water. Op papier was de provincie decennialang de rijkste van Nederland en toch is de armoede gemiddeld 30% hoger dan in de rest van het land. Kijk je naar langdurige armoede van huishoudens (de meest schrijnende vorm) dan is die zelfs 45% hoger. Op het Groningse platteland tref je de armoede-

¹ De Algemene Rekenkamer (2022, p.51) schrijft: “In 2021 was het IMG bij iedere uitgekeerde euro schadevergoeding € 0,74 aan uitvoeringskosten kwijt.” Bij NCG liggen de uitvoeringskosten aanzienlijk lager, op 23%, maar daar worden de excessieve kosten van het rekenwerk in een reguliere opname en beoordeling (“afhankelijk van de aanpak € 52.000 tot zelfs € 130.000”) door NCG niet beschouwd als *overhead* maar als versterkingskosten. Vanuit perspectief van bewoners is dit wat ironisch, want dit rekenwerk is grotendeels bedoeld om de rekening aan de NAM te kunnen verantwoorden. Voor bewoners is de lange periode dat er aan hun woning wordt gerekend juist zeer frustrerend.

problematiek die je elders in Nederland vooral in de grote steden ziet. Dat dit een historisch gegeven is (zie onder andere het essay van Molenaar in dit kennisoverzicht), maakt het nog schrijnender. Al meer dan een eeuw lang wordt er energie gewonnen in Groningen, eerst uit veen en daarna uit gas, maar de enorme winsten zijn te weinig geïnvesteerd in de regio zelf. De economische structuur blijft hierdoor achter.

Op papier komt daar nu verandering in. Er zijn nog tal van vragen over de 20 miljard euro die Groningen tegemoet kan zien. Als altijd is de vraag om hoeveel 'nieuw' geld het nu werkelijk gaat. Verder vragen wij ons af of er draagvlak is voor de plannen in de investeringsagenda's, of ze voldoende solide zijn doordacht en of er voldoende toezicht is op het proces en de uitkomsten.

Om draagvlak te organiseren wil men innovatieve bijeenkomsten gaan organiseren (onder andere een 'conferentie voor het Noorden' en een 'sociale manifestatie') die ons aan de 'volkscongressen' van de jaren '70 doen denken. Een verschil is echter dat de volkscongressen plaatsvonden vóórdat de plannen werden gepresenteerd. Er was nog geen brede discussie over de vraag waar 'ereschuld' uit bestaat en hoe deze zou moeten worden ingelost. Naar verluidt zijn ook maatschappelijke organisaties niet of nauwelijks geconsulteerd toen de regio en het rijk dit jaar, ieder voor zich, hun plannen voor Groningen maakten. En de laatste twee partijen waren het er, in aanloop naar de bekendmaking van de kabinetsplannen en erna, publiekelijk over oneens. De consequentie is dat er nu een grote zak geld op tafel lijkt te liggen, op allerlei manieren geoormerkt, waar overheden het oneens over zijn, maar met de belofte dat brede consultatie nog zal plaatsvinden.

Deze gang van zaken lijkt in sommige opzichten op de totstandkoming van het Nationaal Programma Groningen (NPG). Binnen het NPG is voldoende aandacht voor het bepalen van de effectiviteit van investeringen (zie ook het essay van Koster en Brouwer in dit kennisoverzicht). Maar van de gemaakte keuzes aan de voorkant was (a) onduidelijk wat de alternatieven waren en (b) de effectiviteit, wetenschappelijk of anders, slecht onderbouwd. Er is veel kennis over hoe investeringen de economische structuur duurzaam kunnen verbeteren, maar het is onduidelijk welke rol die speelde in de gemaakte keuzes. Zo heeft investeren in onderwijs (vooral mbo en hbo) op allerlei manieren meerwaarde, maar investeren in (spoor) wegen meestal niet. Hoe verhoudt die kennis zich tot de keuzes die nu in de kabinetsplannen voor Groningen zijn gemaakt? Voor onderwijs is weinig aandacht. Voor energie daarentegen zeer veel, waarbij opvalt dat er weinig wordt stilgestaan bij de risico's daarvan voor mens en land-schap. Stel, bijvoorbeeld, dat Groningen inderdaad de energieprovincie van

Nederland wordt, betekent dit dan dat de brede welvaart toeneemt, of gaat de winst, net als bij het afgegraven veen, het gas en de windenergie, naar de investeerders en naar de staat? De wet legt energie-exploitanten in elk geval geen enkele verplichting op om hun omgeving te laten meeprofiteren. En de wereld van waterstof en nieuwe energie heeft nog geen goede reputatie op het gebied van consultatie en participatie.

Ons laatste punt van zorg over de plannen voor de toekomst betreft het goed toezicht houden op de investeringen en de resultaten. Dat is bijzonder moeilijk omdat instanties als het NPG zijn opgezet als samenwerkingsverbanden tussen overheidslagen: alle volksvertegenwoordigers op alle niveaus kunnen wat van de plannen vinden, maar dat vertroebelt wie er nu precies verantwoordelijk is voor toezicht en wie de lokale bevolking het best kan vertegenwoordigen. Een betere vertegenwoordiging is, gezien de conclusies van de parlementaire enquêtecommissie, broodnodig. Want tot op heden hebben “compensatiemaatregelen vanuit het perspectief van gedupeerde bewoners weinig opgelost en [het valt] te betwijfelen of ze in voldoende mate hebben bijgedragen aan de gestelde doelen.” (Tweede Kamer der Staten-Generaal, p. 74–75).

Alles overziend kunnen we goed uittekenen wat ons te wachten staat als we de vertrouwde paden bewandelen: ‘*Nij begun*’ kan zomaar het oude liedje worden. Het zou een verfrissende trendbreuk zijn als het Noorden eerst eens bij zichzelf te rade gaat: wat willen wij met onze regio, met onze welvaart en hoe herstellen wij het vertrouwen in de toekomst? Hiertoe zal een nieuw zelfvertrouwen moeten worden aangeboord. Het vraagt ook om bezielend leiderschap vanuit de regio zelf en om een nieuwe sociale beweging.

Goed bestuur

Het thema van democratisch toezicht en vertegenwoordiging van het bewonersbelang brengt ons uiteraard bij het heikele punt van de kwaliteit van het openbaar bestuur. De gaswinningsproblematiek tastte het vertrouwen daarin diep aan.

De parlementaire enquêtecommissie noemt de aanpak van de aardbevingsproblematiek een “ongekend systeemfalen”. Desalniettemin beveelt de parlementaire enquêtecommissie aan om het systeem van de uitvoering, waar we zien dat bewoners het meeste last van hebben, in grote lijnen intact te laten: “het kabinet [neemt] het advies van de enquêtecommissie

ter harte om de governance van de schadeafhandeling en versterking nu in de basis niet te veranderen.” De overweging is dat een nieuwe systeemwijziging, bijvoorbeeld het integreren van schade en versterking, zaken erger zou maken. Vanuit onderzoek weten we dat het huidige systeem dusdanig moeizaam functioneert en dusdanig veel onbedoelde neveneffecten heeft, dat het ons onvermijdelijk lijkt dat het systeem tóch fundamentele aanpassingen behoeft. Dit is nodig omwille van de uitvoerbaarheid van *Nij begun* en om bewoners een centrale rol in de uitvoering te geven, zoals de intentie is.

De parlementaire enquêtecommissie geeft suggesties voor verbetering, maar juist op bestuurlijk vlak is *Nij begun* weinig concreet. Het gasgebouw was (als we de ministers Verhagen en Kamp moeten geloven) een staat binnen de staat. Ministers informeerden de Tweede Kamer onvolledig en onjuist, omdat hun ambtenaren in het gasgebouw dingen zouden hebben achtergehouden. De reactie van het kabinet is om het gasgebouw te ontmantelen en om het publiek belang beter te borgen bij staatsdeelnemingen zoals Energie Beheer Nederland (EBN). Maar *Nij begun* maakt niet duidelijk dat er een bredere omslag nodig is. Het ging immers niet alleen bij de staatsdeelnemingen mis, maar vooral bij het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) en bij het Ministerie van Financiën. Het zou voor de hand liggen dat juist deze ministeries lessen trekken.

Verder beschrijft de parlementaire enquêtecommissie dat het EZK niet lukte om tegengestelde belangen te verenigen. De veiligheid van bewoners werd ondergeschikt gemaakt aan energievoorziening en winstmaximalisatie voor de staatskas en bedrijven. De regering reageert daarop met weinig concrete plannen. Op het ministerie leggen ambtenaren straks een nieuwe ambtseed af waarin het dienen van het algemeen belang voor de samenleving expliciet wordt gemaakt, en binnen de ambtenarij wordt “tegendenken gestimuleerd”. Tevens wordt aangemoedigd om op grotere schaal met burgers in gesprek te gaan.

Wat willen *wij* met onze regio, welvaart en het herstel van vertrouwen?

Dat contact met bewoners wordt geïntensiveerd is natuurlijk goed, maar het is ook nodig om werkwijzen en wetgeving aan te passen. Nog steeds worden risico's voor omwonenden bij nieuwe energieprojecten op de oude manier geïnventariseerd, gemonitord en ondervangen. EZK houdt daarbij vast aan hun oude veiligheidsopvattingen: verantwoord ondernemen bestaat eruit dat het bedrijf zich houdt aan de bestaande wettelijke normen voor zaken zoals stank, geluid en overlijdensrisico. Daar is ook de Milieueffectrapportage (m.e.r.) op ingericht, die in de vergunningverlening centraal staat. De sociale impact voor omwonenden blijft in dit proces buiten beschouwing en zij hebben ook geen inbreng in het proces. Verder zijn er in de huidige wetgeving geen mogelijkheden om eisen te stellen aan bedrijven op het gebied van omgang met omwonenden of compensatie voor overlast en risico's. Het is alsof de aardbevingsproblematiek op geen enkele manier aanzet tot een beleidsverandering. Terwijl de technocratische risicobenadering van EZK toch echt afwijkend is van internationaal gangbare werkwijzen en zelfs van ons eigen ministerie van Infrastructuur & Waterstaat.

Eveneens opvallend is dat een ander aspect van het falende systeem intact wordt gelaten: het systeem van overlegstructuren, verantwoording, toezicht, nationale coördinatoren, nationale programma's en aanpakken. Ze knipten de problematiek in aparte en schijnbaar beheersbare stukken, om ze zo beter op te lossen. Ze bedeeden die taken toe op nieuwe instituties, ieder verantwoordelijk voor hun deel. Alle overheden hielden zich intussen volledig vast aan hun verantwoordelijkheden en ze wilden overal over meebeslissen. Het gevolg is dat een veelvoud aan instanties over de schouders van de uitvoerders meekijkt en goedkeuring moet geven. Vaak waren (en zijn) de instanties noodgedwongen vooral met elkaar bezig, van bestuurders tot de werkvloer. Daardoor lukt het ook niet goed om bewoners centraal te stellen.

Nij begun wil een compleet andere aanpak en slaat wat ambitieniveau ogenschijnlijk een compleet nieuwe weg in die, naar onze indruk, de juiste is: een gebiedsgerichte versterking die bewoners meer inbreng geeft, op basis van een gebiedsplan, waarbij woningen met terugkerende schade duurzaam worden hersteld en waarbij woningen gelijk ook worden verduurzaamd. Zo'n integrale aanpak (die overigens veel gemeenschappelijks heeft met het ideaal dat Nationaal Coördinator Hans Alders in 2015 beschreef) lijkt ons een grote opgave voor de huidige lappendeken aan instanties. Een voorbeeld: veel van de beschreven taken zijn formeel de verantwoordelijkheid van de gemeenten en het lijkt dus logisch als die de regie krijgen, maar het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG) is een zelfstandig bestuursorgaan en die laat zich per definitie niet regisseren, de Nationaal Coördinator Groningen (NCG) beslist uiteindelijk zelf over de inzet

van middelen, het NPG staat hier weer volledig los van en EZK betaalt alles dus wil ook graag bepalen. Wij achten de uitvoerbaarheid van deze op zich goede plannen dan ook gering.

Het verbeteren van de samenwerking tussen verschillende onderdelen van de overheid zou een apart punt van aandacht moeten zijn. In het rapport van de parlementaire enquêtecommissie staan tal van voorbeelden: rond Groningen woedt al 10 jaar strijd over zowat alles. Of het nu gaat om beleid rond veiligheid (waar EZK, de Mijnraad en het Staatstoezicht op de Mijnen botsten) of de gevolgen van bodembeweging (hogere en lagere overheden, gemeenten onderling) of vraagstukken achter de voordeur (waar gemeente, EZK en de NCG en/of het IMG bij betrokken zijn): iedereen streeft het beste voor de bewoner na, de persoonlijke verhoudingen zijn vaak goed, maar toch loopt de gezamenlijke aanpak vaak spaak op middelen, macht en soms op inzicht. Hier is een wereld te winnen.

Iedereen streeft het beste voor de bewoner na, toch loopt de gezamenlijke aanpak vaak spaak

Ruimtelijke kwaliteit en leefbaarheid

Het thema ruimtelijke kwaliteit komt in de nieuwe plannen steeds nadrukkelijker op de agenda, zo lijkt het.

Het is goed om ook hier te leren van het recente verleden: het stond er altijd al op (net als zaken als verduurzaming), maar ze werden veronachtzaamd en zelfs afgevoerd, onder andere omdat de NAM noch de Staat ervoor wilden betalen. De les is dat zaken als ruimtelijke kwaliteit en erfgoed tot voor kort werden gezien als een 'plus' en niet als kernwaarden en kapitaal. De noodzaak om erin te investeren ontbreekt daarom. Voor bewoners is dat duidelijk anders.

Het belang van dit thema blijkt onder andere uit Toukomst, de poot van het NPG waarin de behoeften van bewoners zélf centraal staan. We zien een interessant contrast. Waar het in de toekomstplannen van overheden vooral gaat over materiële zaken als energie, gezond oud worden, infrastructuur of innovatieve landbouw, draaiden de bewonersinitiatieven om andere waarden: de kwaliteit van de leefomgeving, sociale kwesties als cohesie of cultuur en ook goed bestuur (de thema's die bewoners óók benadrukken in het onderzoek naar brede welvaart).

De parlementaire enquêtecommissie wijst ook op het immorele van die onwil om te doen wat nodig is. Maar volgens ons wijst het ook op het bredere manco dat als kruipolie door dit hele dossier trekt: in de besluitvorming werden zaken pas werkelijkheid als ze in euro's of mensenlevens konden worden uitgedrukt. Bij de zaken die niet in deze cijfers uit te drukken zijn, deed men al snel alsof het om 'leuke dingen voor de mensen' ging. Wij vermoeden dat dit de reden is dat er geen plek is voor welzijn en menselijke waardigheid in besluiten over veiligheid. Zo'n manier van denken kan verklaren dat ruimtelijke kwaliteit slechts een "randvoorwaarde" is in de kabinetsplannen: "Het is belangrijk om er voor te zorgen dat bewoners zich in de veranderingen herkennen, dat wat van waarde is behouden blijft en de ruimtelijke kwaliteit wordt versterkt". Dit heeft duidelijk nog niet de prioriteit en urgentie als de investeringen in innovatieve landbouw en grote energieprojecten. Maar zoals de Rijksbouwmeester Floris Alkemade in 2018 constateerde in Panorama Nederland: hier is een omslag in het denken nodig. Het ware kapitaal in ons land is niet alleen meer de volle snelweg of de bedrijvige haven, maar ook of zelfs juist het behoud van een omgeving die de moeite waard is om te bewonen. En juist dat is het kapitaal van het gaswinningsgebied, met het wad, het gevarieerde en prachtige ommeland en een schat aan erfgoed die ook internationaal uniek is. Het is niet vreemd dat bewoners die rijkdom waarderen: zij ervaren hem elke dag. Vanuit het Haagse én vanuit de provincie zelf verdient het nog meer prioriteit.

Iets soortgelijks zien we rond erfgoed en cultuur. Erfgoed wordt gezien als iets wat beschermd moet worden tegen bodembeweging. Cultuur wordt in *Nij begun* genoemd als middel om persoonlijk en sociaal welzijn te herstellen. In de visie van veel bewoners zijn het echter essentiële zaken die het leven de moeite waard maken. Ook hier wijzen we naar de lessen van Groningen: de industrie gaat er prat op dat er niemand overleden zou zijn als direct gevolg van instorting. "Groningen is veilig" was hun conclusie. Maar dat negeert waar het werkelijk om gaat: creëren we, met elkaar, omstandigheden die het leven de moeite waard maken, of creëren we omstandigheden waardoor bewoners in toenemende mate het gebied willen ontvluchten? Onder die noemer is investeren in zaken als cultuur, erfgoed en onderwijs in Groningen niet een leuk extraatje, maar een absolute voorwaarde voor de toekomst van bewoners en hun kinderen.

Kortom: we kijken uit naar een toekomst waarin deze zaken een nóg prominente plek op de investeringsagenda krijgen, waarin ze worden omarmd als doel op zich.

Gezondheid en welzijn

In vergelijking met eerdere investeringsinitiatieven is er, in *Nij begun*, een bijzondere en hoopgevende omslag: de bewoner en zijn welzijn staan voor het eerst centraal.

Tot nu toe was er vooral aandacht voor de woning en leek de aanname te zijn dat als die veilig was verklaard, het weer goed zou zijn met de bewoner. Nu komt er een nieuw programma: een ‘sociale agenda’, met doelstellingen op gebied van (mentale) gezondheid, cohesie, kansen voor kinderen en armoede. Zoals dit kennisoverzicht laat zien, zijn deze zaken hoognodig: op gebied van gezondheid en welzijn is de schade van de gaswinning, aardbevingsproblematiek én de moeizame afhandeling ervan nog steeds actueel, schrijnend en zeer omvangrijk.

Het positieve nieuws is dat Groningers doorgaans trots en blij zijn met waar ze wonen. Maar verder tastte de aardbevingsproblematiek over een breed spectrum het welzijn aan. In *Nij begun* worden al die aspecten erkend en er wordt tevens geïnvesteerd in remedies, buffers en lapmiddelen. Het is natuurlijk ook belangrijk (of zelfs belangrijker) om de oorzaken weg te nemen: ook dat probeert *Nij begun*. Maar het programma is zonder meer nodig en goed. Het is ook belangrijk om reëel te zijn: van het verleden weten we inmiddels dat de bekende problemen niet snel verholpen zijn. Wij verwachten dat de overlast en de onveiligheid door schade en versterking nog tot ver na 2028 zullen duren. De horizon van 30 jaar in *Nij begun* is reëel.

Bij het optuigen van een nieuw programma rond de ‘sociale agenda’ is het goed om te leren van de ervaringen met het NPG en alle eerdere programma’s. Ook wat hiervoor al is gezegd over integraliteit en goede samenwerking is daarbij essentieel. Gezondheid en welzijn zijn aantoonbaar verknoopt met de aanpak rond versterking en schadeafhandeling, maar ook met de investeringsagenda, ruimtelijke plannen en alle eerder genoemde onderwerpen. Het economische (‘welvaart’), ruimtelijke (‘leefbaarheid’), persoonlijke (‘welzijn’) en technische (‘de bouwopgave’) zijn dus onmogelijk als aparte dossiers te behandelen: ze komen samen achter de voordeur. Het is zaak om de bewoner in alles een centrale rol en plek te gunnen.

Tot slot: een reflectie op de rol van kennis in de toekomst. Voor ons Kennisplatform is het een bijzondere periode geweest. Zowel in het rapport van de parlementaire enquêtecommissie *Groningers boven gas* als in *Nij begun* speelt ons jarenlange onderzoek een centrale rol. Aanbevelingen die wij soms al sinds onze oprichting doen, vinden nu eindelijk gehoor. Je zou kunnen zeggen: het kwartje is gevallen en het Kennisplatform heeft haar taak volbracht.

Voor wat betreft de acceptatie van onze kernboodschappen is er inderdaad veel bereikt. Het bewijs was al enige tijd geleverd; dat wordt nu ook geaccepteerd en er wordt gevolg aan gegeven. Maar zoals we aan het begin van de reflectie stelden is *Nij begun* meer een gedroomde richting dan een nieuw begin, laat staan dat het de ‘oplossing’ is. Het onderwerp blijft bijzonder complex en veelzijdig en er is nog veel kennis waar niets mee wordt gedaan. Het is evident dat nog tenminste drie belangrijke opgaven resten.

De versterking is nog niet eens aan het begin van de afronding. Ten eerste blijft het dan ook nodig om onderzoek te doen naar de ontwikkeling van het dossier. We merken ook dat er nieuwe vragen opkomen, mede naar aanleiding van *Nij begun* zelf. Deze vragen wijzen erop dat de actoren in dit veld meer rekening willen houden met de maatschappelijke kant. Dat vraagt om een bundeling van kennis en een betere wisselwerking tussen praktijk, kennis en inzicht. Dat is ons werkveld.

***Nij begun* meer een gedroomde richting dan een nieuw begin**

De tweede opgave waar *Nij begun* nog niet aan toe komt, is de vertaling van de lessen van Groningen in nieuw beleid en nieuwe werkwijzen, bijvoorbeeld op het gebied van veiligheid of op het gebied van de billijke verdeling tussen lasten en lusten. Daar is het niet alleen nodig om bestaande kennis te implementeren: er moet nieuwe kennis en nieuwe werkwijzen worden ontwikkeld, die het technische en sociaal-maatschappelijke beter integreren. Daarbij zal een impuls nodig zijn voor het laatste: het domein van mijnbouw en industriële veiligheid worden dermate door EZK en de technische disciplines gedomineerd dat er in Nederland veel te weinig

expertise en continuïteit is aan de menselijke en maatschappelijke kant. Minister Kamp kon de uitverkoren veiligheidsdeskundige destijds in de Tweede Kamer terecht introduceren als “de enige veiligheidsprofessor van Nederland”, want alle anderen waren met pensioen.

Een nieuw begin klinkt als een fantastisch idee, maar de geschiedenis moet niet vergeten worden

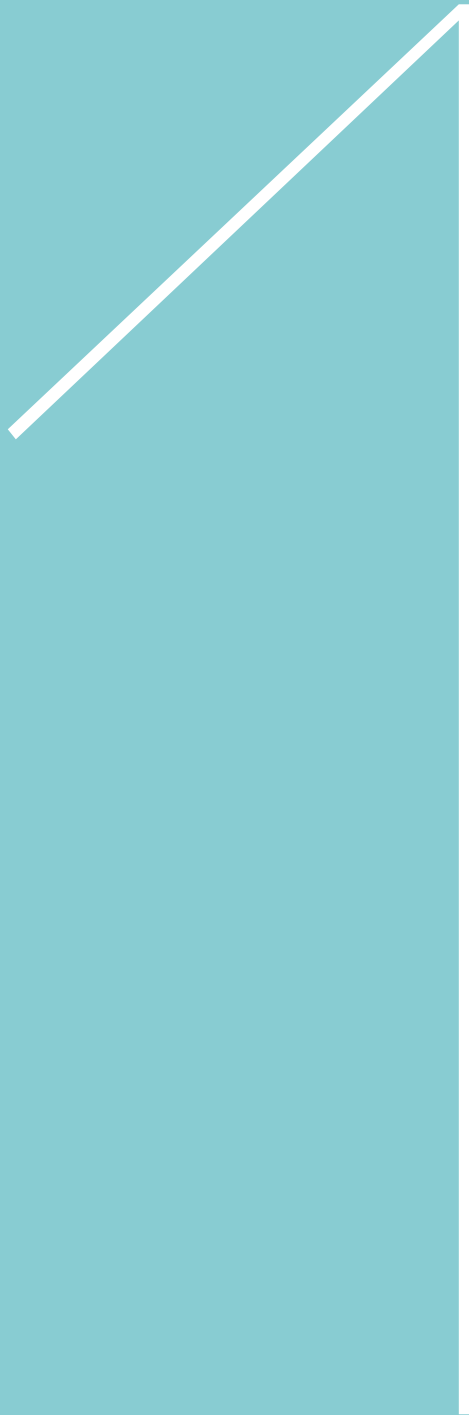
Dat brengt ons bij het derde en laatste punt. *Nij begun* geeft de aanzet tot een “samenhangend kennisprogramma voor duurzaam en veilig gebruik van de ondergrond in de energietransitie én de bovengrondse effecten op mensen, gebouwen en infrastructuur”. Deze bal ligt nadrukkelijk bij de mijnbouwers en dat is volgens ons niet zo vreemd. Maar op dit moment is het nog onduidelijk welke plek de inzichten in deze bundel en de ‘lessen van Groningen’ hierin gaan krijgen en hoe ons Kennisplatform met dit nieuwe programma zal samenwerken. In de parlementaire enquête kreeg ons onderzoek erkenning en lof. Onze activiteiten zullen ook niet overbodig worden nu het kennisprogramma aan de geo-kant wordt verbreed: je bouwt verder op wat goed gaat en bovendien zal het nodig zijn om het onderzoek naar de specifieke casus Groningen voort te zetten (zoals ook de parlementaire enquêtecommissie adviseert). Maar we verwachten dat het van alle kanten een zoektocht zal zijn hoe verschillende disciplines beter te integreren, en daarbij ook de inbreng van bewoners beter mee te nemen.

Kortom: *Nij begun* – een nieuw begin – klinkt in vrijwel alle opzichten als een fantastisch idee. Een streep onder het verleden: we doen het vanaf nu allemaal anders, beter. Maar dat betekent niet dat we de geschiedenis moeten vergeten: die is er nu eenmaal en moet erkend worden. Desalniettemin is ook duidelijk dat er regelmatig van alle partijen zal worden gevraagd om ongelukkige keuzes van het verleden ongedaan te maken, de nare geschiedenis weg te slikken en over de eigen schaduw heen te springen.

Bestuur, beleid en communicatie

Het gaswinningsdossier wordt gekenmerkt door constante bestuurlijke en beleidsmatige veranderingen. We observeren dat er bij deze veranderingen vaak is vastgehouden aan de juridische kaders, het afhandelen van de aansprakelijkheid van de NAM en financiële belangen. Inmiddels lijkt daar verandering in te komen. Echter, veel van de veranderingen hebben het falende systeem als basis en deze aanpassingen brengen wederom onduidelijkheid met zich mee voor inwoners en betrokken partijen. In ons vorige kennisoverzicht (Hupkes *et al.*, 2021) constateerden we reeds dat goede afstemming en samenwerking tussen en binnen instanties nodig zijn om dit te verbeteren. Dit hoofdstuk geeft een beeld van hoe het bestuur en het beleid zich ontwikkeld hebben in een opgave van een grootte die Nederland niet eerder heeft gekend.

Willemijn Schreuder
en Nienke Busscher



1.1
De ontwikkelingen in de
afhandeling van fysieke
schade

43

1.2
De ontwikkelingen in de
versterkingsoperatie

49

1.3
Een sluipende crisis

56

1.4
De kloof tussen systeem-
wereld en leefwereld

58

1.5
Verbeteringen in de
uitvoering

60

1.6
Samenvatting en duiding

67

Introductie

Vanaf 2018 is de afbouw van de gaswinning uit het Groningenveld ingezet. Hiermee is er gehoor gegeven aan de jarenlange roep vanuit maatschappelijke organisaties om de oorzaak van de vele schade en onveiligheid zo veel mogelijk weg te nemen. Vanaf oktober 2022 stond het Groningenveld op de 'waakvlam' en in oktober 2023 gaat het veld dicht. Deze sluiting is nog niet definitief. Het is eventueel nog mogelijk dat de gaswinning wordt hervat, afhankelijk van de geopolitieke situatie, de gaslevering aan Europa, de inzet van de gasopslagen voor laagcalorisch gas en de werking van de stikstofinstallatie in Zuidbroek.¹ Bovendien speelt de inzet van de energietransitie om de maatschappelijke afhankelijkheid van gas in Nederland te verminderen hierbij ook een rol.

Het stoppen van de gaswinning biedt echter geen oplossing voor het complexe systeem van instanties, regelingen en procedures dat de afgelopen jaren is opgetuigd. In het tijdsbestek van dit kennisoverzicht zien we opnieuw veel veranderingen binnen het schadebeleid en de versterking. Nieuwe regelingen en procedures zijn gekomen waar anderen verdwenen. Bewoners zijn verstrikt geraakt in een web van instanties en regelingen waar zij zich niet gemakkelijk aan kunnen onttrekken (Busscher *et al.*, 2020; Hupkes *et al.*, 2021). De roep om één loket is dan ook nog niet ingewilligd. Wel zijn er, mede door het rapport *Groningers boven gas* van de parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen en de kabinetsreactie, acties ingezet om de samenwerking tussen de instanties te bevorderen.

¹ Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2022). 'Kamerbrief over gaswinning uit Groningenveld in gasjaar 2022-2023.' Beschikbaar via <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-a1ab0adce26c003dc0606874bf04868dae933ccd/pdf>

OPNIEUW VEEL
VERANDERINGEN
BINNEN HET
BELEID

BEWONERS
ZITTEN VAST IN
'HET SYSTEEM'

In dit hoofdstuk bespreken we de stelselwijzigingen die sinds 2018 in gang zijn gezet en wat de impact hiervan op bewoners is. In hoeverre hebben deze veranderingen een verbetering teweeg gebracht? We zullen eerst ingaan op de ontwikkelingen in de afhandeling van fysieke schade (1.1) en de versterkingsoperatie (1.2). Daarna bespreken we de literatuur waarin we de gevolgen schetsen van de gaswinning als een crisissituatie (1.3). Vervolgens bespreken we het terugkerende thema over de tegenstelling tussen de systeemwereld van beleid en de leefwereld van bewoners (1.4). Tot slot gaan we in op de praktijk en bespreken we literatuur over verbeteringen voor de versterkingsopgave en schadeherstel en de integratie van beiden (1.5). We sluiten af met een korte samenvatting en duiding (1.6).

1.1 De ontwikkelingen in de afhandeling van fysieke schade

Schadebeleid juridisch gezien ruimhartig, maar voor bewoners niet genoeg

Het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG) handelt sinds 1 juli 2020 als zelfstandig bestuursorgaan (zbo) de aansprakelijkheid van de NAM af. Naast vergoeding voor fysieke schade kunnen gedupeerden bij het IMG sinds 2020 ook vergoeding aanvragen voor waardedaling aan panden en sinds 2021 voor immateriële schade. In dit hoofdstuk richten we ons op de afhandeling van fysieke schade door het IMG. De Waardedalingsregeling lichten we verder toe in hoofdstuk 2 'Economie, woningmarkt en investeringsbehoefte'. De immateriële schadevergoeding bespreken we in hoofdstuk 3 'Gezondheid en welzijn'.

We constateren dat er de afgelopen jaren op bestuurlijk niveau veel veranderingen zijn geweest voor het beoordelen en het toepassen van het wettelijk bewijsvermoeden en daarmee ook het toekennen van fysieke schadevergoeding door het IMG. Deze veranderingen hebben zowel verbeteringen als knelpunten met zich mee gebracht die wij verder toelichten. Een algemeen beeld dat naar voren komt, is dat reguliere schademeldingen goed en snel afgehandeld worden. Dit in tegenstelling tot de meer complexe schadegevallen² waarvoor de oplossingen moeilijk

² Hierbij gaat het om bijzondere objecten (zoals monumentale panden en bedrijfspanden), objecten met funderingsproblemen en samenloop met versterking en/of procedures met rechtsvoorgangers zoals de NAM.

blijken te zijn en waar de communicatie soms te wensen over laat. Inmiddels zijn er verschillende maatregelen ingezet naar aanleiding van de kabinetsreactie, *Nij begun*, op het parlementaire enquête rapport waardoor ook deze complexere gevallen beter opgelost kunnen worden (Rijksoverheid, 2023).

In 2021 voerde het IMG een wijziging door in het beoordelingskader voor de toepassing van het wettelijke bewijsvermoeden. Met het wettelijk bewijsvermoeden wordt er vanuit gegaan dat schade is veroorzaakt door mijnbouwactiviteiten in het Groningenveld (en de gasopslag Norg), tenzij er een duidelijk andere oorzaak aangetoond kan worden. Het bewijsvermoeden is van toepassing binnen een bepaald geografisch gebied, het effectgebied, dat op basis van trillingssnelheid tot stand is gekomen. Het IMG constateerde in 2021 dat er bij gelijke schadegevallen grote verschillen in schadevergoedingen van aanvragers waren.³ De meest aantoonbare verklaring hiervoor lag bij de expertisebureaus die de beoordelingen uitvoeren en rapporten opstellen. Om meer consistentie bij schadebeoordelingen te krijgen, werd er een wijziging doorgevoerd die deskundigen meer praktische handvatten bood bij het beoordelen, en werd het effectgebied voor het toepassen van het bewijsvermoeden kleiner.

In combinatie met deze wijziging introduceerde het IMG in mei 2021 ook een nieuwe vaste vergoeding regeling (VES). Deze regeling is bedoeld voor eenvoudige, relatief kleine schades, om zo de transactiekosten te drukken en meer capaciteit beschikbaar te hebben voor de afhandeling van meer complexe dossiers.⁴ Met de VES kunnen bewoners die voor het eerst lichte aardbevingschade aan hun huizen ondervinden, kiezen voor een vaste vergoeding van 5.000 euro.⁵ Indien bewoners voor deze regeling kiezen, wordt aan de hand van foto's en steekproeven de schadebeoordeling gedaan. Hier komen dus geen deskundigen en uitgebreide adviesrapporten aan te pas, wat meer snelheid, eenvoud en voorspelbaarheid zou bieden voor bewoners. In de kabinetsreactie *Nij begun* is aangekondigd dat de regeling voor vaste vergoedingen wordt uitgebreid, wat er mogelijk toe leidt dat in de kern van het gebied hogere vergoedingen worden gegeven en bewoners met herhaaldelijke schade ook voor de VES kunnen kiezen (Rijksoverheid, 2023).

³ IMG. (2021) '*Analyse: verschillen adviesrapporten moeilijk te herleiden*'.

Beschikbaar via <https://www.schadedoormijnbouw.nl/nieuws/analyse-verschillen-adviesrapporten-moeilijk-te-herleiden>

⁴ IMG (2021) '*IMG grijpt in bij schadeafhandeling: keuze voor €5.000*'.

Beschikbaar via <https://www.schadedoormijnbouw.nl/nieuws/img-grijpt-in-bij-schadeafhandeling-keuze-voor-5000>

⁵ Voor bewoners die eerder een vergoeding van minder dan 5.000 euro ontvingen van de NAM, het CVW, de TCMG of het IMG, krijgen de mogelijkheid om in de loop van 2023 hun vergoeding aan te vullen tot de vaste vergoeding van 5.000, ook wel de 'Aanvullende Vaste Vergoeding' (AVV).

De wettelijke kaders voor schadevergoeding

De Tijdelijke wet Groningen (TwG), die sinds 2021 in werking is gesteld, moet ertoe leiden dat schade voortvarend, ruimhartig, rechtvaardig en onafhankelijk kan worden afgehandeld, met oog voor de menselijke maat. Juristen bleken kritisch over de publiekrechtelijke afhandeling van privaatrechtelijke schade in de Tijdelijke wet Groningen, met name over de financiële en personele afhankelijkheid van het IMG met betrekking tot het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) (zie ook het essay van Bröring in dit kennisoverzicht).

Vlotte afhandeling bij reguliere schademeldingen

In de publicatie van Boot *et al.* (2022) is geëvalueerd in hoeverre de kaders van de TwG bijdragen aan het realiseren van de beoogde doelen voor de uitvoering van het schadebeleid door het IMG. De evaluatie laat zien dat het IMG met het huidige schadebeleid in juridische zin voldoet aan de doelen van ruimhartigheid, menselijke maat, rechtvaardigheid en voortvarendheid (zoals staat beschreven in de TwG). Tegelijkertijd valt het op dat er door deze juridische benadering niet altijd oog is voor de daadwerkelijke problemen en behoeften van bewoners. Met name bij complexe en meervoudige schades aan huizen, blijkt een rechtvaardige, voortvarende en ruimhartige schadevergoeding nog lastig, terwijl dit voor kleine en eenvoudige schades, mede door gestandaardiseerde regelingen zoals de Stuwmeerregeling en de VES, wel mogelijk is (zie Tabel 1). Dit is in lijn met het onderzoek van Rebel waarin wordt geconstateerd dat ‘het meeste leed en de meest schrijnende situaties zich voordoen in complexe en spelende juridische trajecten’ (Gerdes *et al.*, 2023, p. 7).

Problemen bij complexe gevallen

	Schademeldingen	Toekenningen	Afwijzingen	Bezwaren
2020	48.765	34.317	2.794	1.790
2021	45.501	38.574	4.832	2.274
2022 Maatwerk (M) VES	45.854 M: 22.954 (50%) VES: 22.900 (50%)	46.652 M: 18.292 (39%) VES 28.360 (61%)	7.452 M: 4.819 (65%) VES: 2.633 (35%)	2.621

Tabel 1.1. Fysieke schadeafhandeling van het IMG over de afgelopen jaren, waarbij er in 2022 ook een onderscheid is gemaakt tussen maatwerk en de vaste vergoedingsregeling

Bron: IMG (2021; 2022; 2023)

Aan het onderzoek van Boot *et al.* (2022) lagen negen onderzoeksvragen ten grondslag. Wij beperken ons hier tot het bespreken van twee onderzoeksvragen. Deze hebben betrekking op de doeltreffendheid van de huidige kaders in het realiseren van de doelen en de knelpunten die hierbij komen kijken. Dit geeft een goed beeld van hoe de doelen van de TwG in de praktijk uitwerken en wat de impact op bewoners is. In lijn met het onderzoek bespreken we elk beoogd doel op zichzelf. Hierbij valt het op dat de beoogde doelen vaak met elkaar op gespannen voet staan én met het toepassen van het civiele aansprakelijkheidsrecht. Ook zijn er geen nadere definities en prioritering van de doelen uitgewerkt in de wet. Er kunnen dus verschillende interpretaties ontstaan, waardoor maatschappelijke verwachtingen van het IMG kunnen verschillen van wat het IMG daadwerkelijk kan waarmaken (Boot *et al.*, 2022).

Rechtvaardigheid

Voor de mate waarin de schadeafhandeling rechtvaardig kan plaatsvinden, zijn de kaders en uitgangspunten van het civiele aansprakelijkheidsrecht van groot belang: het IMG moet voor alle schades de aansprakelijkheid van de exploitant vaststellen. Daarom wordt er veel waarde gehecht aan heldere criteria voor schadevergoeding en de onafhankelijke deskundigen die ermee moeten werken. De wijzigingen in het beoordelingskader in 2021 zijn hier een voorbeeld van. Op deze manier voorziet het IMG externe partijen met uitgebreide protocollen voor de beoordelingen van schades. In juridische zin komt de schadevergoeding rechtmatig tot stand. Tegelijkertijd kunnen bewoners dit anders ervaren en het proces alsnog als onrechtvaardig zien. Zo zijn er signalen dat de beoordelingen van schadeinspecteurs inconsequent zijn en dat er opnieuw verschillen ontstaan tussen beoordelingen van vóór en na mei 2021 (Boot *et al.*, 2022).

Ruimhartigheid

Door de toepassing van het wettelijke bewijsvermoeden kan er in zekere zin worden voorzien in een ruimhartige schadeafhandeling door het IMG. Tegelijkertijd ontstaan er knelpunten bij het toepassen van het bewijsvermoeden waardoor bewoners het schadebeleid mogelijk niet als ruimhartig ervaren. Dit houdt grotendeels verband met de waarde die wordt gehecht aan de beoordelingen van onafhankelijke deskundigen die niet altijd even consistent zijn. Daar komt bij dat het bewijsvermoeden, door de wijziging in het beoordelingskader, op een kleiner geografisch gebied toegepast kan worden. Waar het voorheen aan het IMG was om bewijs te leveren over het ontbreken van een oorzakelijk verband, worden bewoners (opnieuw) gevraagd om bewijs te leveren voor causaliteit. Dit heeft voor veel ontevredenheid en onbegrip gezorgd bij bewoners (Boot et al., 2022).

Wanneer bewoners geconfronteerd worden met mijnbouwschade, verwachten ze dat de overheid hen te hulp schiet en zich ruimhartig opstelt. Door in de plaats te treden van de NAM, loopt de overheid het risico om zelf onderdeel van het probleem te worden, wat niet bijdraagt aan herstel van vertrouwen (zie ook het essay van Kuipers in dit kennisoverzicht). Bovendien verhouden de beroeps- en bezwaarprocedures zich ook lastig tot ruimhartig beleid. Waar het IMG voor zichzelf 15 maanden hanteert en deze termijn regelmatig overschrijdt, worden bezwaren van bewoners al gauw als niet ontvankelijk verklaard als zij de termijn van zes weken overschrijden (Bröring et al., 2022). Deze termijn is weliswaar verlengd tot twaalf weken, maar deze verlenging is (nog) niet wettelijk vastgelegd.

Voortvarendheid

Het IMG lijkt – met de introductie van de VES, de Waardedalingregeling en de immateriële schadevergoeding – het maximaal mogelijke te hebben gedaan om voortvarendheid te bevorderen. Tegelijkertijd valt de voortvarendheid sterk samen met de complexiteit van schadegevallen (Boot et al., 2022). Doordat het IMG zich vrij strak aan de kaders van het aansprakelijkheidsrecht houdt, is er niet altijd de mogelijkheid om in te spelen op specifieke behoeften of vraagstukken bij met name complexe gevallen. Doordat de causaliteit en de omvang van schade vastgesteld moeten worden, leidt de juridische houding bij complexe schades tot zeer uitgebreide schaderapporten, die vaak technisch van aard zijn, met regelmatig verschillen van inzicht tussen diverse deskundigen over schadeoorzaken. Hierdoor ontstaat risico op langlopende procedures, juridische escalatie en voortdurende onzekerheid voor bewoners.

Het gebrek aan voortvarendheid bij complexe dossiers zien we ook terug in de werkvoorraad van het IMG. In haar jaarverslag laat het IMG weten dat de werkvoorraad van dossiers die al langer dan een jaar openstaan, is teruggelopen van 6.029 dossiers in 2021 naar 5.620 dossiers in 2022. Dit is nog steeds een fors aantal. Hierbij merken we op dat het IMG pas met de doorlooptijden is gaan rekenen vanaf hun start in juli 2021 en het dus waarschijnlijk is dat deze dossiers al veel langer lopen. Hoewel het niet zwart op wit staat dat het hier om complexe dossiers gaat, lijkt dit wel aannemelijk. Complexe dossiers kennen vaak een opeenstapeling van beslistermijnen die door het IMG vaak met 15 maanden worden verlengd bovenop de reguliere 15 maanden (Nationale Ombudsman, 2022a). Dit geeft bewoners een machteloos gevoel en leidt tevens tot ongenoegen en ervaring van onrechtvaardigheid; in plaats van prioriteit te geven aan complexe zaken, blijven deze juist achter (Boot *et al.*, 2022; Bröring *et al.*, 2022).

Dat juist de afhandeling van complexe schades moeizaam verloopt, houdt mogelijk verband met een andere bevinding. Een verdiepende analyse van Gronings Perspectief laat zien dat bewoners die zich in langdurige schade-trajecten bevinden en sommigen al vanaf de private schadeafhandeling door de NAM, te maken hebben met een forse gezondheidsachterstand die zich uit in psychische en lichamelijke klachten (Stroebe *et al.*, 2021a). Om die reden spreken de onderzoekers van “systeemschtoffers”.

Onafhankelijkheid

Boot *et al.* (2022) concluderen dat het IMG de schadeafhandeling onafhankelijk van EZK, de NAM en andere partijen kan uitvoeren, mede doordat de NAM volledig uit het proces van schadeafhandeling is gehaald en doordat het IMG als zbo ingesteld is. Een zbo maakt wel deel uit van de overheid, maar valt hiërarchisch gezien niet onder een minister. Ook hier lijkt de waarde die gehecht wordt aan onafhankelijke deskundigen, de onafhankelijkheid juist in de weg te staan. De deskundigheid en daarmee de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van deze deskundigen zouden te beperkt zijn. Dit is zorgelijk gezien de grote invloed die zij hebben op schadebesluiten en beroepsprocedures.⁶

⁶ Omdat er op onderdelen van het doen en laten van het IMG ontevredenheid is ontstaan, is er een amendement aangenomen waarmee de minister een aanwijzingsbevoegdheid krijgt om meer grip te krijgen op de schadeafhandeling. Zie Kamerstuk 36 094, nr. 5.

Menselijke maat

Als laatste merken Boot et al. (2022) op dat het scheiden van beleid op het gebied van schadeafhandeling en de versterking zich lastig verhoudt tot de menselijke maat. Het IMG werkt weliswaar met persoonlijke zaakbegeleiders en laagdrempelige steunpunten op locatie, maar problemen worden voornamelijk benaderd vanuit de logica van regelingen. Dit staat een integrale benadering, om bewoners en hun problemen centraal te zetten, in de weg. Maatwerkprocedures hebben hoge uitvoeringskosten, waardoor de voorkeur uitgaat naar gestandaardiseerde regelingen zoals de VES.

1.2 De ontwikkelingen in de versterkingsoperatie

Nieuwe bestuurlijke afspraken, maar achterblijvende vooruitgang

Op bestuurlijk vlak is er binnen de versterkingsoperatie veel gebeurd. Dit is niet nieuw; over de afgelopen jaren hebben we telkens veranderende kaders, beleid en pilots gezien met daarbij falende communicatie naar bewoners. Ook in het tijdsbestek van dit kennisoverzicht zijn er bestuurlijke afspraken gemaakt tussen de Rijksoverheid en regionale bestuurders en zijn er verschillende versnellingsmaatregelen geïntroduceerd zoals de typologieaanpak en een nieuwe pilot die uitgaat van een gebiedsgerichte aanpak; de dorpenaanpak. Ook is het ministerie van Binnenlandse Zaken en

Koninkrijksrelaties (BZK) – dat in 2019 betrokken werd bij de versterkingsoperatie vanwege haar expertise op het gebied van burgerparticipatie, bouwen, bestuurskracht, wonen en ruimtelijke opgaven⁷ – sinds 2022 niet meer verantwoordelijk. Haar taken zijn overgegaan naar EZK. Hierdoor is de NCG, in plaats van onder BZK, onder EZK komen te vallen. We lichten deze wijzigingen kort toe en gaan na in hoeverre ze een verbetering teweeg hebben gebracht.

Door het uiteindelijk stopzetten van de gaswinning, is de redenering dat er lichtere versterkingsmaatregelen nodig zijn omdat de kans op zware bevingen met de jaren kleiner wordt. Dit is het uitgangspunt geworden voor de bestuurlijke afspraken van 2020 tussen de Rijksoverheid en de regionale bestuurders. Hierin staan nieuwe bestuurlijke afspraken met het doel om rust en duidelijkheid te creëren in de versterkingsaanpak en om de ongelijkheid en vertraging te compenseren. Met deze nieuwe afspraken wordt het beoordelen van adressen zoveel mogelijk gedaan op basis van de nieuwste inzichten (de meest recente veiligheidsnorm). Dit heeft geleid tot een indeling van adressen voor de versterkingsoperatie in blokken (zie Tabel 2).

Adressen	Aantal woningen
Blok A	13.000
Blok B	4.000
Blok C	10.000

Tabel 1.2. Indeling van adressen volgens de bestuurlijke afspraken versterking Groningen

Bron: Ministerie van BZK (2020)

Woningen waarvoor al een versterkingsadvies (VA) lag of waar reeds bestuurlijke afspraken voor zijn gemaakt, worden op basis van die adviezen versterkt, tenzij de eigenaar van de woning kiest voor een herbeoordeling (blok A). De herbeoordeling houdt in dat een al eerder beoordeelde woning opnieuw beoordeeld wordt en zo mogelijk wordt versterkt volgens een nieuwe lichtere norm. Wanneer bewoners kiezen voor een herbeoordeling,

⁷ Zie Tweede Kamer der Staten-Generaal (2019). Brief regering: Overdracht taken 'Groningen' van EZK naar BZK - Gaswinning - Parlementaire monitor

komen zij in aanmerking voor een extra tegemoetkoming van 13.000 euro die vrij te besteden is. Overige adressen die zijn opgenomen in de versterkingsopgave en waar bewoners nog geen beoordeling en VA van hadden (blok C), inclusief de adressen uit de clustervoorstellen van gemeenten⁸ (blok B), worden nu volgens de bestuurlijke afspraken met de nieuwste inzichten beoordeeld. Voor de adressen in blok A, B en C, waarbij de (her)beoordeling aan de hand van de nieuwste inzichten gebeurt, hebben bewoners recht op een subsidie van 17.000 euro die gebruikt kan worden voor woningverbetering en verduurzaming.

Ten slotte zijn er nog adressen die in november 2020 niet in de versterkingsopgave zaten, maar die wel binnen de op dat moment geldende grens van de Waardedalingregeling van het IMG vielen. Bewoners konden in dat geval een subsidie aanvragen voor verduurzaming of woningverbetering ter waarde van 10.000 euro. Deze subsidiepot kende in beginsel echter onvoldoende geld om aanvragen van alle rechthebbenden toe te wijzen, waardoor begin 2022 bij gemeenten lange rijen met bewoners ontstonden en vele achter het net visten. Later dat jaar is er wel voldoende budget beschikbaar gemaakt. Iedereen die recht heeft op de subsidie, maar geen aanvraag heeft kunnen indienen, kan dit alsnog doen.

Voor de (her)beoordeling op basis van de nieuwste inzichten maakt de NCG sinds juli 2021 gebruik van de typologieaanpak. Deze aanpak is geïntroduceerd als alternatief voor de vaak dure en tijdrovende NPR-berekeningen die alleen door ingenieursbureaus uitgevoerd konden worden. De typologieaanpak zou naar verwachting goedkoper en sneller zijn door middel van het categoriseren van soortgelijke panden in een typologie waardoor gestandaardiseerde versterkingsmaatregelen toegepast kunnen worden.⁹

Echter blijken veel huizen af te wijken van de typologische norm waardoor versterkingsadviezen te laat komen en projecten niet worden opgestart.¹⁰

Dit geldt voor circa 1.925 adressen (NCG, 2022). Voor deze adressen wil de NCG op basis van andere methoden zoals de praktijkaanpak de opnames laten uitvoeren. Deze aanpak onderscheidt zich doordat de beoordeling, het ontwerp en de uitvoering van de versterking bij hetzelfde bedrijf belegd zijn. De uitwerking van de praktijkaanpak verliep via een private onderneming en de uitwerking onder publiek beheer laat nog op zich wachten.

⁸ Dit zijn adressen die door de gemeenten al eerder in clusters waren ingedeeld zodat deze adressen op gelijke wijze zouden worden beoordeeld als andere adressen in de omgeving. Deze adressen worden nu met de nieuwste inzichten beoordeeld.

⁹ De beoordelingskosten zouden met de typologieaanpak naar verwachting verlagen van gemiddeld 50.000 naar 2.500 per woning. Zie Algemene Rekenkamer. (2022). 'Kosten schadeafhandeling Groningen blijven oplopen.' Beschikbaar via <https://www.rekenkamer.nl/actueel/nieuws/2022/05/18/kosten-schadeafhandeling-groningen-blijven-oplopen>

¹⁰ Drent, M. (2023). 'Eemsdelta baalt van NCG: versterking loopt fors achter op schema.' RTV Noord. <https://www.rtvnoord.nl/nieuws/994806/eemsdelta-baalt-van-ncg-versterking-loopt-fors-achter-op-schema>

In totaal komen er 7.256 adressen in aanmerking voor een herbeoordeling (NCG, 2023a). De NCG voert met de bewoners van al deze adressen een oriënterend gesprek over de keuzemogelijkheid, waarna ze (in eerste instantie na zes maanden) een keuze moeten maken. Bewoners komen hierdoor in een lastige positie. Doordat er bij de herbeoordeling volgens de nieuwste inzichten wordt beoordeeld, zijn er minder ingrijpende of mogelijk geen versterkingsmaatregelen nodig om een woning snel op norm te hebben. Het is voor bewoners onduidelijk hoe de versterkingsmaatregelen zich tot elkaar verhouden, waardoor ze geen goede afweging kunnen maken bij het kiezen van een herbeoordeling. Bovendien leidt het tot meningsverschillen tussen burens van woningen die constructief met elkaar verbonden zijn, zoals twee- of meer-onder-één-kapwoningen, en die op dezelfde norm versterkt moeten worden. Wanneer burens niet in overeenstemming komen, wordt er versterkt op de minst ingrijpende manier, wat tot onbegrip leidt (Nationale Ombudsman, 2022a).

Aantal adressen in herbeoordelingsprocedure	7.256
Aantal oriënterende gesprekken gevoerd	6.960
Aantal adressen keuze geen herbeoordeling	2.871
Aantal adressen herbeoordeling aangevraagd	3.403
Aantal herbeoordelingen vastgesteld	1.038

Tabel 1.3. Adressen in de herbeoordelingsprocedure

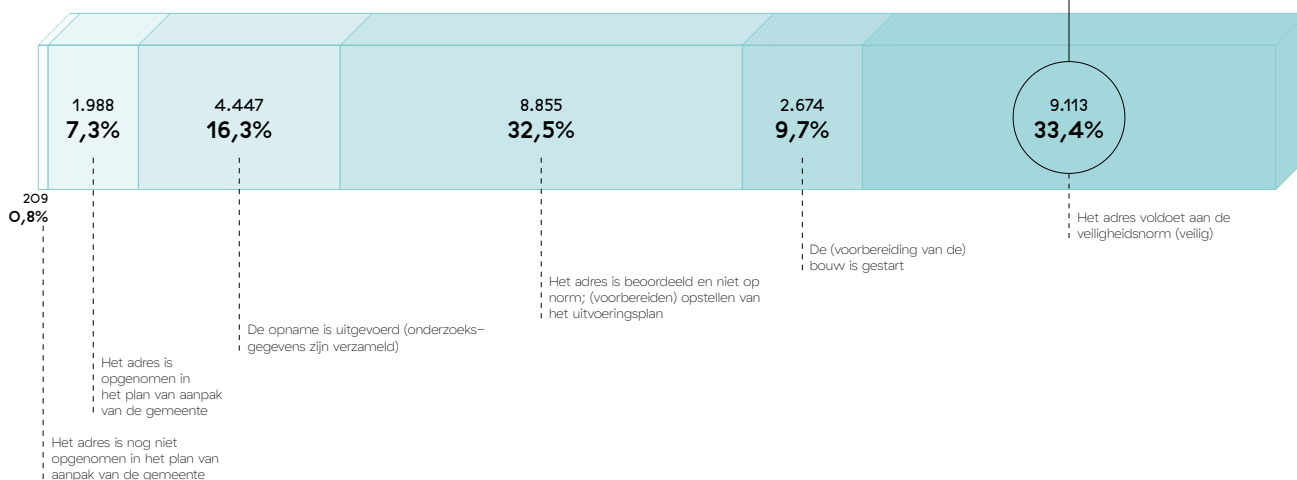
Bron: NCG (2023a)

Bewoners die om een herbeoordeling vragen (3.403 adressen), zitten lang in onzekerheid omdat de NCG het lopende proces stillegt. Bovendien duren de herbeoordelingen langer omdat deze volgens de typologieaanpak plaatsvinden en, zoals eerder genoemd, vaak niet toepasbaar zijn. Als uit de herbeoordeling blijkt dat een gebouw toch versterkt moet worden, kan het vanwege de planning van betrokken bedrijven nog lang duren voordat het werk begint. Deze vertraging heeft vervolgens weer impact op de subsidies die voortkomen uit de bestuurlijke afspraken. Het is voor bewoners onduidelijk wanneer ze hun subsidie het beste kunnen aanvragen. De subsidieverstrekker stelt namelijk de voorwaarde dat werkzaamheden die ermee betaald worden binnen 24 maanden moeten worden uitgevoerd. Indien een versterkingstraject ernstige vertraging oploopt, kan deze termijn in het geding komen.

De NCG laat in haar maandrapportage van mei 2023 weten dat er in totaal 9.113 adressen (33,4%) voldoen aan de veiligheidsnorm (NCG, 2023a). Daarvan zijn er 3.566 adressen bouwkundig versterkt en bij 5.383 adressen bleek uit de beoordeling dat het adres voldoet aan de veiligheidsnorm. Figuur 1 geeft een overzicht van alle stappen van een versterkingstraject en in welke stap alle adressen van het versterkingsprogramma zich bevinden op 31 mei 2023.

Resultaat totaal

9.113 adressen voldoen aan de veiligheidsnorm
Dit is 33,4% van alle 27.286 adressen in de versterking



Figuur 1.1. Adressen in verschillende fasen versterkingsopgave

Bron: NCG (2023a)

Er is een aanzienlijke versnelling nodig om de doelstelling van 2028 voor het afronden van de versterkingsopgave te bereiken. Zeker gezien het feit dat de staatssecretaris Mijnbouw aankondigde dat 2.300 woningen die eerder op veiligheidsnorm waren, opnieuw gecontroleerd moeten worden vanwege de vele bezwaren over de beoordelingen.¹¹

¹¹ RTV Noord. (2023). '2300 veilig verklaarde woningen in bevingsgebied krijgen hercontrole.'

Beschikbaar via <https://www.rtvnoord.nl/nieuws/1005625/2300-veilig-verklaarde-woningen-in-bevingsgebied-krijgen-hercontrole>

De dorpenaanpak zou op termijn moeten helpen bij het versnellen van de totale versterkingsopgave. Deze pilot, een gebiedsgerichte aanpak, start in vier Groningse dorpen – Garrelsweer, Zeerijp, Wirdum en Leermens – waarbij elk dorp in zijn geheel zal worden versterkt. Betrokken bouwers, de NCG en de gemeente maken hiervoor samen met bewoners een versterkingsplan voor het hele dorp.¹² Ook wordt er gewerkt vanuit de één-loket-gedachte, vanwege de samenwerking tussen het IMG en de NCG. Het plan was bedoeld om de versterkingsaanpak in Groningen te versnellen. In november 2022 concludeerde Wientjes (2022) echter dat de voorbereiding van de dorpenaanpak nog onvoldoende van de grond is gekomen. Problemen die overal rondom de versterking optreden, zijn ook terug te zien in de vier dorpen, waardoor er bij de start in oktober 2022 meteen vertraging optrad.

Onmacht en frustratie bij professionals

Professionals verklaren de achterblijvende vooruitgang in het gaswinningsdossier aan de hand van een groot aantal belemmeringen (Bovenhoff et al., 2021; Stroebe et al., 2021b). De vele betrokken instanties zorgen voor een ‘institutioneel gefragmenteerde omgeving’. Tegelijkertijd zijn deze instanties sterk afhankelijk van elkaar voor het boeken van vooruitgang in het afhandelen van claims en in de versterking. Goede samenwerking wordt complex doordat instanties verschillend tegen (de oplossingen van) de problematiek aankijken. Daarnaast wordt onvoldoende met elkaar afgestemd, heersen er uiteenlopende belangen en is het niet duidelijk wie de eindverantwoordelijke binnen het gaswinningsdossier is. Bovendien lopen professionals op regionaal en lokaal niveau vast op bureaucratisch toezicht en voortdurend veranderende regels. Ze merken dat hun collega’s op rijksniveau weinig besef hebben van de uitwerking van het beleid in de praktijk in Groningen. Inmiddels zijn er binnen de versterkingsoperatie verschillende maatregelen ingezet om processen vlot te laten verlopen (NCG, 2023b).

¹² Kamerstukken II, 2021-2022: Nr. 1024 Brief van de staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat, 17 mei 2022.

Uit onderzoek van Bovenhoff (2023) blijkt dat meerdere professionals in de uitvoering meer mandaat wensen om goed werk te kunnen leveren. Mandaat (en het gebrek eraan) is een veelgehoorde term binnen het gaswinningsdossier. Het verwijst naar het concept van discretionaire bevoegdheid waarbij een bestuursorgaan (EZK) een andere partij (de NCG) machtigt om een bevoegdheid uit te oefenen in naam van (en onder verantwoordelijkheid van) het bestuursorgaan. Dit betekent dat de NCG verantwoordelijk is voor de uitvoering van de versterkingsopgave en daarbij het mandaat en de formele macht toebedeeld heeft gekregen. Echter, deze formele macht betekent niet automatisch dat er ook financiële middelen beschikbaar zijn die nodig zijn om op te treden. Door een gebrek aan financiële macht (welke is toegeschreven aan andere actoren in de bestuursstructuur) ontbreekt het professionals in de praktijk aan de informele slagkracht om zaken te versnellen Bovenhoff (2023). Dit zorgt voor onmacht en frustratie: ze dragen

Wél de verantwoordelijkheid maar gebrek aan mandaat

wél de verantwoordelijkheid maar ervaren onvoldoende macht en middelen om te zorgen dat een plan van aanpak daadwerkelijk tijdig wordt uitgevoerd. Hierdoor ervaren ze hun rol als onduidelijk, de communicatie naar bewoners soms als een onmogelijke opgave en kan dit bij sommige gevallen zelfs leiden tot uitval of ontslag. Het hebben van meer mandaat (discretionaire bevoegdheid) betekent dat professionals (financiële) beslissingsruimte krijgen die zij nodig achten om de versterkingsopgave te vergemakkelijken.

1.3 Een sluipende crisis

Groninger dossier
erkend als crisis

Brengt dit verbetering
voor bewoners?

De dorpenaanpak zoals beschreven in de vorige paragraaf is gepresenteerd als gebiedsgerichte aanpak waarmee de Staatssecretaris van Mijnbouw invulling wil geven aan de crisisaanpak. In 2019 adviseerde het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) al om in Groningen een crisisaanpak te hanteren¹³ maar dit werd lange tijd terzijde geschoven door de regering. Pas in 2022 gaf de overheid hier gehoor aan. De Staatssecretaris van Mijnbouw benoemde de trage voortgang van de versterking, die gepaard gaat met (voor een deel van de bewoners) voortdurende fysieke onveiligheid maar ook met sociale onveiligheid door onzekerheid, wantrouwen, stress, ingrijpende keuzes met bijkomende gezondheidsklachten tot gevolg.

Vanuit verschillende hoeken wordt erkend dat de gaswinningsproblematiek in Groningen een crisis is (zie ook het essay van Dückers in dit kennisoverzicht). Verschillende onderzoeken beschrijven het als een 'creeping crisis' (sluipende crisis) (Boin *et al.*, 2021; van Duin, 2021; Kuipers & Wolbers, 2021; Verdoes & Boin, 2021). Een sluipende crisis is een bedreiging voor de maatschappij die zich langzaam ontwikkelt en daarvoor onvoldoende of niet wordt aangepakt door autoriteiten, ondanks de politieke en maatschappelijke aandacht die ze krijgt. Verschillende crisis

¹³ Staatstoezicht op de Mijnen. (2020). Voortgangsrapportage SodM Groningen 2019 - 2020. Beschikbaar via <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-d10aeaae-b80e-4e94-bafe-ac509d5b5c40/pdf>

casussen vergelijkend, zien Boin et al. (2021) dat het moeilijk is om genoeg aandacht te genereren voor een sluipende crisis. Regeringen zijn vaak terughoudend om de crisis te benoemen als zodanig. Zo hebben de overheid en de NAM lang vermeden om verantwoordelijkheid te nemen en te erkennen dat hun eigen maatregelen de crisis in Groningen juist hebben verergerd (Boin et al., 2021).

Dat 'Groningen' een crisis is, is inmiddels niet alleen door de regering erkend. Het parlement stelde een enquête in om de besluitvorming over de gaswinning in Groningen en de gevolgen daarvan voor de bewoners te onderzoeken. Kuipers en Wolbers (2021) beschrijven dit als een erkenning dat er sprake is van een 'crisis over de organisatie': een institutionele crisis waarbij de organisatie en bestuur onderhevig zijn aan intensief onderzoek en kritiek. Aanleiding is onder meer dat de legitimiteit en effectiviteit van het optreden van de NAM, de overheid en andere betrokken partijen in twijfel wordt getrokken. Het rapport van de parlementaire enquêtecommissie Aardgaswinning Groningen is op 24 februari 2023 gepresenteerd en geeft een reconstructie van de besluitvorming over de gaswinning in Groningen in de afgelopen 60 jaar. Er kan gesteld worden dat het instellen van een parlementaire enquête op zichzelf al een erkenning is dat er sprake is van een crisis.

Het is nog onduidelijk of de overheid met de erkenning van een crisis haar verantwoordelijkheid neemt en of het daarmee een verbetering teweegbrengt voor bewoners. In een adviesrapport over de dorpetaanpak wordt geconcludeerd dat de versterkingsopgave nog niet als crisisaanpak wordt uitgevoerd (Wientjes, 2022). Zo is er nog teveel onduidelijkheid binnen versterkingsprocessen, is de aanpak te juridisch en wordt het mandaat nog onvoldoende benut. Boin et al. (2021) stellen dat het voor een effectieve omgang met deze crisis nodig zal zijn om eenduidig verantwoordelijkheid te nemen. Van Duin (2021) voegt daaraan toe dat duidelijke communicatie en uitleg jegens bewoners en hen meenemen in de besluitvorming een essentieel onderdeel is van het nemen van verantwoordelijkheid. Dit maakt het voor bewoners duidelijker waarop besluiten worden gebaseerd en wat ze kunnen verwachten.

1.4 De kloof tussen systeemwereld en leefwereld

Erkennen van alle opvattingen over wat van waarde is brengt beide werelden dichterbij elkaar

Een terugkerend thema is de tegenstelling tussen de leefwereld van bewoners en de systeemwereld van instanties en beleid (Derksen & Gebben, 2022; Hupkes et al., 2021). Ook recente publicaties laten zien dat het vaak niet lukt om de technische en sociale aspecten van de aanpak samen te brengen (Bovenhoff et al., 2021; Stroebe et al., 2021b). De systeemwereld is vooralsnog leidend binnen de huidige aanpak, maar staat daarmee ver af van de leefwereld van bewoners. Dit zien we bijvoorbeeld terug in de beperkte visie op het veiligheidsbegrip dat centraal staat in de versterkingsopgave. De overheid en bedrijven beschouwen veiligheid in termen van normen en risico's. Dit sluit niet aan bij het veiligheidsbegrip van bewoners. Veilig wonen betekent voor bewoners méér dan wonen in de wetenschap dat je huis waarschijnlijk niet instort. Het gaat hen óók om leefbare buurten en duurzaam herstel van mijnbouwschade (Busscher et al. 2021).

Wanneer het beleid rondom de gaswinning niet reflecteert wat voor bewoners van belang is, kan deze als onrechtvaardig worden beschouwd en leiden tot conflicten. Cuppen en Pesch (2021) beschrijven deze conflicten als een vorm van participatie, omdat het ons leert wat de publieke mening is en wat van waarde is voor ons als mens en de maatschappij. In Groningen begonnen de zorgen van bewoners door beschadigde woningen, dalende huizenprijzen en veiligheidsrisico's. Dit leidde tot een sociaal-politiek conflict over rechtvaardigheid. Inwoners maakten zich zorgen over de institutionele structuur van de gasproductie: de rol van de NAM en de Staat. Deze kijk op maatschappelijke conflicten legt nadruk op wat bewoners, en andere actoren, relevant of belangrijk vinden in de besluitvorming over aardgas. Het vertelt ons ook waar er in de besluitvorming van toekomstige projecten met betrekking tot de energietransitie rekening mee moet worden gehouden.

Het erkennen van de verschillende opvattingen over wat van waarde is voor ons als mens en maatschappij, biedt mogelijkheden om de leefwereld en de systeemwereld beter te integreren (Correljé, 2021; Spruit, 2020). Hiermee kunnen de werkwijzen en de communicatie van de NCG en het IMG beter aansluiten bij de behoeften van bewoners. Zo zou er aan het begin van een versterkingstraject samen met bewoners gekeken moeten worden naar wat er in een gebied nodig is om veiligheid te herstellen. Dit kan leiden tot een breder veiligheidsbegrip dat verder gaat dan normen en risico's. Het gesprek aangaan met lokale gemeenschappen kan helpen om verschillende waarden van mensen aan de orde te stellen en te bepalen hoe deze gewaarborgd kunnen worden (Langley et al., 2020).

Een gelijke benadering zien we bijvoorbeeld terug in het gebruik van het begrip 'brede welvaart' voor beleid, waarbij er rekening wordt gehouden met waarden waar bewoners belang aan hechten. In de gemeente Het Hogeland wordt brede welvaart bijvoorbeeld al toegepast in hun beleid (zie hoofdstuk 2 'Economie, woningmarkt en investeringsbehoefte') en in Krewerd trachten bewoners hun waarden mee te nemen in het collectieve versterkingstraject (zie hoofdstuk 6 'Leefbaarheid en leefomgeving'). Zie voor een verdieping omtrent brede welvaart het essay van Koster en Brouwer in dit kennisoverzicht.

1.5 Verbeteringen in de uitvoering

Zeggenschap bij
bewoners, voor een
toekomstbestendig
huis en dorp

Om de uitvoering te verbeteren, vragen meerdere partijen al sinds jaren om een integrale benadering van schade en versterking (Hupkes *et al.*, 2021). Dit zou bewoners een hoop rust en duidelijkheid geven. De versterkingsopgave biedt de kans om het gebied beter achter te laten en zou hiervoor gebruikt moeten worden. In plaats van fysieke veiligheid en rechtmatigheid, moet de focus verlegd worden naar een toekomstbestendige woning in een toekomstbestendige dorp of buurt (Busscher *et al.*, 2021). Dit zet de bewoner centraal en maakt tevens een gebiedsgerichte aanpak mogelijk. Een gebiedsgerichte aanpak gaat ongelijkheid op buurniveau tegen en faciliteert samenwerking tussen overheden, instanties en bewoners. “Duurzaam herstel” zou hierbij de methode moeten zijn om, in samenwerking met bewoners, per pand, schade, versterking en verduurzaming aan te pakken (Busscher *et al.*, 2021).

Versterking

De gebiedsgerichte dorpenaanpak die nu nog alleen voor vier Groningse dorpen geldt, moet op termijn helpen bij het versnellen van de totale versterkingsopgave. Een belangrijk onderdeel van deze aanpak is dat bewoners zeggenschap hebben over hun woning en over de dorpsplanning. Participatie binnen de versterkingsopgave wordt gezien als een wettelijk recht van bewoners, maar tegelijkertijd ook een gedwongen aspect (Busscher et al., 2021). Dit vergt een andere manier van kijken naar participatievraagstukken binnen het gaswinningsdossier. We bundelen inzichten vanuit verschillende publicaties, waarbij we uitkomen op drie randvoorwaarden voor het doorvoeren van verbeteringen in de uitvoering van het versterkingsprogramma om het perspectief van bewoners en hun betrokkenheid te bevorderen.

Een eerste randvoorwaarde is het herstellen van relaties en vertrouwen. Een concrete manier om hier te komen is door het vaststellen van duidelijke kaders per versterkingstraject, zodat het versterkingsbeleid van de overheid rust en stabiliteit biedt voor eigenaren, bewoners, maar ook voor de uitvoerende instanties. In de huidige situatie ervaren de bewoners, door de wisselingen in kaders en regelingen, de professionele partijen als onbetrouwbaar. Dit veroorzaakt en versterkt het bestaande wantrouwen. Het is belangrijk dat gemaakte afspraken vanaf een zeker moment vaststaan en niet gewijzigd kunnen worden (Busscher et al., 2021; Pot et al., 2022; Puister & Kieft, 2021).

Een tweede randvoorwaarde is dat er, vanuit standvastig beleid, steeds een optimum gezocht dient te worden tussen versnelling, kwaliteit en het tempo dat de bewoner wenst en aankan (Busscher et al., 2021; Puister & Kieft, 2021). Waar het SodM het belang van snelheid voorop heeft, merken professionals dat dit eigenlijk ten koste gaat van andere belangen, oftewel wat de bewoners willen in hun versterkingstraject (Bovenhoff et al., 2021). Het traject moet een versterking van de kwaliteit van leven van mensen zijn en ruimte bieden voor burens om samen op te trekken en erover te praten (Stroebe et al., 2020). Versnelling is hierbij wenselijk, maar niet ten koste van alles. Bewoners mogen niet meer uit beeld verdwijnen dan nu al het geval is, aldus Stroebe et al. (2020).

Een derde randvoorwaarde is dat het van belang is om de rolverdeling tussen de Rijksoverheid, gemeenten en de NCG duidelijk te hebben (Busscher *et al.*, 2021; Puister & Kieft, 2021). Professionals ervaren nog vaak een gebrek aan regie en mandaat, waardoor het onduidelijk is wie er (eind)verantwoordelijk is voor het beter achterlaten van bewoners én het gebied (Bovenhoff *et al.*, 2021; Nationale Ombudsman, 2022a; Stroebe *et al.*, 2021b). Ruime bevoegdheid en onderling vertrouwen, zowel tussen overheid en burger als ook tussen overheden, zijn basisvoorwaarden voor een integrale benadering. De overheid moet hiervoor bestaande ruimte zoeken of ruimte creëren waar nodig, zodat medewerkers flexibel kunnen zijn en hierdoor maatwerk kunnen leveren in de afhandeling van afwijkende situaties. Hierbij is verantwoording vooraf niet altijd mogelijk of passend, de burger moet immers centraal staan en niet de juridische procedures (Nationale Ombudsman, 2022a). Dit betreft ook de vaardigheden van bewonersbegeleiders en projectleiders, die vaak niet over de juiste documentatie en mandaat beschikken om samen met bewoners beslissingen te nemen. Duidelijkheid over de rol en positie van professionals is belangrijk om vast te stellen welk mandaat daarbij hoort. Hierdoor kunnen zij transparant zijn richting bewoners wat betreft hun toezeggingen.

Onder deze randvoorwaarden kunnen er praktische wijzigingen doorgevoerd worden die een verbetering voor bewonersbetrokkenheid betekenen. Hierin maken Busscher *et al.* (2021) onderscheid op drie verschillende niveaus: (1) bij individuele versterkingstrajecten van bewoners, (2) bij een gebiedsgerichte aanpak van een dorp of wijk, en (3) op het bestuurlijk niveau van beleid en regelingen rond het versterkingsbeleid en toekomstperspectief. Aan dit laatste niveau heeft de NCG invulling gegeven door het opzetten van een bewonersadviesraad. Deze raad bestaat uit bewoners die in verschillende fases van de versterking zitten en geven de NCG gevraagd en ongevraagd advies over het beleid rondom de versterking.

Op het niveau van individuele versterkingstrajecten heeft KAW onderzoek gedaan naar het bewonersperspectief en welke verbeteringen doorgevoerd kunnen worden om meer grip, keuzevrijheid en ruimte te bieden voor bewoners (Puister & Kieft, 2021). Praktisch uitvoerbare wijzigingen zijn bijvoorbeeld een startdocumentatie met daarin de rechten en plichten van bewoners, de kaders van de versterkingsregeling, bij welke organisaties bewoners terecht kunnen voor hulp en advies en wat ze kunnen verwachten. Hierbij hoort ook eerlijke communicatie over de doorlooptijden van elke fase in het versterkingstraject. Dit zorgt voor transparante communicatie over het feit dat de doorlooptijden een streven zijn en afhankelijk van verschillende factoren. Wanneer doorlooptijden niet worden gehaald, is de verantwoordelijke organisatie verplicht dit met de bewoner

te delen en toe te lichten; dit wordt de terugmeldplicht genoemd. KAW adviseert om bewoners voordat ze een startdocumentatie krijgen, al te informeren over wat ze kunnen verwachten. Tot nog toe hebben noch de NCG, noch de gemeenten duidelijk verantwoordelijkheid genomen voor de communicatie voordat het traject start. De NCG en de gemeenten zouden hierin samen een rol kunnen spelen.

Daarnaast wordt het waar mogelijk ontzorgen van bewoners ook gezien als een verbetering van het bewonersperspectief in de versterking. Een versterking vraagt veel van bewoners en wanneer zij ontzorgd worden, behouden ze energie voor wanneer er keuzes gemaakt moeten worden die voor hen van belang zijn (Puister & Kieft, 2021). Een praktische wijziging die hieraan kan bijdragen is de mogelijkheid voor bewoners om onafhankelijke adviseurs in te schakelen. Hierover is een novelle ingediend op het wetsvoorstel voor het versterkingsdeel in de TwG, wat bewoners het recht geeft op kosteloze bouwkundige, financiële en juridische bijstand.

Schade

Verbeteringen in de uitvoering van de schadeafhandeling van het IMG hebben vooral betrekking op het versnellen van procedures en het tijdig en begrijpelijk communiceren met bewoners. Volgens de Nationale Ombudsman (2022a) zijn er in de communicatie naar bewoners verschillende aandachtspunten. Dit betreft tijdige informatievoorzieningen bij schadebesluiten, zoals de verlenging van beslistermijnen over schade. Deze besluiten dienen met een heldere redenering onderbouwd te worden. Hierbij is het ook van belang dat de basis van besluiten, zoals wetgeving, uitvoeringsregeling enzovoort, helder wordt vermeld.

Uit het evaluatierapport van de TwG en de schadeafhandeling van het IMG worden verschillende aanbevelingen gedaan over wijzigingen in de TwG die op basis van het onderzoek nodig worden geacht (Boot *et al.*, 2022). De eerste aanbeveling is het nader concretiseren en prioriteren van de doelen van de TwG. De tweede aanbeveling is het in stand houden van de onafhankelijkheid. Dit staat echter nog ter discussie. Inmiddels is er een amendement¹⁴ aangenomen waarmee de minister een aanwijzingsbevoegdheid krijgt om meer grip te krijgen op de schadeafhandeling. In het rapport van Boot *et al.* (2022) werd dit afgeraden omdat het de onafhankelijke positie van het IMG zou aantasten (zie p. 164).

¹⁴ Het amendement is op 24 mei 2022 ingediend door kamerlid Beckerman. Zie kamerstuk 36 094, nr. 5.

Een derde aanbeveling van Boot et al. (2022) heeft betrekking op het heroverwegen van de opdracht aan het IMG in drie mogelijke richtingen:

- De eerste richting betreft het aanhouden van de huidige vorm van schadeafhandeling. Hierbij zullen de huidige knelpunten wel blijven bestaan; met name bewoners met meervoudige schade aan hun huizen kunnen zo verstrikt blijven raken in complexe en langlopende procedures. Gezien de ernstige gezondheidsklachten die bewoners met meervoudige of complexe schades hebben, lijkt deze richting niet wenselijk.
- De tweede richting betreft aanvullende taken voor het IMG en de daarbij behorende middelen om in schrijnende gevallen te kunnen helpen, buiten de civielrechtelijke kaders om. Dit zou een uit publieke middelen gefinancierde tegemoetkoming (belastinggeld) zijn. Gedupeerden voorzien van “duurzaam herstel” is een voorbeeld van zo’n taakuitbreiding.¹⁵
- Een derde richting betreft het instellen van een publiek schadefonds gericht op het compenseren van gaswinningschade in brede zin en het bijdragen aan herstel van vertrouwen in het gaswinningsgebied. Dit kan procedures vereenvoudigen en gestandaardiseerde en ruimhartige vergoedingen mogelijk maken. Ook geeft dit meer mogelijkheden om schades duurzaam te herstellen en zo toekomstige schades te voorkomen voor een bredere groep bewoners.

Het onderzoek van Rebel, waarin een advies wordt gegeven over de schadeafhandeling aan het ministerie van EZK (Gerdes et al., 2023) gaat verder in op deze derde richting en stelt zes concrete oplossingen voor:

1. De kaders van het IMG verruimen;
2. Het gebruik van de VES uitbreiden;
3. De onafhankelijkheid van de deskundigen versterken;
4. Het toepassen van het wettelijk bewijsvermoeden versterken;
5. De juridische procedures en meer kansengelijkheid daarbinnen verminderen;
6. Communicatie toepassen vanuit erkenning en begrip in plaats van vanuit procedures.

¹⁵ Er is een novelle over de mogelijkheid tot duurzaam herstel van schade aan funderingen met de inwerkingtreding van de Wet Versterken.

In het kader van de heroverweging van de opdracht aan het IMG is de relatie tussen schadeafhandeling en de versterkingsoperatie ook een belangrijk aandachtspunt. Met het wetsvoorstel 'Wijziging van de Tijdelijke wet Groningen' in verband met de versterking (de Versterkingswet) wordt beoogd om aan de TwG een hoofdstuk over de versterking toe te voegen.¹⁶ Dit is op zich een goede ontwikkeling, maar een verbetering voor bewoners blijft afhankelijk van de uitvoering, iets waar de wet nog niet genoeg in voorziet (Bröring, 2021). In plaats van een scheiding tussen schadevergoeding en versterking zou er volgens Bröring (2021) een door de wet gewaarborgd gezamenlijk loket moeten zijn, waarbij de NCG de regie heeft en de gemeenten een adviesrol. Bovendien noemt Bröring (2021) dat de relatie tussen de bestuurlijke afspraken en de Versterkingswet onduidelijk is; de bestuurlijke afspraken gaan over meer dan alleen versterking en omvat ook compensatie voor het lange wachten en investeringen voor een gebiedsfonds en toekomstperspectief.

Inmiddels is door de parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen de aanbeveling gedaan om de schadeafhandeling milder, makkelijker en menselijker te maken (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2023). De kabinetsreactie voorziet hier ten dele in (zie Rijksoverheid, 2023).

¹⁶ De Eerste Kamer heeft het voorstel op 18 april 2023 na stemming bij zitten en opstaan aangenomen.

Afstemming tussen schade, versterking en toekomstperspectief

Om het perspectief van bewoners te bevorderen in de uitvoering is er op het bestuurlijk niveau van beleid en regelingen meer afstemming nodig tussen overheden, instanties en bewoners. In de huidige samenwerking zijn verschillende procedures nog niet op elkaar afgestemd waardoor verschillende aspecten van het gaswinningsdossier niet gezamenlijk opgepakt worden (Bovenhoff et al., 2021). Zo richt het NPG zich op toekomstperspectief, de NCG op versterking, en het IMG op schade. Provincie en gemeenten hebben te maken met elk van deze onderdelen, waar zeker voor gemeenten sociale aspecten en ruimtelijk beleid óók nog meespelen. Om de opgaven binnen het gasdossier gezamenlijk effectief aan te pakken, is onderlinge afstemming tussen deze onderdelen cruciaal.

Betere afstemming tussen instanties gewenst

Een praktisch uitvoerbare manier voor een betere samenwerking tussen overheden, instanties en bewoners is de één-loket-gedachte. Het Steunpunt Woltersum is een voorbeeld van een loket waar bewoners terecht kunnen voor alle vragen en problemen die zij hebben. Tijdens de inloopuren zijn zowel het IMG, als de NCG en de gemeente Groningen aanwezig. Om de uitvoering van de NCG en het IMG meer op elkaar af te stemmen, heeft de Staatssecretaris van Mijnbouw hier een ontwerpbesluit voor aangeboden aan de Tweede Kamer. Wanneer er samenloop is van schade en versterking kan een bewoner er voor kiezen om dit in samenhang te laten afhandelen. Hierbij is er één bezoekadres, een gecoördineerde behandeling van samenloop, één coördinator, een informatiedocument, één totaalopname en een integrale uitvoering van schadeherstel en versterking.

1.6 Samenvatting en duiding

De versterkingsopgave:
alleen gericht op
veiligheid of ook op
genoegdoening?

We constateren dat er op bestuurlijk vlak voor zowel de versterkingsoperatie als voor de schadeafhandeling veel is veranderd de afgelopen jaren. Er is, sinds het uitkomen van ons vorige kennisoverzicht, geen coherente lijn geweest in de uitvoering en in de veranderingen speelden financiële en juridische overwegingen en de aansprakelijkheid van de NAM een leidende rol.

We zien wel dat reguliere schademeldingen over het algemeen goed en snel afgehandeld worden, maar voor complexe gevallen blijken oplossingen moeilijk en laat de communicatie soms te wensen over. Het IMG lijkt in deze gevallen regelmatig niet in staat om maatwerk toe te passen. Hierdoor blijven complexe schadedossiers onopgelost. Dit is zorgwekkend, gezien de ernstige gezondheidsklachten van bewoners met meervoudige of complexe schade aan hun huizen. Bovendien ervaren bewoners de wijzigingen in het schadebeleid, die het IMG in 2021 doorvoerde, als onrechtvaardig. Deskundigen behouden namelijk nog veel invloed en beoordelingen en schadebesluiten zijn niet consistent.

Voor de versterkingsoperatie zijn er verschillende maatregelen geïntroduceerd die voor versnelling en verduidelijking zouden moeten zorgen. In de praktijk blijkt dit nog lastig en de beloftes voor versnelling zijn niet waargemaakt. De onzekerheid duurt voort en zorgt voor schrijnende situaties. De bestuurlijke verandering gepresenteerd in de bestuurlijke afspraken van 2020 maakt de versterkingsoperatie op langere termijn wellicht iets eenvoudiger, maar op korte termijn is het ingewikkeld en dus vertragend gebleken. De veranderingen zijn voor bewoners niet duidelijk en zetten hen in een lastige positie vanwege de ingrijpende keuzes die zij moeten maken. Bij het implementeren van de nieuwe regelingen en procedures ontstaan er weer nieuwe verschillen en ervaringen met ongelijke behandeling. De verschillende fasen in de versterking duren lang en het is voor vele bewoners al te lang onduidelijk waar ze aan toe zijn. In de tussentijd worden bewoners niet of gebrekkig geïnformeerd over het proces, waardoor ze in staat van onwetendheid verkeren (Nationale Ombudsman, 2022a). Bewoners komen vast te zitten in 'het systeem'. Volgens onderzoekers zijn het de aanhoudende onzekerheid en vertragingen die het lastig maken voor bewoners: die zijn murw en moe, dreigen de regie over hun leven kwijt te raken en verliezen het vertrouwen in instanties en de (Rijks)overheid (Stroebe *et al.*, 2020; Stroebe *et al.*, 2022). Tevens signaleren we dat in plaats van dat bewoners en hun leefomgeving centraal staan, de techniek de afgelopen jaren steeds het uitgangspunt is geweest in de versterking. De aanpak staat hiermee ver van wat bewoners willen met hun thuis en hun omgeving. Het bij elkaar brengen van deze verschillende perspectieven lijkt een belangrijke opgave voor de toekomst.

Ook zien we dat er bij de betrokken partijen nogal verschillende opvattingen zijn over de invulling van de crisisaanpak. Hoewel het goed is dat de situatie op papier als crisis wordt beaamt, is het in de praktijk nog niet zo ver. Zo stuurt het SodM aan op verdere versnelling van de versterking vanwege de onveiligheid in het gebied. De Staatssecretaris van Mijnbouw heeft ingezet op een gebiedsgerichte aanpak per dorp, die al vanaf de start is vertraagd. Hierbij speelt ook mee dat er verschillende opvattingen zijn over het doel van de versterkingsopgave; gaat het om het (gebiedsgericht) aanpakken van de veiligheid of gaat het (ook) om genoegdoening?

Het is dan ook van groot belang om beter te monitoren of het huidige en het toekomstige uitvoeringsbeleid erin slaagt de negatieve impact van de gaswinningsproblematiek voor bewoners te reduceren. Er wordt, gezien de urgentie van en tijdsdruk op het dossier, nauwelijks geleerd van opgedane ervaringen uit eerdere aanpakken. We zien nog vaak dat nieuwe aanpakken worden opgezet, zonder deze eerst goed te evalueren en hiervan (in samenspraak met bewoners) te leren. Zo ook bij de dorpenaanpak. Deze aanpak zou op termijn voor de hele versterking moeten gelden maar kwam in beginsel moeilijk van de grond. Er zou binnen en tussen instanties en binnen de overheid meer ruimte vrijgemaakt moeten worden voor reflectie over de problematiek. Dit zou waardevol zijn om nader te bepalen wat wél en wat níét werkt en om goede voorbeelden uit te wisselen.

Monitoren en evalueren blijft van belang

Door de publicatie van het parlementaire enquête rapport en de hierop volgende maatregelen vanuit het kabinet, zijn er weer nieuwe veranderingen ingezet (Rijksoverheid, 2023; Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2023). Deze nieuwe maatregelen bouwen veelal voort op het huidige systeem, maar halen ook obstakels, zoals de trillingstool, weg en moeten het voor bewoners makkelijker maken. Instanties zijn door deze nieuwe maatregelen wederom gedwongen afstemming te zoeken en nieuwe procedures op te zetten. De nieuwe veranderingen brengen, ondanks de goede intenties, weer onzekerheid en ongelijkheid met zich mee. Om deze problemen aan te pakken, is in 2023 de Commissie Verschillen Groningen in het leven geroepen. De commissie gaat onderzoeken of en hoe deze verschillen kunnen worden opgelost en hoe nieuwe verschillen kunnen worden beperkt.

Economie, woningmarkt en investeringsbehoefte

Door de decennia lange gaswinning, de aardbevingen en het afhoudende Rijksbeleid, zien we dat de provincie Groningen op verschillende economische indicatoren achterloopt. In het vorige kennisoverzicht (Hupkes et al., 2021) bespraken we uitgebreid de achterblijvende ontwikkelingen op de woningmarkt. Schade aan huizen en de versterking van huizen hebben met betrekking tot verkoopbaarheid en waardeontwikkeling invloed op hoe de woningmarkt zich ontwikkelt.

Ook is het investeringsklimaat al jaren aangetast en ervaren sommige ondernemers negatieve gevolgen van de gaswinning. Tegelijkertijd brengt de hersteloperatie in Groningen ook veel werkgelegenheid en kansen met zich mee. Bij de verschillende instanties, de bouwsector, de betrokken overheden en verwante organisaties zijn honderden mensen werkzaam. Vanwege de hersteloperatie komt er veel geld vrij in de provincie, wat weer een positieve invloed kan hebben op de economie. Wel bestaan er zorgen over mogelijke vertragingen in de versterkingsoperatie, vanwege de krappe arbeidsmarkt en de verwachte afname van de potentiële beroepsbevolking.

Door de decennia lange gaswinning en de ongelijke verdeling van lusten en lasten is een behoefte aan structurele investeringen ontstaan. De kabinetsplannen in reactie op het rapport van de parlementaire enquête aardgaswinning Groningen moeten hierin voorzien.

Willemijn Schreuder,
Nienke Busscher en
Sanne Hupkes



**2.1
Economie**

74

**2.2
De waarde-
dalingsregeling**

80

**2.3
Investerings in de
periferie
van Nederland**

83

**2.4
De gevolgen van
de gaswinning
voor agrariërs en
het mkb**

89

**2.5
Samenvatting en
duiding**

97

Introductie

De gaswinningsproblematiek en de aanpak ervan hebben op allerlei manieren impact op de economie en de woningmarkt in de regio. In ons vorige kennisoverzicht spraken we uitgebreid over onder andere de waardedaling van woningen door schades, onveiligheid en ook het verslechterde imago van de regio (Hupkes *et al.*, 2021). Het meest recente onderzoek besteedt wederom veel aandacht aan de woningmarkt in het gebied en het bepalen en vergoeden van waardedaling. Ook valt het op dat zowel onderzoek en beleid omtrent economie steeds vaker gericht is op brede welvaart (zie ook het essay van Koster en Brouwer over brede welvaart in dit kennisoverzicht). Dit is een belangrijke ontwikkeling. De (gestapelde) problematiek in de regio is niet alleen in economische indicatoren te vatten maar gaat ook om het verbeteren van de kwaliteit van leven en andere sociaal-maatschappelijke vraagstukken in samenhang met de economie.

In dit hoofdstuk beginnen we met een korte bespreking van de impact van de gaswinningsproblematiek op de economie en de woningmarkt in de regio (2.1). Daarna besteden we aandacht aan (het model voor) de waardedalingsregeling voor woningen in het aardbevingsgebied (2.2). In de volgende paragraaf bespreken we de gevolgen van achterblijvende investeringen in de regio en mogelijke economische impulsen (2.3). Vervolgens richten we ons op de gevolgen van de gaswinning voor de agrarische sector en het midden- en kleinbedrijf (mkb) (2.4). We sluiten af met een korte samenvatting en duiding (2.5).

INVESTERINGS-
KLIMAAT AL JAREN
AANGETAST

ONDERNEMERS
ERVAREN
NEGATIEVE
GEVOLGEN VAN
GASWINNING

2.1 Economie

Economische ontwikkeling
in Noord-Nederland blijft
achter

Een krimpregio met
vergrijzing, ontgroening
en de gaswinning als
extra uitdaging

Over de ontwikkelingen op het gebied van economie, arbeidsmarkt en woningmarkt in Noord-Nederland en specifiek in het aardbevingsgebied zijn verschillende publicaties verschenen. In opdracht van de Economic Board Groningen (EBG), is er een monitoring uitgevoerd die de economische ontwikkelingen over de periode 2015–2020 in het aardbevingsgebied in kaart brengt (Alsem & Wever, 2020). Ook het Nationaal Programma Groningen (NPG) richt zich in de structurele monitoring op de economische situatie van de vijf aardbevingsgemeenten (NPG, 2021a; 2021b). Daarnaast brengt E&E advies, in samenwerking met de Rijksuniversiteit Groningen, jaarlijks de sociaal-economische situatie van het Noorden in beeld in 'De Stand van het Noorden' (Doets et al., 2021).

Deze publicaties constateren dat, in lijn met langdurige trends, zowel de economische ontwikkeling van de vijf aardbevingsgemeenten, als die van Noord-Nederland in z'n geheel, achterblijven bij de rest van het land. Volgens Doets et al. (2021) kan de achterstand van de Noord-Nederlandse economie met name verklaard worden door de aanwezige sectoren

die zorgen voor een relatief laag bruto binnenlands product (BBP), door specifieke regionale kenmerken (zoals relatief lage participatiegraad en het vestigingsklimaat) en door de demografische opbouw van de regio (Doets et al., 2021). Alsem en Wever (2020) benadrukken dat het aardbevingsgebied een perifere krimpgebied is met sterke vergrijzing en ontgroening, waardoor de gaswinningsproblematiek hier als “een extra nadeel” kan worden gezien (p. 3).

De afbouw van de gaswinning is een remmende factor op de totale ontwikkeling van de bruto toegevoegde waarde in de provincie Groningen (Doets et al., 2021; NPG, 2021a). De bruto toegevoegde waarde wordt uitgedrukt in het bruto binnenlands product (BBP) en betreft de totale toegevoegde waarde van alle geproduceerde goederen en diensten in een gebied in een bepaalde periode. Alhoewel het BBP vaak als maatstaf voor de omvang van de economie wordt gebruikt, zegt het weinig over de economische gevolgen van de afbouw van de gaswinning op huishoudelijk niveau. De negatieve ontwikkeling omtrent het BBP heeft volgens het NPG namelijk niet geleid tot een lager besteedbaar inkomen van huishoudens, netto arbeidsparticipatie en/of hogere werkloosheid in de regio. Dit wordt verklaard door het feit dat het BBP in de delfstofwinning sector bovengemiddeld hoog is en het feit dat het overgrote deel ervan niet ten goede komt aan lonen maar aan bedrijfswinsten.

Naast de geleidelijke afbouw van de gaswinning, kan de afnemende toegevoegde waarde in onder andere Groningen worden verklaard doordat de regio veel bedrijvigheid heeft in sectoren met een relatief lage bruto toegevoegde waarde, zoals de agrarische sector, de industrie en niet-commerciële diensten (Doets et al., 2021). Ook spelen diverse regio-specifieke factoren een rol. Zo laat de monitoring van het NPG zien dat aardbevingsgemeenten een lage arbeidsparticipatie, een beperkt aantal vacatures en een gemiddeld lager inkomen hebben in vergelijking tot de rest van Nederland én de gemeente Groningen (NPG, 2021a; 2021b). De combinatie van de productiestructuur van de aanwezige sectoren en deze regio-specifieke kenmerken resulteert in een verminderde winstgevendheid (een lager verdienvermogen) binnen dezelfde soort activiteiten en leidt ertoe dat de economie van het Noorden anders reageert op veranderende economische omstandigheden. Zo kan de economische groei in het Noorden stagneren in lijn met de rest van Nederland, maar verbetert de economie gemiddeld twee jaar later dan in de rest van Nederland. Hierdoor mist de Noord-Nederlandse economie momentum en blijft zij wat betreft economische groei in elke economische cyclus één tot twee jaar achter (Doets et al., 2021).

Daarnaast zien Doets *et al.* (2021) de beschikbaarheid van voldoende personeel door de demografische opbouw van de regio als een belangrijk vraagstuk voor de Noordelijke economie in de komende jaren. Volgens de onderzoekers is er sprake van krapte op de arbeidsmarkt, in combinatie met een verwachte daling van de potentiële beroepsbevolking door vergrijzing en ontgroening. Dit kan een rem zetten op de economische groei en werkgelegenheid, vooral in sectoren zoals de zorg en de overheid waar veel werknemers met pensioen zullen gaan. Doets *et al.* (2021) benadrukken dat er een afweging moet worden gemaakt over waar schaarse arbeidskrachten het beste kunnen worden ingezet, en dan niet alleen in termen van productiviteit maar ook voor welvaart in bredere zin.

Als laatste merkt het NPG op dat de aardbevingsgemeenten een hoge werkloosheid hebben, wat zich volgens het NPG laat verklaren door een relatief groot aantal kwetsbare groepen, deels met een afstand tot de arbeidsmarkt (NPG, 2021a). Vaak hebben mensen uit deze groepen moeite om aan te haken door de hogere en veranderende eisen van werk. Mensen met een zwakkere arbeidsmarktpositie dreigen hierdoor uitgesloten te worden van de arbeidsmarkt. Het gaat hier om lager opgeleiden, langdurig (oudere) werklozen, arbeidsbeperkten en niet-westerse migranten.

Woningmarktontwikkelingen

Voor de woningmarkt in het gaswinningsgebied geldt ook dat deze achterblijft bij de landelijke ontwikkelingen. Eerder onderzoek van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) liet onder andere zien dat er in het gaswinningsgebied minder woningen verkocht werden, dat woningen langer te koop stonden en dat woningen voor lagere prijzen werden verkocht. Inmiddels zijn positieve landelijke trends op de woningmarkt ook in het gaswinningsgebied waarneembaar, bijvoorbeeld het stijgen van de woningprijzen en het korter worden van de tijd dat woningen te koop staan (Aarts *et al.*, 2023). Om de ontwikkeling van de woningmarkt in gebieden met uiteenlopende schade-intensiteit te beschrijven, is het risicogebied (het aardbevingsgebied) ingedeeld in drie klassen (zie Figuur 2.1). Dat de verschillen tussen 'risicogebied' en 'referentiegebieden' (een buurt of wijk waar de gaswinningsproblematiek niet speelt, maar die in veel andere opzichten

overeenkomt met het risicogebied) kleiner werden, constateerden we al in het vorige kennisoverzicht (Hupkes et al., 2021). Toen betrof het de periode tussen het derde kwartaal van 2012 tot aan het tweede kwartaal van 2020.¹ Deze ontwikkeling heeft tot en met het tweede kwartaal van 2021 doorgezet. Zoals Figuur 2.2 en Figuur 2.3 laten zien, zijn de verschillen op de woningmarkt tussen risicogebieden en referentiegebieden niet of nauwelijks zichtbaar (Aarts et al., 2023). Dit geldt echter niet voor de gebieden waar veel schademeldingen worden gedaan. In gebieden met een hoge schade intensiteit is de ‘te koop duur’ veel minder gedaald dan in andere gebieden. Hoewel het onderzoek van Aarts et al. (2023) geen oorzakelijk verband kan aantonen, is het door de selectie van referentiegebieden wel aannemelijk dat de gaswinningsproblematiek hierin een rol speelt.

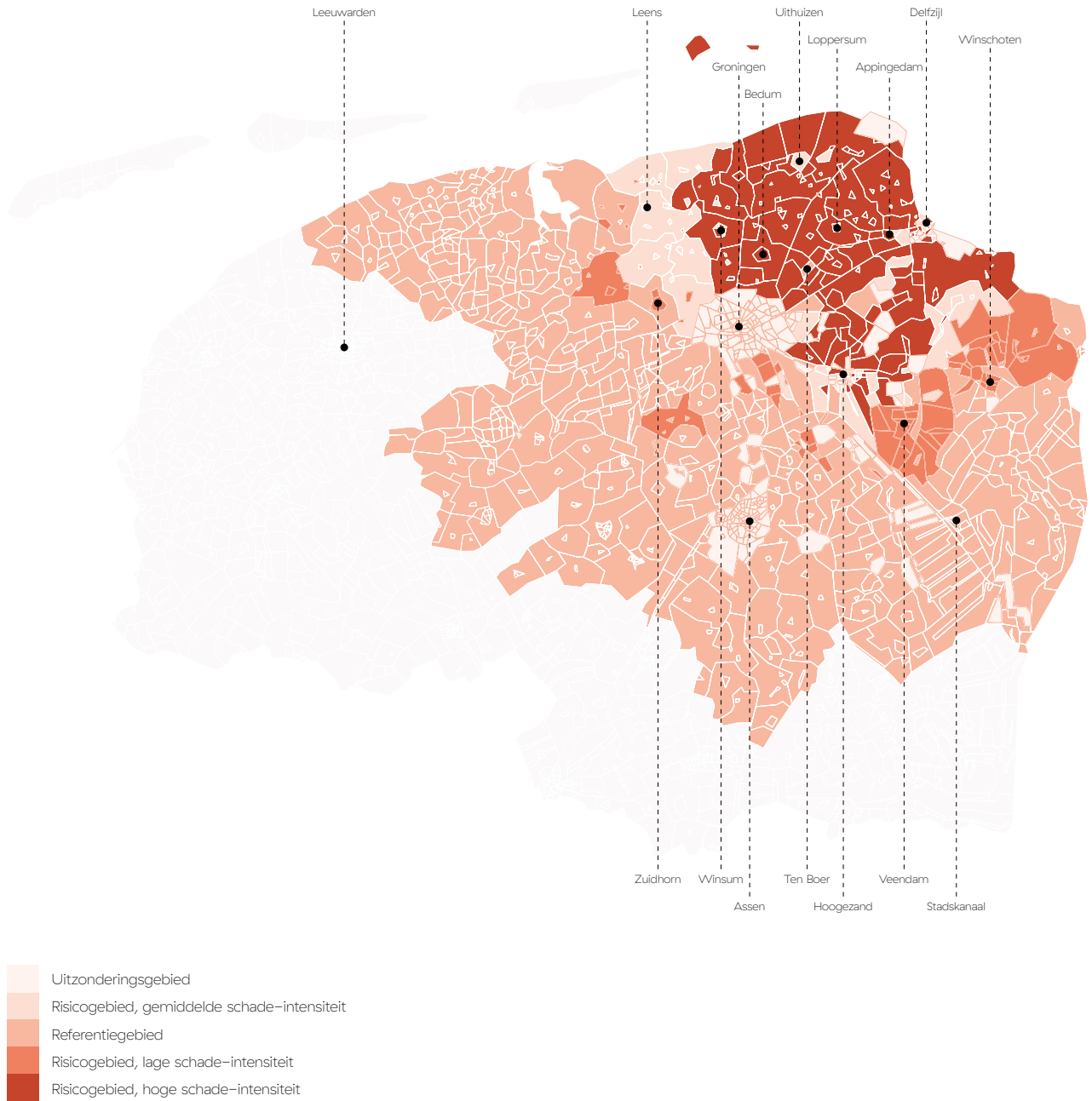
Positieve landelijke trends op de woningmarkt ook merkbaar in het gaswinningsgebied

In 2022 is door verschillende (inter)nationale gebeurtenissen en ontwikkelingen ook op de Nederlandse woningmarkt veel veranderd. De oorlog in Oekraïne, de stijgende energieprijzen, de hoge inflatie en de stijgende rentes hadden een behoorlijke impact. In het vierde kwartaal van 2022 daalde de prijs van verkochte woningen gemiddeld met 6,4% (NVM, 2022). Het duurt iets langer om een woning te verkopen en het gemiddelde aantal biedingen per woningen neemt af. Opvallend genoeg zetten deze trends niet door in alle delen van het risicogebied. Zo is in de regio Delfzijl zelfs sprake van een prijsstijging in deze periode.²

¹ De beving bij Huizinge is als ijkpunt genomen om de verschillen tussen het risicogebied en referentiegebieden te onderzoeken.

² Een makelaar uit Delfzijl geeft hiervoor in een artikel in NRC een mogelijke verklaring: omdat de huizenprijzen in dit gebied lager zijn, drukt de hogere hypotheekrente niet zo zwaar op de maandlasten als bij hogere huizenprijzen. Zie bijvoorbeeld Remie, M. (2023). ‘Zet de daling van de huizenprijzen door? Kopers zijn kieskeuriger geworden en regionale verschillen zijn groot’. NRC.

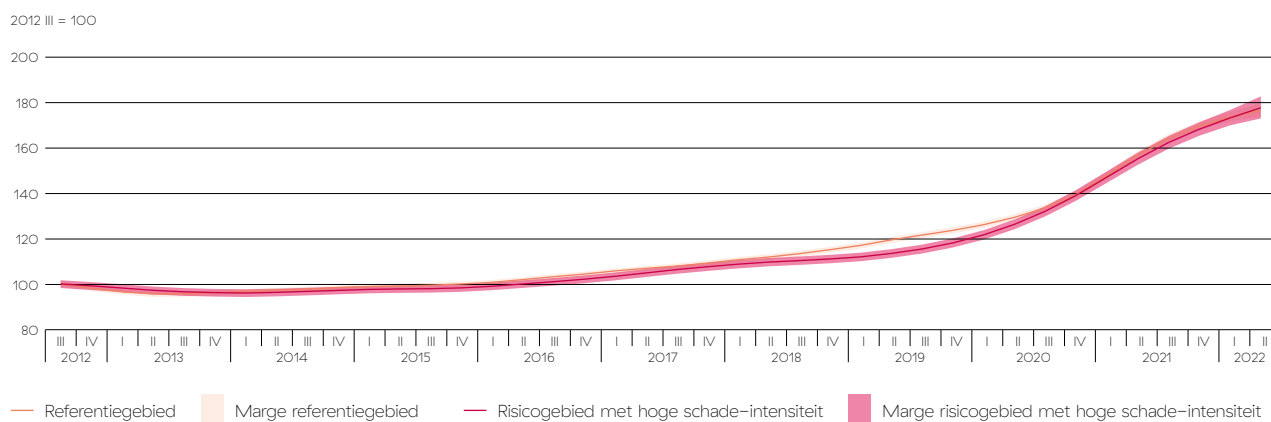
Beschikbaar via <https://www.nrc.nl/nieuws/2023/01/10/zet-de-daling-van-de-huizenprijzen-door-en-zo-ja-hoe-hard-a4153852>



Figuur 2.1. Indeling risico- en referentiegebieden op basis van schade-intensiteit

Bron: Aarts et al. (2023a)

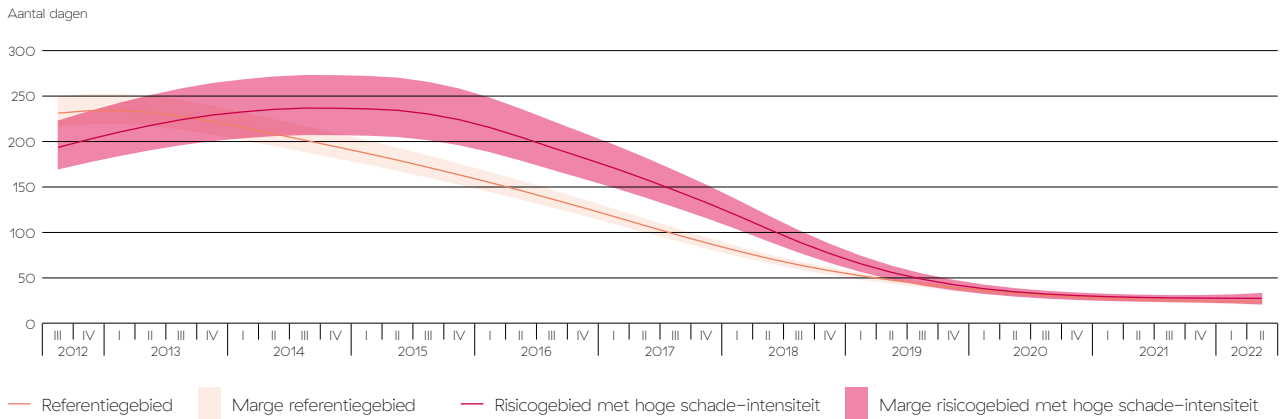
Figuur 2.2 toont de prijsontwikkeling van verkochte woningen in het referentiegebied en het risicogebied met een hoge schade-intensiteit. Het laat zien dat het, in vergelijking met het referentiegebied, langer duurt voordat de verkoopprijzen in dit risicogebied gaan stijgen. Doordat de prijzen in het risicogebied met hoge schade-intensiteit vanaf het vierde kwartaal van 2019 tot en met het vierde kwartaal van 2020 sneller toenemen dan in het referentiegebied, is het significante verschil in verkoopprijzen tussen deze gebieden aan het einde van de onderzoeksperiode verdwenen.



Figuur 2.2. Ontwikkeling verkoopprijnsindex risicogebied met hoge schade-intensiteit, geïndexeerd (2012–2022)

Bron: Aarts et al. (2023a)

Figuur 2.3 toont het mediane aantal dagen hoelang het duurt voordat een woning verkocht is in het referentiegebied en in het risicogebied met een hoge schade-intensiteit. Er is te zien dat de verkooptijd in het risicogebied met hoge schade-intensiteit in het derde kwartaal van 2012 gemiddeld lager is dan in het referentiegebied. Vanaf 2013 is er een daling te zien in het referentiegebied. In het risicogebied met gemiddelde schade-intensiteit zien we pas vanaf 2015 een daling, terwijl er tot 2015 juist een toename van de gemiddelde verkooptijd zichtbaar was. Sinds 2020 neemt het verschil in dagen tussen het risicogebied met hoge schade-intensiteit en het referentiegebied af en is er tevens een afvlakking zichtbaar in de dalende trend van de verkoopduur, zowel in het referentiegebied als in het risicogebied met hoge schade-intensiteit.



Figuur 2.3. Ontwikkeling aandeel te koop staande woningen risicogebied met hoge schade-intensiteit en referentiegebied, niet geïndexeerd (2012–2022)

Bron: Aarts et al. (2023a)

2.2 De waardedalingsregeling

Instituut Mijnbouwschade Groningen rolt waardedalingsregeling uit

Vanaf 1 juli 2020 werd de waardedalingsregeling gefaseerd uitgerold door het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG). Woningeigenaren in het gaswinningsgebied kunnen sindsdien aanspraak maken op compensatie voor het dalen van de woningprijzen door de gaswinningsproblematiek. Deze waardedalingsregeling is mede dankzij de procedures van Stichting Waardevermindering door Aardbevingen Groningen (Stichting WAG) tot stand gekomen. Stichting WAG heeft jarenlang geprocedeerd tegen de NAM met een massaclaim. Deze massaclaim uit 2019 kwam voort uit een rechtszaak die Stichting WAG namens 5.000 gedupeerden voerde tegen

de NAM en betrof een vordering van 122 miljoen euro. In mei 2022 maakte Stichting WAG bekend te stoppen met de massaclaim. Met de waarde-dalingsregeling van het IMG is het risico op een ongunstige uitspraak van de rechter volgens het bestuur te groot geworden. De Stichting is met de NAM tot een afkoopsom gekomen, waarmee een groot deel van de proceskosten worden betaald.

Het IMG keerde tot december 2022 ruim 513 miljoen euro uit na 107.000 aanvragen voor vergoeding voor waardedaling te hebben afgehandeld.³ Het IMG verwachtte in totaal circa 120.000 aanvragen te ontvangen.⁴ Niet alle aanvragen worden toegekend. Zo komt het regelmatig voor dat mensen met erkende aardbevings schade toch niet in aanmerking komen voor de waardedalingregeling. De Onafhankelijke Raadsman en de Nationale Ombudsman ontvingen van juli 2020 tot juli 2022 hierover 132 klachten.⁵ Volgens de Onafhankelijke Raadsman (2021) was de vaststelling van de gekozen afbakening voor de waardedalingregeling ingewikkeld en soms moeilijk uitlegbaar tegenover bewoners.

Het model voor de bepaling van waardedaling

In ons vorige kennisoverzicht bespraken we het waardedalingmodel ontwikkeld door Atlas Research (voorheen: Atlas voor Gemeenten) (Hupkes *et al.*, 2021). In 2022 heeft Atlas Research het model op verzoek van het IMG geactualiseerd (Poort *et al.*, 2022). Hiervoor werden gegevens over woningtransacties, locatietekens en grondbewegingen tot 1 januari 2021 gebruikt. Enerzijds is de conclusie dat op basis van de nieuwe analyses het gemiddelde percentage van waardedaling met 1,3–1,7% is afgenomen. Het maximale percentage waardedaling neemt ook af, namelijk van 18,4% naar 12,2%. Anderzijds werd het effectgebied van waardedaling uitgebreid.

Voorheen werd het effectgebied bepaald aan de hand van het toegekende aantal schademeldingen. Dit komt onder andere door ontwikkelingen in de schadeafhandeling – het aantal meldingen nam sterk toe – en door de Stuwmeerregeling. Door deze regeling werden meer schademeldingen erkend en hierdoor bestond er geen goede basis meer voor de afbakening van het gebied. In de actualisatie van het model wordt gebruikgemaakt van een combinatie van schadedata en grondbewegingen om de afbakening te bepalen.

³ IMG. (2021). Jaarverslag 2022. Beschikbaar via IMG Jaarverslag 2021 <https://api.schadedoormijnbouw.nl/content/IMG-Jaarverslag-2022.pdf>

⁴ IMG. (2020). 'Fasering en postcodes Waardedalingregeling bekend'.

Beschikbaar via <https://www.schadedoormijnbouw.nl/nieuws/fasering-en-postcodes-waardedalingregeling-bekend>

⁵ Er was ook sprake van een piek in klachten over de gebiedsafbakening van de subsidie woningverbetering en -verduurzaming waar de gebiedsafbakening voor de waardedalingregeling als uitgangspunt voor is genomen.

De Kam en Hol (2021) uitten kritiek op het model van Atlas Research en stelden een alternatief model voor.⁶ Om adequaat de waardedaling van individuele woningen te bepalen, moeten er volgens de onderzoekers indicatoren gekozen worden die bepalen hoe sterk woningen onder waardedaling hebben geleden. Hierbij is het nodig om indicatoren te identificeren die de 'blootstelling' aan waardedaling vaststellen. In het vernieuwde model van Atlas Research worden hiervoor twee indicatoren gebruikt: het aantal schademeldingen en, sinds 2022, de grondbewegingen. De Kam en Hol pleiten er echter voor om de indicator van grondbewegingen leidend te laten zijn. Dit vraagt wel om het hanteren van een veel lagere drempelwaarde dan Atlas Research; namelijk 1,0 mm/s in plaats van 2,9 mm/s. Wanneer de indicator van grondbeweging leidend is, wordt voor de laagste drempelwaarde namelijk geen waardedaling vastgesteld. Aanvullend gebruikt Atlas Research daarom een 'gebiedseffect' in haar model.

De lagere drempelwaarde correleert beter met de zichtbare schades aan woningen en zou daarom leidend moeten zijn. Volgens De Kam en Hol zijn het precies deze zichtbare schades, als ook niet gemelde of erkende schades, die het gedrag van huizenkopers beïnvloeden en de woningprijzen doen dalen. Dit is echter moeilijk te meten, daarom combineren de Kam en Hol beide inzichten door de op grondbewegingen gebaseerde indicator te selecteren die de sterkste correlatie heeft met het voorkomen van schade. In de doorrekening blijkt dat de methode van De Kam en Hol net iets andere percentages waardedaling laat zien dan het gebruikte percentage gehanteerd door het IMG, op basis van het model van Atlas Research. Bovendien is de spreiding van de percentages over het gebied anders: hoe verder een woning van de kern van het gebied (Loppersum) verwijderd is, hoe lager het waardedalingspercentage is. Volgens De Kam en Hol komt dit beter overeen met de spreiding van schademeldingen over het gebied. De Rechtbank Noord-Nederland heeft in november 2021 bepaald dat het ontwikkelde model van Atlas Research voldoende ruimhartig, redelijk en aanvaardbaar is voor het vaststellen van de waardedaling door het IMG.⁷

⁶ Deze publicatie van De Kam en Hol dateert van vóór de meest recente update van het model van Atlas Research hierboven besproken.

⁷ Rechtbank Noord-Nederland. (2021). ECLI:NL:RBNNE:2021:4668. Beschikbaar via Rechtbank Noord-Nederland 1 november 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:4668.

2.3 Investerings in de periferie van Nederland

Achterblijvende
investerings in de regio

Groningen minder
aantrekkelijk om te
ondernemen

Vanwege het uitblijven van investeringen in de Groningse economie, zeker op de woningmarkt, op achterstand komen te staan met de rest van Nederland. Er zijn verschillende andere oorzaken die, buiten de gaswiningsproblematiek om, kunnen worden aangewezen voor het achterblijven van investeringen in Groningen. We noemen er hier twee, die nauw met elkaar samenhangen. Ten eerste heeft de Rijksoverheid bewuste keuzes gemaakt om minder te investeren in de regio. Het stimuleringsbeleid van de overheid is bijvoorbeeld gericht op nieuwe, kleine bedrijven die relatief snel kunnen doorgroeien en daarmee voor werkgelegenheid zorgen. In de provincie Groningen worden relatief weinig (van dit soort) bedrijven opgericht die kunnen doorgroeien en daarmee een bijdrage kunnen leveren aan de economische groei van de regio (NPG, 2021a). Middelen vanuit stimuleringsbeleid komen als gevolg hiervan ook niet terecht in de regio. Ook bij de recente verdeling van geld in het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) werd duidelijk dat investeren in 'de regio' als veel minder aantrekkelijk wordt gezien dan investeren in de Randstad: slechts 4% van de te verdelen 7,5 miljard landt in Noord-Nederland.⁸

⁸ Van Wijngaarden, A. (2022). 'Waarom krijgen wij maar 4 procent van alle miljarden voor wegen en spoor? Mooie woorden, maar geen daden'. *Dagblad van het Noorden*. Beschikbaar via <https://dvhn.nl/groningen/Parlement-worstelt-met-ereschuld-aan-Noorden-maar-kabinet-komt-niet-met-daden-28086228.html>

Ten tweede laat onderzoek zien dat het vestigingsklimaat in Groningen als onvoldoende wordt gewaardeerd door ondernemers (Alsem et al., 2021; NPG, 2021a) (zie Figuur 2.4 op p. 86). Ook Groningers vinden Groningen geen aantrekkelijke regio om te ondernemen of om een baan te vinden (Alsem et al., 2021).⁹ Hierin is wel een groot verschil te zien tussen Stad en Ommeland. Vooral voor het Ommeland geldt dat dit gebied in economische zin niet erg gewaardeerd wordt. Om op hetzelfde economische groei niveau als het landelijk gemiddelde te komen, zijn er meer investeringen en andere maatregelen nodig om investeringen aantrekkelijk te maken.

Verschillende initiatieven willen de komende jaren bijdragen aan de groei van zowel de regionale economie als de brede welvaart in Groningen. Brede welvaart gaat over de kwaliteit van leven in het ‘hier en nu’ en de mate waarin dit ten koste gaat van latere generaties en van mensen elders in de wereld (CBS, 2022). Naast materiële welvaart, gaat het ook om immateriële zaken zoals gezondheid, sociale relaties of een prettige leefomgeving (zie ook hoofdstuk 6 'Leefbaarheid en leefomgeving'). De Sociaal-Economische Raad (SER) van Noord-Nederland heeft in samenwerking met het Sociaal Planbureau Groningen/Drenthe en het Fries Sociaal Planbureau een verkenning uitgevoerd over hoe brede welvaart beter verankerd kan worden in het regionale sociaal-economisch beleid.¹⁰ Het doel van deze verkenning is om gemeenten en provincies handvatten te bieden bij het opnemen van brede welvaart als basis in hun beleidsvorming en om deze visie te vertalen naar concrete langetermijndoelen. De SER kijkt daarbij in het bijzonder naar de mogelijkheden om de arbeidsproblematiek in de regio wat betreft de verwachte daling van de potentiële beroepsbevolking, in relatie tot de ambitie van brede welvaart te beschouwen.

⁹ Dit is een vragenlijstonderzoek geweest onder 504 Groningers en 5014 niet-Groningers.

¹⁰ SER Noord-Nederland. (2022). 'Advies: Adviestraject Sociaal Economische visie Noord-Nederland vanuit perspectief brede welvaart'.

Beschikbaar via <https://www.sernoordnederland.nl/adviezen/adviestraject-sociaal-economische-visie-noord-nederland-vanuit-perspectief-brede-welvaart>

Brede welvaart op gemeentelijk niveau

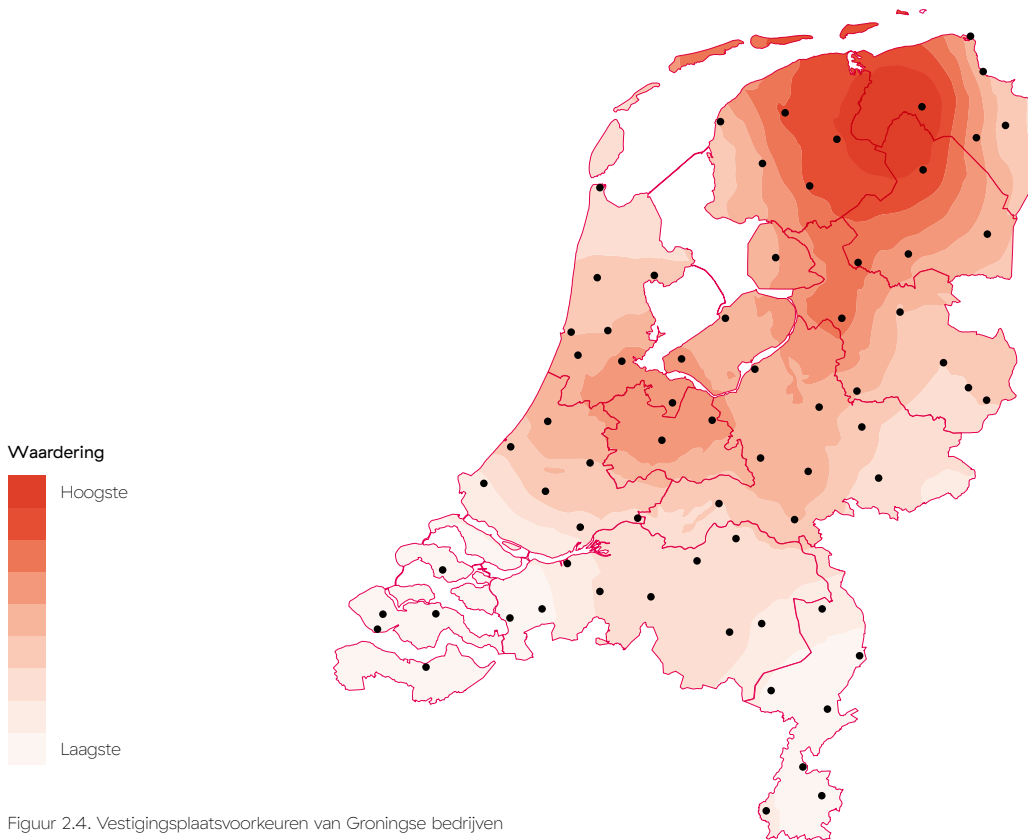
Uitgelicht

Een voorbeeld van een gemeente die brede welvaart inmiddels als uitgangspunt in haar beleid heeft opgenomen, is Het Hogeland. De gemeente heeft in 2020 het Lokaal Programmaplan 'Kop op 't Hogeland' opgesteld, in samenspraak met bewoners, om op lokaal niveau bij te dragen aan de (brede welvaart) ambities van het NPG (Gemeente Het Hogeland, 2020). In het plan staan zes programmalijnen beschreven: (1) toekomstbestendige bedrijvigheid, (2) leven lang ontwikkelen (de kenniseconomie verbinden met vakmanschap), (3) wonen en leven op de wierden, (4) zorgen voor elkaar en met elkaar (gezondheid voor iedereen), (5) bereikbaarheid en (6) 'Pronkjewail' (belevens van het Groninger landschap). De gemeente is bestuurlijk en ambtelijk betrokken bij alle programmalijnen en de ambities van het Lokaal Programmaplan dienen ter aanvulling om voorheen financieel onhaalbare projecten mogelijk te maken met NPG middelen. Bij het indienen van projecten bij de NPG, wordt er expliciet vermeld waarom het project op dit moment cruciaal is en welke effecten de gemeente verwacht te bereiken.

In de actualisatie van het Lokaal Programmaplan 2023-2030 zet de gemeente in op een tweetal programmalijnen met investeringen vanuit het trekkingsrecht van de NPG.¹¹ Dit maakt het voor de gemeente mogelijk om zich te richten op de indicatoren waar Het Hogeland een grotere impact op de brede welvaart kan maken. Één van deze programmalijnen betreft toekomstige bedrijvigheid. Vanuit deze programmalijn heeft de gemeente de ambitie om het mkb een extra impuls te geven op het gebied van toekomstige bedrijvigheid en duurzaamheid, omdat er volgens de gemeente voor deze groep nauwelijks overige middelen zijn. Volgens de gemeente brengt de inzet op het mkb een 'positieve kettingreactie teweeg; zo blijven mkb'ers behouden voor de regio, wordt de arbeidsparticipatie en -capaciteit vergroot en daarmee ook het besteedbaar inkomen voor de inwoners van Het Hogeland.' (Gemeente Het Hogeland, 2023, p. 5). De andere programmalijn waarop met middelen van de NPG wordt ingezet betreft 'Pronkjewail', oftewel de belevens van het Groninger landschap. De gemeente wil hier inzetten op vaar- en waterrecreatie om de vrijetijdseconomie te bevorderen.

Om een goed beeld te krijgen van wat de effecten van de projecten zijn op gemeentelijk niveau, gebruikt de gemeente Het Hogeland lokale indicatoren ter aanvulling van de al bestaande indicatoren van het NPG. Zo heeft de gemeente voor de programmalijn 'toekomstbestendige bedrijvigheid' de BBP, het aantal banen per sector en het aantal nieuwe vestigingen als indicator. Het is belangrijk om de effecten van projecten op deze indicatoren te blijven monitoren en de resultaten te evalueren om inzichtelijk te maken hoe deze plannen een bijdrage leveren aan de regionale economie en leefbaarheid.

¹¹ De uitwerking van de ambities en doelstellingen van de overige programmalijnen vindt plaats door andere financiering, bijvoorbeeld uit gemeentelijke middelen, de Regio Deal of overige NPG projecten.



Figuur 2.4. Vestigingsplaatsvoorkeuren van Groningse bedrijven

Bron: Alsem et al. (2023a)

Naast initiatieven van het NPG, zetten ook andere partijen in op de groei van de regionale economie. Rijk en Regio stelden in 2021 gezamenlijk een Toekomstagenda Groningen op.¹² Hierin worden afspraken vastgelegd over een intensievere samenwerking tussen Rijk en Regio in de ontwikkeling van Groningen en het beter aanboren van al beschikbare middelen (er worden dus geen extra middelen vrijgemaakt). De Rijksuniversiteit Groningen, de Hanzehogeschool Groningen, Noorderpoort, het Alfa-college, het UMCG, het Martiniziekenhuis, de provincie en de gemeente Groningen hebben samenwerkingsafspraken gemaakt in Het Akkoord van Groningen.

¹² Rijksoverheid. (2020). Toekomstagenda Groningen. Beschikbaar via <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-b93abd2d-6334-4cb6-b17d-b32b210101ab/pdf>

Gezamenlijk willen ze de stad en de regio verder helpen, vooral op het gebied van kennis en innovatie. Ook de reactie van het kabinet op het rapport van de parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen omvat 50 maatregelen die deels betrekking hebben op economische compensatie.¹³ Naast vergoeding van schade en het versterken van huizen, gaat het hierbij om investeringen in verduurzaming, infrastructuur, leefbaarheid en het economische perspectief voor de regio.

Economische impulsen

De energietransitie zou een impuls kunnen geven aan de economie en werkgelegenheid in de regio. Groningen wordt gezien als een belangrijke provincie om de transitie verder te brengen door de gunstige sectorstructuur en sterke samenwerkingsverbanden. Daarnaast is er energie gerelateerde infrastructuur aanwezig en is er een gunstig vestigingsklimaat voor energiebedrijven en industrie (Royal Haskoning DHV & E&E advies, 2021). Noord-Nederland is bijvoorbeeld aangemerkt als 'Hydrogen Valley' en bestuurders hebben grote ambities en investeringsplannen op het gebied van waterstof, zoals beschreven staat in het 'Investeringsplan waterstof Noord-Nederland 2020' (Provincie Groningen, 2020b). Om regio's hierbij te ondersteunen is er op Europees niveau het *Just Transition*

De energietransitie als economische impuls?

Fund opgericht.¹⁴ Vanuit dit fonds krijgt Noord-Nederland 330 miljoen euro tot 2027 om de negatieve effecten van de transitie te verzachten en duurzame initiatieven te stimuleren, versterken en te versnellen. Hierbij wordt onder andere aandacht besteed aan de transformatie van bestaande fossiele sectoren en installaties en aan het bij- en omscholen van werknemers. Deze omschalingsopgave wordt nodig geacht omdat de werkgelegenheid in de energiesector voor een groot deel gelinkt is aan de fossiele energie en omdat de regio een lager potentieel aanbod van geschikte arbeidskrachten heeft (Royal Haskoning DHV & E&E advies, 2021).

¹³ Rijksoverheid. (2023). 'Kamerbrief over *Nij begun*: op weg naar erkenning, herstel en perspectief.'

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

¹⁴ Europese Commissie (2023). Just Transition Fund.

Beschikbaar via https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/just-transition-fund_en

De samenwerking tussen overheid, industrie en kennisinstituten heeft bijgedragen aan ‘het versnellen van het momentum voor waterstof’ in de provincie Groningen (Provincie Groningen, 2020b, p. 16). Het valt op dat maatschappelijke actoren zoals bewoners niet worden genoemd binnen deze samenwerking voor waterstofplannen. Rodhouse et al. (2022) constateren dit ook in hun analyse van verschillende visiedocumenten over de toekomst van waterstof. In hun onderzoek hebben ze opkomende rechtvaardigheidskwesties in de transitie naar waterstof expliciet kunnen maken door te bestuderen hoe de samenleving en de publieke opinie worden erkend in visiedocumenten over waterstof. Ze merken op dat maatschappelijke actoren niet altijd gezien of erkend worden als relevante belanghebbenden bij deze plannen. Indien ze wel als relevante belanghebbenden worden erkend, merken de onderzoekers op dat hun publieke opinie onjuist wordt weergegeven en geminimaliseerd door vooringenomen aannames over hun houdingen, kennisniveaus en waarden met betrekking tot waterstof. Wanneer dit niet op tijd wordt rechtgezet, zullen er volgens Rodhouse et al. (2022) andere rechtvaardigheidskwesties ontstaan. Denk bijvoorbeeld aan oneerlijke verdeling van lusten en lasten of beperkte betrokkenheid van bewoners bij discussies over toegang tot waterstof. Het is volgens de onderzoekers belangrijk om op korte termijn bewoners te betrekken om ervoor te zorgen dat de plannen voor waterstof rechtvaardig en inclusief zullen verlopen en de kans verkleint dat de sociaaleconomische structuur ervan vast komt te staan, aldus Rodhouse et al. (2022).

Betrek bewoners bij het proces voor een eerlijke transitie

2.4 De gevolgen van de gaswinning voor agrariërs en het mkb

Agrariërs en ondernemers
vallen tussen wal en schip

De verwevenheid van
wonen en werken maakt
situaties complex

We signaleren dat de gaswinningsproblematiek ook grote gevolgen heeft voor (agrarische) bedrijven en het mkb. Deze groepen krijgen relatief weinig aandacht, zowel in onderzoek als in beleid. Hierdoor zijn de bronnen waaruit we kunnen putten beperkt. Voor agrariërs en mkb'ers ontstaat er als gevolg van de gaswinningsproblematiek vaak een opeenstapeling van problemen, bijvoorbeeld omdat zij hun activiteiten niet meer (volledig) kunnen uitvoeren door een beschadigd of onveilig bedrijfspand. Ook zitten bedrijfspanden vaak vast aan woningen of vinden bedrijfsactiviteiten plaats in woningen. Soms leidt dit tot gedwongen verkoop of het (gedeeltelijk) stoppen van bedrijfsvoering. In sommige gevallen ervaren zij een extra zware last: verschillende dossiers (bedrijf en privé) komen samen bij één bewoner. In de bestuurlijke afspraken van 2020 is 50 miljoen euro vrijgemaakt voor integrale programma's voor agrariërs, mkb'ers, erfgoed en sociaal-emotionele ondersteuning (Rijksoverheid, 2020). Om inzichtelijk te maken welke pijnpunten er voor agrariërs en mkb'ers zijn, doen we voor beide groepen een eerste verkenning omtrent de gevolgen van de gaswinning aan de hand van de beschikbare documenten en gesprekken die wij voerden met professionals en gedupeerden.

Agrariërs

Mijnbouwschade door aardbevingen en bodemdaling raakt agrariërs op verschillende manieren. Behalve schade aan gebouwen, woningen en schuren, kan ook schade ontstaan aan landerijen of mestkelders. Daarnaast spelen bij veel agrarische bedrijven ook andere problemen zoals de kosten van duurzaamheidsinvesteringen en de rentabiliteit, waardoor hun toekomstperspectief onduidelijk is (Zijlstra, 2022). Verschillende aspecten komen samen in één dossier en dat bemoeilijkt de aanpak. Er is niet één organisatie die het voortouw neemt en verantwoordelijk is, waardoor agrariërs vaak van de ene instantie naar de andere worden gestuurd zonder dat er een oplossing komt. Al jarenlang klinkt daarom bij verschillende organisaties de roep voor één integrale aanpak van de problematiek waar agrariërs mee kampen (Top *et al.*, 2020; Zijlstra, 2022).

Er bestonden verschillende overlegstructuren en aanpakken, waaronder: de Agrarische Tafel als adviestafel voor de problematiek van agrariërs (sinds 2018), de *pilot 'Nije Heerd'*¹⁵ voor agrariërs van de NCG (sinds 2018), een Agroloket als contactpunt voor agrariërs bij de NCG (sinds 2019) en een Agroteam (sinds 2019). In 2021 is het Agroprogramma van start gegaan (Provincie Groningen, 2021). De Agrarische tafel is onderverdeeld in drie verschillende tafels: de Stuurgroep Agroprogramma, het Agrarisch Sectoroverleg Groningen (ASG) en het Overhedenoverleg.

Schade aan landerijen, mestkelders en schuren

¹⁵ 'Nije Heerd' is bedoeld om ondernemende agrariërs of agrariërs die onvoldoende perspectief zien en/of progressie maken in het schadeproces vanwege een complexe situatie (complexe schade) een perspectief te bieden. Er deden zes adressen mee aan de *pilot* (NCG, 2019).

De problematiek

Uit rapportages en gesprekken wordt duidelijk dat de situatie van agrariërs in het gaswinningsgebied al een hele lange tijd bijzonder complex is en weinig oplossingsrichtingen kent. Dit begint al met de directe en indirecte effecten die bodembewegingen hebben op gebouwen. Aardbevingen kunnen leiden tot schade en onveiligheid van gebouwen. Ook schuren vallen hieronder, waar betonnen vloeren bijvoorbeeld verzakken of scheuren. Hierdoor kunnen voor dieren en werknemers onveilige situaties ontstaan. Daarnaast kunnen bodembewegingen leiden tot bodemdaling of verzakkingen van de bodem. Dit heeft gevolgen voor de drainage en het waterpeil, en daarmee voor de bewerking van het land (zie ook het essay van Porada in dit kennisoverzicht). De functies wonen en werken zijn in de panden van agrariërs vaak gecombineerd. Ook dit levert ingewikkelde situaties op, bijvoorbeeld in het kader van de waardedalingsregeling, die alleen van toepassing is op woonobjecten en (vooralsnog) niet op bedrijfspanden. Veel boerderijen zijn bovendien aangemerkt als karakteristiek pand of erfgoed, wat sloop, verbouwen of versterken ingewikkeld maakt.

Onveilige situaties voor werkgevers en dieren

Bodembeweging kan ook leiden tot schade aan mestkelders. Hierin ontstaan scheuren, waardoor ze (ondergronds) gaan lekken. Grondwater stroomt in de mestkelders waardoor het mestvolume verandert. Dit leidt er veelal toe dat een boer vaker mest moet uitrijden en extra kosten maakt. Bovendien kan het lekken van mest uit een mestkelder worden aangemerkt als een milieudelict, zeker gezien de nieuwe Europese RIE-richtlijn. Schade aan mestkelders werd, net als schade aan funderingen, lange tijd niet erkend en niet (volledig) vergoed. Het aantonen van de schade is complex omdat mestkelders niet makkelijk geïnspecteerd kunnen worden. De NAM had wel een Protocol Mestkelders. Toen de schadeafhandeling overging in publieke handen is er aan een expertpanel advies gevraagd over de wijze waarop de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen (TCMG) en nu het IMG, schade aan mestkelders dient te beoordelen. Hiertoe brachten Koeman et al. (2020) een advies uit dat door het IMG is overgenomen.

Op basis van dit advies is het effectgebied vastgesteld: meldingen die buiten dit effectgebied vallen worden afgewezen. Het is onduidelijk hoe dit na 2023 verder gaat gezien de adviezen van de parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen, die het IMG oproept om de trillingstool niet meer toe te passen (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2023).

Veehouders kunnen tegenwoordig gecompenseerd worden voor de kosten die zij maken omdat zij vaker mest moeten uitrijden (gevolgschade). In 2020 ontving het IMG 250 meldingen van schade aan mestkelders (inclusief meldingen van het Centrum Veilig Wonen (CVW) en de TCMG), waarvan de helft binnen het effectgebied viel. Naar aanleiding van het advies van Koeman *et al.* (2020) is het IMG een pilot gestart voor de afhandeling van de schade aan mestkelders.¹⁶ Eind juni 2023 presenteerde het IMG een regeling die de lekkende mestkelderproblematiek moet oplossen. Volgens het IMG gaat dit circa 500 veehouders helpen.¹⁷

De problemen die agrariërs ondervinden met betrekking tot de gaswinning, vinden plaats in een bredere context van onzekerheden en uitdagingen binnen de agrarische sector, waarbij elke situatie uniek is. De uitdagingen zijn onder andere het stikstofbeleid, hoge brandstofkosten, veranderend beleid met betrekking tot natuurinclusieve landbouw en het algehele verdienmodel dat onder druk staat. Ook hier moeten agrariërs in hun bedrijfsvoering rekening mee houden en op in kunnen spelen. Ten eerste kost het uitzoeken en regelen van al deze zaken, aardbevingsgerelateerd en anders, veel tijd en energie (Zijlstra, 2022). Niet alleen zijn niet alle agrariërs goed toegerust om hun weg te vinden in beleid en regelingen, ook kunnen zij de tijd en energie die zij hierin steken niet direct in hun bedrijf steken. Ten tweede, is er op veel vlakken sprake van onduidelijkheid en onzekerheid. Agrariërs moeten vaak afwachten, bijvoorbeeld of schade erkend gaat worden. Door het wachten en de onzekerheid, stellen agrariërs onderhoud uit en lopen zij de kans op subsidies voor de nodige verduurzaming mis.

¹⁶ IMG (2020). Schade aan mestkelders. Beschikbaar via <https://www.schadedoormijnbouw.nl/schade-gebouw/verdiepende-informatie/schade-aan-mestkelders> en IMG (2021). Start van afhandeling schade mestkelders. Beschikbaar via <https://www.schadedoormijnbouw.nl/nieuws/start-van-afhandeling-schade-mestkelders>

¹⁷ IMG. (2023). Start regeling voor mestkelders. Beschikbaar via <https://www.schadedoormijnbouw.nl/nieuws/start-regeling-voor-mestkelders>

De aanpak: het Agroprogramma

Het Agroprogramma (Plan van aanpak Agroprogramma, 2021) richt zich op boeren in complexe situaties. Dit zijn er ongeveer 175 (Agroprogramma, 2021). De aanpak van het Agroprogramma is ontwikkeld om boeren in het gaswinningsgebied vooruit te helpen en nieuw perspectief te bieden. Het programma is een samenwerking tussen de agrarische sector (het Agrarisch Sectoroverleg Groningen, ASG), de gemeenten, de provincie Groningen en het Rijk en is ondergebracht bij de provincie Groningen. Het programma zet onder andere consultants in om de situatie integraal in kaart te brengen, oplossingsrichtingen aan te dragen en deze samen met de boer en de instanties uit te werken (Agroprogramma, 2021). De Provincie Groningen huurt consultants in als onafhankelijk expert. Zij hebben veelal een agrarische achtergrond of andere specifieke kennis en bieden boeren ondersteuning. Ze helpen overzicht te creëren rondom schade en versterking, maar kunnen ook als een sparringpartner optreden wanneer er wordt nagedacht over de toekomst van het bedrijf. Bij het Agroprogramma is een subsidie beschikbaar om expertise in te huren in aanvulling op de

Het Agroprogramma helpt boeren vooruit en biedt perspectief, maar eindverantwoordelijkheid in de aanpak ontbreekt

consulent. Ook wordt er gewerkt aan een investeringsregeling voor een maatwerkeraanpak. Vooralsnog zijn er – midden 2023 – ongeveer 90 agrariërs in beeld bij het Agroprogramma. Verschillende agrariërs hebben al geld ontvangen vanuit het programma.¹⁸

¹⁸ Agroprogramma (2023). Ruim 1,2 miljoen euro subsidie vanuit het Agroprogramma voor drie agrarische bedrijven in aardbevingsgebied. Beschikbaar via https://www.agroprogramma.nl/nieuws/artikel?tx_news_pi1%Baction%5D=detail&tx_news_pi1%Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%Bnews%5D=448&cHash=979ofd388ceae835e00cf82616fda082

Dat er één programma is opgezet waarin alle aspecten van de situatie van agrariërs kunnen worden meegenomen, is een positieve ontwikkeling. Op een aantal punten lijkt het programma positief gewaardeerd te worden. Het komt tegemoet aan de noodzaak van een integrale aanpak, waarbij versterking en schade niet los van elkaar en in een breder toekomstperspectief worden gezien. De aanpak gericht op individuele casussen in plaats van generieke regelingen, sluit aan op de complexiteit die sterk verschilt van geval tot geval. De agrarische achtergrond van veel consultants heeft een positieve impact. Hierdoor kunnen agrariërs zich makkelijker gehoord en begrepen voelen. De indruk vanuit de gevoerde gesprekken en het onderzoek van Zijlstra (2022) is dat deelnemende boeren zich daadwerkelijk ontzorgd voelen en in de consultants een prettige sparringpartner vinden.

Tegelijk is het oplossen van de problemen uitdagend en zijn er nog weinig concrete situaties 'opgelost'. Uit gesprekken die wij hebben gevoerd met professionals blijkt dat consultants tegen dezelfde problemen aanlopen als agrariërs: ze hebben te maken met lange wachtermijnen in de ondersteuning en ze komen soms niet verder met de instanties. Dit lijkt samen te hangen met het feit dat er niet één organisatie, overheid of ministerie verantwoordelijk is voor het Agroprogramma. Zolang niemand eindverantwoordelijk is, kan de bal makkelijk worden doorgeschoven. Dit is vergelijkbaar met professionals die in de uitvoering te weinig mandaat ervaren om zaken gedaan te krijgen, zoals beschreven in hoofdstuk 1 'Bestuur, beleid en communicatie'.

Het mkb

Het mkb bestaat uit vele type bedrijven zoals horecagelegenheden, garages, aannemersbedrijven, schoonheidssalons, winkels en hoveniersbedrijven. Al een lange tijd vragen ondernemers aandacht voor de problemen die zij ondervinden van de gaswinning. Al sinds 2014 vraagt de Commissie Bijzondere Situaties (CBS) in haar jaarverslagen aandacht voor deze groep gezien de schrijnende situatie waarin sommige ondernemers zich bevinden en het missen van een vangnet.¹⁹ Tijdens de bijeenkomsten van de Dialoogtafel waren de problemen voor het mkb een terugkerend punt, echter is dit niet adequaat opgepakt. In de tijd dat de NAM verantwoordelijk was voor de schadeafwikkeling en de versterkingsoperatie, is er sprake geweest van een Bedrijvenloket, maar dit lijkt de problemen niet te hebben opgelost (zie ook Busscher *et al.*, 2022).

In 2016 werd er door MKB Noord gesproken over 'een vergeten groep' en was de noodzaak voor duurzame oplossingen hoog.²⁰ In die tijd waren veel bedrijfspanden al jaren onverkoopbaar en was het investeringsklimaat slecht. Voor veel ondernemers is hun onderneming een pensioenvoorziening en ze zien deze in rook opgaan. Schade aan bedrijfspanden en de versterkingsoperatie tasten dan ook het ondernemersklimaat en het toekomstperspectief van de ondernemer aan. Een tijdlang werden de problemen bij het mkb weggezet als ondernemersrisico.

¹⁹ Zie <https://vangnetbijzondersituaties.nl>

De problematiek

Uit de bijeenkomst voor ondernemers van Respect voor Groningen in augustus 2022 en uit de podcastserie van ONL Nederland²¹ blijkt dat ondernemers extra te lijden hebben onder de trage voortgang in het dossier. De bedrijfspanden zijn vaak hun basis en hun visitekaartje en in sommige gevallen kunnen ondernemers geen gasten meer ontvangen in hun onveilige bedrijfspanden. In het geval van schade moet soms jaren gewacht worden om het te herstellen. Wanneer schadevergoedingen worden uitgekeerd, kan ook belastingschade ontstaan, omdat de compensatie voor schade als omzet belast wordt. Ook wachten ondernemers met investeren vanwege de verwachte versterkingswerkzaamheden en moeten zij soms gedwongen ergens anders gehuisvest worden. Achterstallig onderhoud kan negatieve gevolgen hebben voor het uitoefenen van hun beroep of op de perceptie van klanten op hun bedrijf. Dit kan gevolgen hebben voor inkomsten (omzetderving) en betekenen dat investeren in de regio minder aantrekkelijk is en dat bedrijven (tijdelijk) stil liggen. In een uiterst geval besluiten ondernemers ermee te stoppen, wat (groot) financieel verlies tot gevolg kan hebben. Sommige ondernemers wonen op de plek waar zij ondernemen of andersom. Deze verwevenheid maakt veel situaties uiterst complex. Dit kan ook problemen opleveren wanneer bewoners naar een wisselwoning moeten.

Schade aan bedrijfspanden: het visitekaartje van ondernemers aangetast

²⁰ RTV Noord (2016). Ondernemers aardbevingsgebied leven in wolk van onzekerheid.

Beschikbaar via <https://www.rtvnoord.nl/nieuws/166967/ondernemers-aardbevingsgebied-leven-in-wolk-van-onzekerheid>

²¹ In de podcastserie 'De Groningen Tapes' werden verschillende ondernemers en de staatssecretaris van Mijnbouw Vijlbrief geïnterviewd. De staatssecretaris gaf aan bekend te zijn met de problematiek en kondigde aan verschillende oplossingsrichtingen uit te werken.

Onderzoek naar het imago en vestigingsklimaat van het mkb in de provincie Groningen laat zien dat met name Oost-Groningen laag scoort als vestigingsplek (Alsem et al., 2021). Uit dit onderzoek is niet te achterhalen of het onaantrekkelijke vestigingsklimaat in verband staat met de gaswinningsproblematiek. Wel laat het onderzoek zien dat de provincie wordt geassocieerd met de gaswinning en aardbevingen.

De aanpak

De aanpak voor mkb'ers lijkt vorm te krijgen maar vergt gezien de complexe materie enorm veel expertise. Sinds 2021 bestaat er een mkb-tafel die de problemen van ondernemers integraal agendeert. Bij Stut-en-Steun zijn speciale consultants ondergebracht om ondernemers te ondersteunen bij schadeafhandeling en de versterking van panden. Ook is GroBusiness sinds 2022 betrokken voor het bieden van advies en toekomstperspectief.²² Daarnaast wordt er een regeling ontwikkeld voor het compenseren van waardedaling bij bedrijfspanden. De verwachte datum was 1 januari 2021, maar is uitgesteld tot het najaar van 2023. De Commissie Bijzondere Situaties (CBS) – die tot 2022 nadrukkelijk geen mkb'ers mocht helpen – heeft inmiddels verruiming van haar opdracht gekregen om het micro-mkb te helpen.²³ Om te voldoen aan de staatssteunregels, was een verruiming van het mandaat van het IMG nodig. Verder bestaan er voor ondernemers verschillende mogelijkheden om gemaakte kosten en misgelopen omzet te compenseren.²⁴ Kortom, van een integraal programma en één aanpak is nog geen sprake.

²² Provincie Groningen (2022). '€3,4 miljoen voor mkb'ers in aardbevingsgebied.'

Beschikbaar via <https://www.provinciegroningen.nl/actueel/nieuws/nieuwsartikel/centraal-contactpunt-voor-groningse-ondernemers/>

²³ Kamerbrief 33 529, nr. 1114 2. Micro-mkb betekent dat een ondernemer minder dan 10 werknemers heeft en een jaaromzet van maximaal 2 miljoen euro of een jaarlijks balanstotaal kleiner dan of gelijk aan 2 miljoen euro.

²⁴ Zie bijvoorbeeld het besluit van de NCG van 1 juni 2021 'Tijdelijke beleidsregel NCG inzake vergoeding schade ten gevolge van de versterking', of de regeling voor de afhandeling van fysieke schade aan mkb-panden van het IMG.

2.5 Samenvatting en duiding

Investerings in de regio hard nodig, maar moeten wel aansluiten bij leefwereld van bewoners

De economie en de woningmarkt in het gaswinningsgebied volgen de landelijke groei, maar met vertraging. De groei is hierdoor onvoldoende om de achterstand van het gebied te verhelpen. De gaswinningsproblematiek speelt hierin een rol, bijvoorbeeld als het gaat om verminderde woningwaarde ten opzichte van vergelijkbare gebieden zonder gaswinningsproblematiek. Het is echter lastig om oorzaak en gevolg te onderscheiden, aangezien er zich meerdere economische vraagstukken in de regio afspelen. Er is behoefte aan extra investeringen om te zorgen dat de economie in het gaswinningsgebied meegroeit met de rest van Nederland. Hoeveel investeringen hiervoor nodig zijn, is moeilijk vast te stellen. De problematiek blijft zich ontwikkelen en ook het regiobeleid en een veranderende bevolkings-samenstelling (vergrijzing en ontgroening) zijn van invloed op de economie en woningmarkt. Er zijn weliswaar economische impulsen voor de regio en haar inwoners (zoals de energietransitie, investeringen vanuit het NPG en de waardedalingregeling) maar het is onduidelijk wat de korte- en lange termijn effecten hiervan zijn. Ook is er vaak discussie over de basis waarop deze regelingen uitgezet zijn. Mogelijk geeft de monitoring van het NPG de komende jaren meer inzicht in de algehele ontwikkeling van de economie.

Ondanks dat investeringen hard nodig zijn, is het ook belangrijk om aandacht te besteden aan hoe deze gelden worden uitgegeven. De parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen concludeerde dat de compensatiegelden, die de afgelopen jaren zijn uitgekeerd, niet het verschil hebben kunnen maken voor gedupeerde bewoners (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2023). Het is niet altijd te achterhalen wat er met dat geld is gebeurd en waar het terecht komt. Daarnaast signaleren wij dat bestuurders de oplossingen qua compensatie en voor de achterblijvende economie veelal zoeken in nieuwe investeringen en economische groei terwijl dit niet aansluit bij de leefwereld en noden van bewoners. Zij zijn meer gebaat bij het oplossen van de problematiek en een duurzame visie op de toekomst, dan bij investeren in bijvoorbeeld nieuwe energieprojecten. In het kader van de brede welvaart en de nadelige gevolgen die bewoners van het dossier ondervinden, is het niet verergeren van de problematiek en het oplossen van de veroorzaakte problemen, wel zeer van belang.

Naast dit algemene beeld van de impact op 'de economie' signaleren we dat er inzicht mist in de concrete economische gevolgen van de gaswinning op huishoudelijk niveau. Er is geen onderzoek beschikbaar naar de kosten die bewoners maken in het versterkingstraject of hoeveel zij zelf moeten bijleggen voor schadeherstel. Het zou goed zijn inzichtelijk te krijgen welke lasten bewoners hebben – denk hierbij aan tuinopbouw, het noodzakelijk ophogen van hypotheek ten behoeve van sloop-nieuwbouw en bijvoorbeeld het inhuren van experts zoals architecten, juristen, advocaten – en welk voordeel bewoners halen uit de diverse compensatieregelingen en het versterkingstraject – denk hierbij aan de waardevermeerdering door sloop-nieuwbouw. Eveneens zou ook aandacht besteed moeten worden aan de verschillen tussen particuliere eigenaren en huurders. De afgelopen jaren is duidelijk geworden dat er veel ongelijkheid is in de vergoedingen en behandeling die deze twee groepen ontvangen in het versterkingstraject.

Daarnaast constateren we dat er weinig inzicht is in de concrete gevolgen van de gaswinning voor agrariërs en het mkb. De problematiek is voor hen langlopend, divers en complex, maar het ontbreekt aan gedegen onderzoek op dit gebied. Ondanks dat hun problemen met versterking en schadeherstel in veel opzichten lijken op de problemen die particulieren ervaren, vallen veel agrariërs en ondernemers tussen wal en schip. De huidige regelingen zijn vooral gericht op particulieren. Dat hun problemen betrekking hebben op wonen én werken, maakt het nog eens extra lastig. Bovendien vinden er in de agrarische sector veel veranderingen plaats die zorgen voor grote onduidelijkheid.

Met het Agroprogramma en de ondersteuning voor het mkb zijn belangrijke eerste stappen gezet voor het schadeherstel en de versterking. Deze maatwerk-aanpak lijkt cruciaal. Om daadwerkelijk resultaat te boeken, is er de komende tijd wel meer budget en meer slagkracht nodig. Ook is het belangrijk dat de voorwaarden waaronder deze groepen geholpen worden eerlijk zijn en recht doen aan het leed dat hen is aangedaan. Het moet de komende jaren nog blijken of de aanpak genoeg is om deze doelgroepen te compenseren en toekomstig leed te voorkomen. Duidelijk is wel dat er nog veel onbekend is als het gaat om het aantal gedupeerden, de financiële omvang en waar de oplossingen liggen. Hiervoor is binnen beleid en onderzoek aandacht nodig, aangezien sommige ondernemers en zeker ook agrariërs al meer dan tien jaar wachten op erkenning en een oplossing.


Gezondheid en welzijn

De gezondheid en het welzijn van Groningers¹ worden ernstig geschaad door de gaswinningsproblematiek. De bodembewegingen, schade én de bureaucratie waarin bewoners verstrikt raken, geven stress. Dit heeft negatieve gevolgen voor de (geestelijke) gezondheid van bewoners. Ze hebben last van angst, slapeloosheid en depressiviteit. De gezondheid van bewoners wordt met name aangetast wanneer er sprake is van meervoudige schade aan hun woning of bij een combinatie van schade en versterking. Nieuw onderzoek laat zien dat ook het proces van versterking voor een deel van de bewoners zeer belastend kan zijn. Het is beslist niet aan de orde dat alle getroffen hier ongezond en/of ongelukkig door worden. De impact van de gaswinning op de gezondheid en het welzijn van bewoners is immers complex en kan van persoon tot persoon verschillen. Wel gaat het alles bij elkaar om duizenden mensen. Wanneer schade en versterking gepaard gaat met sociaaleconomische problematiek, worden de gezondheidsproblemen nog eens vergroot. In reactie op de stapeling van problemen en de gevolgen voor bewoners wordt er op verschillende manieren compensatie en hulp aangeboden. Juist doordat het dossier lang voortsleept is er aandacht nodig voor erkenning, ondersteuning en existentiële vraagstukken. Naast een goede afstemming tussen hulpvraag en zorgaanbod zou het wegnemen van de oorzaak van gezondheidsproblemen de hoogste prioriteit moeten hebben.

Tom Postmes

¹ Met betrekking tot de impact op de gezondheid en welzijn zien we dat onderzoek zich voornamelijk richt op bewoners uit de provincie Groningen.

We signaleren dat de problemen niet stoppen bij de provinciegrens, ook bewoners uit Noord-Drenthe en Friesland hebben te maken met schade en de bureaucratie. Hier is echter (nog) geen gedegen onderzoek naar gedaan.



**3.1
Gezondheid
en het
gevoerde
beleid**

104

**3.2
Omgang
met de
problematiek
en risico's voor
kwetsbare
groepen**

112

**3.3
Hulp en
bijstand**

114

**3.4
Verbeteringen
in beleid en
uitvoering**

116

**3.5
Samenvatting
en duiding**

117

Introductie

Er wordt veel onderzoek gedaan naar de gezondheidseffecten van de gaswinningsproblematiek in Groningen. Onderzoekers concluderen dat bewoners stressgerelateerde klachten kunnen ervaren zoals angst, slapeloosheid en depressie. De onderzoeken laten zien dat deze gevolgen voor bewoners niet kleiner maar juist groter worden. Het huidige beleid is gericht op het veilig maken van woningen, maar dit verloopt traag, geeft veel frustratie en is een grote belasting voor bewoners.

Er is een regeling getroffen voor de vergoeding van het psychisch leed dat bewoners kunnen ervaren als gevolg van de aardbevingen en de bijkomende gevolgen voor hun gezondheid en welzijn: de vergoeding voor immateriële schade. Het overheidsfalen wordt hier echter niet in meegeteld, evenals de angst voor toekomstige gebeurtenissen.

In dit hoofdstuk bespreken we recente publicaties over de gezondheidseffecten van de gaswinningsproblematiek. Eerst bespreken we de ontwikkelingen in de literatuur en het gevoerde beleid op het gebied van gezondheid in het algemeen (3.1). Daarna bespreken we onder andere de verschillende manieren waarop bewoners met aardbevingsproblematiek omgaan en welke risico's er zijn voor (kwetsbare) bewoners. Ook gaan we in op de immateriële schadevergoeding ter compensatie van psychologische, emotionele en andere niet-tastbare gevolgen (3.2). Vervolgens brengen we de zorgvraag en het aanbod van verschillende vormen van zorg en hulp voor bewoners in het gaswinningsgebied in kaart (3.3). Tenslotte gaan we in op mogelijke verbeteringen in beleid en uitvoering die preventief kunnen werken om chronische stress van bewoners te beperken (3.4). We sluiten af met een korte samenvatting en duiding (3.5).

CHRONISCHE
STRESS DOOR
SCHADE EN
VERSTERKING

LANGDURIGE
ONZEKERHEID
VERGROOT
GEZONDHEIDS-
RISICO'S

3.1 Gezondheid en het gevoerde beleid

Bewoners gaan gebukt onder onzekerheid en onduidelijkheid

Ze raken verstrikt in ondoorzichtige, complexe en trage bureaucratie

Sinds 2016 onderzoekt Gronings Perspectief de gezondheid en het welbevinden van bewoners in het aardbevingsgebied, in vergelijking met een controlegroep. Uit dit onderzoek blijkt dat de gezondheid van bewoners wordt aangetast door meervoudige schade door aardbevingen en door de versterking van woningen. Hierbij gaat het om verminderde geestelijke en fysieke gezondheid, ervaren welzijn en een toename van diverse stressgerelateerde klachten waaronder ongerustheid, slapeloosheid, hartkloppingen en concentratieproblemen (Stroebe *et al.*, 2021a). De chronische stress kan verstrekkende gevolgen hebben met betrekking tot het werk en het dagelijkse leven van bewoners en hun gezin. Mensen met meervoudige schade² aan hun woning hebben een grotere kans op een burn-out, rapporteren dat ze fysiek minder aankunnen en zijn ook op sociaal gebied beperkt.

² Het gaat hier om het doen van meerdere schademeldingen.

Het onderzoek geeft inzicht in de ontwikkeling van klachten sinds begin 2016. Soms zijn er wat fluctuaties in de omvang van de impact. Sinds de aanvang van het onderzoek werden de klachten in 2017 aanzienlijk ernstiger. In 2020 was er een kortstondige verbetering zichtbaar. Maar het nieuwste onderzoek laat zien dat de klachten van mensen met meervoudige schade, vanaf medio 2021, weer even groot zijn als in 2017 (Stroebe *et al.*, 2021a). Het vermoeden is dat de verbetering verklaard kan worden doordat het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG) in 2019 een soepeler schaderegime ging hanteren. Door dit nieuwe beleid stroomden in korte tijd tevens veel ‘nieuwe’ schademelders in. Afgezien van de schommeling is het beeld stabiel: mensen met meervoudige schade aan hun woning hebben fors meer stress. Een belangrijke ontwikkeling moet hierbij niet uit het oog worden verloren: het aantal bewoners met meervoudige schade neemt ieder jaar toe. Op 1 januari 2023 waren dit zo’n 85.000 adressen, ofwel circa. 162.000 bewoners (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2023).

Nieuw aan de meest recente resultaten van Gronings Perspectief is dat steeds duidelijker wordt dat ook de versterkingsoperatie een zware last is voor bewoners, met negatieve gevolgen voor de gezondheid van tenminste een deel van de bewoners (Dückers *et al.*, 2023; Stroebe *et al.*, 2019a, 2021a). De aard van de klachten is vergelijkbaar met die van schade. Een versterkingstraject duurt vaak jaren. Eerst wordt geconstateerd dat een huis mogelijk onveilig is, waarop inspectie van de woning volgt. Dit wordt opgevolgd door een beoordeling van de woning (versterkingsadvies). Hierna blijkt dat de woning of op norm is of dat er wordt gestart met de fase van planvorming over de aanpak van de versterkingsmaatregelen. In deze periode, van versterkingsadvies naar planvorming, zijn bewoners minder gezond en voelen zij zich aanzienlijk minder veilig in hun woning. Opvallend is dat de gezondheid en veiligheid bij de afronding van de bouw nog steeds niet volledig zijn hersteld. Of dit na complete afronding van de versterking ooit volledig herstelt, is nog niet duidelijk (Dückers *et al.*, 2023). Hoe het kan dat zowel schade als versterking een negatieve impact hebben op de gezondheid, wordt inzichtelijk door te kijken naar de directe en indirecte gevolgen van de gaswinning.

Directe gevolgen: de impact van aardbevingen, schade en versterking

Gronings Perspectief liet eerder zien dat de eerste dagen na een hevige beving bijzonder veel impact hebben op de ervaren veiligheid van bewoners. Direct na een aardbeving is er sprake van een daling in het gevoel van veiligheid en een stijging in de risicoperceptie van bewoners (Stroebe et al., 2022). Maar voor deze (deels chronische) stressklachten gaan bewoners niet direct naar de huisarts, blijkt uit het onderzoek (Postmes et al., 2016; Dückers et al., 2021). De neiging om geen hulp te zoeken wordt ook in kwalitatief onderzoek bevestigd: “mensen [zijn] niet snel geneigd om zelf hulp te zoeken omdat ze bezig zijn met dagelijkse zorgen en vaak vinden dat er wel iemand erger aan toe is dan zijzelf. De aandacht voor het eigen verhaal kan daardoor verslappen, waardoor sluipenderwijs gezondheidsklachten of irritaties kunnen ontstaan waarvoor men niet snel hulp vraagt” (de Kraker-Zijlstra et al., 2021, p. 52).

Mede als gevolg van het niet zoeken van professionele hulp, lijkt de aardbevingsproblematiek bij de professionele zorg weinig zichtbaar. Bij de huisarts worden bijvoorbeeld geen extra gezondheidsklachten gemeld in de weken direct na een aardbeving (Dücker et al., 2021), terwijl vaststaat dat bepaalde klachten zoals slapeloosheid op dat moment hoger zijn (Postmes et al., 2018; Stroebe et al., 2019b). Evenmin lijkt er sprake van een grote toename in suïcidaliteit in de weken na een aardbeving, al kan zo'n toename voor de meer recente jaren niet worden uitgesloten.

Maar in de nasleep van de acute schrik na een hevige beving, worden schade en/of versterking vooral ook chronisch belastend voor bewoners. Met name als de schade complex is, kost het afhandelen ervan veel tijd. Dit gaat gepaard met onzekerheid, spanningen, soms met conflict of onenigheid en kent daarnaast vervelende ervaringen zoals machteloosheid en onrechtvaardigheid (Stroebe et al., 2021b).

Indirecte gevolgen: onveiligheid, gedoe, chronische stress en zingeving

In de vele jaren onderzoek van Gronings Perspectief is een terugkerende bevinding dat bewoners gebukt gaan onder onzekerheid en onduidelijkheid. Wat schade bijvoorbeeld risicovol maakt voor bewoners is de onzekerheid die ermee gepaard gaat. De schade kan steeds weer terugkeren, met name bij complexere schade kan de afhandeling zeer lang duren en de afhandeling van schades wordt niet altijd als betrouwbaar, adequaat en eerlijk ervaren. In 2022 zijn 69 bewoners door de rechter in het gelijk gesteld.³ Daar komt bij dat er voor bewoners soms aanzienlijke financiële risico's en consequenties zijn. Één van de terugkerende aanbevelingen van de onderzoekers was dan ook het bieden van meer zekerheid (Bovenhoff *et al.*, 2021; Dückers *et al.*, 2023; Stroebe *et al.*, 2020; 2021a; 2021b; 2022).

De negatieve gevolgen hebben ook te maken met belasting van bewoners. Zeer belastend zijn bijvoorbeeld complexe en tijdrovende procedures rond versterking en/of schadeafhandeling. Het onderzoek van Gronings Perspectief laat verder zien dat het welzijn lijdt onder bureaucratie, complexe voorwaarden en procedures. Bewoners geven verder aan last te hebben van trage en slechte procedures rond versterking en schadeherstel, van onduidelijkheid over verantwoordelijkheden en verwachtingen en dat ze zich niet gehoord en/of serieus genomen voelen (Stroebe *et al.*, 2022).

Gronings Perspectief wijst ook op de risico's van de lange duur van de problematiek: het is in Groningen vrij normaal dat mensen al zeer lange tijd (vijf jaar of meer) te maken hebben met zulke situaties. Het onderzoek laat zien dat met name de mensen met langdurige schade of in versterkings-trajecten aanzienlijk minder gezond zijn.

Al met al wijst dit alles op een risico voor bewoners om verstrikt te raken in ondoorzichtige, complexe en trage bureaucratie. In dat opzicht is het zorgelijk dat het opgetuigde systeem van regels en instanties nog niet eenvoudiger en slagvaardiger is geworden. Iedere nieuwe regeling of *pilot* (en dat zijn er reeds zeer veel) komt met nieuwe criteria en voorwaarden, nieuwe procedures en een uitbreiding van de uitvoeringsorganisatie. Dit leidt tot een onwenselijke situatie waarin vele instanties met verschillende perspectieven en belangen moeite hebben om met elkaar samen te werken, waarin niet alleen bewoners maar ook professionals zelf een gebrek aan regie ervaren en waarbij de behoeften van de bewoner niet centraal kunnen staan, omdat instanties te druk zijn met elkaar (zie Bovenhoff *et al.*, 2021; Stroebe *et al.*, 2020).

³ Antwoord op kamervragen Beckerman, 6-3-2023, Aanhangsel van de Handelingen 2022-2023-1760. Beschikbaar via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20222023-1760.html>

De langdurige en uitzichtloze problematiek waarin bewoners soms verzeild raken leidt daarnaast tot zingevingsvraagstukken en ethische dilemma's (de Kraker-Zijlstra et al., 2021). Er is veel wantrouwen jegens de overheid en soms ook tussen bewoners (zie ook hoofdstuk 4 'Beleving van schade en versterking, veiligheid en relatieherstel'). In sommige gevallen ontstaat daardoor verbittering of zelfs apathie. Dat misstanden zo lang voortduren, wordt ervaren als miskennis en leidt tot gevoelens van minderwaardigheid. Zo leidt de gaswiningsproblematiek dus tot problemen op relationeel en existentieel niveau (Van der Veer et al., 2021).

Behoeften van de bewoner staan niet centraal, instanties zijn te druk met elkaar

Immateriële schadevergoeding

Met de regeling voor immateriële schadevergoeding erkent het IMG de psychologische, emotionele en andere niet-tastbare gevolgen die bewoners kunnen ervaren als gevolg van de aardbevingen en de bijkomende stress, angst, verlies van levenskwaliteit of verstoring van het dagelijks leven. Het IMG benadrukt dat de immateriële schadevergoeding geen vergoeding is van kosten maar een financiële genoegdoening is om 'het leed van iemand te verzachten en genoegdoening en erkenning te geven' (IMG, 2022, p. 48).

Sinds november 2021 is de regeling gefaseerd opengesteld en inmiddels kunnen alle bewoners van 18 jaar en ouder die in het aardbevingsgebied wonen of hebben gewoond een vergoeding aanvragen. In totaal heeft het IMG in 2022 circa 55,7 miljoen euro immateriële schadevergoeding uitgekeerd (IMG, 2022). De nieuwe regeling wordt, zo laat het IMG weten in haar jaarverslag van 2022, helaas niet altijd goed ontvangen door bewoners. Van alle regelingen van het IMG wordt de immateriële schadevergoeding het laagst beoordeeld met een 5,7. Volgens het IMG komt dit vooral door het relatief hoge afwijzingspercentage van 37 procent.

Het aantal afwijzingen valt volgens de Groninger Bodem Beweging (GBB) te verklaren door de manier waarop het IMG de aanvragen beoordeelt.⁴ De ingevulde aanvragen worden in eerste instantie beoordeeld aan de hand van een algoritme. Om te beoordelen in hoeverre bewoners immateriële schade hebben ondervonden, wordt er onder andere gekeken naar het aantal fysieke schademeldingen en de afhandelingsduur ervan. Ook maakt het IMG gebruik van een vragenlijst ('Persoonlijke Impact Analyse') en eventueel een persoonlijk gesprek of medisch advies. Bovendien tellen het overheidsfalen en de angst voor toekomstige gebeurtenissen niet mee. De hoogte van de vergoeding varieert tussen drie standaardvergoedingen (1.500 euro, 3.000 euro of 5.000 euro) en is afhankelijk van de individuele omstandigheden en de ernst van de geleden immateriële schade.

De Nationale Ombudsman (2022a) ontving in 2022 enkele signalen van bewoners dat het IMG de impact van de versterking onvoldoende meeweegt bij het vaststellen van de immateriële schade. Vaak worden er geen fysieke schademeldingen meer gedaan vanwege de versterking, terwijl het aantal schademeldingen wel meetelt als criteria voor het vaststellen van de vergoeding. Dit heeft regelmatig geleid tot bezwaarprocedures. Inmiddels werkt het IMG aan een verruiming voor de regeling van immateriële schadevergoeding om hier een oplossing voor te bieden.⁵ Het IMG verwacht dat met deze aanpassing ongeveer 70 procent van de aanvragers een vergoeding toegekend krijgt, waarvan een kwart de hoogste standaard vergoeding ontvangt.

⁴ Jonkheid, M. (2021). 'Immateriële schadevergoeding gefaseerd van start vanaf 15 november'. Groninger Bodem Beweging. Beschikbaar via <https://groninger-bodem-beweging.nl/nieuws/immateriele-schadevergoeding-gefaseerd-van-start-vanaf-15-november/>

⁵ De verruiming van de regeling werd voorgesteld door het IMG en maatschappelijke organisatie naar aanleiding van het rapport van de parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen. Naast aandacht voor de versterking bij het aanvragen van immateriële schadevergoeding worden vergoedingen binnen huishoudens gelijk getrokken, óók voor kinderen en jongeren. Zie ook IMG (2023). 'IMG verruimt regeling voor immateriële schade'. Beschikbaar via <https://www.schadedoormijnbouw.nl/nieuws/img-verruimt-regeling-voor-immateriele-schade>

3.2 Omgang met de problematiek en risico's voor kwetsbare groepen

Zeer complexe situaties met grote onzekerheden geven hogere risico's

De impact van de gaswinning op de gezondheid en het welzijn van bewoners is complex en kan van persoon tot persoon verschillen. De onderzoekers van Gronings Perspectief herkennen op basis van een kwalitatief onderzoek (interviews) globaal vier manieren waarop bewoners zich door de complexe situaties worstelen (Stroebe *et al.*, 2021a). Een groot deel van de bewoners is zelfredzaam. Zij blijven de baas over hun negatieve emoties of beschikken over de middelen om een tegenslag te boven te komen. Een deel van de bewoners is strijdbaar: zij ervaren tegenslag als een gevecht met instanties en procedures. Een deel ondergaat de problematiek lijdzaam en blijft wachten op oplossingen, vaak in onzekerheid en machteloosheid. Tenslotte is er een kleine groep bewoners die besluit te vluchten. Zij proberen op een actieve manier te ontsnappen aan de problematiek en in enkele gevallen ook daadwerkelijk te verhuizen uit het gebied omdat de gezondheid, het welzijn en het woongenot door de jaren heen te zeer zijn verstoord.

In het verleden kon er weinig gezegd worden over welke groepen bewoners meer (of minder) risico lopen. Het onderzoek laat zien dat opleidingsniveau en inkomen een buffer kunnen zijn, in de zin dat het percentage bewoners met ernstige klachten voor bewoners met een hoger opleidingsniveau of inkomen over het algemeen lager is. Dat geldt onder mensen in de versterking en met meervoudige schade dus net zo. De onderzoekers van Gronings Perspectief wijzen erop dat er voor bewoners gemakkelijk zeer complexe situaties ontstaan met grote onzekerheden die hen boven het hoofd kunnen groeien. Op basis hiervan waarschuwen zij voor hogere risico's voor kwetsbare of niet-zelfredzame bewoners. Complexe situaties zijn ook zeer veel voorkomend bij bepaalde groepen: ondernemers hebben vaker complexe problematiek wegens de verwevenheid van privé en bedrijfsvastgoed, agrariërs zitten met een vergelijkbare situatie en met complexe vastgoed (zoals mestkelders) en bewoners van erfgoed hebben vrijwel altijd een bijzondere behandeling nodig.

Verder zijn de groepen die risico lopen ook te identificeren aan de hand van de situaties waarin zij zich bevinden. Een hoog risico lopen bewoners met langdurige meervoudige schade en een traject met conflicten of meningsverschillen, die in sommige gevallen teruggaan tot lang vóór de beving van Huizinge (2012), toen de NAM de problematiek nog bagatelliseerde. Risico's zijn tevens hoog voor bewoners in een versterkingstraject, met name in de planvormingsfase die soms zeer lang kan duren. Ook wijzen de onderzoekers van Gronings Perspectief op risico's voor oudere bewoners in een langdurig versterkingstraject: zij hebben wellicht minder veerkracht maar zien wegens hun leeftijd soms ook niet het nut in van de versterking die zij moeten ondergaan.

Tenslotte wijzen verschillende partijen op de risico's voor de jeugd. Uit onderzoek (Zijlstra *et al.*, 2019) en de gesprekken van de Kinderombudsman blijkt dat veel jongvolwassenen in hun jeugd en puberteit worstelen met ouders die zeer in beslag worden genomen door de aardbevingsproblematiek. Kinderen en jongeren ervaren dezelfde frustratie als hun ouders over het schadeherstel en de versterking. Stress, onzekerheid en discontinuïteit in het leven van een gezin belasten kinderen en dat heeft invloed op hun ontwikkelingskansen. Ook hun vertrouwen in de overheid is soms ernstig aangetast. Er is echter nog steeds geen grootschalig (kwantitatief) onderzoek naar de impact van de aardbevingsproblematiek op de jeugd: het blijft gissen naar de ernst en omvang.

3.3 Hulp en bijstand

Veel hulpverlenende actoren, maar aanbod en taakverdeling onderling is onduidelijk

De erkenning dat bewoners door de aardbevingsproblematiek in benarde situaties kunnen raken is er al jaren en in reactie daarop zijn een aantal organisaties ingericht om bijstand te bieden. Het huidige aanbod van hulp is inmiddels best groot. In Busscher *et al.* (2022) is uiteengezet wat voor hulpaanbod er momenteel is. De Commissie Bijzondere Situaties (CBS) werd in 2014 door de NAM opgericht om zich over complexe situaties te ontfermen en beschikte over een ruim budget voor oplossingen. Naarmate de overheid meer verantwoordelijkheid nam, ontstonden verschillende nieuwe vormen van steun en ontzorging voor bewoners. Voorbeelden zijn de Geestelijke Verzorging Aardbevingsgebied (GVA, voortkomend uit het pastoraal werk dat Platform Kerk en Aardbeving sinds 2014 verricht), Stut-en-Steun (opgericht voor bewonersondersteuning door het Groninger Gasberaad en GBB in 2017) en de aardbevingscoaches of -consulenten (aangesteld door sommige gemeenten voor sociaal-emotionele ondersteuning van bewoners vanaf 2019, overigens wordt de rol door de verschillende gemeenten uiteenlopend ingevuld). Ook relevant om te noemen is de Aardbevings Academie die door GGD Groningen is opgericht om hulpverleners beter te ondersteunen en van educatie te voorzien. Tenslotte richtten de NCG en het IMG samen een interventieteam Vastgelopen Situaties op om complexe gevallen vlot te trekken. Ook binnen de instanties probeert men bewoners goed bij te staan.

De NCG laat bewoners bijstaan door bewonersbegeleiders bij versterking en het IMG door zaakwaarnemers in schadeafhandeling. De instanties tuigden bovendien allemaal speciale programma's en regelingen op om bijzondere situaties af te vangen: het gezamenlijk team impactvolle dossiers (NCG en IMG), een knelpuntenpot (NCG), het Koopinstrument (NCG), het programma versterking bijzondere situaties (NCG), de Pilot Urgente combinatiedossiers (IMG en NCG) en regelingen voor acuut onveilige situaties (IMG). Ook is er vanuit de provincie Groningen ondersteuning voor agrariërs vanuit het Agroprogramma en kunnen ondernemers in het aardbevingsgebied terecht bij het ondernemersloket GroBusiness. Voor kinderen is het bewustzijn van het belang van deze groep en hun specifieke problemen toegenomen. Ook zijn er, naast de aandacht voor de problematiek bij de jeugd-GGD, nu ook andere maatregelen in aantocht. Zo wordt de Kindertelefoon ingezet voor hulpvragen en werken het IMG en de NCG aan informatiemateriaal voor kinderen en jongeren.

Busscher *et al.* (2022) concluderen dat een goed overzicht van vraag en aanbod van zorg ontbreekt. Uit de interviews die de onderzoekers voor de evaluatie van de CBS voerden, bleek dat er zeer veel hulpverlenende actoren zijn maar dat het aanbod en de taakverdeling tussen die actoren niet voldoende duidelijk is. Hierdoor kunnen er geen conclusies worden getrokken in hoeverre het hierboven geschetste hulpaanbod – tezamen – de zorgvraag afdekt. Over de aansluiting en doorverwijzing tussen de hierboven genoemde organisaties is momenteel nog weinig inzicht. Er is slechts één onderzoek dat zich hierover uitspreekt en dat concludeert op basis van interviews met geestelijk verzorgers “In de praktijk bleek samenwerking met verwijzers lastig op te zetten” (de Kraker-Zijlstra *et al.*, 2021, p. 48).

Het zorgaanbod is gefragmenteerd en centrale regie ontbreekt

3.4 Verbeteringen in beleid en uitvoering

Bewoners vragen om erkenning, eerlijkheid, zekerheid, veiligheid en rust

Gronings Perspectief merkt op dat de impact van de gaswinning op bewoners zal blijven bestaan zolang enerzijds de directe gevolgen niet worden weggenomen en anderzijds het herstel gepaard gaat met de hierboven besproken indirecte gevolgen (Stroebe *et al.*, 2022). In een dergelijke context is het niet mogelijk om bewoners te geven waar zij om vragen: erkenning, eerlijkheid, zekerheid, veiligheid en rust.

Omdat de vermoede oorzaak van de gezondheidsproblematiek ligt bij de chronische stress die bewoners ervaren, is het wegnemen van de oorzaken ervan de meest probate manier om deze te bestrijden. Dat betekent onder meer het beleid en de uitvoering verbeteren (Stroebe *et al.* 2022). Voor bewoners gaat het hierbij vooral om enerzijds simpele en menselijke procedures in te richten door beter te luisteren, mensen serieus te nemen, beloftes/afspraken na te komen, daadkracht te tonen, heldere regels te formuleren en mensen van betere communicatie en informatie te voorzien, en anderzijds door een snellere afhandeling en het stimuleren van betrokkenheid van bewoners bij besluiten en uitvoering (Stroebe *et al.*, 2022).

Naast de afhandeling van materiële problematiek, is het noodzakelijk om oog te hebben voor het geven van erkenning, ondersteuning bij conflicten en om existentiële problematiek mee te nemen, zoals gebrek aan zingeving, neerslachtigheid en mogelijke suïcidaliteit (van de Veer *et al.*, 2021). Concreet zien Van der Veer *et al.* (2021) verschillende vormen van hulp die (geestelijke) zorgprofessionals kunnen bieden voor erkenning:

- Op microniveau kan aandachtig luisteren erkenning geven aan de ervaringen van bewoners, met als doel dat iemand zelf de eigen pijn leert erkennen en ermee leert om te gaan.
- Op mesoniveau kunnen groepen bewoners bij elkaar worden geroepen om een positie te kiezen en om eenheid te creëren: herkenning vinden bij elkaar en daardoor elkaar erkennen.
- Op macroniveau kunnen beleidsmakers aandacht vragen voor de problematiek.

3.5 Samenvatting en duiding

Schade en versterking
eisen een zware tol

Aandacht nodig voor
erkenning, ondersteuning
en existentiële vraagstukken

De onderzoeken naar gezondheid en welzijn laten zien dat de gevolgen voor bewoners niet kleiner maar juist groter worden. Het hebben van schade en de versterkingsoperatie eisen een zware tol van bewoners. Het aantal mensen met meervoudige schade aan hun woning en het aantal mensen dat een versterkingstraject doorloopt neemt toe. In beide gevallen betekent dit dat de gezondheidsrisico's ook toenemen. Vele bewoners zitten al een lange tijd in onzekerheid met betrekking tot de schadeafhandeling en de veranderende regels, en door het risicobeleid van de overheid komen bewoners steeds meer onder druk te staan in de versterking. Dit beleid richt zich op het veilig maken van woningen, maar het veilig maken van

woningen verloopt traag, geeft veel frustratie en is een grote belasting voor bewoners. De voordelen ervan, bijvoorbeeld voor de ervaren veiligheid, zouden op langere termijn zichtbaar moeten worden, maar uit onderzoek blijkt dit nog niet.

Een centraal kenmerk van wat er zich in Groningen voltrekt is dat er maar zelden sprake is van een acuut rampzalige situatie. In plaats daarvan is er een geleidelijke escalatie door herhaaldelijke nieuwe schades en door de angst die nieuwe bevingen met zich meebrengen. Er ontstaat een stapeling van problemen doordat de situatie onduidelijk, complex en onzeker blijft. Juist doordat het dossier lang voortsleept is er aandacht nodig voor erkenning, ondersteuning en existentiële vraagstukken.

In reactie op de stapeling van problemen en de gevolgen voor bewoners wordt er op verschillende manieren compensatie en hulp aangeboden. De immateriële schaderegeling is in 2021 uitgerold. Daarnaast is er een divers hulpaanbod opgetuigd. Het is voor ons als Kennisplatform onduidelijk of het huidige hulpaanbod de zorgvraag afdekt. Het zou goed zijn dit verder in kaart te brengen. Naast een goede afstemming tussen de hulpvraag en het zorgaanbod zou het wegnemen van de oorzaak van gezondheidsproblemen de hoogste prioriteit moeten hebben.

Globaal zijn er vier vormen van zorg te onderscheiden:

1. Preventieve ondersteuning om gezondheidsproblematiek rond schade en versterking te voorkomen. Dit moet primair door het IMG, de NCG en de gemeenten worden uitgevoerd. Maar het kan uiteraard niet zonder dat beleid menselijk, redelijk en werkbaar is, met ruimte voor de toepassing van de menselijke maat. Mocht er in deze complexe trajecten aanvullende steun nodig zijn, dan kan dit bijvoorbeeld komen van bewonersbegeleiders, zaakwaarnemers, aardbevingscoaches, en instanties als Stut-en-Steun.
2. Hulp voor bewoners die vast zitten of in problemen raken. Dit kan bijvoorbeeld door de Commissie Bijzondere Situaties, het Interventieteam Vastgelopen Situaties, het ondernemersloket GroBusiness of het Agroprogramma.
3. Doorverwijzing naar reguliere zorg door huisarts, GZ, enzovoort.
4. Geestelijke verzorging en zingeving, bijvoorbeeld door de GVA.

Het overzicht op de linker pagina laat zien dat het zorgaanbod gefragmenteerd is. Dit is kenmerkend in het gaswinningsdossier. Door de langlopendheid van het dossier en de wisseling van verantwoordelijkheden tussen instanties en overheidslagen over de jaren heen, is er een gebrek aan centrale regie.

Geen acuut rampzalige situatie, maar een geleidelijke escalatie door herhaaldelijke schade en angst voor bevingen

Tenslotte zal voor een deel van de bewoners een medische behandeling noodzakelijk zijn. Om hierin goed te kunnen voorzien, is er voldoende beschikbare zorg nodig met de kennis en kunde over problematiek en behandelingsvormen en die tevens voldoende toegankelijk is.

Al met al volgen uit dit overzicht van de gezondheidsgevolgen enkele belangrijke toekomstige onderzoeksvragen waar momenteel nog geen onderzoek naar wordt gedaan: wat is de zorgbehoefte en in hoeverre wordt hierin voorzien? Zijn de organisaties effectief in hun samenwerking? Daarnaast is er nog steeds geen grootschalig (kwantitatief) onderzoek naar de impact van de aardbevingsproblematiek op de jeugd. Het blijft gissen naar de ernst en omvang en welke vormen van geboden hulp effectief is.

Beleving van schade en versterking, veiligheid en relatieherstel

In het vorige kennisoverzicht werd al geconstateerd dat bewoners in het aardbevingsgebied, die te maken hebben met mijnbouwschade en de versterking, gevoelens van onveiligheid, frustratie en machteloosheid ervaren. Dit gaat samen met een gebrek aan vertrouwen in betrokken partijen, zoals de Rijksoverheid en instanties. Ook is er weinig vertrouwen in de versterkingsoperatie: door het trage verloop zitten veel bewoners al lange tijd in onzekerheid. Het wachten leidt tot een verminderd gevoel van controle en tot machteloosheid. Ook geven burgers zelf aan niet vertrouwd te worden in de verschillende procedures, het gebrek aan vertrouwen lijkt dus twee kanten op te gaan.

Het is belangrijk om te benadrukken dat de gaswinningsproblematiek voor sommige bewoners – en de regio – ook kansen biedt voor bijvoorbeeld de vernieuwing of verduurzaming van woningen. De beschreven negatieve gevoelens treffen weliswaar velen, maar zeker niet iedereen. Er zijn wel degelijk bewoners die tevreden zijn en zich goed geholpen voelen. Tenslotte zijn er in Groningen veel subsidies en compensatiegelden aan te vragen om tegemoet te komen aan de negatieve gevolgen.

Willemijn Schreuder
en Nienke Busscher

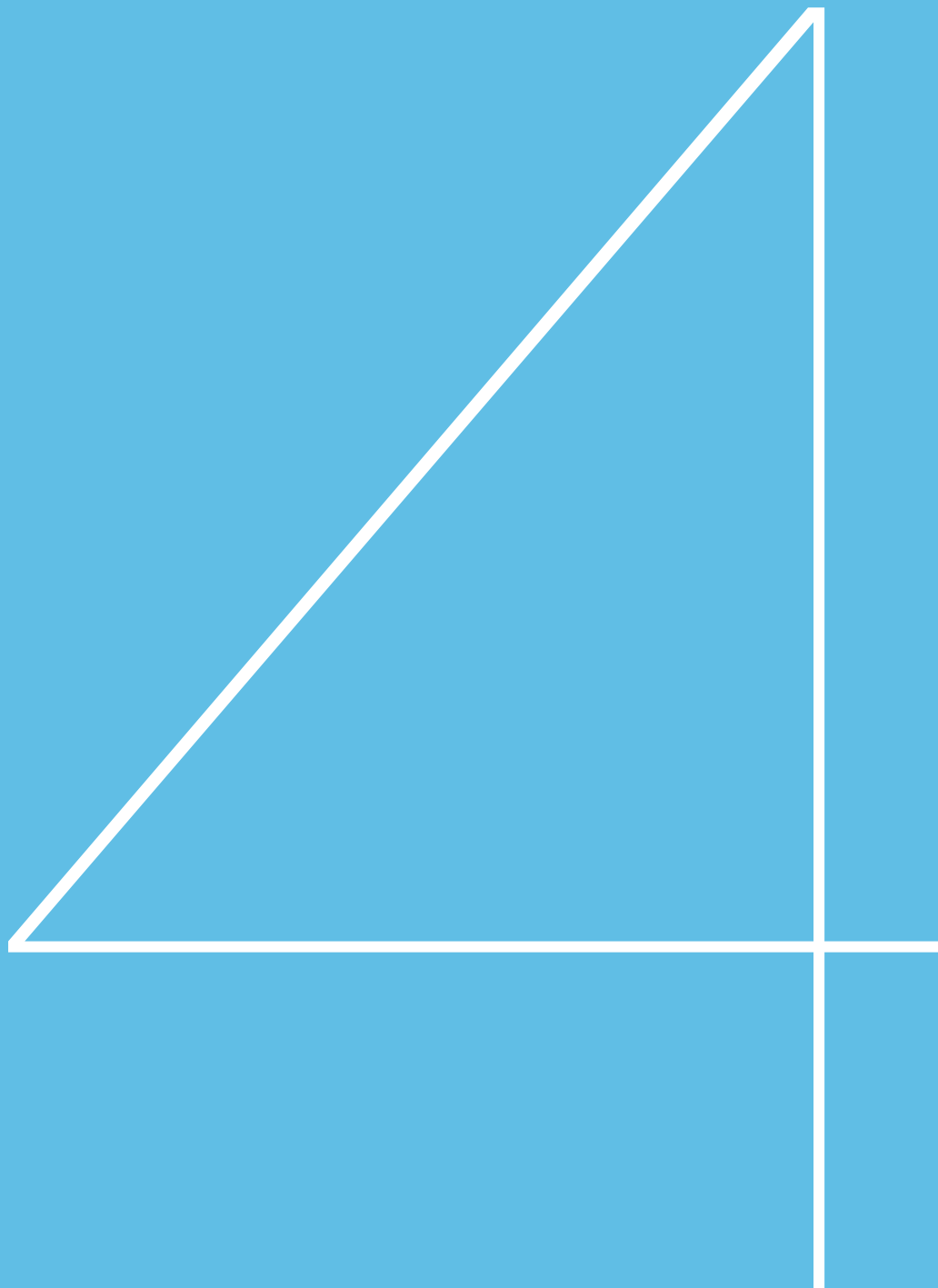
4.1
**Veiligheids-
ervaring,
schade
en versterking
van woningen**
125

4.2
**Ervaringen
kinderen en
jongeren**
130

4.3
**Hulp en
ondersteuning
in de praktijk**
133

4.4
**Een betrouw-
bare overheid**
138

4.5
**Samenvatting
en duiding**
143



Desalniettemin is het domein van de 'beleving' van de gaswinningsproblematiek van fundamenteel belang. Dit heeft te maken met dat de problematiek zich al zo lang voortsleept en wordt gedomineerd door een aanpak met weinig ruimte voor de bewoner zelf. De consequentie is dat veel bewoners zich al vijf tot tien jaar ellendig en ongezien voelen. In deze context is het dan ook begrijpelijk dat het volmondig erkennen van de schade in zowel materieel als immaterieel opzicht, zoals door de parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen, voor velen als een enorme opluchting voelt. Eindelijk voelt men zich gehoord. Maar deze weldadige werking van goed luisteren en erkennen heeft weinig praktische gevolgen voor de individuele bewoner. Het blijft essentieel dat professionals en instanties bereid zijn te luisteren, te erkennen dat soms groot leed is toegebracht en daarbij hun aanpak toespitsen op de specifieke kenmerken van de casus en noden van bewoners. Erkenning zal met andere woorden een integraal onderdeel moeten worden van een daadkrachtige aanpak van gerezen problemen.

BELEID VOOR VEILIGHEID STROOKT NIET MET DE ERVAREN VEILIGHEID VAN BEWONERS

Introductie

Al jaren blijkt uit verschillende onderzoeken dat de gaswinning, de aardbevingen en de aanpak van de versterking en schadeafhandeling door overheid en instanties grote impact heeft op inwoners en hun leven. De gevolgen betreffen vele aspecten. In dit hoofdstuk gaan we dieper in op deze gevolgen, zoals de ervaringen met schade, de versterking van huizen en de noodzaak van het herstellen van relaties. Voor bewoners blijkt materieel herstel verweven te zijn met immaterieel herstel en met name herstel van vertrouwen (Stroebe *et al.*, 2022).

De opzet van dit hoofdstuk is als volgt: we beginnen met een korte blik op de stand van kennis op het gebied van de beleving van veiligheid, het schadeherstel en de versterking (4.1). Hierna besteden we specifiek aandacht aan de gevolgen voor kinderen en jongvolwassenen en hun toekomstperspectief (4.2). Vervolgens gaan we in op het belang om als overheid betrouwbaar te zijn en welke elementen hierin een rol spelen om het vertrouwen van inwoners in de overheid, waar mogelijk, te herstellen (4.3). Daarna werken we verder uit wat voor initiatieven er bestaan om bewoners te ondersteunen (4.4). Ter afsluiting geven we een korte samenvatting en duiding bij de ontwikkelingen (4.5).

4.1 Veiligheidservaring, schade en versterking van woningen

Voortdurende
herstelwerkzaamheden
en belemmerende
procedures

Zorgen over financiële
risico's en de toekomst

Schade en de ervaren veiligheid

Sinds 2016 onderzoekt Gronings Perspectief wat de psychosociale impact van de gaswinning is op bewoners in het aardbevingsgebied, in vergelijking met een controlegroep. Naast de impact op de gezondheid zoals besproken in hoofdstuk 3 'Gezondheid en welzijn', houden ze ook bij hoe de maatschappelijke effecten van de gaswinning door bewoners worden beleefd. Dit doen ze aan de hand van interviews en vragenlijsten met kernindicatoren gericht op ervaren welzijn, geestelijke en fysieke gezondheid, veiligheidsgevoelens en risicobeleving en vertrouwen in overheden, instanties en de toekomst. In tegenstelling tot eerdere onderzoeksresultaten uit 2020 en 2021, illustreert het meest recente onderzoek van Gronings Perspectief (Dückers et al., 2023) dat het veiligheidsgevoel van alle bewoners, ongeacht de omvang van de schade aan hun woningen, aanzienlijk afnam in het jaar 2022. Tegelijkertijd bleek de perceptie van risico onder bewoners toe te nemen.

Deze trend is het meest uitgesproken binnen de groep bewoners die herhaaldelijk te maken heeft gehad met schade aan hun woningen. Met name bewoners met (meervoudige) schade¹ aan hun woning voelen zich onveilig en nemen meer risico's waar dan bewoners zonder schade (Dücker et al., 2023; Stroebe et al., 2021a; 2022). Ook het meemaken van een beving (seismiciteit) beïnvloedt de veiligheidsbeleving van bewoners – en in het bijzonder bewoners met meervoudige schade – maar deze veert weer terug in periodes waarin minder bevingen zijn.

Ervaren veiligheid hangt niet alleen samen met de seismiciteit en de fysieke schade. Het onderzoek laat zien dat veiligheid ook draait om wat de 'scheuren' voor consequenties hebben voor het dagelijks leven van bewoners. Bewoners maken zich zorgen over de toekomst, over de bestendigheid van het eigen huis op lange termijn, over de financiële risico's die men loopt en over de vervelende ervaring van (het meemaken van) een beving zelf. Opvallend is dat mensen met (meervoudige) schade vooral de 'alledaagse' risico's veel hoger inschatten in vergelijking met bewoners zonder schade. Waar bewoners zonder schade zich eerder zorgen maken over een catastrofe zoals een zware aardbeving en instortingsgevaar, maken bewoners met veel schade zich juist relatief meer zorgen over de alledaagse impact zoals het moeten blijven repareren van het huis, het in de knel komen door de processen, procedures en regels en het (tijdelijk) moeten verlaten van het huis (Stroebe et al., 2021a).

Zolang schades niet te complex zijn – bijvoorbeeld als er geen sprake is van funderingsschade – hebben bewoners redelijk goede ervaringen met schademeldingen. Dit blijkt ook uit de rapportcijfers van het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG). De afhandeling van fysieke schade krijgt midden 2023 een beoordeling van 7,1.² Als gevolg van een soepele afhandeling ervaren inwoners meer hoop en gevoelens van controle en minder boosheid en eenzaamheid. Dit staat in tegenstelling tot de ervaring van bewoners met meervoudige schade aan hun woning en bewoners die langere tijd in allerlei procedures zitten door complexe dossiers.³

¹ Het gaat hier om het doen van meerdere schademeldingen.

² Zie <https://www.schadedoormijnbouw.nl/dashboard>

³ Bij complexe dossiers gaat het bijvoorbeeld om bijzondere objecten (zoals monumentale panden en bedrijfspanden), objecten met funderingsproblemen en samenloop met versterking en/of procedures met rechtsvoorgangers zoals de NAM (Boot et al., 2022).

Het zijn vooral de complexere situaties waar sprake is van veel schade, terugkerende schade, of een combinatie van schade en versterking waarin bewoners veel frustratie en last ervaren en zich ook het minst gehoord voelen door de overheid (Dückers *et al.*, 2023; Stroebe *et al.*, 2021a; 2021b; 2022). De onderzoeksresultaten van Gronings Perspectief laten zien dat het terugkerende component van de schade en het voortdurend moeten omgaan met de gevolgen daarvan, een zware tol eist op zowel het mentale als het emotionele welzijn van deze bewoners. Ze kunnen langdurige stress, angst en onzekerheid ervaren, evenals gevoelens van machteloosheid en frustratie.

Versterking van woningen

Diverse studies laten zien dat het doorlopen van een versterkingstraject en de versterkingsoperatie in het algemeen een ingrijpend proces is voor bewoners (Pot *et al.*, 2022; Stroebe *et al.*, 2022). Bewoners ervaren aanzienlijke hinder als gevolg van trage procedures, jarenlange onzekerheid en gebrek aan duidelijkheid over de veiligheid van hun woning. Dit komt ook naar voren in 'Experiment Krewerd', een initiatief van bewoners uit het dorpje Krewerd om de versterking van hun woningen versneld uit te voeren op basis van '*engineering judgement*' (Pot *et al.*, 2022) (zie ook kader Experiment Krewerd in hoofdstuk 6 'Leefbaarheid en leefomgeving'). Het initiatief was een poging om de versterking te versnellen en de bewoners en hun wensen daarin meer centraal te stellen, met als doel rust te creëren voor bewoners en het dorp veerkrachtiger te maken. Helaas worden de bewoners in het experiment, net als veel anderen wiens woning wordt versterkt, geconfronteerd met instabiliteit en onvoorspelbaarheid in een proces dat traag vordert. Ingewikkeld in deze nieuwe aanpak is dan ook dat het moet worden ingepast in de veelheid van aanpakken onder de Nationaal Coördinator Groningen (NCG), met voortdurende onduidelijkheden rond de goedkeuring en financiering van versterkingsplannen. De moeizame afstemming tussen beleid, procedures en regelgeving leidde bij veel bewoners tot onbegrip, frustratie en ontmoediging (Pot *et al.*, 2022). Daarnaast constateert de Nationale Ombudsman (2021) dat bewoners regels en afspraken zien veranderen, wat weer negatief uitwerkt op het vertrouwen.

Het onderzoeksprogramma Gronings Perspectief werpt licht op de lasten die bewoners tijdens het versterkingstraject in het algemeen ervaren. Het onderzoek toont aan dat bewoners zich tijdens de planning- en uitvoeringsfase van het proces juist minder veilig voelen en meer risico's waarnemen (Stroebe *et al.*, 2022). Interviews met bewoners maken duidelijk dat de versterkingsoperatie hen bewust maakt van de onveiligheid van hun woning of juist nieuwe zorgen

oproept, wat leidt tot een toename van stress en onzekerheid (Dückers et al., 2023). Bovendien hebben bewoners last van de bouwwerkzaamheden en het geluidsoverlast van de versterkingsoperatie en leven ze in voortdurende bouwputten (Stroebe et al., 2021a). Dit alles versterkt de bestaande gevolgen van schade en verhoogt het risico op gezondheidsproblemen, met name onder oudere bewoners. Zorgelijk genoeg blijven de gezondheidsklachten bestaan, ook nadat bewoners weer terug verhuizen naar hun op norm verklaarde woning.

Ook na het versterken van een woning houden gezondheidsklachten aan

Versterking vanuit de ogen van professionals

Zoals reeds besproken in hoofdstuk 1 'Bestuur, beleid en communicatie', ervaren niet alleen bewoners maar ook coördinerende en uitvoerende professionals onmacht en frustratie (Stroebe et al., 2020). Dit geldt voor professionals werkzaam op het gebied van schadeafhandeling, versterking en toekomstperspectief. Door hun bevlogenheid en betrokkenheid bij bewoners staan ze in een lastige positie. Door de veranderende richtlijnen en beleid vinden ze het lastig om (nieuwe) beslissingen aan bewoners uit te leggen. Daarnaast wordt het complexe en omvangrijke systeem vaak als ontoegankelijk ervaren en vereist het intensieve coördinatie tussen diverse organisaties. Instanties denken verschillend over de opgave en het ontbreekt hen aan overzicht of afstemming in het totale proces. Professionals zien tussen instanties belangenverschillen, onduidelijkheid over verantwoordelijkheden en een gebrek aan regie. Er worden veel verschillende expertises samengebracht, maar die botsen nogal eens en gaan voorbij aan de behoeften van bewoners en aan de ingewikkelde situaties die in de praktijk voorkomen (Stroebe et al., 2021). Ondanks het besef dat bewoners hierdoor achterop raken, missen professionals de vereiste bevoegdheden om verandering teweeg te brengen. Bovendien bemoeilijkt het gebrek aan vertrouwen, vooral tussen Rijk en regio, hun werk. Medewerkers van (regionale) instanties en overheden vinden dat professionals op rijksniveau een te abstracte kijk hebben op de problematiek in de regio en te weinig besef hebben van de uitwerking van hun beleid in de praktijk (Stroebe et al., 2021, p. 7).

Verskil in omgang met de problematiek en oplossingsrichtingen

Het is belangrijk op te merken dat de psychosociale impact van een versterkingstraject van bewoner tot bewoner kan verschillen. Zo blijkt uit interviews met bewoners, uitgevoerd door Gronings Perspectief (Dückers *et al.*, 2023), dat sommige bewoners gebukt gaan onder de constante en jarenlange durende onzekerheid en onduidelijkheid, terwijl anderen zich zorgen maken over de financiële gevolgen, de leefbaarheid of de sociale relaties in het dorp of de wijk. Ook kan er bij bewoners stress ontstaan over de veiligheid van hun woning wanneer hun huis, door veranderende normen, uiteindelijk niet versterkt hoeft te worden maar eerder wel.

In interviews van Gronings Perspectief met bewoners over de ervaringen met en gevolgen van de versterkingsoperatie, benoemen de bewoners het belang van een persoonsgerichte aanpak (Dückers *et al.*, 2023). Bewoners dragen in deze gesprekken verschillende oplossingsrichtingen aan zoals het beter betrekken van mensen vanaf het begin tot het eind van de versterking, het hebben van persoonlijk contact, eerlijkheid, het wekken van realistische verwachtingen en het nakomen van beloftes. Ook noemen ze dat professionals meer beslisruimte en budget moeten krijgen en dat er meer integraliteit moet zijn in de aanpak en in de samenwerking tussen instanties.

Welke factoren de veerkracht van individuele bewoners bepalen, kunnen de onderzoekers van Gronings Perspectief niet eenduidig vaststellen. De problematiek treft alle bewoners in gelijke mate, lijkt het. Gronings Perspectief concludeert dan ook dat degenen die het meeste risico lopen al kwetsbaar zijn vanwege bijvoorbeeld leeftijd (ouderen, kinderen, niet-zelfredzamen) of omstandigheden (armoede). Anderen zijn kwetsbaar omdat hun situatie doorgaans complexer is dan het systeem aankan (ondernemers, agrariërs, eigenaren van cultureel erfgoed). Gericht beleid voor deze groepen is deels nog in ontwikkeling.

Voor bewoners in deze risicogroepen kan de versterking de draagkracht te boven gaan. In dergelijke gevallen is de standaardaanpak van overheidsinstanties bij schade en versterking vaak ontoereikend. De 'systeemwereld' van instanties is zeer complex geworden en niet alle bewoners hebben de tijd, energie of capaciteiten om zich hierin een weg te vinden. Verschillende partijen, zoals Gronings Perspectief, de Onafhankelijke Raadsman, de Nationale Ombudsman, de Kinderombudsman en de Commissie Bijzondere Situaties (CBS) signaleren dat dit ook grote gevolgen kan hebben voor het welzijn van kinderen en jongeren. Dit werken we verder uit.

4.2 Ervaringen kinderen en jongeren

Stress en instabiliteit in het leven van gezinnen

Kinderen en jongeren voelen zich onveilig, eenzaam en onzeker

Kinderen en jongeren ervaren fysieke en mentale last als gevolg van de gaswinningsproblematiek (Kinderombudsman, 2022a; Zijlstra et al., 2019; 2022). Ze voelen zich onveilig en gaan gebukt onder de zorgen en/of stress die ouders hebben (gehad) door de gevolgen van de gaswinning. Hierdoor ervaren ze diverse gezondheidsklachten die van vergelijkbare aard zijn als die van volwassenen, zoals slaapproblemen, angststoornissen en depressies.

Nieuw onderzoek, op basis van interviews en focusgroep discussies, naar de ervaringen van jongvolwassenen (12 tot 20 jaar) bevestigt dit beeld; een deel van hen voelt zich angstig en onveilig door de aardbevingen (Zijlstra et al., 2022). Ze maken zich zorgen over de veiligheid van hun huis, hebben last van de bouwwerkzaamheden en leven in onzekerheid over wat er met hun woning gaat gebeuren. Ook maken ze zich zorgen om de mensen om hen heen zoals familie en vrienden; ze zien dat zij geïrriteerd, vermoeid of depressief zijn. Daarnaast hebben ze het gevoel dat de overheid hen niet gelijk behandelt en hebben ze weinig vertrouwen in het vermogen van de overheid om de problemen op te lossen. Deze gevoelens worden versterkt door de dagelijkse confrontatie met de problemen rondom het herstel van huizen en gebouwen in hun leefomgeving, zoals scholen. De gaswinningsproblematiek is inmiddels een integraal onderdeel geworden van hun

dagelijkse leven, maar ze vinden het moeilijk om hun ervaringen met anderen te delen omdat ze zich geremd voelen door leraren of familieleden, of omdat ze het gevoel hebben dat er minder aandacht aan hen wordt besteed binnen het gezin. Sommige jongeren hebben zelfs aangegeven dat zij in hun vormende puberteitsjaren hun ouders grotendeels gemist hebben. Ze zijn in eenzaamheid opgegroeid, omdat hun ouders in beslag genomen werden door de afhandeling van de schade en versterking (Zijlstra et al., 2022 en zie ook Kinderombudsman 2022a).

Onderzoek – onder kinderen van 8 tot 18 jaar – van de Kinderombudsman (2022b) toont aan dat een relatief hoog percentage (20,7%) kinderen in de provincie Groningen hun leven als onvoldoende beoordelen in vergelijking met andere Nederlandse kinderen (13%). Het is aannemelijk dat de gaswinningsproblematiek hierbij een rol speelt. De stress, onzekerheid en instabiliteit in het leven van gezinnen leggen een zware last op kinderen. Het ervaren van sociaal emotionele problematiek en trauma in de kinderjaren – de jaren waarin zij een veilige basis moeten hebben om zich goed te kunnen ontwikkelen – kan grote gevolgen hebben voor de rest van het leven van deze kinderen en jongeren. Dit kan zich bovendien voegen bij reeds bestaande kwetsbaarheden waarmee kinderen in de provincie Groningen te maken hebben, zoals (intergenerationele) armoede en kansenongelijkheid, psychische problemen bij één van de gezinsleden of bij de kinderen zelf (Sociaal Planbureau Groningen, 2023; Kinderombudsman, 2022a).

Schadevergoeding jongeren en hun toekomstperspectief

Er is langzamerhand een groeiend besef dat kinderen en jongvolwassenen speciale zorg en aandacht nodig hebben als gevolg van de gaswinningsproblematiek. Het is ook niet voor niets dat hier door de parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen veel aandacht aan is besteed (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2023). Naast de aandacht voor jeugdzorg door de Jeugd-GGD, is ook de Kindertelefoon ingezet om hulpvragen te beantwoorden en werken het IMG en de NCG aan informatie-materiaal dat specifiek gericht is op kinderen en jongeren.

Verder start het IMG met de immateriële schadevergoeding voor kinderen en jongeren tot 17 jaar. De regeling voor kinderen is afgeleid van de regeling immateriële schade voor volwassenen waarbij dezelfde vaste bedragen van 1.500, 3.000 en 5.000 euro gelden.⁴ De start van de regeling, die in het eerste kwartaal van 2023 zou plaatsvinden, is uitgesteld vanwege de verruimende maatregelen naar aanleiding van het rapport van de parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen. Omdat deze regeling een afgeleide is, wacht de uitvoering op de aanpassing van de regeling voor volwassenen.⁵

Om aandacht te geven aan jongeren en kinderen in de provincie Groningen gaat het volgens de Kinderombudsman, Margrite Kalverboer, om meer dan alleen de afhandeling van schade en de aardbevingen. Ze schreef in een brief aan Staatssecretaris Vijlbrief (2022a, p. 1): “Kinderen en jongeren zijn door hoe ze opgroeien achtergesteld in mogelijkheden om zich perspectiefvol te ontwikkelen.” Ze zouden daarom de kans moeten hebben om in een gebied op te groeien waar ze hun talenten kunnen ontplooiën en benutten. Een gebied waar voorzieningen zijn, een goede infrastructuur en waar ze zich gezien en gehoord voelen. Dit vraagt volgens de Kinderombudsman (p.1) om een “overkoepelende toekomstvisie en toekomstperspectief voor de hele provincie en een hierop afgestemd samenhangend beleid. Met extra investeringen op de ontwikkelingen van kinderen.”

⁴ IMG. (2023). ‘IMG verruimt regeling voor immateriële schade’ Beschikbaar via <https://www.schadedoormijnbouw.nl/nieuws/img-verruimt-regeling-voor-immateriele-schade>

⁵ De verwachting is dat kinderen en jongeren vanaf het najaar 2023 een immateriële schadevergoeding kunnen aanvragen. De vergoeding voor het kind kan pas worden aangevraagd nadat minimaal één van de ouders of verzorgers een vergoeding voor immateriële schade heeft ontvangen.

4.3 Hulp en ondersteuning in de praktijk

Passende oplossingen
voor bewoners bieden
een schone lei om verder
te gaan

In hoofdstuk 3 'Gezondheid en welzijn' bespraken we reeds de gezondheidsgevolgen van de mijnbouwschade en de versterking. Als gevolg hiervan zijn er verschillende vormen van hulp en ondersteuning voor bewoners in het gaswinningsgebied. In dit hoofdstuk gaan we dieper in op wat voor hulp en ondersteuning wordt geboden. Er zijn verschillende publicaties verschenen die uiteenzetten wat de aanpak en werkwijze van drie partijen bevatten en wat de meerwaarde van hun aanpak is; de Commissie Bijzondere Situaties (CBS), het Interventieteam en de Geestelijke Verzorging Aardbevingsgebied Groningen (GVA Groningen). Hieronder bespreken we deze drie voorbeelden van hulp en ondersteuning voor bewoners met dossiers die vastlopen of dreigen vast te lopen. Onderzoek naar de aanpak van Stut-en-Steun en de aardbevingscoaches en -consulenten ontbreekt tot op heden en hun werkwijze wordt hierom niet besproken.

De Commissie Bijzondere Situaties

De Commissie Bijzondere Situaties is in 2014 opgericht, eerst onder de NAM en nu als adviescommissie van het IMG.⁶ De CBS biedt hulp aan bewoners en gezinnen die te maken hebben met ernstige, complexe

⁶ De positie van de CBS is veranderd aangezien met ingang van 1 januari 2021 de NAM niet meer verantwoordelijk is voor de procedures van schadeafwikkeling en de versterking.

of schrijnende problematiek en voor wie de standaard aanpak van de betrokken instanties ontoereikend is gebleken. Het vangnet is bedoeld om maatwerkoplossingen te bieden voor bewoners waar een stapeling van problemen zich voordoet en waar dringende ondersteuning nodig is. Het kan gaan om situaties waarin mensen ernstig in hun welzijn worden bedreigd, bijvoorbeeld door gezondheidsproblemen, sociaal isolement, ernstige financiële problemen of andere schrijnende omstandigheden. Schade en de versterkingsoperatie spelen hierbij vrijwel altijd een rol. Aanmelding van casussen ging via de burgemeester van de desbetreffende gemeente en de Nationale Ombudsman. Begin 2023 is de aanmeldmogelijkheid van casussen verbreed.

In 2022 zijn de CBS en haar werkwijze geëvalueerd (zie Busscher *et al.*, 2022). Belangrijke conclusies zijn dat de CBS in vergaande mate onafhankelijk opereert en een positie heeft buiten het systeem van instanties. Zij doet een gedegen analyse van de aan haar voorgelegde situaties. Op basis van deze analyse neemt de CBS soms vergaande maatregelen, soms zelfs buiten regelingen en afspraken om. De geboden hulp die veel voorkomt zijn bijvoorbeeld het vergoeden van verhuiskosten en het inzetten van zaakwaarnemers, maar het betreft ook het opkopen van woningen of het bieden van financiële hulp om de verkoop van een woning te bevorderen (Busscher *et al.*, 2022; CBS, 2022). Hierbij tracht de Commissie het welzijn van de bewoner(s) en het goed functioneren van het huishouden/gezin centraal te stellen. De nadruk ligt op het vinden van duurzame oplossingen waarbij bewoners na het bieden van een overeenstemming zich in de toekomst weer zelfstandig kunnen redden.

Uit de evaluatie blijkt de CBS effectief te zijn, mede dankzij de persoonlijke, betrokken en zorgvuldige benadering, die ruimte biedt aan bewoners om zich gehoord te voelen. De Commissie past maatwerk toe, werkt toe naar prettige samenwerking tussen instanties en kan beschikken over een goed (medisch) netwerk en de kennis van welzijnsorganisaties. De *casemanagers* van de CBS hebben doorgaans een professionele achtergrond in zorg en welzijn. Hierdoor kunnen zij voorzien in passende en effectieve ondersteuning op praktisch, sociaal, medisch of financieel gebied. Bovendien wordt de holistische kijk op het probleem van bewoners en het vinden van oplossingen gewaardeerd. Ook wordt de Commissie gezien als een onafhankelijke partij die bewoners als het ware 'een schone lei' biedt om verder te gaan.

De onderzoekers signaleren dat er mogelijk enige overlap zit in de casuïstiek die wordt behandeld bij de CBS en het Interventieteam (zie hieronder). Tevens observeren de onderzoekers dat er voor sommige getroffen en – waaronder de risicogroepen zoals geïdentificeerd door Gronings Perspectief, het mkb en agrariërs – geen hulp geboden kan worden door de CBS.⁷ Ook is hun verwachting dat de complexe problematiek “de komende jaren nog zal aanhouden, of zal verergeren” (Busscher et al., 2022, p. 42).

Het Interventieteam

In de zomer van 2021 is naar aanleiding van de bestuurlijke afspraken (Rijksoverheid, 2020) tussen gemeenten, provincie en Rijk over de versterking het Interventieteam Vastgelopen Situaties (het Interventieteam) opgericht. Het Interventieteam bestaat uit onafhankelijke adviseurs en vertegenwoordigers van zowel het IMG en de NCG (Busscher et al., 2022). Het Interventieteam richt zich primair op casussen die binnen het bestaande systeem van regelingen rond schade en versterking zijn vastgelopen. Hierdoor is de werkwijze van het Interventieteam anders dan die van de Commissie. Waar de CBS zich tot taak stelt om bewoners die in hun persoonlijk leven vastlopen weer vlot te trekken, ligt de nadruk bij het Interventieteam meer bij het verruimen van de mogelijkheden binnen de instanties. Ook beweegt het waar nodig externe partijen om oplossingen te bieden bij vastgelopen dossiers (zie voor een overzicht Busscher et al., 2022). Een stapeling van niet-aardbevingsgerelateerde problemen kan zich voordoen – waardoor er een mogelijke overlap is met het werk van de Commissie – maar is geen criterium voor het in behandeling nemen van een casus, noch is dit iets waar het Interventieteam noodzakelijkerwijs iets mee doet. Het aandragen van casussen gaat via de burgemeester/de gemeente, het IMG en de NCG.

In haar werkwijze komt het Interventieteam met één (of meerdere) voorstel(len) over de woning bij de betrokken bewoner, die vervolgens zelf een eigen afweging en keuze maakt. Op basis hiervan adviseert het Interventieteam aan het IMG en de NCG om dit voorstel uit te voeren. In het jaarverslag van 2022–2023 laat het Interventieteam weten dat alle adviezen vooralsnog door de NCG en het IMG zijn overgenomen en uitgevoerd. Met deze werkwijze draagt het Interventieteam bij aan een verbeterde samenwerking tussen de NCG en het IMG. Ook spelen ze een rol in het bevorderen van de samenwerking tussen de instanties en gemeenten, wat de integraliteit van de aanpak versterkt.

⁷ Inmiddels is het mandaat van de CBS verruimd.

Samenwerking CBS en het Interventieteam

In de voortgangsrapportage van het Interventieteam (2023) wordt duidelijk dat er een ambtelijke samenwerking is opgezet tussen beide vangnetten. Dit betekent dat er voor zowel reeds aangemelde als nieuwe meldingen gezamenlijk wordt gekeken naar de meest passende manier om bewoners te helpen en toe te werken naar een oplossing. De uitgangspunten hierbij zijn dat het Interventieteam meer zicht heeft op de knelpunten die ontstaan binnen de procedures van de instanties en de fysieke componenten, en de CBS meer ervaring en expertise heeft met problematiek van maatschappelijke, medische en psychische aard.

Geestelijke verzorgers als gesprekspartner voor bewoners en professionals

Geestelijke Verzorging Aardbevingsgebied Groningen

Sinds 2014 zijn geestelijke verzorgers actief in het aardbevingsgebied. Eerst naar aanleiding van hun betrokkenheid bij het Platform Kerk en Aardbeving (PKA) en nu met financiering vanuit de Rijksoverheid. Vanwege de behoefte aan dergelijke ondersteuning werd in 2018 de stichting GVA Groningen opgericht. Het specifieke doel van geestelijke zorg in het aardbevingsgebied is ondersteuning bieden aan bewoners en professionals die te maken hebben met problemen ten gevolge van de gaswinning. Hierbij werken ze vanuit presentie; ze zijn vaak aanwezig in dorpen, zoals bijvoorbeeld bij de dorpsupermarkt en ze rijden rond in de *Proatbus* om hun aanwezigheid in de regio te laten zien.

Zingeving en erkenning staan hierbij centraal

Onderzoekers van de Rijksuniversiteit Groningen hebben een verkenning uitgevoerd van de werkwijze van de GVA (de Kraker-Zijlstra et al., 2021).⁸ De onderzoekers zien dat de geestelijke verzorgers fungeren als gesprekspartner voor zowel bewoners als betrokken organisaties en zich inzetten voor netwerkvorming en het ontwikkelen van een verwijsstructuur. Waar nodig kunnen de geestelijk verzorgers acties uitzetten naar aanleiding van een hulpvraag. Doordat ze geen rol spelen in de schadeafhandeling en versterkingsoperatie zijn ze belangeloos en hebben ze een onafhankelijke positie. Ook hebben ze vanuit hun professie een geheimhoudingsplicht (de Kraker-Zijlstra et al., 2021). Hun actieve aanwezigheid en onafhankelijke positie maken het voor bewoners, maar ook voor professionals laagdrempelig om contact op te nemen met de geestelijke verzorgers. Vanuit hun onafhankelijke positie pakken ze een mediërende rol op om verschillende partijen met uiteenlopende visies met elkaar te verbinden.

De geestelijke verzorgers kunnen middels gesprekken met bewoners en professionals helpen met het inventariseren van de situaties, waarbij het delen van levensverhalen (soms gekoppeld aan de woning) een rol spelen. Het centrale aspect van deze gesprekken is het bespreken van zingeving en erkenning. Hierin blijkt zowel de taal die mensen zelf tot hun beschikking hebben, als de taal die door anderen wordt aangereikt belangrijk (van der Veer et al., 2021). Het stelt bewoners in staat om hun eigen zelfbegrip en wereldbeeld te vormen, wat hun vermogen tot concreet handelen beïnvloedt.

Het bieden van een taal die erkent dat de Groningers te lijden hebben onder de aardbevingen, zonder hen als slachtoffers te zien blijkt nog lastig: “Het past Groningers beter om te doen en door te gaan, dan om te blijven praten over wat hen overkomt” (van der Veer et al., 2021, p. 37). Volgens Van der Veer et al. (2021) is men zich afhankelijk gaan voelen van instanties en andere partijen, waardoor er weinig ruimte is voor het zelfregulerende vermogen van de bewoners, terwijl dat juist hun kracht is. Geestelijke verzorgers zien het als hun taak om deze kracht van mensen centraal te laten staan. In hun werk proberen ze in te spelen op ervaringen van miskennis, die voortkomen uit de bureaucratische taal en onpersoonlijke benadering waarbij bewoners zich niet serieus genomen voelen. Ze bieden bewoners de ruimte om hun eigen verhaal te vertellen en aan te geven waar ze pijn ervaren, om vervolgens zelf vergeving te schenken aan deze pijn en het los te laten. Op deze manier kunnen bewoners een andere kijk op de situatie ontwikkelen, in plaats

⁸ Dit onderzoek maakt deel uit van een breder onderzoek van de Rijksuniversiteit Groningen en de Protestantse Theologische Universiteit naar geestelijke verzorging bij rampen in brede zin, met Groningen als belangrijke casus. Zie ook: Muthert, H., A., Kraker-Zijlstra, de, A., Holsappel, J. (2020). ‘Geestelijke zorg in tijden van Corona: Verbinding op afstand’. *Tijdschrift voor Geestelijke verzorging*, 24-29.

van afhankelijk te blijven van andere partijen (van der Veer et al., 2021). Van der Veer et al. (2021) adviseren de betrokken instanties en beleidsmakers om kritisch te kijken naar hun communicatie met en over de bewoners. Het streven naar gelijkwaardige communicatie vereist aandacht voor de verhalen van Groningers over het onrecht dat zij hebben ervaren. Het werk van geestelijke verzorgers draagt hieraan bij door de juiste taal te zoeken in de communicatie met bewoners; wat houdt hen bezig en wat wensen ze? Van der Veer et al. (2021) merken echter op dat deze communicatie pas geloofwaardig zal zijn wanneer deze gepaard gaat met andere vormen van erkenning, zoals het toekennen van materiële en immateriële schadevergoeding en het versterken van woningen.

4.4 Een betrouwbare overheid

Een sociaal geproduceerde
ramp

Wie heeft er recht op
hulp en zorg?

De psychosociale impact van de gaswinningsproblematiek tast het vertrouwen in betrokken instanties en de Rijksoverheid diep aan. Veel bewoners voelen zich niet gehoord en voelen zich machteloos in het web van instanties: samen met onveiligheid is machteloosheid één van de dominante gemoedstoestanden onder bewoners. Andersom spreekt uit sommige regelingen een zeker wantrouwen vanuit de overheid jegens bewoners: vaak moeten bewoners aantonen wat zijn of haar recht is, terwijl dit eigenlijk andersom zou moeten (Nationale Ombudsman & Kinderombudsman, 2017; Nationale Ombudsman, 2021).

We zien dat andere maatschappelijke vraagstukken en politieke kwesties ook een rol spelen in het afnemende vertrouwen van burgers in de Rijksoverheid. Zo blijkt uit meerdere publicaties dat de aanpak van de coronacrisis bewoners in het aardbevingsgebied heeft doen verbazen; plotseling kon de overheid wél snel en doortastend handelen, en liet ze vertrouwen zien, bijvoorbeeld in de ondersteuning van ondernemers (Moolenaar, 2022; Nationale Ombudsman, 2021). De aandacht van de overheid, die verschoof naar de pandemie en de gemakkelijke verdeling van financiële compensatie, was voor bewoners pijnlijk en wakkerde eerdere ervaren gevoelens van marginalisatie en ongelijkheid aan (Moolenaar, 2022). Zo werden inspecties van woningen uitgesteld, informatiebijeenkomsten geannuleerd en moesten bewoners gedwongen thuis blijven in een huis waarin ze zich niet veilig voelden (Stroebe et al., 2021).

In haar onderzoek ziet Moolenaar (2022) dat Groningers verhalen uiten waarin ze de ongelijkheid, marginalisatie en gelaagde kwetsbaarheid door de coronacrisis benadrukken, om zo politieke actie te stimuleren. Deze gelaagde kwetsbaarheid gaat over het feit dat bewoners in Groningen door de gaswinningsproblematiek kwetsbaar zijn, wat hen weer meer kwetsbaar maakt voor andere risico's zoals die van de coronacrisis. Deze gelaagde kwetsbaarheid is niet erkend door de overheid en als gevolg daarvan zijn er geen maatregelen genomen om deze kwetsbaarheid te verminderen, wat resulteert in de ervaring van een 'gelaagde' ramp voor veel Groningers. De vergelijking van de coronacrisis met de gaswinningsproblematiek laat zien hoe de ramp sociaal wordt geproduceerd. Het maakt een ongelijke verdeling van risico's en kwetsbaarheden zichtbaar. De vraag rijst wie er recht heeft op hulp en zorg en waarom de schade en onveilige situatie in Groningen niet als een crisis wordt beschouwd en als zodanig wordt behandeld (Nationale Ombudsman, 2021; Moolenaar, 2022).

De Nationale Ombudsman volgt het gaswinningsdossier sinds 2016. Al in 2017 publiceerde de Nationale Ombudsman samen met de Kinderombudsman een rapport met daarin aanbevelingen hoe de overheid de relatie met bewoners in het aardbevingsgebied kan versterken en het vertrouwen kan herstellen. In 2021 zijn deze aanbevelingen vertaald in een oproep aan de overheid, waarbij een goede relatie tussen overheid en burger én tussen overheden onderling werd benadrukt. De Nationale Ombudsman (2022a) constateert dat zowel de Rijksoverheid als de regio verschillende beleidsmaatregelen en regelingen hebben ontwikkeld gerelateerd aan de aanbevelingen. Er is bijvoorbeeld aandacht besteed aan de integratie van diensten, het creëren van een gelijkwaardige relatie en het tonen van ruimhartigheid. Sommige maatregelen zijn deels al in uitvoering en andere bevinden zich nog in de ontwikkelings- en afstemmingsfase.

Wel mist er volgens de Ombudsman reflectie op de eigen rol van de Rijksoverheid bij het creëren van de benodigde voorwaarden voor effectieve communicatie met bewoners.

In het onderzoek van Hertogh (2022) wordt de aanpak van de Nationale Ombudsman geanalyseerd. Hij concludeert dat de Nationale Ombudsman gedupeerden een stem geeft en de politieke agenda beïnvloedt wanneer bewoners in de knel komen en de overheid de burger uit het oog dreigt te verliezen. In het onderzoek van Hertogh wordt tevens geconcludeerd dat een persoonlijke aanpak de Nationale Ombudsman in staat heeft gesteld om de kwetsbare en achtergestelde delen van de bevolking te helpen; in plaats van af te wachten tot mensen een officiële klacht indienen, heeft hij ook zelf actief contact gezocht met bewoners in Groningen.

Denkrichtingen voor het herstellen van de relatie tussen overheid en burger

In een verkenning van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) wordt onderzocht wat er nodig is om de relatie tussen overheid en burger te herstellen en verbeteren.⁹ De ROB betoogt dat “verschillende tekorten ervoor hebben gezorgd dat de overheid aan gezag heeft ingeboet.” (ROB, 2022, p. 3). Ze constateren een cognitief tekort omdat veel publieke taken de afgelopen decennia buiten de overheid zijn belegd en specialisten binnen de overheid schaars zijn geworden. Daarbij zien ze een moreel tekort doordat overheidshandelen tot technocratisch-rationeel handelen is gereduceerd, wat volledig neutraal is. Hierdoor worden ongewenste (maatschappelijke) inzichten weggedrukt, wat ook in lijn is met de conclusies van de parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen. In Groningen is er bijvoorbeeld lang vastgehouden aan regels en protocollen waarbij maatwerk uit het oog verloren is. Binnen het ambtelijk apparaat is een cultuurverandering nodig want, zo stelt de ROB, een overheid is niet neutraal en morele uitgangspunten zouden juist expliciet gemaakt moeten worden. Als laatste concluderen ze dat er een maatschappelijk tekort is omdat de overheid niet weet wat er in de samenleving leeft en wat bewoners nodig hebben. De conclusies van de ROB (2022) corresponderen met de conclusies van de parlementaire enquêtecommissie, dat de omgang met de gaswinningsproblematiek vaak amoreel was en dat morele overwegingen in de toekomst een rol moeten spelen bij het vinden van oplossingen (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2023).

⁹ Als onderdeel van de verkenning heeft de ROB een drietal casestudies uitgevoerd die in reportagevorm zijn opgetekend. Een van de reportages betreft de Dialoogtafel Groningen en beschrijft de spanning tussen de parlementaire democratie en democratiseringsinitiatieven van onderop. De analyse van de case study laten we in dit kennisoverzicht buiten beschouwing. Zie <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/publicaties/democratie-algemeen/gezag-van-de-overheid>

Voor herstel van gezag en vertrouwen adviseert de ROB om te investeren in drie denkrichtingen, geordend op basis van bekwaamheid, betrouwbaarheid en betrokkenheid. We zullen deze denkrichtingen in relatie tot herstel van vertrouwen en relaties in Groningen nader toelichten en duiden.

1 Bekwaamheid

Bekwaamheid gaat om het hebben van de juiste competenties, zoals kennis en ervaring. De ROB stelt voor het herstel van bekwaamheid drie richtingen voor. Op de eerste plaats staat het stimuleren van langetermijndenken om crises te voorkomen en duurzame oplossingen te vinden. Dit vereist expertise en herwaardering van langetermijnverplichtingen voor toekomstige generaties. Op de tweede plaats benoemt de ROB het aantrekken van voldoende expertise- en ervaringsdeskundigen om het gat tussen beleid en uitvoering te dichten. Als laatste benoemt de ROB het ondersteunen van waarheidsvinding in het huidige digitale tijdperk; er is meer kennis nodig over hoe om te gaan met wetenschappelijke inzichten in de politiek en beleidsvorming.

2 Betrouwbaarheid

Betrouwbaarheid gaat om de moraliteit, authenticiteit en integriteit van gezagsdragers in woord en daad. De ROB benadrukt dat het handelen van de overheid altijd morele gevolgen heeft en nooit neutraal is. Hierdoor moet de overheid dieper ingaan op de onderliggende normen en waarden van beleid. Dit impliceert leren van politiek en rechtsstatelijke normen, nadenken over de aard van goed bestuur en bewust zijn van de grenzen van maatwerk en digitalisering.

3 Betrokkenheid

Betrokkenheid gaat om de representativiteit van gezagsdragers en de vertegenwoordiging van burgers in formele en informele zin. De ROB denkt dat de overheid in haar betrokkenheid kan investeren door burgers – en in het bijzonder bepaalde groepen burgers – meer invloed en controle te geven. Belangrijk hierbij is dat alle verschillende perspectieven zo serieus mogelijk worden meegewogen in beleidsvormingsprocessen. Hierbij geven nieuwe manieren van betrokkenheid, zoals burgerinitiatieven of een burgerberaad, ook de mogelijkheid voor burgers om invloed en controle uit te oefenen op politieke ontwikkelingen en besluiten.

Denkrichtingen van de ROB in Groningen

Uitgelicht

De gaswinningsproblematiek in de provincie Groningen is een illustrerend voorbeeld van hoe de overheid aan gezag heeft ingeboet. Dit zien we terug in verschillende tekorten op het gebied van bekwaamheid, betrouwbaarheid en betrokkenheid. De sluimerende problemen van de gaswinning in Groningen zijn lange tijd genegeerd. Kennisontwikkeling werd gekenmerkt door een monopolie van de NAM, waarbij men lange tijd niet openstond voor kritische opmerkingen van buitenstaanders (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2023). Hierdoor bleven de maatschappelijke gevolgen van de gaswinning lang onderbelicht. De korte termijn focus is terug te zien in het gebrek aan een coherente visie of idee over welke fundamentele veranderingen de problemen van bewoners zouden oplossen. Te vaak besloten overheid en bedrijfsleven samen de koers en werden bewoners en/of maatschappelijke organisaties te laat of niet betrokken. Oplossingen die wél werden aangereikt, liepen in de uitvoering vaak vast. Hierdoor staat de overheid wat betreft betrouwbaarheid op grote achterstand van haar burgers; geweekte verwachtingen zijn (vaak) niet nagekomen. De achterliggende normen en waarden van beleid hadden lang een technocratisch en juridisch karakter, waardoor vragen over wat rechtvaardig is buiten schot bleven. In haar 'Stand van de Uitvoering' van juni 2023 laat de NCG weten dat er een cultuurverandering nodig is binnen de NCG én daarbuiten. Dit vergt extra inzet van beleid en uitvoering, zodat processen en regels eenvoudiger zijn voor bewoners én medewerkers. Volgens de NCG "staat of valt dit met duidelijke communicatie, waarin NCG en haar landelijke en regionale partners open zijn over overwegingen achter een besluit of bepaald beleid" (NCG, 2023b, p. 7).

4.5 Samenvatting en duiding

Relatie tussen bewoners
en overheid flink geschaad

Behoeftte aan bekwaam-
heid, betrokkenheid en
betrouwbaarheid

De aanpak van de schadeafhandeling en de versterking van woningen heeft grote gevolgen voor het (gezins)leven van volwassenen, jongeren en kinderen. Vooral bewoners met meervoudige schade aan hun woning ervaren de negatieve gevolgen. Al meerdere jaren worden er vanuit verschillende hoedanigheden oplossingsrichtingen aangedragen. Niet alleen bewoners ervaren de negatieve gevolgen van de aanpak van de instanties en overheid, ook professionals ervaren onmacht en frustratie in het oplossen van de problematiek. Als gevolg van de haperende aanpak zijn er verschillende vangnetten en hulpinstanties actief voor bewoners die vastlopen in het systeem. Door de jarenlange vertraging, politieke onwil en het gebrek aan daadkracht is de relatie tussen burgers en de overheid en instanties flink geschaad. Verschillende partijen zetten zich in voor het herstellen van deze relatie en hebben de denkrichtingen hiervoor in kaart gebracht: bekwaamheid, betrokkenheid en betrouwbaarheid.

Het onderzoek naar de impact van schade en versterkingsmaatregelen laat zien dat het door overheidsinstanties opgetuigde systeem van regelingen en afspraken maar matig aansluit bij de problemen waar bewoners mee kampen. Het systeem creëert daardoor tal van nieuwe problemen en werkt averechts. In het beleid ligt de nadruk op 'veiligheid voorop' en wordt er alles aan gedaan om te voorkomen dat woningen instorten. Echter, voor bewoners heeft dit beleid minder invloed op hun ervaren veiligheid en risicopercepties. In de praktijk is het de alledaagse impact, stress en onzekerheid veroorzaakt door schade en de versterkingsmaatregelen die van invloed zijn op de ervaren veiligheid en risicoperceptie van bewoners. Het overheidsbeleid gaat dus voorbij aan de meest urgente risico's die bewoners ervaren, evenals de dagelijkse hindernissen die het leven van velen in sterke mate beïnvloeden. Het systeem draait nu om de woning en berekeningen over de eventuele veiligheid ervan. Het wordt tijd om juist de bewoner centraal te stellen en de problemen waarmee deze worstelt voortvarend aan te pakken. De methode die de CBS hanteert verdient daarom ook bredere navolging.

We herhalen nogmaals wat we aan het begin van dit hoofdstuk benadrukten: veel bewoners worden goed geholpen, ondanks de bekende gebreken van het systeem. Maar we constateren ook dat het voor instanties nog steeds zoeken is naar een goede aanpak. Het feit dat standaardisatie in de aanpak nog steeds ver te zoeken is, sterkt ons in de conclusie dat in veel gevallen maatwerk nodig is én dat het zowel onmogelijk als onwenselijk is om in de aanpak de woning als uitgangspunt te nemen. Zo'n aanpak biedt direct kans om de relatie tussen bewoners en instanties/overheden te verbeteren.

Zoals steeds meer erkend, zijn de gevolgen voor kinderen en jongeren aanzienlijk. Er wordt voor deze groep steeds meer beleid gemaakt en onderzoek verricht. Het gaat hier om gezondheidsgevolgen, maar ook over erkenning, behoeften en het toekomstperspectief van jongeren in de regio. Zoals door vele partijen onderschreven: een generatie die opgroeit met een diepgeworteld wantrouwen jegens lokale en nationale overheden is een onwenselijke situatie. Het is van essentieel belang om de impact op kinderen en jongeren en hun toekomstperspectief te verzachten en niet te verergeren met nieuw beleid. Er is voorzichtigheid geboden, bijvoorbeeld met het uitkeren van de immateriële schaderegeling. Ondanks het feit dat meer jongeren en kinderen door de verruimende maatregelen een vergoeding kunnen ontvangen, brengt het mogelijk ook nieuwe ongelijkheid met zich mee. Niet alle kinderen en jongeren komen namelijk in aanmerking voor de regeling. Bovendien kan de financiële vergoeding erkenning geven, maar is het niet genoeg om het leed weg te nemen of vertrouwen terug te krijgen.

De afgelopen jaren is er voor bewoners veel veranderd in de hulp en ondersteuning. Er zijn meerdere instanties en initiatieven opgericht. Zoals geconcludeerd door Busscher et al. (2022) zou een overzicht van de rollen en taken van de verschillende instanties en initiatieven belangrijk zijn om afstemming te verbeteren. Er zou ook meer focus kunnen liggen op het bieden van nazorg. Zoals geconstateerd in onderzoek kunnen bewoners, na het vinden van een oplossing voor hun woning, een proces van rouw en verwerking ingaan. Bij de verschillende hulpaanbieders moet daarom meer aandacht uitgaan naar het bieden van nazorg. Het werk van geestelijke verzorgers laat bijvoorbeeld zien welke processen van erkenning praktisch kunnen worden ingezet om deze nazorg te bieden en mogelijk ook beschadigde relaties en het vertrouwen van bewoners te herstellen.

Als laatste signaleren we dat er op sommige terreinen nog steeds inzicht mist in hoe bewoners schade en versterking ervaren. Het gaat hier voornamelijk om specifieke groepen bewoners zoals agrariërs, ondernemers en huurders. Ook is het belangrijk om inzichtelijk te maken wat er in de randgebieden van Groningen en in Noord-Drenthe speelt met betrekking tot schade en andere gerelateerde problematiek. Daarnaast blijft het inzicht in de ervaringen van professionals relevant. Sinds het vorige onderzoek naar deze groep zijn bijvoorbeeld de NCG en het IMG ingrijpend veranderd en gegroeid. Tevens signaleren we dat er nog weinig aandacht is voor onzichtbare schades en de grootte van dit probleem voor bewoners die recent een huis hebben gekocht of gaan verbouwen. Als laatste zien we ook dat niet alleen de individuele trajecten voor de versterking voor bewoners zijn toe te eisen: ook op dorp en wijkniveau spelen er gebeurtenissen die ingrijpend zijn, zoals bijvoorbeeld het plaatsen van tijdelijke huisvesting. Meer aandacht en onderzoek naar deze problematiek blijft belangrijk.

Imago, cultureel erfgoed en het Groninger landschap

De afgelopen jaren groeide de kennis van en de aandacht voor de rol van (cultureel) erfgoed en het Groninger landschap voor de gebiedsidentiteit, het imago en de binding met de provincie Groningen (Hupkes *et al.*, 2021). Dit belang wordt de laatste jaren in toenemende mate ook erkend in beleid over ruimtelijke ontwikkelingen. In plaats van objectgericht erfgoedbeleid, gaat de aandacht steeds meer uit naar beeldbepalende dorpsgezichten en –structuren, ook die zonder beschermde status. Een rol hierbij speelt dat er kritiek is geweest op de versterkingsoperatie, die voortkomt uit zorg over het verlies van (cultureel) erfgoed en op de bebouwing die ervoor in de plaats komt, dat volgens experts onvoldoende recht doet aan de ‘Groninger identiteit’. Als gevolg daarvan is de aandacht voor de ruimtelijke kwaliteit in de versterkingsoperatie gegroeid. Desondanks bleek uit ons vorige kennisoverzicht dat er nog weinig consensus was over wat die gebiedsidentiteit precies inhield. Onze conclusie was dan ook dat het goed zou zijn om consensus te bevorderen over welk erfgoed het behouden waard is voor de gebiedsidentiteit. We suggereerden dat dat mogelijk is door middel van onderzoek, educatie en participatie. Wat zijn hierin de nieuwe ontwikkelingen? Dit hoofdstuk gaat hierover.

Willemijn Schreuder
en Nienke Busscher

**5.1
Imago en trots**

152

**5.2
Gaswinning en
vorming van
identiteit en cultuur**

153

**5.3
Overzicht van
het erfgoed in de
provincie Groningen**

155

**5.4
Erfgoed en
beleidsreacties**

159

**5.5
Zorgen over
gebiedsidentiteit,
ruimtelijke
kwaliteit en de
versterkingsoperatie**

165

**5.6
Samenvatting en
duiding**

169

Introductie

De komende jaren zullen niet alleen door de versterkingsoperatie maar ook door de energietransitie grootschalige ingrepen worden gepleegd in zowel het landschap als de bebouwing van Groningen. Dit is ingrijpend voor het culturele landschap en tast mogelijk de rijke geschiedenis van de provincie aan. In de versterkingsoperatie is al veel van de ‘Groninger identiteit’ verloren gegaan en de operatie komt nu pas op stoom. Ook de aardbevingen duren voort. Zoals hierboven beschreven zijn verdere ingrepen nodig, bijvoorbeeld omwille van verduurzaming. Er is dus een reëel risico op ingrijpend verlies van monumentale gebouwen, karakteristieke panden en dorpsgezichten en typisch Groningse landschappen, die tezamen het (cultuur)historische ‘kapitaal’ van de regio vormen. Maar wat is het imago van Groningen, welke karakteristieken heeft de ‘Groninger identiteit’ en hoe kan je dit behouden in haar landschap? Een groeiend aantal (overheids-)instanties en professionals hebben de afgelopen tijd gewerkt aan het stimuleren en ontwikkelen van beleid en het delen van kennis op dit gebied. Dit moet helpen bij ruimtelijke ontwikkelingen en afwegingen voor het behoud en het versterken van de historische en landschappelijke kenmerken van het gebied in combinatie met de versterkingsoperatie.

Om te begrijpen wat de impact van schade aan woningen en de versterkingsopgave is op de gebiedsidentiteit, cultuur en plaatsbinding, lichten we deze begrippen eerst nader toe. We baseren ons op publicaties van Libau (Willems-Kruize *et al.*, 2022), de provincie Groningen (2017) en de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) (Berenschot, 2021). De gebiedsidentiteit wordt bepaald door de unieke combinatie van fysieke, culturele en historische kenmerken die een gebied definiëren en onderscheiden van andere plaatsen.

Denk hierbij aan de wierden, dijken, borgen, tuinen en de beeldbepalende boerderijen en kerken die in de provincie Groningen aanwezig zijn. Dit (cultureel) erfgoed vertelt ons iets over de ontstaansgeschiedenis van een gebied en creëert een gevoel van thuis, trots en verbondenheid met het gebied. Plaatsbinding verwijst naar de emotionele en sociale band die mensen met een bepaalde locatie hebben. Het wordt onder andere gevormd door persoonlijke ervaringen, de gedeelde geschiedenis, culturele betekenis, de aanwezige familiebanden en gemeenschaps interacties.

Zowel gebiedsidentiteit als plaatsbinding zijn volgens genoemde publicaties belangrijke ingrediënten voor een goede ruimtelijke kwaliteit in een gebied. Het is onderdeel van de belevingswaarde die onder meer voortkomt uit zaken als het cultuurhistorisch erfgoed, de herkenbaarheid van de historisch gegroeide stedenbouwkundige en landschappelijke structuur en de sfeer en allure van een gebied. De ruimtelijke kwaliteit gaat daarnaast ook over de efficiëntie van een gebied voor bepaalde functies (de gebruikswaarde) en de toekomstbestendigheid van alle genoemde elementen die samen de gebruikswaarde en belevingswaarde bepalen (de toekomstwaarde).¹ De ruimtelijke kwaliteit is optimaal wanneer belevingswaarde, gebruikswaarde en toekomstwaarde in harmonie zijn, wat resulteert in efficiënt gebruik, duurzaamheid en esthetische aantrekkelijkheid in het landschap.

¹ De principes van ruimtelijke kwaliteit zijn afkomstig van de Romeinse architect en ingenieur Vitruvius. Hij kwam met het idee dat alle gebouwen drie attributen zouden moeten hebben: firmitas, utilitas en venustas (kracht, nut en schoonheid).

Om de gevolgen van de gaswinning op gebiedsidentiteit, cultuur en plaatsbinding te begrijpen gaan we allereerst in op het imago van de provincie en hoe inwoners en niet-inwoners hierover denken (5.1). Daarna bespreken we de recente onderzoeken naar de invloed van de gaswinning op de vorming van identiteit en op culturele ontwikkelingen (5.2). Vervolgens bespreken we de verschillende typen erfgoed in de provincie Groningen, de verdeling hiervan binnen de verschillende gemeenten en hoe dit wordt beheerd (5.3). Hierna gaan we in op de verschillende instanties, projecten en professionals die zich bezighouden met cultureel erfgoed, de ruimtelijke kwaliteit en de Groningse identiteit in combinatie met de versterkingsoperatie (5.4). Ook bestaan er initiatieven rondom kennisontwikkeling, een lang gewenste aanbeveling vanuit verschillende partijen in het dossier. We maken deze initiatieven zichtbaar in een tabel (Tabel 1). Vervolgens gaan we in op de zorgen over de gebiedsidentiteit van het gaswinningsgebied en hoe deze wordt aangetast door de versterkingsoperatie (5.5). We sluiten af met een korte samenvatting en duiding van de ontwikkelingen (5.6).

VERSTERKING
ZET HET ERFGOED
OP DE KAART

RUIMTELIJKE
KWALITEIT
VERDIENT MEER
AANDACHT

5.1 Imago en trots

Groningers trots op hun provincie als woonplek

Over het algemeen zijn de inwoners van Groningen tevreden met het imago van hun regio, zoals blijkt uit de nulmeting (Alsem *et al.*, 2021) en de eerste meting (NPG, 2022) van de imagomonitor van het Nationaal Programma Groningen (NPG). Het beeld dat Groningers van hun eigen provincie hebben, is gedurende deze twee jaar licht verbeterd. Zowel de inwoners als niet-inwoners associëren Groningen sterk met de Martinitoren, maar tevens met aardbevingen en gaswinning. Uit de meting blijkt ook dat Groningers trots zijn op hun provincie als woonplek. Wat betreft het trots zijn op de eigen provincie, staat de regio op de vijfde plaats. De inwoners van Groningen vinden hun regio vooral aantrekkelijk om te studeren, maar ook om te wonen, recreëren, cultuur te beleven, op te groeien of oud te worden. Echter is er minder enthousiasme over Groningen als werk- en ondernemingsplek.

Uit het onderzoek komt ook naar voren dat het beeld van de regio bij mensen buiten Groningen minder positief is dan het zelfbeeld van de inwoners in Groningen. Mensen van buiten de regio vinden Groningen beduidend minder aantrekkelijk op het gebied van wonen, opgroeien, studeren, ouder worden, werk vinden, ondernemen, recreatie en culturele ervaringen dan de Groningers. Bovendien blijkt dat bedrijven een weinig positief beeld hebben van Groningen, waarbij met name Oost-Groningen weinig waardering krijgt als mogelijke vestigingsplaats, zelfs van bedrijven uit Noord-Nederland. Opvallend hierbij is overigens dat Groningers zélf denken dat het beeld dat buitenstaanders van hun regio hebben nog veel negatiever is dan het daadwerkelijk is.

De imagomonitor van het NPG richt zich ook op hoe bewoners aankijken tegen de ontwikkeling van het imago in de loop der tijd. Zo blijkt dat Groningers vrij optimistisch zijn over de toekomstige ontwikkeling van het imago van Groningen. De komende jaren zal blijken of dit optimisme terecht is. Het NPG wil met de imagomonitor meten wat de effectiviteit van haar programma's en investeringen zal zijn op het imago van Groningen.

5.2 Gaswinning en vorming van identiteit en cultuur

Gaswinning tast de lokale identiteit aan

Het etnografisch onderzoek van Moolenaar (2020) laat zien dat de lokale identiteit van bewoners sterk verweven is met de ervaringen van aardbevingen en voortdurende gevoelens van marginalisatie. Het onderzoek van Moolenaar toont aan dat de geschiedenis van mijnbouw en andere extractieve activiteiten een diepgaand effect hebben op hoe mensen zichzelf identificeren en op hoe mensen zich verhouden tot de samenleving (zie ook het essay van Moolenaar in dit kennisoverzicht). De impact van de mijnbouw grijpt in op bestaande sociale hiërarchieën en tegenstellingen, met name de traditionele (geografische) verdeling van rijkdom en macht, de verschillen tussen centrum en periferie en de tegenstelling tussen stad en platteland (of in Groningen: Ommeland). Daarbij spelen zowel tegenstellingen binnen de provincie als tegenstellingen op landelijk niveau een rol. Dit uit zich bijvoorbeeld in gevoelens van culturele en politieke marginalisatie. In haar onderzoek ziet Moolenaar dat de aardbevingen deze reeds bestaande gevoelens van marginalisatie hebben versterkt. Volgens Cuppen *et al.* (2020) werken deze gevoelens ook door in hoe inwoners de overgang naar hernieuwbare energie ervaren. Door eerdere ervaringen van marginalisatie en conflict-situaties waarbij lokale gemeenschappen zich verzetten tegen de gevolgen van energieprojecten, is er een terughoudendheid onder bewoners tegenover nieuwe energieprojecten.

Een ander onderzoek over de manier waarop er naar de samenleving wordt gekeken, toont de invloed van het bedrijfsleven op cultuurvorming. Plets en Kuijt (2022) onderzochten de impact van private spelers en bedrijven op de manier waarop Nederlandse musea de nationale geschiedenis vertellen en presenteren. Door nationale hervormingen in 2011 en 2012, is de erfgoed- en musea sector gedwongen over te gaan op een bedrijfsgerichte aanpak. Dit hield in dat de sector actief op zoek moest gaan naar sponsorcontracten en giften van industriële partners. De analyse van de onderzoekers laat zien dat dit heeft geleid tot een aanzienlijke zichtbaarheid en invloed voor bedrijven, zelfs met minimale investeringen, binnen het culturele erfgoedveld. Ze geven aan dat deze omgeving juist door de samenleving als een onafhankelijke ruimte wordt gezien. Dit is echter niet het geval. Om het onafhankelijke verhaal van de gaswinning in Groningen te vertellen is er bij Toukomst geld toegekend voor een bottom-up initiatief voor een interactief informatiecentrum over de gaswinning.²

Terughoudendheid onder bewoners tegenover nieuwe energieprojecten

² Zie <https://epigroningen.nl/>

5.3 Overzicht van het erfgoed in de provincie Groningen

Karakteristieke panden, kerken en monumenten vormen het groninger landschap

Tot dusver belichten we het onderzoek dat (meer in abstracte zin) aandacht besteedt aan de impact van de bodembeweging op zaken als imago, gebiedsidentiteit en erfgoed. Deze aandacht wordt steeds concreter vertaald in beleid. In dit beleid rondom (cultureel) erfgoed wordt een onderscheid gemaakt tussen verschillende soorten erfgoed.³ Hierbij gaat het om:

1. Rijksmonumenten en provinciale en gemeentelijke monumenten;
2. Karakteristieke en beeldbepalende panden, aangewezen door de gemeente omdat ze van belang zijn voor het aanzicht en de identiteit van een gebied;
3. Beschermd dorpsgezichten en karakteristieke gebieden. Dit omvat ook gebieden met een bijzonder cultuurhistorisch karakter die zijn aangewezen voor een beschermde status vanwege de ruimtelijke en/of cultuurhistorische samenhang. Hierbij is de structuur beschermd en de gebouwen in principe niet, tenzij deze gebouwen als object op een andere manier een status hebben gekregen. Denk hierbij ook aan groen erfgoed; tuinen, parken, (oprij)lanen, of historische bomen die vaak verbonden zijn aan een gebouwd historisch object;
4. Archeologisch erfgoed;
5. UNESCO Werelderfgoed, zoals het Waddengebied.

³ Zie ook de website van Erfgoedloket Groningen, met een uitgebreide beschrijving van de verschillende soorten erfgoed: <https://erfgoedloketgroningen.nl/kennisbank/verschillende-soorten-erfgoed/>

Gemeenten zijn bij wet bevoegd voor het beheer en de bescherming van rijksmonumenten en kunnen zelf gemeentelijke monumenten aanwijzen. De wettelijke taak van de provincie Groningen is om erop toe te zien dat de gemeenten hun taak naar behoren uitvoeren. Het aanwijzen van karakteristieke monumenten en gebouwen door de gemeenten werd met name gestimuleerd door de versterkingsoperatie waarin vele panden met sloop werden bedreigd door de mijnbouwschade en onveiligheid. Zo liet de gemeente Groningen in 2021 weten dat er verschillende gemeentelijke monumenten en karakteristieke panden zijn aangewezen voor het borgen van cultureel erfgoed waardoor sloop is afgewend.⁴ Ook de andere vier aardbevingsgemeenten hebben een inventarisatie van de aanwezige monumenten en karakteristieke panden en/of beschermde dorpsgezichten. Aan de hand van een digitale kaart (gemeente Eemsdelta en gemeente Groningen), een monumentenregister (gemeente Midden-Groningen) of bestemmingsplannen (gemeente Het Hogeland en gemeente Oldambt) is terug vinden welke panden of dorpsgezichten beschermd zijn.

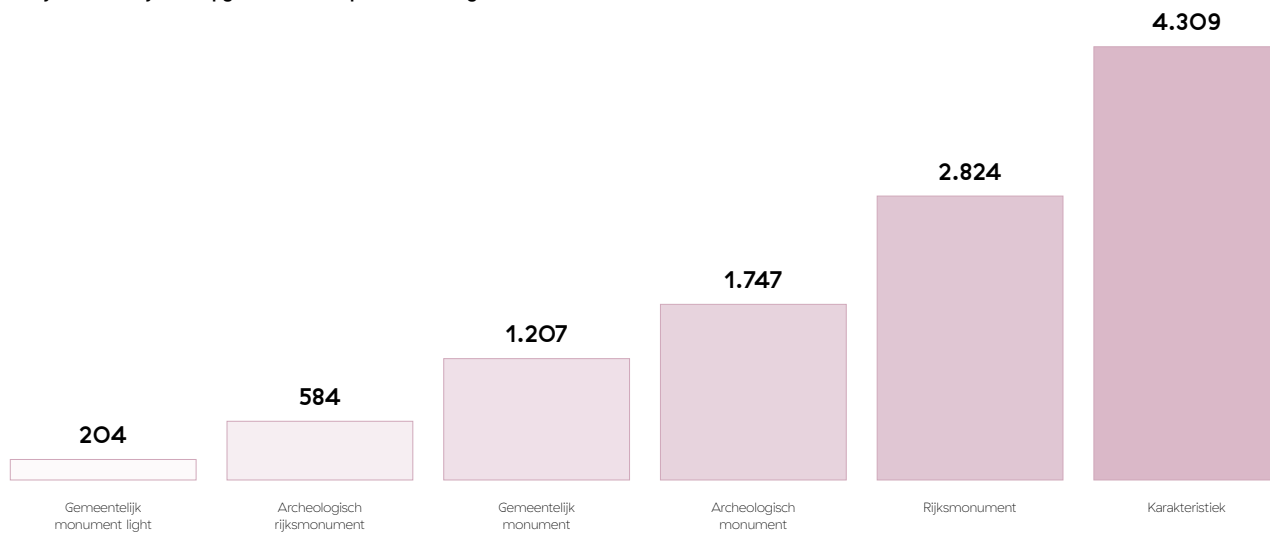
Om de staat van het erfgoed van de gehele provincie in beeld te brengen, zijn alle aangewezen rijks- en gemeentelijke monumenten opgenomen in de provinciale Erfgoedmonitor.⁵ Hiermee wil de provincie structureel en periodiek zowel de aantallen, de staat van onderhoud, als ook de leegstand van verschillende categorieën erfgoed monitoren, om zo trends en ontwikkelingen inzichtelijk te maken. In totaal zijn er bijna 11.000 beoordeelde objecten opgenomen in de monitor. Het overgrote deel van de beoordeelde objecten (40%) in de provincie Groningen zijn aangewezen als karakteristieke panden (zie Figuur 5.1). Zoals Figuur 5.2 laat zien, zijn deze karakteristieke panden met name te vinden in de vijf aardbevingsgemeenten.

⁴ Gemeente Groningen. (2021). 'Collegebrief Geactualiseerd Erfgoedprogramma 2020-2023'.

Beschikbaar via <https://gemeenteraad.groningen.nl/Documenten/Geactualiseerd-Erfgoedprogramma-2020-2023.pdf>

⁵ Zie ook <https://destaatvangroningen.nl/erfgoedmonitor.html>

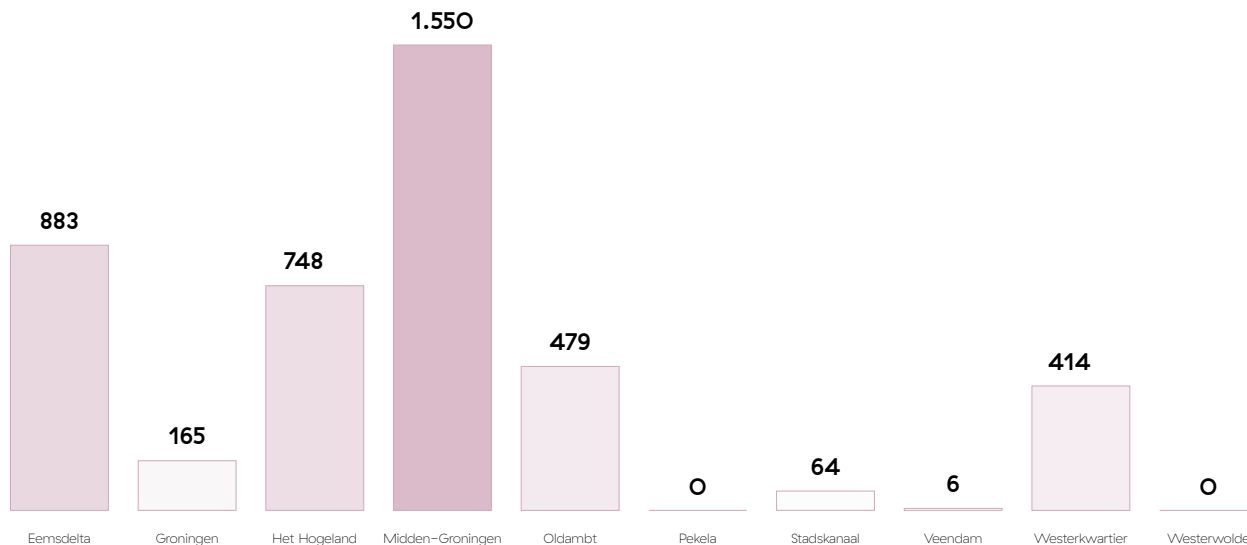
Er zijn 10.875 objecten opgenomen in de provinciale Erfgoedmonitor



Figuur 5.1. De verdeling van het aantal monumenten naar monumentenstatus in de provincie Groningen

Bron: Provincie Groningen (n.d.)

Van de 10.875 objecten zijn er 4.309 (40%) karakteristiek



Figuur 5.2. De verdeling van karakteristieke panden over de verschillende gemeenten in de provincie Groningen

Bron: Provincie Groningen (n.d.)

Naast de genoemde erfgoedpanden kent de provincie ook veel kerken die een belangrijk onderdeel zijn van cultureel erfgoed. De Stichting Oude Groninger Kerken heeft er 84 in beheer, waarvan 52 zijn geïnspecteerd op veiligheid en 35 zijn opgenomen in de versterkingsoperatie.⁶ Onder andere door secularisatie worden veel van deze kerken niet meer voor hun oorspronkelijke doel gebruikt (Arno, 2021). Veel leegstaande kerken worden overgenomen door particulieren of organisaties en herbestemd voor culturele, woon- of dienstverlenende doeleinden. Deze nieuwe functies dragen bij aan de promotie van de regio en behouden tegelijkertijd het erfgoed voor de toekomst (Arno, 2021). Tijdens de versterking van kerken wordt er ook gekeken naar de mogelijkheden voor herbestemming. Zo is de kerk in Garmerwolde versterkt en haar functie uitgebreid voor educatieve en culturele doeleinden. Ook voor de versterking van de kerk in Overschild zijn er herbestemmingsplannen (zie ook 'Impact in beeld' in dit kennisoverzicht).

Voor het waarborgen van de waarden en de kwaliteit van erfgoed zijn duidelijke richtlijnen bij vraagstukken over behoud, herbestemming, sloop, ruïnebeleid of nieuwbouw van groot belang. Dit geldt ook wanneer nieuw erfgoed aan het landschap wordt toegevoegd. In de afgelopen jaren hebben alle gemeenten in het aardbevingsgebied in hun bestemmingsplannen regels opgenomen om zo de bescherming van karakteristieke en beeldbepalende gebouwen te waarborgen. Deze stap werd genomen als reactie op de dreiging van (gedeeltelijke) sloop van verschillende gebouwen in het aardbevingsgebied. Vele hadden nog geen officiële monumentenstatus maar hadden wel een wezenlijke en typerende rol binnen het Groningse landschap. In sommige gevallen zouden deze verloren kunnen gaan zonder de noodzaak om een omgevingsvergunning aan te vragen. Dit is nu aangepast (Provincie Groningen, n.d.).

Tenslotte zochten wij voor dit onderzoek een goed overzicht van de staat van al het erfgoed en van de bedreiging ervan, hetzij door schade, hetzij door versterking of beiden. Zo'n integraal overzicht hebben wij niet gevonden.

⁶ Zie <https://www.nationaalcoordinatorgroningen.nl/actueel/nieuws/2023/08/04/groninger-erfgoed---negentien-kerken-versterkt>

5.4 Erfgoed en beleidsreacties

Veel organisaties en
samenwerkingsverbanden
actief

Steeds meer advies,
ondersteuning en
richtlijnen

De afgelopen jaren hebben zich diverse beleidsontwikkelingen voorgedaan met betrekking tot erfgoed en ruimtelijke kwaliteit. Wat tijdens ons onderzoek opviel is dat het al snel duizelt van de plannen, regelingen en instanties. We bieden daarom een overzicht van de belangrijkste instanties, samenwerkingsverbanden en professionals die zich bezighouden met erfgoed en ruimtelijke kwaliteit, en die relevant zijn voor de bodembeweging (Tabel 5.1). In de tabel is te zien dat er veel initiatieven zijn op verschillende schaalniveaus. De organisatie die zich als één van de eersten bezighield met het Groninger erfgoed is de Stichting Libau. Libau is een onafhankelijke adviesorganisatie gericht op het bevorderen en instandhouden van de bouwkundige en landschappelijke kwaliteiten van de provincie Groningen en Drenthe. In Tabel 5.1 zijn verschillende initiatieven beschreven die ondergebracht zijn bij deze stichting. We lichten de informatie in de tabel vervolgens toe.

Internationaal	
Models of Management for Singular Rural Heritage (MOMAr)	Met de opgave 'Erfgoed, Ruimtelijke kwaliteit en het Landschap' participeerde de provincie Groningen in een internationaal project (MOMAr) voor kennisuitwisseling rondom erfgoed in plattelandsregio's met krimp en/of vergrijzing. Het project liep van 1 augustus 2019 tot en met 31 juli 2023.
Nationaal	
Nationale Omgevingsvisie (NOVI)	Met de NOVI geeft het kabinet in samenwerking met de regio richting aan de grote opgaven die ervoor zorgen dat de ruimtelijke inrichting van Nederland de komende dertig jaar sterk zal veranderen. Een deel van de provincie Groningen is aangemerkt als één van de 16 aandachtsgebieden (NOVI-gebieden). In Groningen ligt er in deze visie een nadruk op de versterkingsoperatie en het versterken van cultureel erfgoed. Het plan van aanpak van de NOVI Groningen wordt uitgewerkt in het NOVEX-programma waarin de verschillende doelen worden geconcretiseerd.
Rijksbouwmeester/ College van Rijksadviseurs	De Rijksbouwmeester fungeert in Groningen als adviseur rondom behoud van erfgoed en ruimtelijke kwaliteit in de versterkingsoperatie. Ook heeft het Atelier van het College van Rijksadviseurs in de gemeente Eemsdelta een gebiedsbiografie/cultuurhistorische verkenning opgesteld voor de dorpen en de stad Appingedam. ⁷ De Rijksbouwmeester heeft na het uitkomen van de kabinetsectie <i>Nij begun</i> een meer actieve rol gekregen.
Provinciaal	
Erfgoedprogramma	Het Erfgoedprogramma is organisatorisch onderdeel van de opgave 'Erfgoed, Ruimtelijke Kwaliteit en Landschap', waarmee de provincie Groningen sinds 2017 werkt aan het behoud, herstellen en doorontwikkelen van de Groningse identiteit in de toekomst. In het Erfgoedprogramma werken de betrokken aardbevingsgemeenten, de provincie, de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE), de NCG, het NPG en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCWV) samen voor het behouden en vernieuwen van (cultureel) erfgoed in de provincie. Het kabinet heeft voor de verlenging van het Erfgoedprogramma t/m 2028 een bedrag van 73 miljoen euro gereserveerd. Het programma geeft ook ondersteuning aan het Erfgoedloket.
Erfgoedlab	Het Erfgoedlab is onderdeel van het Erfgoedprogramma en moet een platform worden met een sterke netwerkfunctie voor de erfgoedsector in de regio. ⁸
Erfgoedloket + Erfgoedadviesteam	Het Erfgoedloket is een kosteloos informatie- en steunpunt voor eigenaren en bewoners van monumentale en karakteristieke panden in het aardbevinggebied. Ze geven ook overzicht van de verschillende subsidiemogelijkheden. Achter het Erfgoedloket staat een deskundig Erfgoedadviesteam. Hier zitten specialisten in die helpen om complexe vraagstukken integraal te kunnen beantwoorden. Het Erfgoedadviesteam ondersteunt daarnaast het loket en overheden met specifieke kennis en deskundigheid. Het Erfgoedloket Groningen wordt in het kader van het Erfgoedprogramma mogelijk gemaakt door de provincie Groningen en de NCG en is organisatorisch ondergebracht bij Libau. Libau is een onafhankelijke adviesorganisatie.
Erfgoedmonitor	De Erfgoedmonitor wordt gebruikt om inzichtelijk te maken wat de staat van het erfgoed in de provincie Groningen is en waar nodig, hierop beleidskeuzes te baseren.
Kwaliteitsgids	De Kwaliteitsgids geeft de gebiedsgeografieën weer van de zeven verschillende landschappen die de provincie kent. Hierin worden de specifieke kenmerken van elk landschap (de kernkarakteristieken) beschreven die maken dat de regio's zo van elkaar verschillen en ervoor zorgen dat ieder gebied een eigen identiteit heeft.

⁷ Zie <https://www.collegevanrijksadviseurs.nl/projecten/brede-waardenaanpak/gebiedsbiografie-eemsdelta>

⁸ Zie <https://www.appm.nl/bericht/provincie-groningen-zet-erfgoedlab-in-de-steigers>

Erfgoedberaad	Het Erfgoedberaad is een bestuurlijk adviserend orgaan waarin verschillende partijen uit het erfgoedveld in Groningen zich verenigen. Libau faciliteert en coördineert het Erfgoedberaad vanuit haar Steunpunt Cultureel Erfgoed Groningen. Het Erfgoedberaad zit tevens in de klankbordgroep van het Groninger Gasberaad en de Maatschappelijke Stuurgroep.
Omgevingskwaliteits-team (OKT)	Het OKT bestaat sinds 2020. Het team bekijkt of ingediende NPG plannen bijdragen aan de kwaliteit van de leefomgeving van Groningers en geeft adviezen om de plannen op dit punt te verbeteren. In het team zitten vertegenwoordigers vanuit het College van Rijksadviseurs, een provinciaal adviseur ruimtelijke kwaliteit, de bouwmeester versterking en een onafhankelijk adviseur op het gebied van ruimtelijke kwaliteit en cultureel erfgoed.
Steunpunt Cultureel Erfgoed	Steunpunt Cultureel Erfgoed is ondergebracht bij Libau en heeft als taak de verschillende gemeenten te ondersteunen en te faciliteren. Er wordt onderscheid gemaakt tussen het hebben van een platformfunctie en een facilitaire functie.
Monumentenwacht Groningen	Monumentenwacht is ondergebracht bij Libau en doet inspecties om de kwaliteit van erfgoed in de gaten te houden.
Groninger Landschap	Het Groninger Landschap heeft verschillende monumentale panden in bezit zoals Rijksmonumenten, agrarisch erfgoed en molens die zij exploiteren, restaureren/herstellen en versterken. ⁹
Stichting Oude Groninger Kerken	De doelstelling van Groninger Kerken is het in stand houden van historische, Rijksmonumentale kerkgebouwen in de provincie Groningen en het bevorderen van de belangstelling hiervoor. De stichting houdt zich ook bezig met de versterking en het schadeherstel van kerken.
Vereniging Groninger Monument Eigenaren (VGME)	De VGME is een collectieve belangenbehartiger voor alle eigenaren van een Groninger monument zoals (rijks)monumenten en karakteristieke en beeldbepalende panden in het gaswinningsgebied. De vereniging organiseert bijeenkomsten over de versterking van erfgoed. De VGME voert tevens een pilot uit voor een integrale aanpak van de versterking van erfgoedpanden, waarbij er veel belang wordt gehecht aan de rol van architecten. Het uitgangspunt van de pilot is om de wensen van de eigenaar centraal te stellen, met ondersteuning van een restauratiearchitect en het Erfgoedloket.
Landschapswerkplaats	De Landschapswerkplaats is een programma van het NPG in het kader van Toukomst waarin ze werken aan het versterken van de Groninger identiteit.
Stichting Roemte	Stichting Roemte is ontstaan vanuit Toukomst. De stichting helpt maatschappelijke initiatieven met het vinden, aankopen en (her)ontwikkelen van (cultureel) erfgoed en andere panden in de provincie Groningen. Dit doen ze met advies, door de plankosten voor te financieren of het verstrekken van leningen.
Provinciaal Atelier Ruimtelijke Kwaliteit (PARK)	Het PARK is een intern instrument vanuit de provincie Groningen om samen met onder andere stedenbouwkundigen en experts de ruimtelijke kwaliteit te borgen in grote opgaven.
Regionaal/institutioneel	
Bouwmeester versterken	De bouwmeester versterken van de gemeente Groningen denkt mee over de toekomst van huizen in de versterkingsoperatie en zet waar nodig acties uit. Hierin is maatwerk een belangrijk speerpunt. De bouwmeester zit ook in het OKT.
Regiobouwmeester NCG	De regiobouwmeester NCG moet ervoor zorgen dat er bij de versterking van dorpen, wijken en huizen in Groningen ook oog is voor de ruimtelijke kwaliteit van het Groninger landschap. De regiobouwmeester moet ook een bijdrage leveren aan het voortbestaan van de Groninger identiteit.

Tabel 5.1. Overzicht instanties, projecten en professionals die zich bezighouden met cultureel erfgoed, de ruimtelijke kwaliteit en de Groningse identiteit in combinatie met de versterkingsoperatie

⁹ Zie <https://www.cultureelerfgoed.nl/onderwerpen/praktijkvoorbeelden/overzicht-praktijkvoorbeelden/nieuwe-toekomst-voor-drie-groninger-boerderijen>

Een deel van de provincie Groningen (tussen de stad Groningen, Hoogeveen–Sappemeer, Delfzijl en de Eemshaven) is aangemerkt als NOVI-gebied (Berenschot, 2021). NOVI staat voor Nationale Omgevingsvisie. Het Rijk en de regio spannen zich in om gezamenlijk en programmatisch aan een gebiedsgerichte aanpak te werken. Het Groningen gebied wordt aangemerkt als een gebied waar de fysiek–ruimtelijke opgaven in Nederland het grootst zijn, onder andere door de versterkingsoperatie. Ook wordt er in het plan aandacht besteed aan het behoud van cultureel erfgoed en een gecombineerde ruimtelijke aanpak waarin behoud, groen, bereikbaarheid en vernieuwing samengaan.

Vanaf 2017 is het Erfgoedprogramma in oprichting. Dit programma is onderdeel van de opgave ‘Erfgoed, Ruimtelijke Kwaliteit en Landschap’ (ERL), waarmee de provincie Groningen werkt aan het behoud, herstellen en doorontwikkelen van de Groningse identiteit in de toekomst. In het Erfgoedprogramma werken de betrokken aardbevingsgemeenten, de provincie, de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE), de NCG, het NPG en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) samen voor het behouden en vernieuwen van (cultureel) erfgoed in de provincie. In 2020 is het Erfgoedprogramma in het kader van het NPG geactualiseerd en verbreed. Het programma heeft als doel om het Groningse erfgoed en de landschappelijke en ruimtelijke kwaliteit (en daarmee de gebiedsidentiteit) te behouden en verder te ontwikkelen. Hierbij dient een optimale balans gevonden te worden tussen ‘veiligheid, schadeherstel en behoud van Groningse erfgoed in zijn ruimtelijke context’ (Provincie Groningen, 2020a, p. 6).¹⁰

Om eigenaren van monumenten te ondersteunen, heeft de provincie Groningen, in samenwerking met andere partijen, verschillende instrumenten ontwikkeld. Zo is er voor rijksmonumenten een subsidie–regeling voor regulier onderhoud (RORG) en voor groot onderhoud en restauratie (GRRG). Naar aanleiding van de actualisatie van het Erfgoedprogramma geldt de RORG–regeling ook voor karakteristieke panden en gemeentelijke monumenten. Ook is er voor onderhoud aan de buitenkant van panden een subsidieregeling Regulier onderhoud karakteristieke panden en gemeentelijke monumenten (SOK). Daarnaast is er ook een Cultuurfonds Monumenten Groningen waaruit leningen worden verstrekt aan bewoners met gemeentelijke monumenten en karakteristieke panden.

¹⁰ In het vorige kennisoverzicht is de inhoud van het Erfgoedprogramma nader toegelicht (zie Hupkes *et al.*, 2021, p. 240) hierom zullen we dit in dit kennisoverzicht achterwege laten.

Daarnaast biedt het Erfgoedloket en het Erfgoedadviessteam eigenaren van rijks- en gemeentelijke monumenten sinds 2018 (financiële) ondersteuning en advies. Sinds 2021 bieden ze ook ondersteuning en advies aan eigenaren van cultureel erfgoed, zoals eigenaren van karakteristieke panden. Het Erfgoedloket is bedoeld als informatiepunt en steunpunt voor bewoners en eigenaren, die in het ingewikkelde traject terechtkomen van schadeherstel en versterking van hun monumentale of karakteristieke pand. Ook heeft de provincie het Cultuurfonds voor Monumenten Groningen aangevuld met twee miljoen euro voor leningen met lage rente aan eigenaren van gemeentelijke monumenten en karakteristieke panden.¹¹

Om bij ruimtelijke ontwikkelingen en afwegingen rekening te houden met de cultuurhistorische waarden van een gebied, heeft de provincie Groningen de Kwaliteitsgids ontwikkeld.¹² Deze gids geeft de gebiedsgeografie weer van de zeven verschillende landschappen die de provincie kent. Deze regio's zijn op basis van de ontstaansgeschiedenis en de huidige verschijningsvormen van het landschap onderverdeeld. Het aardbevingsgebied betreft de volgende gebieden: Wierdenland en Waddenkust, Centrale Woldgebied en Duurswold, Gorecht en Oldambt. De gids is bedoeld om kennis over het landschap en de aanwezige kernkarakteristieken te delen, om zo handvatten te bieden voor de planvormingen van ruimtelijke ontwikkelingen. Voor elk van de zeven deelgebieden zijn er handreikingen geformuleerd om houvast te bieden hoe om te gaan met de relevante kernkarakteristieken in het desbetreffende gebied.

Kennisuitwisseling

De provincie Groningen participeerde in een internationaal project (MOMAR) voor kennisuitwisseling rondom erfgoed in plattelandsregio's met krimp en/of vergrijzing.¹³ Het project liep van 1 augustus 2019 tot en met 31 juli 2023 en richtte zich op strategisch beheer van culturele en natuurlijke hulpbronnen, met als doel om beleidsprogramma's omtrent het behoud van de unieke identiteit van landelijke gebieden te verbeteren aan de hand van plaats-specifieke oplossingen.

¹¹ Gemeente Groningen. (2021). 'Collegebrief Geactualiseerd Erfgoedprogramma 2020-2023'.

Beschikbaar via <https://gemeenteraad.groningen.nl/Documenten/Geactualiseerd-Erfgoedprogramma-2020-2023.pdf>

¹² Zie ook <https://kwaliteitsgidsgroningen.nl/>

¹³ Zie ook <https://projects2014-2020.interregeurope.eu/momar/>

Geïnspireerd door projecten vanuit MOMAr, is er in het kader van dit internationale project een actieplan voor het programma Erfgoed, Ruimtelijke Kwaliteit en Landschap opgesteld. Dit actieplan beschrijft het opzetten van een Erfgoedlab (zie hieronder) om de verschillende partijen binnen de restauratiesector samen te brengen.¹⁴ Aanleiding hiervoor was onder andere het gebrek aan structurele samenwerking binnen de restauratiesector, alsook de afwezigheid van een gecoördineerd programma en een gezamenlijke visie betreffende het educatieve aanbod in het noorden van Nederland (Bode *et al.*, 2020). Dit kwam naar voren uit een verkennend onderzoek naar de stand van zaken binnen de restauratiesector in Groningen, uitgevoerd door Bode *et al.* (2020) en in opdracht van de provincie Groningen. Daarnaast duiden de uitkomsten van deze verkenning erop dat de taakstelling binnen de restauratiesector onvoldoende helder is geformuleerd, waardoor het bepalen van de benodigde capaciteit binnen deze sector wordt bemoeilijkt.

Het Erfgoedlab is onderdeel van het Erfgoedprogramma en heeft als doel om professionals binnen de restauratiesector op te leiden middels cursussen en workshops. Daarnaast draagt het bij aan het verbeteren van de opgave ERL, door inzichten binnen te halen omtrent een betere integratie van de restauratiesector in toekomstbestendig beleid. Om een invulling te geven aan het vervolg van het Erfgoedlab, hebben Bode *et al.* (2022) in opdracht van de provincie Groningen een verdiepend onderzoek uitgevoerd. Dit onderzoek geeft een verdere concretisering over welke stappen nodig zijn om het Erfgoedlab succesvol te realiseren. Daarnaast inventariseren de onderzoekers mogelijkheden om een Kennisdatabase, zoals de Erfgoedmonitor, uit te breiden met opgedane kennis en ervaringen uit projecten in de regio.

¹⁴ Zie ook <https://www.appm.nl/bericht/provincie-groningen-zet-erfgoedlab-in-de-steigers>

5.5 Zorgen over gebieds- identiteit, ruimtelijke kwaliteit en de versterkingsoperatie

Teveel focus op snelheid
en geld

Ruimtelijke kwaliteit en
het Groninger landschap
aangetast

Hoewel schadeherstel en de versterkingsoperatie de veiligheid van de bewoners vergroot, kan het onbedoelde gevolgen hebben voor de oorspronkelijke structuur, kwaliteit en kenmerken van gebouwen en het gebied. Aan de ene kant gaat dit over beschermd erfgoed zoals (Rijks) monumenten, karakteristieke dorpsgezichten en agrarisch erfgoed dat soms onherroepelijke schade oploopt en soms noodgedwongen gedeeltelijk of zelfs helemaal wordt vervangen. De afgelopen jaren zijn hier echter meer regels voor in het leven geroepen. Aan de andere kant gaat het om onbeschermd woningen die deel uitmaken van de Groninger identiteit. Voor het versterken van deze woningen bestaan minder strikte procedures waardoor er sneller overgegaan wordt tot sloop of drastische aanpassingen. Daarvoor in de plaats komen nieuwe woningen die niet passen in het bestaande beeld van Groningen en de wooncultuur in het dorp of de omgeving. In Ten Post, een dorp net buiten de stad Groningen, worden bijvoorbeeld 148 woningen

gesloopt en vervangen door nieuwbouw.¹⁵ Vanuit verschillende instanties zijn hier zorgen over geuit. Onder andere de burgemeester van Groningen en Dorpsbelangen Ten Post laten in een regionaal nieuwsartikel weten dat de uniformiteit van deze nieuw gebouwde woningen geen recht doet aan het karakteristieke Groningse dorpsgezicht.

Volgens de Rijksbouwmeester (Veenstra, 2023), die onder meer de taak heeft de kwaliteit van de architectuur in Nederland te bewaken, gaat de focus in de versterkingsoperatie naar snelheid en kostenbeheersing, ten koste van de ruimtelijke kwaliteit en het unieke karakter in het aardbevingsgebied.¹⁶ Door de focus op de veiligheid van woningen, komen onderwerpen omtrent de unieke landschappelijke en monumentale kwaliteiten van het gebied, de economische potenties, energietransitie, gebruik van duurzame bouwmaterialen en klimaatbestendigheid weinig aan bod. De bouwmeester versterking van de gemeente Groningen bevestigt dit: 'De NCG legt de nadruk op snelheid, kijkt vooral naar geld en voelt zich alleen verantwoordelijk voor de technische veiligheid van gebouwen' (Maas-Flim, 2023). Doordat het versterkingsbudget onvoldoende toereikend is voor de herbouw van een gelijkwaardige woning, komen er kant-en-klare oplossingen: cataloguswoningen. Deze standaardaanpak pas echter niet binnen de ruimtelijke context, omdat er niet gekeken wordt naar de ruimtelijke kaders als archeologie, cultuurhistorie, een bestemmingsplan en beeldkwaliteit. Hierdoor worden versterkingsplannen met regelmaat door de gemeente afgekeurd en zijn de bewoners terug bij af, aldus Maas-Flim.

Ook het Omgevingskwaliteitsteam (OKT) heeft haar zorgen uitgesproken over de ruimtelijke kwaliteit. Het OKT houdt zich, als adviescommissie van het NPG, bezig met kwaliteitsborging van ruimtelijke plannen die worden ingediend bij het NPG. In het advies van begin 2023 spreken ze hun zorgen uit over de kwaliteit van de ingediende ruimtelijke plannen. De kwaliteitstoetsing bij het OKT lijkt meer te worden uitgevoerd als een checkbox dan als handeling waarin indieners de inhoudelijke expertise van het team benutten. Hierdoor ziet het OKT het risico dat de plannen en

¹⁵ Pastoor, R. (2022, 30 november). 'Zorgen in Ten Post over nieuwe aardbevingsbestendige woningen: 'Het is een eenheidsworst'. RTV Noord. Beschikbaar via <https://www.rtvnoord.nl/nieuws/979285/zorgen-in-ten-post-over-nieuwe-aardbevingsbestendige-woningen-het-is-eenheidsworst>

¹⁶ Dit schrijft de Rijksbouwmeester Veenstra ook in een brief aan staatssecretaris van Mijnbouw Vijlbrief. Zie College van Rijksadviseurs. (2023). 'Aanbeveling versterkingsopgave'. Beschikbaar via <https://www.collegevanrijksadviseurs.nl/adviezen-publicaties/brieven/2023/02/16/aanbevelingen-aan-staatssecretaris-vijlbrief-versterkingsopgave>

de uitvoering hiervan, de ruimtelijke kwaliteit niet ten goede komen. Het team gaat ook in op de versterkingsoperatie, iets wat in principe buiten hun taken valt, maar gezien de achteruitgang van de ruimtelijke kwaliteit zagen zij zich genoodzaakt hierover advies te geven. Het OKT signaleert dat de rolverdeling en verantwoordelijkheden van de verschillende overheidslagen, door de schaal van de versterkingsoperatie, niet meer helder zijn. Dit komt onder andere ook door de gewijzigde rolverdeling nu de NCG een uitvoeringsinstantie is. Ze stellen tevens dat de ruimtelijke plannen die opgesteld worden naar aanleiding van de gaswinningsproblematiek onvoldoende integraal worden benaderd: ze pleiten voor een bouwkundige, ruimtelijke en technische duurzaamheidsaanpak. Het OKT stelde tot slot een verkennend overzicht op voor hoe integraal ruimtelijk beleid eruit kan komen te zien en welke partijen hierin welke taken, rollen en verantwoordelijkheden zouden moeten krijgen.

Belangrijke rol voor architecten weggelegd bij de versterking

De parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen uitte ook zorgen over de ruimtelijke kwaliteit in combinatie met de versterkingsoperatie in het rapport *Groningers boven gas* (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2023). In navolging op de kabinetsreactie en maatregel 23 in *Nij begun* heeft de NCG in juni 2023 aangekondigd een regiobouwmeester aan te stellen. De regiobouwmeester zal verantwoordelijk zijn voor het borgen en versterken van de ruimtelijke kwaliteit in de versterkingsoperatie.¹⁷ Ook is er meer geld vrijgekomen voor het borgen van ruimtelijke kwaliteit.

¹⁷ Zie <https://www.nationaalcoordinatorgroningen.nl/diverse-onderwerpen/bouwmeester>

Het OKT, de Rijksbouwmeester en de bouwmeester versterking van de gemeente Groningen pleiten allemaal voor een grotere rol van architecten bij de versterkingsoperatie in Groningen, op het niveau van de woning, de wijk en/of het dorp en het gebied. Dit zou ten goede komen aan zowel de psychosociale gesteldheid van bewoners, als ook aan het behoud van het karakter van het landschap in Groningen; “een architect plaatst een ontwerp niet alleen in een ruimtelijke context, maar is bovendien opgeleid om van de start van het ontwerp tot aan de oplevering gebruikers en opdrachtgevers te begeleiden.” (Veenstra, 2023, para. 3). Hierdoor krijgt de bewoner het gevoel dat er vanuit bewonersperspectief echt iemand meedenkt en luistert, aldus de Rijksbouwmeester.

Een voorbeeld waar architecten betrokken zijn (geweest) bij de versterking is het initiatief Experiment Krewerd (zie ook het uitgelichte kader Experiment Krewerd in hoofdstuk 6 'Leefbaarheid en leefomgeving'). Architecten bleken hier van belang te zijn voor het uitleggen van het versterkingsadvies aan bewoners, het ontvangen van feedback hierop en het terugkoppelen van deze feedback naar de bouwkundige ingenieurs (Pot *et al.*, 2022). Ook de Vereniging Groninger Monumenten Eigenaren (VGME) voert een pilot uit voor een integrale aanpak van de versterking van erfgoedpanden, waarbij er veel belang wordt gehecht aan de rol van architecten.¹⁸ In het pilotplan beschrijven ze dat regie bij de eigenaar ligt, versterkingsadviezen slechts richtinggevend zijn en dat eigenaren ondersteund worden door een architect. In eerste instantie richt de pilot zich op eigenaren van rijksmonumenten maar het uiteindelijke doel is dat ook eigenaren van gemeentelijke monumenten, karakteristieke en beeldbepalende panden worden meegenomen.

¹⁸ Zie ook de website van VGME <https://www.groningermonument.nl/index.php/zienswijze>, met de zienswijze van de aanpak van erfgoed, inclusief een verkennend onderzoek naar draagvlak en het stappenplan van de pilot.

5.6 Samenvatting en duiding

Benader de versterkingsoperatie als een ruimtelijke opgave

Dat de gaswinningsproblematiek de identiteit en de ruimtelijke kwaliteit aantast, wordt steeds breder erkend. Binnen de provincie wordt dan ook veel gedaan om het imago en de identiteit te versterken. Het monitoringsprogramma van het NPG houdt bij wat de effecten van de verschillende interventies zijn. Het ontwikkelen van erfgoedbeleid, gebiedsbiografieën en een kwaliteitsgids maken inzichtelijk welke waarden er zijn en bieden handvatten bij de afwegingen in de versterkingsoperatie. Desondanks constateren we dat wetenschappelijk onderzoek naar de gebiedsidentiteit en de betekenis ervan voor bewoners beperkt is. Ook is er meer aandacht voor erfgoed in het algemeen, maar blijft de waarde van onbeschermd erfgoed in beleid nog te veel buiten beschouwing.

De versterkingsopgave heeft ertoe geleid dat er nu een beter overzicht is van erfgoed en andere beeldbepalende elementen die deel uitmaken van de voor Groningen kenmerkende omgeving. De erfgoedstatus van een pand geeft voor bewoners veel mogelijkheden, zoals de toegang tot subsidies, advies en biedt bescherming tegen sloop, maar het kan ook een extra last met zich meebrengen, bijvoorbeeld door het moeten doorlopen van extra procedures in de versterking of het blokkeren van bepaalde regelingen en oplossingen (zoals sloop/nieuwbouw). Tevens zijn er ook zorgen over de panden die geen beschermde (erfgoed) status hebben. Onder tijdsdruk, door financiële beperkingen en door het gebrek aan visie en ambitie wordt er bij sloop snel overgegaan tot het terugbouwen van woningen die niet passen in de Groninger identiteit (cataloguswoningen) en waarbij de ruimtelijke kwaliteit niet in ogenschouw wordt genomen.

We constateren dat er een toenemend aantal instanties en professionals bezig zijn met de identiteit van Groningen en haar erfgoed. Het is moeilijk om helder te krijgen wie wat doet. Dit brengt risico's met zich mee voor samenwerking en afstemming tussen de verschillende partijen. Ook dreigt het risico dat bewoners geen goed overzicht hebben van regelingen en relevante instanties. Tevens valt ons op dat er tussen gemeenten verschillend wordt omgegaan met erfgoed.

Veel partijen richten zich op identiteit en erfgoed

Verder valt ons op dat professionals, ondanks de veelheid aan instanties en regelingen die er al zijn, hun zorg blijven uitspreken over het verlies van erfgoed en de aantasting van de Groninger identiteit. Critici uiten hun zorgen over dat zij vinden dat de versterkingsoperatie meer zou moeten bijdragen aan het behouden en verbeteren van de Groninger gebiedsidentiteit dan ze in praktijk waarnemen. Een veel gehoorde kritiek is dat wat er wordt gebouwd en verbouwd niet voldoende kwaliteit heeft, omdat er teveel wordt gestuurd op snelheid en geld. De critici pleiten ervoor om de versterkingsoperatie te benaderen als een ruimtelijke opgave waarin meer aandacht is voor architectuur, ontwerp, ruimtelijke kwaliteiten, gebiedsidentiteit en verduurzaming. Ook zouden architecten een grotere rol moeten krijgen ter ondersteuning van de bewoner en het behoud van kwaliteit.

Wie heeft de coördinerende rol?

Leefbaarheid en leefomgeving

In het gaswinningsgebied kwam de leefbaarheid, als gevolg van de jarenlange problematiek, onder druk (zie Busscher *et al.*, 2020; Hupkes *et al.* 2021). De schade en de versterkingsoperatie zijn daar onder andere verantwoordelijk voor en niet alleen omdat ze een last zijn voor bewoners, maar ook omdat ze de sociale cohesie (zoals gemeenschapszin, burenelaties en onderling vertrouwen) aantasten. De gevolgen van de gaswinning voor de leefbaarheid komen bovendien bovenop de jarenlange bevolkingskrimp en afname van publieke voorzieningen in landelijke gebieden. Het regiobeleid van de overheid is traditioneel gezien sterk gericht op groeigebieden, waardoor investeringen zich hebben geconcentreerd in stedelijke gebieden. Hierdoor heeft de provincie Groningen vaak ‘naast het net’ gevestigd en is er in het gaswinningsgebied veel minder geïnvesteerd dan elders.

Het wegvallen van de gaswinning leidt tot een afname van de bedrijvigheid. De provincie Groningen wil dit compenseren door koploper te zijn in de energietransitie van Nederland. Deze ontwikkeling heeft potentieel grote gevolgen voor de (toekomstige) leefomgeving van de regio. Afhankelijk van de manier waarop deze projecten worden uitgevoerd, kan de leefbaarheid verbeteren of verslechteren. Uit onderzoek blijkt dat het betrekken van bewoners en maatschappelijke organisaties bij besluitvorming rondom energieprojecten van belang is om een eerlijke lusten en lastenverdeling te waarborgen. Tevens wijzen wetenschappers erop dat mensen met verschillende sociaal-economische achtergronden mee moeten kunnen profiteren van de energietransitie. Het verduurzamen van een woning is voor huishoudens met lage inkomens moeilijk te realiseren en bij oplopende energiekosten kunnen zij mogelijk te maken krijgen met energiearmoede.

Willemijn Schreuder
en Nienke Busscher



6.1
Leefbaar-
heid in de
regio en de
impact van de
gaswinnings-
problematiek

176

6.2
Een brede
blik op leef-
baarheid en
welvaart

182

6.3
De tegen-
stelling
tussen stad
en platteland,
regio en de
randstad

188

6.4
Versterken,
verduurzamen
en de rol van
de overheid

190

6.5
Samenvatting
en duiding

194

Introductie

Nieuw onderzoek met betrekking tot de leefbaarheid en leefomgeving laat zien wat de invloed van de gaswinningsproblematiek is op de sociale samenhang in dorpen en wijken. Om de leefbaarheid in heel Nederland te verbeteren wordt economisch en regionaal beleid steeds vaker in termen van brede welvaart beschouwd. In hoofdstuk 2 van dit Kennisoverzicht hebben we gezien dat deze benadering een ander licht werpt op veranderende leefbaarheidsvraagstukken in Groningen. Er worden nieuwe uitdagingen voor de leefbaarheid gesignaleerd, zoals een sterke vergrijzing en ontgroening maar ook de energiecrisis en energiearmoede. Bovendien ondergaat de leefomgeving een aanzienlijke ruimtelijke verandering als gevolg van de versterkingsoperatie en de energietransitie.

In dit hoofdstuk bespreken we de gevolgen van de gaswinningsproblematiek voor de leefbaarheid en leefomgeving in het aardbevingsgebied. We bespreken eerst de ervaren leefbaarheid in de regio en de impact van schade en versterking op met name de sociale cohesie binnen dorpen en wijken (6.1). Vervolgens richten we ons op een breder begrip van leefbaarheid, namelijk brede welvaart, en kijken we naar de rol van het Nationaal Programma Groningen (NPG) in het verbeteren van de brede welvaart (6.2). Hierna zoomen we uit en bespreken we publicaties die ingaan op de terugkerende tegenstelling tussen stad en platteland, en tussen regio en randstad (6.4). Tot slot bespreken we de rol van bewonersparticipatie en gemeenten met betrekking tot twee grote opgaven die veel ruimtelijke veranderingen met zich mee zullen brengen in Groningen: de versterkingsoperatie en de energietransitie (6.5).

ZORGEN OMTRENT
DE SOCIALE
COHESIE

ONRUST EN
SPANNING OVER
DE TOEKOMST

6.1 Leefbaarheid in de regio en de impact van de gaswinningsproblematiek

Spanningen tussen
buurtbewoners

Gevoel van verbondenheid
onder druk

Leefbaarheid gaat over de mate waarin de directe en fysieke leefomgeving aansluit bij de wensen, idealen en behoeften van het individu (Gieling *et al.*, 2017). Het geeft aan of bewoners hun huis, buurt, wijk, dorp of andere omgeving prettig vinden om in te wonen en verblijven. Het NPG richt zich in de jaarlijkse monitoring onder andere op de leefbaarheid in de vijf aardbevingsgemeenten (NPG, 2021a; 2021b; 2022). Het Sociaal Planbureau Groningen (SPG) richt zich in de monitoring van brede welvaart op de leefbaarheid van de gehele provincie Groningen (SPG, 2023). Hiervoor worden de meetbare indicatoren van de Brede Welvaart Index (BWI) van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) gebruikt en aangevuld met gegevens van het Groninger Panel.¹ Dit panel biedt inzicht in de beleving van inwoners van Groningen op onderwerpen waar zij waarde aan hechten.

¹ Het Groninger Panel is in 2013 opgericht als online burgerpanel van Sociaal Planbureau Groningen. Het panel telt ruim 7.000 leden en is een afspiegeling van de Groninger bevolking van 18 jaar en ouder. Via dit kwalitatieve onderzoeksinstrument vullen de panelleden een uitgebreide vragenlijst in over diverse subjectieve aspecten van brede welvaart. De resultaten zijn per gemeente representatief voor leeftijd, geslacht en opleidingsniveau.

Opvallend is dat de resultaten van het Groninger Panel structureel laten zien dat inwoners van de gemeenten Oldambt, Midden-Groningen en Eemsdelta positiever zijn over de leefbaarheid dan je op basis van meetbare indicatoren van de BWI zou verwachten. Dit kan worden verklaard doordat bewoners een hoge waardering geven voor de aspecten die voor hen belangrijk zijn, zoals de aspecten ‘gelukkig’, ‘gezond’, ‘leefkwaliteit’, ‘ruimte’ en ‘(sociale) veiligheid’ van de BWI (NPG, 2021b). Ook uit de Monitor Brede Welvaart 2022 van het SPG (2023) blijkt dat bewoners doorgaans tevreden zijn met hun levensomstandigheden, de leefbaarheid, de woonomgeving en hun eigen woning. Bovendien laat de monitor zien dat er onder de Groningers een gevoel van verbondenheid en sociale veiligheid binnen de regio heerst.

Wel rapporteren Groningers in de aardbevingsgebieden een lagere tevredenheid wat betreft de leefbaarheid in hun dorp of wijk (SPG, 2023). Het achterblijven van de leefbaarheid in deze gemeenten hangt volgens bewoners uit het Groninger Panel samen met de relatief grotere afstanden tot voorzieningen, maar ook met de aardbevingen. Uit de diverse monitoringsrapportages komt naar voren dat de aardbevingschade grote impact heeft op de ervaren leefbaarheid, gevoel van veiligheid en op de woontevredenheid. Hierbij hangt het hebben van meer schade samen met een grotere achteruitgang in de ervaren leefbaarheid en met een lagere waardering voor de leefbaarheid en het landschap in het algemeen.

Achterstallig onderhoud door onduidelijkheid in versterkingsproces

Het onderzoek van Gronings Perspectief (Stroebe et al., 2021a) werpt meer licht op de impact van de aardbevingen op de ervaren leefbaarheid in Groningse dorpen. De onderzoekers signaleren dat zowel schade- als versterkingsprocessen een nadelige invloed hebben op de omgevingskwaliteit, voornamelijk door het ontstaan van achterstallig onderhoud aan woningen en het daaruit voortvloeiende verminderde woongenot. Bewoners voelen zich genooddaakt om herstelwerkzaamheden en investeringen in hun huis uit te stellen totdat er meer duidelijkheid is over

hun versterkingsadvies. Hier leveren zij in op hun wooncomfort. Bovendien ondervinden bewoners hinder van voortdurende versterkingwerkzaamheden en verkeersomleidingen. De werkzaamheden veroorzaken geluids-overlast, trillingen en (opnieuw) schade aan woningen. Bewoners ervaren ook last van het leven in de buurt van bouwputten, dit speelt een rol als ze tijdens het versterkingstraject in of bij hun eigen huis kunnen blijven wonen, maar ook bij tijdelijke huisvesting (Stroebe et al., 2021a).

Sociale samenhang en een collectieve aanpak

Een doeltreffende afhandeling van de gaswinningsproblematiek vereist ook aandacht voor de sociale samenhang in buurten en wijken. De versterkingsoperatie en de ongelijke behandeling van buurtbewoners, levert spanningen op tussen inwoners. Op veel plekken in Groningen staat de sociale cohesie onder druk door de onuitlegbare verschillen op het gebied van schadeherstel en de versterkingsoperatie. Het wekt onderling wantrouwen en ervaren ongelijkheid op waardoor de verbinding tussen bewoners minder wordt (Stroebe et al., 2021b). Voor bewoners is het verbeteren van sociale cohesie belangrijk om de leefbaarheid van hun wijk of dorp in de toekomst te waarborgen (SPG, 2023). Op verzoek van de Staatssecretaris van Mijnbouw is er begin 2023 een Commissie Verschillen Groningen ingesteld.² Deze commissie heeft als doel om de onuitlegbare verschillen te identificeren en aanbevelingen te doen met betrekking tot mogelijke oplossingen om deze verschillen te verhelpen.

Gezamenlijk optrekken in de aardbevingsproblematiek kan bijdragen aan een leefbare omgeving, waarin buurtbewoners naar elkaar en naar de buurt omkijken. Uit onderzoek blijkt dat sociale cohesie en samenwerking, gemeenschappen en individuen weerbaarder kunnen maken. Het werkt als een soort buffer tegen het verminderen van gezondheid en biedt mogelijkheden voor sociale steun, een sociaal netwerk, het uitwisselen van informatie en het creëren van verbondenheid binnen gemeenschappen (Stroebe et al., 2019c).

² Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2023). 'Kamerbrief over samenstelling Commissie Verschillen.' Beschikbaar via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/03/29/samenstelling-van-de-commissie-verschillen>

Om te begrijpen in welke mate er gezamenlijk wordt opgetrokken bij de gaswinningsproblematiek, heeft Gronings Perspectief onderzoek gedaan naar de samenhang en samenwerking in vier Groningse dorpen en wijken. Het onderzoek, uitgevoerd in 2018 en 2020 in vier dorpen, is verschillend in mate van stedelijkheid, sociale problematiek en sociaal-economische situatie. Het onderzoek laat zien dat bewoners veel onderlinge solidariteit naar elkaar tonen door elkaar te helpen en te informeren. Maar de onderzoekers zien ook dat een collectieve aanpak vaak ontbreekt. De sociale samenhang binnen dorpen of wijken kan bijvoorbeeld afnemen door de belasting en strijd waar bewoners in verwickeld raken. Het zijn niet alleen woningen die gesloopt worden; ook bewoners ervaren het proces als slopend. Alles bij elkaar slurpt het veel energie en tijd, waarbij het overgrote deel van de aandacht uitgaat naar de eigen woning in plaats van naar gezamenlijke activiteiten, de buurt of burens. Als laatste zien de onderzoekers dat door de versterkingsoperatie, waarbij bewoners langere tijd uit huis moeten of hele buurten worden geherstructureerd, stabiele en essentiële sociale relaties verscheurd raken. Burens worden fysiek gescheiden, kinderen verliezen vrienden uit het oog en scholen of winkels worden slecht(er) bereikbaar en/of tijdelijk gesloten.

Uit het onderzoek van Gronings Perspectief blijkt verder dat de gemeente van cruciaal belang kan zijn bij het bevorderen van sociale cohesie binnen dorpen en wijken. Een faciliterende houding van de gemeente om bewonersparticipatie te stimuleren, kan bijdragen aan het herstel van de relatie tussen de gemeente en bewoners en het vertrouwen in de overheid. Daar waar bewoners actief worden betrokken bij formele overeenkomsten en als gelijkwaardig worden beschouwd aan de onderhandelingstafel, zien de onderzoekers dat er in korte tijd grote verbeteringen mogelijk zijn op het gebied van samenhang en samenwerking.

Uit het project 'Experiment Krewerd' komt naar voren dat een collectieve aanpak lastig blijkt in te passen in de versterkingsaanpak. Pot *et al.* (2022) hebben binnen het, door bewoners opgerichte, project onderzocht in hoeverre er met inspraak van inwoners een collectieve aanpak op gang kon komen waarin leefbaarheid, verduurzaming en individuele oplossingen voor schadeherstel en versterkingsmaatregelen zijn bereikt.

Experiment Krewerd: een bewonersinitiatief met een alternatieve aanpak

Experiment Krewerd is een initiatief van bewoners uit het dorp Krewerd. Het dorp telt 45 huizen en is gelegen in de gemeente Eemsdelta. De inwoners van Krewerd zijn in 2017 begonnen met een collectieve versterkingsaanpak in de vorm van een dorpscoöperatie waarbij het versterken van huizen samen gaat met de verduurzaming van woningen, de energietransitie en een nieuwe dorpsvisie.³ De aanpak is bedoeld om meer regie te hebben over de versterking van hun woningen. Het idee kwam destijds voort uit ontevredenheid over het traag op gang komen van de versterkingsoperatie en vanwege kritiek op de versterkingsadviezen van de NCG.

De traagheid bij de uitvoering van de versterkingsoperatie komt mede door de keuze van de overheid om voor het versterkingsadvies complexe computermodellen in te zetten die tijdrovend en hoog in kosten zijn. Het ontwerp en de toepassing vragen om specifieke expertise die in Nederland weinig beschikbaar is. Zo blijken de beoordelingskosten per ingenieursbureau te variëren tussen 10.000 euro en 100.000 euro (Derksen & Gebben, 2022). Deze benadering wordt bovendien als afstandelijk ervaren omdat de bewoners nauwelijks worden betrokken bij het proces van beoordeling. Daar komt bij dat de beoordelingsnormen en procedures zijn veranderd, wat zorgt voor onuitlegbare verschillen in het versterkingsadvies van bewoners en verdere vertraging in het besluitvormingsproces.

Om los te komen van de ingewikkelde en trage processen wordt er bij Experiment Krewerd gebruikgemaakt van een versnelde aanpak waarin bewoners meer regie hebben. Een belangrijk onderdeel hierbij is het beoordelen van huizen op basis van *'engineering judgement'* waarbij het vakmanschap en de ervaring van ingenieurs maatgevend zijn. In plaats van complexe computermodellen, werden de versterkingsadviezen met *'gezond boerenverstand'* opgesteld door constructeurs met ervaring in de regio. Hierdoor werd de procedure van beoordeling aanzienlijk versneld.

Het Kenniscentrum Noorderruimte van de Hanzehogeschool Groningen, dat sinds 2019 samenwerkt met het bewonersinitiatief, bood de nodige technische expertise en onderbouwing voor de alternatieve beoordeling en versterking van de huizen. Daarnaast werd iedere bewoner bijgestaan door een zelfgekozen architect en werd er met inspraak van de dorpsbewoners een dorpsvisie opgesteld waarin een dorpsbrede energietransitie werd beoogd. De uitkomst van deze aanpak was dat alle huizen, binnen een paar weken, waren voorzien van een advies waarbij alle adressen tegelijkertijd werden beoordeeld om *'niet uit te leggen verschillen'* te voorkomen. Hierbij is het belangrijk om te vermelden dat het om elf huizen met funderingsschade gaat.

³ Zie <https://www.experimentkrewerd.nl/>

In 2020 is de uiteindelijke dorpsvisie ontstaan (waarvoor het NPG ruim 600.000 euro beschikbaar heeft gesteld) waarin verschillende ambities zijn samengekomen: Collectieve aanpak versterking, Gezellig en leefbaar dorp, Economische ontwikkeling en het eigen energieplan van Krewerd. Voor elke woning in Krewerd is een duurzaamheidsadvies op maat gemaakt. Hierbij is rekening gehouden met allerlei beschikbare fondsen voor versterkingsmaatregelen, woningverbetering, energiesubsidie en zijn wensen van de inwoners meegenomen. Een ander onderdeel van de collectieve aanpak is het (omgevings)ontwerp van vier tijdelijke wisselwoningen in het dorp: met 'Tuintjederij' heeft een betrokken architect in juni 2023 ideeën gepresenteerd. De wisselwoningen, allemaal vrijstaand en in lijn met de vereisten van de Nationaal Coördinator Groningen (NCG), passen bij de omgeving en zijn geïnspireerd op een al bestaande wisselwoning in Leermens, een Kapstee woning. Het idee is dat deze wisselwoningen in de toekomst mogelijk permanent blijven staan.

Na uitgebreid onderzoek onder lokale bewoners, concluderen Pot et al. (2022) dat er voor- en nadelen zitten aan eigen regie in de complexe (crisis)context van de gaswinningsproblematiek. De aanwezigheid van de Hanzehogeschool Groningen, lokale constructeurs en architecten als externe niet-gouvernementele partijen die bewoners begeleiden tijdens het proces en aandacht hebben voor dorpsrelaties, emoties en de algehele gezondheid werd gezien als een toegevoegde waarde. De uitkomst was dat alle huizen op basis van '*engineering judgement*' tegelijkertijd en binnen een paar weken werden beoordeeld. Dit staat in contrast met het tijdsbestek van zes tot negen maanden dat de NCG hanteert voor opname en beoordeling per huis, vanwege het gebruik van complexe computermodellen die tijdrovend en tevens hoog in kosten zijn.

Op het succes van de voorspoedige beoordeling na, bleek zelfregie voor bredere dorpskwesties echter geen heilige graal. Bewoners en professionals werden opnieuw geconfronteerd met het web aan instanties voorafgaand en na de beoordeling, en met de intransparante en onduidelijke processen binnen de NCG. Binnen de 'eigen gemeente' ervaren bewoners weerstand doordat deze traag is in de toewijzing van vergunningen voor de bouw van wisselwoningen. Pot et al. (2022) concluderen verder dat de intensieve participatie van bewoners in een complexe versterkingsoperatie extra (in)

spanning, stress en conflict met zich meebrengt, bovenop de al ervaren aardbevingstress en bestaande gevoelens van onvrede. Sommige bewoners waren actiever betrokken dan andere bewoners en raakten langzamerhand ‘geprofessionaliseerd’, wat zorgde voor onderlinge afstand en wantrouwen. Ook werden verschillen met betrekking tot woonwensen tussen bewoners vergroot, bijvoorbeeld op cultureel en financieel vlak.

6.2 Een brede blik op leefbaarheid en welvaart

Veel verschillende
leefbaarheidsvraagstukken

Waar hechten bewoners
belang aan?

Naast de gaswinningsproblematiek, zien we dat er nog meer aspecten een rol spelen die impact hebben op de leefbaarheid in de regio. In de regio is sprake van gezondheidsachterstanden, een gespannen arbeidsmarkt en een lagere economische ontwikkeling en materiële welvaart ten opzichte van de rest van Nederland (NPG, 2021b). Vaak is deze problematiek multi-dimensionaal en met elkaar verbonden. Gezondheid hangt bijvoorbeeld samen met opleiding, sociaal-economische status en armoede. Mensen met een laag inkomen en zonder vervolgoeding ervaren een minder goede gezondheid dan geschoolde mensen en mensen met meer financiële armslag. Deze tweedeling is sinds de corona pandemie toegenomen en zal zich door de energiecrisis naar verwachting nog meer aftekenen.

Om beleidskeuzes te maken die aansluiten bij de behoeften van bewoners en daarmee de leefbaarheid verbeteren, wordt er steeds vaker gebruikgemaakt van het concept brede welvaart (Weterings et al., 2022) (zie ook het essay van Koster en Brouwer in dit kennisoverzicht). Brede welvaart gaat over de kwaliteit van leven in het 'hier en nu' en de mate waarin dit ten koste gaat van latere generaties en van mensen elders in de wereld (CBS, 2022). Brede welvaart kijkt niet alleen naar economische indicatoren (zoals het BNP) maar ook naar welzijn, materiële welvaart, gezondheid, arbeid en vrije tijd, wonen, samenleving, veiligheid en milieu. In het gebruik van brede welvaart voor beleid wordt de regio als relevant schaalniveau gebruikt; het welzijn van inwoners maar ook de waardering van verschillende aspecten van brede welvaart door de inwoners zelf, kan namelijk lokaal en regionaal uiteenlopen (Horlings & Smits, 2019; Thissen & Content, 2022).

Uitdagingen brede welvaart

De Regionale Monitor Brede Welvaart, uitgevoerd door het SPG, schetst het beeld van brede welvaart van de gehele provincie en neemt hierbij de ervaringen van bewoners mee. Naast de gaswiningsproblematiek, identificeert het SPG (2023) zes uitdagingen waardoor de brede welvaart in Groningen onder druk staat, die bovendien nauw met elkaar samenhangen:

1 Brede welvaart onder jongvolwassenen is laag, met name de mentale gezondheid

Jongvolwassenen zijn minder tevreden met hun leven en ervaren meer stress dan oudere inwoners. Dit uit zich in een hoger risico op psychische klachten, zoals angst en depressie. Het verminderde mentale welzijn van jongeren heeft grotendeels ook te maken met andere bredere welvaart thema's, zoals financiële zorgen en huisvestingsproblemen.

2 Dubbele vergrijzing biedt grote uitdagingen voor het behoud van goede zorg

In Groningen krimpt de beroepsbevolking en is bovendien sprake van dubbele vergrijzing, wat betekent dat zowel het aantal senioren als het aantal 'oude' senioren toeneemt. Ook vertrekken jongeren en hoogopgeleide gezinnen nog steeds uit de regio op zoek naar betere baankansen elders (van der Laan, 2022). Deze ontwikkelingen hebben gevolgen voor diverse aspecten van de leefbaarheid, zoals wonen, werken, onderwijs, zorg en voorzieningen.

3 Betrokkenheid voor een eerlijke energietransitie

Het op korte termijn verduurzamen van de woningvoorraad in de regio gaat moeilijk. Door een combinatie van lage inkomens en slecht geïsoleerde woningen zijn er in Noord-Nederland relatief veel huishoudens die met 'energie armoede' te maken hebben (TNO, 2022). Deze huishoudens kunnen hun energierekening niet of nauwelijks betalen. In de gemeente Eemsdelta geldt dit voor zo'n 11,9% van de huishoudens en voor de gemeente Oldambt voor zo'n 13,9% van de huishoudens. Verduurzaming van de woning is voor deze huishoudens moeilijk te realiseren. Om goed te kunnen duiden wat hier precies speelt en of er een relatie is tussen de gaswinningproblematiek en energiearmoede in de regio is meer onderzoek nodig. Daarbij is het verduurzamen van woningen nauw verbonden met de versterkingsoperatie, waarbij een aanzienlijk aantal van de te versterken woningen eigendom is van woningcorporaties. In dit geval zijn bewoners afhankelijk van deze corporaties voor zowel schadeherstel als verduurzamingsmaatregelen. Om deze reden hebben woningcorporaties, in samenwerking met huurders en het Huurdersplatform Aardbevingen Groningen (HPAG), strategieën ontwikkeld om hun bijdrage te leveren aan het verduurzamen van woningen, zoals uiteengezet in de kabinetsreactie *Nij Begun*.⁴

⁴ Zie ook <https://www.groningerhuis.nl/over-ons/onze-organisatie/kr8-corporaties/>

4 Prettig en betaalbaar wonen staat onder druk

De vraag naar eenpersoonshuishoudens zal groeien en landelijke problemen in de bouw – waaronder de stikstofproblematiek, grote tekorten in materiaal en personeel – maken het moeilijker om woningen passend te maken.

5 Kinderen en gezinnen die opgroeien met armoede en kansenongelijkheid

In Groningen groeien meer kinderen op in armoede dan het landelijk gemiddelde. Kinderen die in armoede opgroeien, worden vaak benadeeld in hun onderwijskansen en latere loopbaan. Financiële moeilijkheden leiden tot gezondheidsproblemen en lagere levensvreugde. Deze ongelijkheid heeft bredere gevolgen, aangezien het vertrouwen in instituties, sociale cohesie en politieke betrokkenheid afneemt bij groeiende kloven tussen arm en rijk, wat leidt tot hogere maatschappelijke kosten.

6 Er is een sterke binding met de regio, maar grote(re) afstand tot de politiek en de samenleving

Er is een laag vertrouwen in het landelijke bestuur en de toekomst. Dit valt met name te wijten aan mondiale en nationale problematiek, zoals klimaatverandering, stijgende energieprijzen, inflatie en polarisatie. Maar lokaal draagt de gaswinningsproblematiek hier ook aan bij. Vooral de afstand tussen politiek en samenleving baart zorgen onder de Groningers, evenals politieke representatie. Het is cruciaal om serieus rekening te houden met het onbehagen onder de Groningers om de sterke regionale binding te behouden.

Volgens Molema (2021) biedt brede welvaart een goed uitgangspunt voor een decentrale en democratische toekomstplanning, aangezien het voor bewoners de mogelijkheden vergroot om hun eigen leven vorm te geven. Het geeft een open houding ten opzichte van de behoeften en wensen van bewoners om als gebied verder te ontwikkelen. De Regio Deal Oost-Groningen, waar onder andere de aardbevingsgemeenten Midden-Groningen en Oldambt onder vallen, en het NPG zijn concrete voorbeelden van initiatieven die worden uitgevoerd aan de hand van brede welvaartsplannen.

Nauwe samenwerking en betrokkenheid creëert een duidelijke visie over de ontwikkelingen van regio's in brede zin

Het succes van zulke projecten hangt af van een nauwe samenwerking tussen overheidslagen en de betrokkenheid van maatschappelijke organisaties (Molema, 2021). Hier kan een duidelijke visie over de ontwikkelingen van regio's in brede zin uit voortkomen, wat ook als belangrijk wordt gezien voor succes (Koster & van Dijk, 2022). Dit houdt in dat er een duidelijk beeld moet zijn van de lokale context en de aspecten van brede welvaart die voor inwoners van belang zijn. Door rekening te houden met de samenhang en de lokale context kunnen overheden zich focussen op de onderdelen van brede welvaart die voor de betreffende regio relevant zijn.

In de praktijk blijkt de toepassing van brede welvaart nog niet altijd goed te gaan. Zo is er vanuit verschillende kanten kritiek geuit op het functioneren van het NPG. Het NPG heeft als doel om de brede welvaart in Groningen te stimuleren en daarmee het imago van Groningen structureel te verbeteren. Het programma is in 2018 opgezet om de provincie, sinds de gaswinningsproblematiek speelt, een beter toekomstperspectief te bieden. De kritiek op de NPG is verder onder de aandacht gebracht door een onderzoek van Platform Investico in samenwerking met het Dagblad van het Noorden en gaat over de bestuurlijke vorm van het NPG en de versnipperde investeringen.⁵ Regiobestuurders zouden het geld dat beschikbaar was gesteld, hebben verdeeld, zonder voldoende rekening te houden met de lange termijn behoeften van de provincie en gemeenten. Hierdoor is het geld grotendeels verkruid over kleine projecten en begrotingstekorten, terwijl het programma speciaal was opgezet om een stap verder te gaan en juist een langetermijnperspectief voor de regio te bieden. Ook bij de Regio Deals, zoals we bespreken in 6.3, zien we dat het lastig blijkt brede welvaart op een zinvolle manier in te zetten. We zien dat een korte termijn gedachtegoed vaak nog een dominante rol speelt bij projectfinanciering. Hierdoor is er (nog) geen lange termijn plan opgezet en uitgevoerd waarin alle aspecten van brede welvaart zo veel mogelijk zijn meegenomen.

Met een monitoringsprogramma wil het NPG de effecten van de investeringen volgen. Al is het nu nog te vroeg om vast te kunnen stellen wat de effecten van de investeringen van het NPG zijn (NPG, 2021b; 2022). Daarnaast is het NPG, met het aantreden van Johan Remkes als voorzitter, een andere weg ingeslagen.⁶ In plaats van het investeren in lokale, vaak relatief kleinschalige projecten, wil Remkes de investeringen bundelen in vijf 'baanbrekende' programma's ter versterking van de economie in Groningen. Deze betreffen: gezondheidstechnologie, waterstofeconomie, landbouw en voedsel, vrijetijdseconomie en circulaire economie.⁷

⁵ Dupont-Nivet *et al.* (2022). Hoe Groningen een kans van een miljard liet lopen. (Geannoteerd verhaal). *Platform Investico & Dagblad van het Noorden*. Beschikbaar via DUPONT-NIVET <https://www.platform-investico.nl/artikel/hoegroningen-een-kans-van-een-miljard-liet-lopen-geannoteerd-verhaal/#annotation-38083-50>

⁶ Miskovic, M. (14-06-2022). 'Programma Groningen: Remkes wil provincie niet verouderd achterlaten' *RTV Noord*. Online beschikbaar via <https://www.rtvnoord.nl/nieuws/931175/andere-koers-nationaal-programma-groningen-remkes-wil-provincie-niet-verouderd-achterlaten> [Geraadpleegd 26-01-2023]

⁷ Zie ook <https://www.nationaalprogrammagroningen.nl/baanbrekende-programmas/>

6.3 De tegenstelling tussen stad en platteland, regio en de randstad

Beleid als voedingsbodem voor regionale ontevredenheid

Vaak zijn er onterechte aannames over de tegenstelling tussen stad en platteland en bevolkingsgroei en -krimp (Hupkes *et al.*, 2021). In werkelijkheid is er juist sprake van een sterke samenhang en verbinding tussen stedelijke en rurale gebieden, maar worden tegenstellingen gecreëerd door beleid. Zo hebben overheidsbeleid en investeringen zich de afgelopen decennia vooral gericht op de 'groeigebieden' zoals Brainport Eindhoven en de havenregio Rotterdam (Milikowski, 2020). Waarbij regio's die, vanwege hun landelijke karakter of afstand tot stedelijke gebieden, als 'kansarm' zijn aangemerkt en substantieel minder investeringen ontvangen. Ook bij de recente verdeling van geld in het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) werd opnieuw duidelijk dat investeren in 'de regio' als veel minder aantrekkelijk en belangrijk wordt beschouwd dan investeren in "de randstad": slechts 4% van de te verdelen 7,5 miljard euro belandt in Noord-Nederland.⁸

⁸ De Hoop, D. (28 november 2022). Tweede Kamer: "Verdeling geld infrastructuur moet eerlijker". Omroep Fryslân. Online beschikbaar via <https://www.omropfryslan.nl/nl/nieuws/1178607/tweede-kamer-verdeling-geld-infrastructuur-moet-eerlijker> [Laatst geraadpleegd op 8 februari 2023]

Het rapport ‘Elke Regio Telt’⁹ onderschrijft ook de ongelijkheid tussen verschillende regio’s in Nederland, die door overheidsbeleid is vergroot. Dit gevoel van verwaarlozing komt eveneens naar voren in het rapport van de parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen, waarin staat beschreven dat niet alleen de belangen van Groningers maar ook van andere gebieden inadequaat in overweging zijn genomen (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2023).

Van Vulpen (2022) heeft onderzocht wat de rol van de Rijksoverheid is met betrekking tot de huidige regionale verschillen. Specifiek is er gekeken naar het beleid rondom de Regio Deals en hoe deze tot stand is gekomen. Uit de analyse komt naar voren dat de Regio Deals zo zijn opgezet om het regionale welzijn in het hele land te stimuleren. Van Vulpen (2022) concludeert dat de beleidsinstrumenten niet zijn ontworpen om specifiek te investeren in gebieden die achterblijven. In plaats van ongelijkheden tussen de regio’s meer in evenwicht te brengen en te zorgen voor voldoende welzijn of voorrang te geven aan achtergebleven regio’s, was het toetsingskader gericht op het vergroten van de welvaart in alle regio’s. Dit betekent dat zogenaamde plaatsen ‘die er niet toe doen’ wel worden betrokken bij de Regio Deals, maar niet geprioriteerd zijn voor investeringen. Zo ontvingen sommige regio’s zoals de Brainport Eindhoven en de regio Rotterdam nog steeds veel hogere investeringen dan andere regio’s.

Dit soort beleidskeuzes zijn een voedingsbodem voor regionale ontevredenheid, waarbij bewoners buiten de randstad zich achtergesteld kunnen voelen. Zij vinden dat hun regio niet eerlijk wordt behandeld in de verdeling van collectieve middelen en dat hun normen en waarden niet worden gerespecteerd (Huijsmans et al., 2021). Bewoners van het platteland (waaronder boeren) kunnen hierdoor een grote afstand tot de politiek ervaren.¹⁰ Dit beschrijft Karel Smouter in zijn boek *Blauw wit rood* waarin hij vertelt hoe zeggenschap over Nederland en het landschap aan deze kloof heeft bijgedragen. Hij laat zien dat er veel beslissingen worden gemaakt die inwoners van het platteland direct of indirect raken, bijvoorbeeld over de veehouderij en de stikstofcrisis, de wooncrisis en de energiecrisis. Beslissingen worden vaak gemaakt met weinig inspraak van bewoners die in het betreffende gebied wonen, of pas wanneer ze ermee te maken krijgen omdat het hun directe leefomgeving en daarmee de leefbaarheid (mogelijk) aantast.

⁹ ‘Elke Regio Telt’ is een adviesrapport opgesteld door de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, de Raad voor Volksgezondheid & Samenleving en de Raad voor het Openbaar Bestuur.

¹⁰ Een enquête-onderzoek van Nieuwe Oogst en het Algemeen Dagblad laat zien dat boeren en burgers een grote afstand tot elkaar en vooral ook tot de politiek voelen. Zo ervaart bijna 60 procent van de burgers een kloof tussen stad en platteland, onder boeren is dit ruim 85 procent.

Van den Berg en Kok (2021) onderzochten het maatschappelijk onbehagen dat steeds vaker voorkomt in regionale gebieden, in de vorm van een lager vertrouwen in instanties, een lagere opkomst en toenemende ‘proteststemmen’ bij verkiezingen. Dit onbehagen is niet alleen te verklaren door gevoelens die in zekere zin horen bij de gedachte dat je perifeer bent (bijvoorbeeld dat je niet gezien, gehoord of serieus genomen voelt), maar ook door de specifieke maatschappelijke problematiek die zich in bepaalde regio's voordoet (zoals de gaswinningsproblematiek) of door een bepaalde samenstelling van de bevolking (opleidingsniveau, inkomen en leeftijd). Van den Berg en Kok (2021) stellen dat in plaats van een competitieve methodiek, zoals bij de Regio Deals, gebieden met een opeenstapeling van maatschappelijke problemen juist gebaat zijn bij een specifieke aanpak voor de brede welvaartsachterstand en het lage vertrouwen in nationale instanties.

6.4 Versterken, verduurzamen en de rol van de overheid

Kansen voor
verduurzaming van
woningen

Integratie met versterking
blijkt vooralsnog lastig

In Groningen worden er niet alleen vanwege de versterkingsoperatie, maar ook vanwege de energietransitie grote ruimtelijke veranderingen verwacht die gevolgen gaan hebben voor de leefbaarheid in dorpen en wijken.

Gezien de urgentie van de energietransitie lijkt het integreren van de versterkingsoperatie en het verduurzamen van huizen een logische stap. Al in 2016 gaven bewoners middels een burgerpeiling aan dat ze behoefte hadden aan zo'n integrale aanpak (Brandsma & Pauly, 2016). Ze zijn zich bewust van de complexiteit van de verschillende leefbaarheidsvraagstukken en zien dat de problemen met elkaar verweven zijn en door elkaar heen lopen. In het adviesrapport aan de overheid over de dorpenaanpak wordt onder andere geadviseerd om de versterking en verduurzaming te combineren (Wientjes, 2022). Voor bewoners en hun woning betekent dit een integraal plan van versterking en verduurzaming.

Bewonersparticipatie is hierbij een belangrijk thema. Dit geldt zowel op huishoudelijk niveau rondom versterkings- en duurzaamheidsmaatregelen, als op lokaal en regionaal niveau bij plannen van aanpak voor de versterking en de ruimtelijke inpassing van energieprojecten.

Er zijn ondertussen verschillende (individuele) subsidies voor verduurzaming en woningverbetering waar bewoners aanspraak op kunnen maken:

- De subsidie Waardevermeerdering van maximaal 4.000 euro via het Samenwerkingsverband Noord-Nederland¹¹;
- De subsidie van 17.000 euro voor woningverbetering en -verduurzaming die voortkomt uit de bestuurlijke afspraken van 2020;
- De subsidie van 7.000 euro voor wanneer er een versterkingsadvies ligt met verouderde inzichten.

¹¹ Woningeigenaren kunnen eenmalig aanspraak doen op de regeling wanneer zij erkende aardbevingsschade hebben van minimaal 1.000 euro en in het bezit zijn van een bewijsstuk hiervan.

Echter, het proces van de versterking en de periode en toekenning van subsidieaanvragen sluiten nog niet op elkaar aan. Hierdoor is verduurzamen voor bewoners en lokale instanties lastig in de versterking in te passen (zie ook het uitgelichte kader Experiment Krewerd en het interview met aan-nemer Appie Ridder in 'Impact in beeld' in dit kennisoverzicht). Door de eerder genoemde vertraging in de versterking is het vaak niet duidelijk wanneer subsidies voor verduurzaming het beste kunnen worden aan-gevraagd. Elke subsidie heeft als voorwaarde dat de werkzaamheden die ermee betaald worden, binnen 24 maanden moeten worden uitgevoerd. Indien een versterkingstraject ernstige vertraging oploopt (wat vaak het geval blijkt te zijn), kan deze termijn in het geding komen. Op deze manier worden kansen voor verduurzaming en verbeterde leefbaarheid misgelopen.

Verduurzaming en versterking van woningen blijkt in de praktijk nog lastig samen te gaan

Daarnaast merken we op dat de verduurzamingslag die nodig is in Groningen verder reikt dan de adressen in de versterkingsoperatie. Er zijn veel regelingen beschikbaar voor de te versterken adressen, maar hierdoor blijven andere noodzakelijke overwegingen en investeringen mogelijk uit. Tevens kunnen de beschikbare regelingen leiden tot ongelijkheid tussen 'aardbevingsgebied' en 'niet aardbevingsgebied'.

Betrokkenheid bij de energietransitie

In ons vorige kennisoverzicht stonden we al stil bij het belang van participatie in de energietransitie. Uit het Groninger Panel blijkt dat de leefbaarheid, door energieprojecten zoals wind- en zonneparken, onder druk komt te staan (SPG, 2023). Grote opgaven binnen de energietransitie kunnen mede om die reden niet zonder steun en betrokkenheid van de lokale bevolking. Wanneer betrokkenheid van de lokale bevolking ontbreekt en zij zich niet meegenomen voelen, zal dit invloed hebben op het draagvlak voor nieuwe energie gerelateerde projecten. Gezien de geschiedenis van Groningen als wingebied van grondstoffen en de daarbij gepaard gaande oneerlijke verdeling van de opbrengsten, signaleren wij dat er noodzaak is voor een nieuwe denkwijze. Het creëren van draagvlak en begrip onder bewoners betekent onder andere het vroegtijdig informeren van bewoners, ze meenemen in het proces, het inbouwen van verzachtende maatregelen, beschikbaarheid van onafhankelijke kennis en transparantie, zeggenschap en gedegen monitoring.

Rodhouse et al. (2021) constateren dat als bewoners geen zeggenschap ervaren of juist tegenstand bieden tegen de ontwikkeling van nieuwe projecten, het de rol van de overheid moet zijn om beslissingen te nemen die haar bewoners en hun waarden beschermen. Overheden doen er verstandig aan zich te richten op het faciliteren van betekenisvolle participatie. De onderzoekers signaleren ook dat gemeenten nu nog niet genoeg wettelijke ruimte en bevoegdheid hebben om dit te kunnen doen.

Roovers en Duijn (2021) geven aan dat de huidige Mijnbouwwet, die onder andere geldt voor (geo-) energieprojecten nog niet voorziet in het geven van voldoende uitvoeringskracht bij lagere overheden. De huidige vorm van de Mijnbouwwet leidt nog vaak tot *single issue* planvorming, gebaseerd op centrale sturing en beperkte lokale betrokkenheid. Dit zorgt voor lokale weerstand en uiteindelijk tot afstel, uitstel of aanpassing van projecten. Wij signaleren dat juist in een gebied met een precaire relatie tussen de instanties, en waar bewoners zich al tientallen jaren niet gehoord voelen over de aardbevingsschade, de uitrol van dergelijke energieprojecten zeer zorgvuldig moet gaan (Hupkes et al., 2021). Als nieuwe projecten op een gedwongen manier worden opgelegd, ervaren bewoners wederom alleen maar lasten en in zeer geringe mate voordelen.

6.5 Samenvatting en duiding

Energieprojecten als kans?

Nog weinig enthousiasme van bewoners

De leefbaarheid staat voor veel gedupeerden in de provincie Groningen op de tocht. Naast de schade aan hun huizen spelen de zorgen over de leefbaarheid van hun dorp of wijk een grote rol in hoe zij het proces van herstel en de versterking ervaren. De versterking tast ook de sociale cohesie aan, alsmede de sfeer in de woon- en leefomgeving. Bovendien staat de leefbaarheid in verscheidene regio's in Groningen al jaren onder druk door factoren zoals vergrijzing en ontgroening, het verlies van buurtvoorzieningen en de toename in investeringen rondom energieprojecten. Deze investeringen worden vaak gezien als een economische kans voor de regio, maar uit onderzoek blijkt dat er vaak weinig betrokkenheid en enthousiasme is onder lokale bewoners. De komst van energieprojecten geeft (hernieuwde) spanning en onrust over de toekomst.

Leefbaarheid is een ruim begrip, en het is interessant om op te merken dat op nationaal overheidsniveau steeds meer wordt gedacht in termen van brede welvaart. Het gebruik van brede welvaart kan bijdragen aan een completer beeld van de ontwikkeling in een gebied in Nederland. Hierbij wordt niet enkel gekeken naar economische indicatoren, zoals werkgelegenheid en inkomen, maar ook naar bredere aspecten van wat 'goed leven' is en hoe dit wordt gewaardeerd door de bewoners in het gebied zelf, met een nadruk op 'in het nu'. In de regio's in Groningen spelen door de schade en versterking, op lokaal en regionaal niveau veel economische en leefbaarheidsvraagstukken. Met de bril van brede welvaart kan worden gezien wat Groningen te bieden heeft als provincie; wat haar krachten zijn, en wordt er minder nadruk gelegd op de vergelijking met rijkere en/of randstedelijke gebieden. Dit levert beleidsmakers in Groningen nieuwe

inzichten en kennis op en kan bijdragen aan een betere integratie van economische, sociale, welzijns- en demografische aspecten.

Echter, zoals we hebben gezien in Experiment Krewerd, vereist een integrale aanpak voor de versterking een flexibeler perspectief van overheidsinstanties. Experiment Krewerd diende als voorbeeld en inspiratiebron om bewoners meer regie te geven, met aandacht voor het behoud van sociale cohesie en het welzijn van de inwoners. Ondanks dat bewoners door middel van ‘*engineering judgement*’ versneld een versterkingsadvies kregen, bestaan er geen eenvoudige technische oplossingen die een taai en complex proces vereenvoudigen. Gedurende het proces werd duidelijk hoe uitdagend het was om een alternatieve aanpak te integreren in het bestaande systeem van regels en procedures dat rondom de versterking is opgezet. Lokale overheden en instanties moeten binnen dat systeem omgaan met regels die in de praktijk moeilijk aan te passen lijken aan de behoeften van de bewoners en een duurzame leefomgeving. Om de versterking te integreren met andere leefbaarheidsvraagstukken (zoals wensen met betrekking tot de energietransitie, het versterken van sociale cohesie en het behouden van voorzieningen), is het essentieel dat lokale instanties over meer bevoegdheden beschikken om te handelen.

Brede blik op welvaart laat zien wat Groningen te bieden heeft

Daarnaast merken we dat het overheidsbeleid de ongelijkheid tussen verschillende regio's binnen Nederland heeft vergroot. Belangen van rurale gebieden worden vaak niet voldoende meegenomen in het beleidsvormingsproces. Mede hierdoor is er een groeiende regionale onvrede onder bewoners van rurale/perifere gebieden, waarbij zij een gevoel van afstand tot de politiek ervaren. Dit werd duidelijk zichtbaar in de verkiezingsuitslag van de Provinciale Staten- en waterschapsverkiezingen van 2022. De BoerBurgerBeweging (BBB) behaalde aanzienlijke steun in deze gebieden, wat aangeeft dat er een sterke behoefte is aan meer erkenning en aandacht voor de specifieke uitdagingen en belangen van deze regio's.

Literatuurlijst

Aarts, M., Driessen, T., Provoost, A. J., Verburg, L., & Verweij, R. (2023). *Woningmarktontwikkelingen rondom het Groningenveld – Resultatenrapport. Eerste kwartaal van 1995 tot en met het tweede kwartaal van 2022*. Den Haag: Centraal Bureau voor Statistiek.

Aarts, M., Driessen, T., Provoost, A. J., Verburg, L., & Verweij, R. (2023a). *Woningmarktontwikkelingen rondom het Groningenveld – Methodierapport*. Den Haag: Centraal Bureau voor Statistiek.

Agroprogramma. (2021). *Plan van aanpak Agroprogramma 2021–2025*. <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2021DO7226&did=2021DO7226>

Algemene Rekenkamer. (2022). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2021*. Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Rapport. Algemene Rekenkamer. <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2022/O5/18/resultaten-verantwoordingsonderzoek-2021-ministerie-van-economische-zaken-en-klimaat>

Alsem, K. J., & Wever, J. (2020). *Monitor Noord-Groningen 2020*. Marklinq Publicaties Nr. 20. Groningen: Hanzehogeschool Groningen.

Alsem, K. J., Boisen, M., Koster, S., & Wever, J. (2021). *Het imago van Groningen in 2020*. Marklinq Publicaties Nr. 21. Groningen: Hanzehogeschool Groningen.

Arno, M. (2021). *Adaptation of Historic Sacred Buildings for Secular Purposes keeping the Sacred Function as a Link Between Past and Future*. In: *10th ACAU 2021: Proceedings of 10th International PhD Students Conference [online]* (pp. 111–120). <https://doi.org/10.13164/phd.fa2021.12>

Berenschot. (2021). *NOVI-gebied Groningen. Plan van Aanpak*. <https://denationaleomgevingsvisie.nl/publicaties/overige+publicaties+gerelateerd+aan+de+novi/handlerdownloadfiles.ashx?idnv=2256094>

Bode, K., Pama, J., & Vieveen, M. (2020). *Restauratiebranche Provincie Groningen: Verkenning naar toekomstbestendigheid van onderwijs, arbeidsmarkt en innovaties*. Groningen: Hanzehogeschool Groningen.

Bode, K., Pama, J., Vieveen, M., & Van der Schoor, T. (2022). *Erfgoedlab en Kennisdatabase: Verdiepend onderzoek naar de mogelijkheden van een Erfgoedlab en Kennisdatabase als onderdeel van het Erfgoedprogramma provincie Groningen*. Groningen: Hanzehogeschool Groningen.

Boin, A., Ekengren, M., & Rhinard, M. (2021). *Understanding Creeping Crises: Revisiting the Puzzle*. In A. Boin, M. Ekengren, & M. Rhinard (Eds.), *Understanding the Creeping Crisis* (pp. 165–177). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-70692-0_10

Boot, D., Van Dongen, E., De Jong, E., Schelfhout, D., Vloedveld, C., & Voorn, R. J. (2022). *Evaluatie Tijdelijke wet Groningen*. Andersson Elffers Felix en Utrecht University. <https://dspace.library.uu.nl/handle/1874/425257>

Bovenhoff, M. (2023). *Underperforming institutions: a multiperspective approach to trust and confidence*. [Doctoral Thesis, University of Groningen]. University of Groningen. <https://doi.org/10.33612/diss.553937541>

Bovenhoff, M., Schoutens, L., Stroebe, K., & Postmes, T. (2021). *Voortgang en voetangels in het gaswinningsdossier: Professionals over een complex systeem*. Groningen: Gronings Perspectief, Heymans Instituut, Rijksuniversiteit Groningen.

Brandsma, N., & Pauly, M. (2016). *Rapport Burgerpeiling KADO Kennisagenda 30 januari 2016*. Kenniscentrum Aardbevingen en Duurzame Ontwikkeling (KADO). https://www.kennisplatformleefbaar.nl/_files/ugd/baf6e8_454f2e2028d645ee908c57861e1ff106.pdf

Bröring, H. (2021). Het wetsvoorstel Versterkingswet Groningen. *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*, 2021(1/2), 3–16.

Bröring, H. E., De Bakker, K., & Lubach, R. D. (2022). Afhandeling fysieke mijnbouwschade tien jaar na 'Huizinge'. *JBplus*, 3(8), 113–136.

Busscher, N., Hupkes, S., & Postmes, T. (2022). *Hulp bij bijzondere en schrijnende situaties in Groningen: een evaluatie en vooruitblik*. Groningen: Kennisplatform Leefbaar en Kansrijk Groningen.

Busscher, N., Postmes, T., Hupkes, S., & Adams, W. (2021). *Eindrapportage 'Perspectief van bewoners in de versterking'*. Groningen: Kennisplatform Leefbaar en Kansrijk Groningen.

Busscher, N., De Vries, P. M. J., Adams, W. & Postmes T. (2020). *Gaswinning, aardbevingen en de maatschappelijke gevolgen voor de provincie Groningen en haar bewoners – overzicht onderzoeken juni 2018 – juli 2019*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen, Kennisplatform Leefbaar en Kansrijk Groningen. Centraal Bureau voor de Statistiek. (2022).

Monitor Brede Welvaart & de Sustainable Development Goals 2022. <https://longreads.cbs.nl/monitor-brede-welvaart-en-sdgs-2022/samenvatting/>

Commissie Bijzondere Situaties. (2022). *Jaarverslag 2022*. https://vangnetbijzondere situaties.nl/wp-content/uploads/2023/06/Jaarverslag-2022-CBS_Mailversie.pdf

Correljé, A. (2021). Perspectives on Justice in the Future Energy System: A Dutch Treat. In: M. P. C. Weijnen, Z. Lukszo, & S. Farahani (Eds.). *Shaping an Inclusive Energy Transition* (pp. 55–72). Springer, Cham.

Cuppen, E., & Pesch, U. (2021). How to assess what society wants? The need for a renewed social conflict research agenda. In *A critical approach to the social acceptance of renewable energy infrastructures* (pp. 161–178). Palgrave Macmillan, Cham.

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, Article 101593. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2020.101593>

De Kam, G., & Hol, E. (2021). *De selectie van een indicator voor het bepalen van de waardedaling door aardbevingen in Groningen: Een secundaire analyse van het verband tussen fysieke indicatoren en schademeldingen, en een pragmatische methode om de waardedaling te bepalen*. URSI Research Report 368. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

- De Kraker-Zijlstra, A., Muthert, H., Zock, H., & Walton, M. (2021). Aandacht voor zingeving: Context en praktijk van geestelijke verzorging in het aardbevingsgebied van Groningen. *NTT Journal for Theology and the Study of Religion*, 75(1), 31–52.
- Derksen, W., & Gebben, M. (2022). *Groningen en de bevingen*. Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Doets, B., Nicolai, P., Edzes, A., Koster, S., Broekhuizen, T., & Los, B. (2021). *De Stand van het Noorden*. (2 ed.) Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Dückers, M., Gerbecks, J., Spreeuwenberg, P., Baliatsas, C., De Jong, M., Stroebe, K., & Postmes, T. (2021). *Gezondheidsverkenning gaswinningsproblematiek Groningen: 2010–2018: Een analyse van mentale gezondheidsproblemen zoals geregistreerd door de huisarts en suïcidedata van het Centraal Bureau voor de Statistiek*. NIVEL.
- 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: Gronings Perspectief, Heymans Instituut, Rijksuniversiteit Groningen.
- Gemeente Het Hogeland. (2020). *Kop op 't Hogeland Bidboek en Lokaal Programmaplan*. <https://hethogeland.nl/plannen-en-projecten/kop-op-het-hogeland/lokaal-programmaplan>
- Gemeente Het Hogeland. (2023). *Actualisatie Lokaal Programmaplan*. Zie raadsoverleg 24 mei 2023 Raad Het Hogeland, agendapunt O8, bijlage 1 via <https://raadhethogeland.nl/vergaderingen>
- Gerdes, E., Gunnink, J., & Van Neerbos, M. (2023). *Onderzoek schadeafhandeling Groningen*. Rotterdam: Rebelgroep. <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-a336dea2ca34676f748fa6adb6c1758f02fe4918/pdf>
- Gieling, J., De Vries, I., & Haartsen, T. (2017). Subjectieve leefbaarheid: een nieuwe meetmethode getest. *Rooilijn*, 50(3), 172–179.
- Hertogh, M. (2022). Ombudsman and Counter-Democracy: Gas Quakes in the Netherlands and the Democratic Role of the National Ombudsman. In M. Groves, & A. Stuhmcke (Eds.), *The Ombudsman in the Modern State* (pp. 247–265). London: Hart Publishing/Bloomsbury Publishing Plc.
- Horlings, E., & Smits, J. P. (2019). *Conceptueel kader voor een regionale monitor brede welvaart*. Den Haag: CBS. <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2019/41/conceptueel-kader-regionale-monitor-brede-welvaart>
- Huijsmans, T., Harteveld, E., Van der Brug, W., & Lancee, B. (2021). Are cities ever more cosmopolitan? Studying trends in urban–rural divergence of cultural attitudes. *Political Geography*, 86, Article 102353.
- Hupkes, S., Adams, W., Busscher, N., & Postmes, T. (2021). *Inzicht in impact. De gevolgen van de gaswinning voor de bewoners van Groningen. Kennisoverzicht juli 2019 – juli 2020*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen, Kennisplatform Leefbaar en Kansrijk Groningen.
- IMG. (2021). *Jaarverslag 2020*. <https://api.schadedoormijnbouw.nl/content/IMG-Jaarverslag-2020.pdf>

- IMG. (2022). *Jaarverslag 2021*. <https://api.schadedoormijnbouw.nl/content/IMG-Jaarverslag-2021.pdf>
- IMG. (2023). *Jaarverslag 2022*. <https://api.schadedoormijnbouw.nl/content/IMG-Jaarverslag-2022.pdf>
- Interventieteam Vastgelopen Situaties. (2023). *Voortgangsrapportage Interventieteam Vastgelopen Situaties 2022-2023*. <https://www.nationaalcoordinatorgroningen.nl/documenten/rapporten/2023/06/19/jaarrapportage-interventieteam-vastgelopen-situaties-2022-2023>
- Kinderombudsman. (2022a). *Reactie Kinderombudsman op plan van aanpak bevorderen mentaal welzijn bewoners aardbevingsgebied Groningen*. Brief aan staatssecretaris over toekomstperspectief Groningen. <https://www.kinderombudsman.nl/publicaties/brief-aan-staatssecretaris-over-toekomstperspectief-groningen>
- Kinderombudsman. (2022b). *Rapport 'Als je het ons vraagt 2022'. Onderzoek naar het welzijn van kinderen in de Nederlandse provincies*. Den Haag: De Kinderombudsman. <https://www.kinderombudsman.nl/publicaties/rapport-als-je-het-ons-vraagt-2022>
- Koeman, N. S. J., Hordijk, D., Van Heesbeen, A. C. M. M., Van der Gaag, P., & Van Staalduinen, P. C. (2020). *Mijnbouwschade aan mestkelders. Inzichten voor een nieuw beoordelingskader*. <https://api.schadedoormijnbouw.nl/content/Advies%20Panel%20Mestkelders%202020925.pdf>
- Koster, S., & Van Dijk, J. (2022). Meer investeren buiten de Randstad is goed voor heel Nederland. *Geografie*, 31(4), 18-20.
- Kuipers, S., & Wolbers, J. (2021). Organizational and institutional crisis management. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*.
- Langley, M. G., Bouman, T., & Steg, L. (2020). De waarden achter klimaatgedrag: Hoe persoonlijke waarden en waargenomen groepswaarden klimaatgedrag motiveren en versterken. *Mens & Maatschappij*, 95(3), 175-196.
- Maas-Flim, D. (2023, 31 januari). *Opinie: Ik vrees dat aardbevingsgebied Groningen showroom van cataloguswoningen wordt*. *Volkskrant*. <https://www.volkskrant.nl/columns-opinie/opinie-ik-vrees-dat-aardbevingsgebied-groningen-showroom-van-cataloguswoningen-wordt~b8f96359/>
- Milikowski, F. (2020). *Een klein land met verre uithoeken: Ongelijke kansen in veranderend Nederland*. Amsterdam: Atlas Contact.
- Molema, M. (2021). Groeien op krimpgebied: Nieuwe perspectieven op regionale ontwikkeling. *Socialisme & Democratie*, 78(1), 68-76. <https://wbs.nl/publicaties/groeien-op-krimpgebied-nieuwe-perspectieven-op-regionale-ontwikkeling>
- Moolenaar, E. N. (2020). "You Must Tell Our Stories!": Moving Toward Applied Anthropology and Beyond in the Groningen Gas Field. In: A.J. Willow, & K.A. Yotobieng (Eds.), *Anthropology and Activism. New Contexts, New Conversations* (pp. 128-142). London: Routledge.
- 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), 587-603. <https://doi.org/10.2458/jpe.5121>

Nationale Ombudsman & Kinderombudsman. (2017). *Aan het nieuwe Kabinet: Een fundament met scheuren. Stop met bouwen op wantrouwen en neem Groningers serieus!* <https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/bijlage/Oproep%20Nationale%20ombudsman%20en%20Kinderombudsman%20aan%20nieuw%20kabinet%20over%20Groningen.pdf>

Nationale Ombudsman. (2021). *Verscheurd vertrouwen: Hoe kan de overheid de relatie met bewoners in aardgasgebieden versterken? Een reconstructie van onderzoek en aanbevelingen.* Den Haag: Nationale Ombudsman. <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-25113b46-f93c-4e67-9f7c-795194ab728e/pdf>

Nationale Ombudsman. (2022a). *Beloftes maken schuld. Klachten over en ontwikkelingen ten aanzien van de gevolgen van de gaswinning in 2022.* Den Haag: Nationale Ombudsman. <https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/rapport/20220192%20%20Beloftes%20maken%20schuld.pdf>

Nationale Ombudsman. (2022b). *Verslag van gesprekken Nationale ombudsman over reconstructie 'Verscheurd vertrouwen' – september 2022.* <https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/bijlage/Verslag%20van%20gesprekken%20Nationale%20ombudsman%20over%20reconstructie%202021.pdf>

NCG. (2019). *Eindrapport Pilot Nije Heerd.* https://www.agroprogramma.nl/fileadmin/user_upload/DOMUS-19256976-v1-Eindrapport_pilot_Nije_Heerd_def_21okt2019.PDF

NCG. (2022). *31 december 2022. Maandrapportage.* <https://www.nationaalcoordinatorgroningen.nl/actueel/nieuws/2023/01/30/nationaal-coordinator-groningen-behaalt-doelstellingen-voor-2022>

NCG. (2023a). *31 mei 2023. Maandrapportage.* <https://www.nationaalcoordinatorgroningen.nl/versterken/versterking-resultaten>

NCG. (2023b). *Stand van de Uitvoering, Juni 2023.* <https://www.nationaalcoordinatorgroningen.nl/over-ncg/documenten/publicaties/2023/O6/29/stand-van-de-uitvoering>

NPG. (2021a). *Nulmeting. Structurele monitoring.* <https://www.nationaalprogrammagroningen.nl/app/uploads/2021/03/Rapportage-Nulmeting-Nationaal-Programma-Groningen.pdf>

NPG. (2021b). *Monitor 2021. Output, outcome and impact.* <https://www.nationaalprogrammagroningen.nl/app/uploads/2021/11/Rapportage-Monitor2021-Nationaal-Programma-Groningen.pdf>

NPG. (2022). *Imago Monitor Groningen. 1-Meting Imago Monitor Groningen 2022.* https://www.nationaalprogrammagroningen.nl/app/uploads/2023/01/Imagomonitor-2022_Rapportage-Het-Imago-van-Groningen-NL.pdf

NVM. (2022). *Analyse woningmarkt. 4e kwartaal 2022.* <https://www.nvm.nl/media/hupdryxx/bijlage-1-analyse-woningmarkt-4e-kwartaal-2022.pdf>

OKT. (2023). *Omgevingskwaliteitsteam. Nationaal Programma Groningen. Advies naar aanleiding van de advisering van het Omgevingskwaliteitsteam in de eerste drie jaar.*

Onafhankelijke Raadsman. (2021). *Klachten over de afhandeling van schade en versterking als gevolg van gaswinning in Groningen*.

Plets, G., & Kuijt, M. (2022). Gas, Oil and Heritage Well-oiled Histories and Corporate Sponsorship in Dutch Museums (1990–2021). *BMGN – Low Countries Historical Review*, 50–77.

Poort, J., Blaker, N., & Veldkamp, J. (2022). *Herstel maar nog niet hersteld*. Amsterdam: Atlas Research.

Postmes, T., Kanis, B., Boendermaker, M., Stroebe, K., Richardson, J., Lammerts, G., & Oldersma, F. (2018). *De maatschappelijke impact van de beving van Zeerijp*. Groningen: Gronings Perspectief, Heymans Instituut, Rijksuniversiteit Groningen.

Postmes, T., Stroebe, K., Richardson, J., LeKander, B., & Oldersma, F. (2016). *Veiligheidsbeleving, gezondheid en toekomstperspectief van Groningers: Wetenschappelijk rapport 1*. Groningen: Gronings Perspectief, Heymans Instituut, Rijksuniversiteit Groningen.

Pot, H., Van der Sluis, C., Sportel, S., Sas, V., & Bulder, E. (2022). *Versterken "met gezond boerenverstand": Onderzoek naar de effecten van de 'Versnelde versterkingsprocedure' in het kader van Experiment Krewerd op de veerkracht van bewoners (Part C to full report Experiment Krewerd project final report)*. Groningen: Hanzehogeschool Groningen.

Provincie Groningen. (n.d.). *Ons beleid*. <https://destaatvangroningen.nl/erfgoedmonitor-overzicht.html>

Provincie Groningen. (2017). *Programma Opgave Erfgoed, Ruimtelijke kwaliteit en Landschap (ERL)*. <https://www.provinciegroningen.nl/beleid-en-documenten/documentenzoeker/cultuur-en-erfgoed/erfgoed/>

Provincie Groningen. (2020a). *Erfgoedprogramma. Actualisatie en verbreding vanwege het Nationaal Programma Groningen. 2020–2023*. <https://www.provinciegroningen.nl/beleid-en-documenten/documentenzoeker/cultuur-en-erfgoed/erfgoed/>

Provincie Groningen. (2020b). *Investeringsplan waterstof Noord-Nederland 2020: Uitbreiding van de Noord-Nederlandse waterstofvallei*. https://www.provinciegroningen.nl/fileadmin/user_upload/Documenten/Beleid_en_documenten/Documentenzoeker/Klimaat_en_energie/Energie_transitie/Investeringsplan_Waterstof_Noord_-_Nederland_2020.pdf

Provincie Groningen. (2021). *Hulp voor boeren in aardbevingsgebied*. <https://www.provinciegroningen.nl/actueel/nieuws/nieuwsartikel/hulp-voor-boeren-in-aardbevingsgebied/>

Puister, C., & Kieft, H. (2021). *Bewonersbeleving. Onderzoek naar bewonersbeleving in de versterkingsaanpak*. Groningen: KAW Architecten. https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2022ZO4162&did=2022DO8510

Rijksoverheid. (2020). *Bestuurlijke afspraken versterking Groningen*. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2020/11/06/bestuursakkoord-groningen-6-november-2020>

Rijksoverheid. (2023). *Kamerbrief over Nij begun: op weg naar erkenning, herstel en perspectief*. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/04/25/nij-begun-op-weg-naar-erkenning-herstel-en-perspectief>

ROB. (2022). *Gezag herwinnen. Over de gezagswaardigheid van het openbaar bestuur*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur. <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2022/11/10/gezag-herwinnen.-over-de-gezagswaardigheid-van-het-openbaar-bestuur#:~:text=In%20het%20signalement%20Gezag%20herwinnen,voor%20het%20herwinnen%20van%20gezag>

Rodhouse, T., Cuppen, E., Correljé, A., & Pesch, U. (2022). A new carrier for old assumptions? Imagined publics and their justice implications for hydrogen development in the Netherlands. <https://doi.org/10.2139/ssrn.4044540>

Roovers, G., & Duijn, M. (2021). Weerbarstige lokale inpassing van geo-energieprojecten. 'Localism' en 'soft power' als handelingsperspectief voor gemeenten? *Bestuurskunde* 30, 72–81.

Royal Haskoning DHV & E&E advies. (2021). *De impact van de RES op de Groningse economie en werkgelegenheid*. <https://www.resgroningen.nl/over+de+res/achtergrondinformatie/default.aspx#folder=1990172>

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

Spruit, S. (2020). *Kerndilemma's bij de invulling van de zorgplicht met betrekking tot schade door nieuwe en toekomstige mijnbouwactiviteiten: Een verkennend onderzoek in opdracht van de Mijnraad*. <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-8472ff94-e76b-40b0-928a-453539c5a972/pdf>

Stroebe, K., Postmes, T., Boendermaker, M., Kanis, B., Richardson, J., Bovenhoff, M., Schoutens, L., Broer, J., & Greven, F. (2019a). *Gaswinning en versterking, de sociale impact voor Groningers*. Groningen: Gronings Perspectief, Heymans Instituut, Rijksuniversiteit Groningen.

Stroebe, K., Postmes, T., Schoutens, L., Boendermaker, M., Kanis, B., Richardson, J., Bovenhoff, M., Broer, J., & Greven, F. (2019b). *De maatschappelijke impact van de beving van Westerveld*. Groningen: Gronings Perspectief, Heymans Instituut, Rijksuniversiteit Groningen.

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

Stroebe, K., Boendermaker, M., Bovenhoff, M., & Postmes, T. (2020). *Professionals over de versterkingsoperatie. Verloop en impact op bewoners en gemeenschappen*. Groningen: Gronings Perspectief, Heymans Instituut, Rijksuniversiteit Groningen.

Stroebe, K., Postmes, T., Kanis, B., De Jong, M., Schoutens, L., Adams, W., & Boendermaker, M. (2021a). *Eindrapport Gronings Perspectief Fase 2. Stand van zaken, februari 2021*. Groningen: Gronings Perspectief, Heymans Instituut, Rijksuniversiteit Groningen.

Stroebe, K., Postmes, T., Kanis, B., De Jong, M., Boendermaker, M., Schoutens, L., & Adams, W. (2021b). *Overzicht Gronings Perspectief 2016 – 2020*. Groningen: Gronings Perspectief, Heymans Instituut, Rijksuniversiteit Groningen.

Stroebe, K., Kanis, B., Boendermaker, M., De Jong, M., & Dückers, M. (2022). *De psychosociale impact van schade en versterking: Stand van zaken 2021*. Groningen: Gronings Perspectief, Heymans Instituut, Rijksuniversiteit Groningen.

Thissen, M., & Content, J. (2022). *Brede welvaart in Nederlandse gemeenten; een verkennende studie naar regio-specifieke waardering van aspecten van brede welvaart*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving. <https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2022-brede-welvaart-in-nederlandse-gemeenten-4688.pdf>

TNO. (2022.) *Energiearmoede voorkomen. Kaart energiearmoede Nederland*. <https://www.tno.nl/nl/duurzaam/systeemtransitie/sociale-innovatie/energiearmoede-voorkomen/#hebde5eOd-865b-4f5a-aOb6-c087009a9e5e>

Top, S., Pattje, W., Bröring, H. E., Jager-Smit, J., Vink, A., & Doevelaar, N. (2020). *Boudel op Rieg: Stand van zaken gasdossier Groningen*. Groninger Gasberaad.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2023). *Groningers boven gas. Rapport parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen*.

Van den Berg, C., & Kok, A. (2021). *Regionaal maatschappelijk onbehagen. Naar een rechtsstatelijk antwoord op perifere ressentiment*. Rijksuniversiteit Groningen / Campus Fyslân. <https://www.rug.nl/cf/pdfs/O3O92O21-vdberg-en-kok-regmaatschonbehagen.pdf>

Van der Laan, M. (2022). Inwonertal gemeenten Noord-Nederland daalt niet langer: gevolgen van jarenlange krimp niet op slag verdwenen. *Dagblad van het Noorden*. <https://dvh.nl/groningen/Gevolgen-jarenlange-krimp-niet-op-slag-verdwenen-27376330.html>

Van der Veer, C., Muthert, H., & Walton, M. (2021). Een verkenning van erkenning: De rol van erkenning bij geestelijke zorg in het aardbevingsgebied. *Tijdschrift Geestelijke Verzorging*, 24(102), 32-40.

Van Duin, M. (2021). (Aard)gasbevingen in Groningen: over Zeerijp en wat erna gebeurde. In: V. Wijkhuis & M. van Duin (Eds.). *Lessen uit crises en mini-crisis: Gezondheids crisis* (pp. 93-112). Den Haag: Boom bestuurskunde.

Van Vulpen, B. (2022). The 'right' policy for regional development: seeking spatial justice in the Dutch case of the region deals. *European Planning Studies*, 1-19.

Vanclay, F. (2002). Conceptualising social impacts. *Environmental Impact Assessment Review* 22(3), pp. 183-211.

Veenstra, F. (2023, 3 februari). 'Rijksbouwmeester: overheid, herstel vertrouwen door bij iedere versterking in Groningen een architect te betrekken'. *Noorderbreedte*. <https://noorderbreedte.nl/2023/O2/O3/rijksbouwmeester-overheid-herstel-vertrouwen-door-bij-iedere-versterking-in-groningen-een-architect-te-betrekken/>

Verdoes, A., & Boin, A. (2021). Earthquakes in Groningen: Organized Suppression of a Creeping Crisis. In Boin, A. Ekengren, M., & Rhinard, M. (Eds.). *Understanding the Creeping Crisis* (pp. 149–164). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-70692-0_9

Weterings, A., Van der Staak, M., Daalhuizen, F., Evenhuis, E., Thissen, M., & Verwoerd, L. (2022). Keuzes bij het bevorderen van de brede welvaart in de regio. Inzichten uit het PBL-onderzoeksprogramma ‘Regio Deals voor brede welvaart’ 2019–2022. <https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2022-keuzes-bij-het-bevorderen-van-de-brede-welvaart-in-de-regio-4920.pdf>

Wientjes, B. (2022). ‘Dorpen aan zet’. Advies: verrijking van de dorpenaanpak en versterking van de uitvoering. <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-ea77b293b7d10913b35b96604d874a35b55cc4a1/pdf>

Willems-Kruize, T., Grabs, S., Garrelts, A., Van der Merwe, L., Akkerman, J., Van Campen, J., & Van Assen, S. (2022). *Ruimte voor omgevingskwaliteit! Informatie en inspiratie voor gemeenten en waterschappen in de provincie Groningen*. Groningen: Libau. <https://www.libau.nl/wp-content/uploads/Ruimte-voor-omgevingskwaliteit-slechtzienden.pdf>

Zijlstra, A. (2022). *Interviews met Agrariërs in het Aardbevingsgebied. Kennis en informatiebehoefte*. Groningen: Agroprogramma.

Zijlstra, E. A., Brummelaar, M. D. T., Cuijpers, M. S., Post, W. J., Balkom, I. D. V., & Seddighi, H. (2022). A Safe Home? A Qualitative Study into the Experiences of Adolescents Growing Up in the Dutch Area Impacted by Earthquakes Induced by Gas Extraction. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 19(8), Article 4716.

Zijlstra, E., Cuijpers, M., Ten Brummelaar, M., Post, W., Van Balkom, I., & Flapper, B. (2019). Een veilig huis, een veilig thuis? Een kwalitatief onderzoek naar het welbevinden en de leefomgeving van kinderen en jongeren in het Gronings gaswinningsgebied. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

Overzicht nieuwe onderzoeken en publicaties

Auteur(s) (jaar)	Type literatuur	Methode & Datacollectie	Toelichting
Aarts, M., Driessen, T., Provoost, A. J., Verburg, L., & Verweij, R. (2023).	Rapport	Analyse data woningmarktontwikkelingen tussen 1995-2022	Woningmarktontwikkelingen rondom het Groningerveld. Uitgevoerd door het CBS
Aarts, M., Driessen, T., Provoost, A. J., Verburg, L., & Verweij, R. (2023a).	Rapport	Uitleg van gebruikte methoden en definities; uitleg afbakening risicogebieden en referentiegebieden	Methode rapport bij Aarts et al. (2023)
Algemene Rekenkamer. (2022).	Rapport	Secundaire data analyse	Verantwoordingsonderzoek naar het jaarverslag 2021 en de bedrijfsvoering van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Alsem, K. J., & Wever, J. (2020).	Monitoringsrapport	Data bevolkingsontwikkeling, arbeidsontwikkeling en economische ontwikkeling	Monitor van de economie van Noord-Groningen
Alsem, K. J., Boisen, M., Koster, S., & Wever, J. (2021).	Monitoringsrapport	Vragenlijstonderzoek onder bewonerspanel (N=5518) en bedrijven (N=1100)	Imagomonitor van Groningen in 2020
Arno, M. (2021).	Congresbijdrage en artikel	Secundaire data analyse op basis van casestudies	Promotie onderzoek naar herbestemmingsprojecten van kerken in Nederland
Bode, K., Pama, J., & Vieveen, M. (2020).	Rapport	Kwalitatief onderzoek; deskstudie, interviews en gesprekken met stakeholders	Over de restauratiebranche in de provincie Groningen
Bode, K., Pama, J., Vieveen, M., & Van der Schoor, T. (2022).	Rapport	Verkenkend onderzoek	Over de mogelijkheden van een Erfgoedlab en Kennisdatabase

Auteur(s) (jaar)	Type literatuur	Methode & Datacollectie	Toelichting
Boin, A., Ekengren, M., & Rhinard, M. (2021).	Boek	Secundaire data analyse op basis van casestudies	Onderzoek naar sluimerende crisis, gebaseerd op o.a. de gaswinning in Groningen
Boot, D., Van Dongen, E., De Jong, E., Schelfhout, D., Vloedveld, C., & Voorn, R. J. (2022).	Evaluatierapport	Secundaire data analyse en interviews	Evaluatieonderzoek naar de Tijdelijke Wet Groningen
Bovenhoff, M. (2023).	Proefschrift	Kwalitatief onderzoek; interviews (N=60)	Over de relaties en vertrouwensprocessen binnen het gaswinningsdossier
Bovenhoff, M., Schoutens, L., Stroebe, K., & Postmes, T. (2021).	Onderzoeksrapport	Kwalitatief onderzoek; interviews (N=33)	Over de ervaringen van professionals werkzaam in het gaswinningsdossier
Bröring, H. (2021).	Wetenschappelijk artikel	Juridische analyse	Evaluatieonderzoek naar de Commissie Bijzondere Situaties
Bröring, H. E., De Bakker, K., & Lubach, R. D. (2022).	Wetenschappelijk artikel	Juridische analyse	Over de afhandeling van de fysieke mijnbouwschade
Busscher, N., Hupkes, S., & Postmes, T. (2022).	Onderzoeksrapport	Desk research en interviews (N=37)	Beleidssignalement waarmee het Sociaal Cultureel Planbureau de gevolgen van de coronacrisis voor werknemers belicht

Auteur(s) (jaar)	Type literatuur	Methode & Datacollectie	Toelichting
Busscher, N., Postmes, T., Hupkes, S., & Adams, W. (2021).	Onderzoeksrapport	Gesprekken met instanties en belanghebbenden	Onderzoek en advies omtrent het verbeteren van de participatie van bewoners in het gaswinningsgebied
Centraal Bureau voor de Statistiek. (2022).	Rapport	Longread: samenvatting data brede welvaart	Monitor Brede Welvaart & Sustainable Development Goals 2022
Correljé, A. (2021).	Hoofdstuk uit boek	Conceptualisatie en secundaire data analyse	Over de energie rechtvaardigheid in het toekomstige energiesysteem
Cuppen, E., & Pesch, U. (2021).	Hoofdstuk uit boek	Conceptualisatie en secundaire data analyse	Over sociale conflicten als vorm van participatie in beleid en praktijk voor hernieuwbare energietechnologie
Cuppen, E., Ejderyan, O., Pesch, U., Spruit, S., Van de Griff, E., Correljé, A., & Taebi, B. (2020).	Wetenschappelijk artikel	Conceptualisatie en secundaire data analyse	Over controverses en publieke betrokkenheid rondom energieprojecten
De Kam, G., & Hol, E. (2021).	Wetenschappelijk artikel	Secundaire data analyse woningkenmerken op adres niveau van Kadaster, het CBS en de BAG	Over de selectie van een indicator voor het bepalen van de waardedaling van woningen
De Kraker-Zijlstra, A., Muthert, H., Zock, H., & Walton, M. (2021).	Wetenschappelijk artikel	Secundaire data analyse en primaire data analyse a.h.v. interviews met geestelijke verzorgers en hun logboeken (N=8)	Over het handelen van de geestelijk verzorgers in hun eerste jaar in de aardbevingsregio

Auteur(s) (jaar)	Type literatuur	Methode & Datacollectie	Toelichting
Derksen, W., & Gebben, M. (2022).	Boek	Op basis van open dialogen tussen wetenschappers, beleidsmakers en burgers	Over de relatie tussen kennis en beleid in het gaswinningsdossier
Doets, B., Nicolai, P., Edzes, A., Koster, S., Broekhuizen, T., & Los, B. (2021).	Onderzoeksrapport	Secundaire data analyse	Over de (noordelijke) economie en de sociaal-economische situatie van het Noorden
Dückers, M., Gerbecks, J., Spreeuwenberg, P., Baliatsas, C., De Jong, M., Stroebe, K., & Postmes, T. (2021).	Onderzoeksrapport	Statistische analyse met data van het CBS en Nivel Zorgregistraties	Over de mentale gezondheidsproblemen in het gaswinningsgebied
Dückers, M., Kanis, B., Van der Molen, J., Gerbecks, J., Boendermaker, M., Berends, S., & Stroebe, K. (2023).	Onderzoeksrapport	Panelmetingen, data NCG en interviews met 68 bewoners en 9 professionals	Over de psychosociale impact van de gaswinningsproblematiek op bewoners in 2021 en 2022
Huijsmans, T., Harteveld, E., Van der Brug, W., & Lancee, B. (2021).	Wetenschappelijk artikel	Secundaire data analyse, interviews en werksessies	Over de schadeafhandeling
Hupkes, S., Adams, W., Busscher, N., & Postmes, T. (2021).	Onderzoeksrapport	Secundaire data analyse	Kennisoverzicht van de maatschappelijke impact van de gaswinning
Kinderombudsman. (2022b).	Onderzoeksrapport	Statistische analyse aan de hand van vragenlijsten	Onderzoek naar het welzijn van kinderen in Nederland per provincie

Auteur(s) (jaar)	Type literatuur	Methode & Datacollectie	Toelichting
Koeman, N. S. J., Hordijk, D., Van Heesbeen, A. C. M. M., Van der Gaag, P., & Van Staalduinen, P. C. (2020).	Onderzoeksrapport	Panel van specialisten	Inzichten voor een nieuw beoordelingskader voor mijnbouwschade aan mestkelders
Koster, S., & Van Dijk, J. (2022).	Wetenschappelijk artikel	Secundaire data analyse	Over de spreiding van investeringsplannen over Nederland
Kuipers, S., & Wolbers, J. (2021).	Hoofdstuk uit boek	Secundaire data analyse	Over organisatorisch en institutioneel crisismanagement, met Groningen als casus
Langley, M. G., Bouman, T., & Steg, L. (2020).	Wetenschappelijk artikel	Secundaire data analyse	Over de waarden van mensen die klimaat gedrag motiveren en versterken
Molema, M. (2021)	Artikel	Secundaire data analyse	Over een vernieuwde, sociaal-democratische visie op regionale ontwikkeling
Moolenaar, E. N. (2020).	Hoofdstuk uit boek	Historisch en etnografisch onderzoek	Over de invloed van de gaswinning op de lokale identiteit en binding
Moolenaar, E. N. (2022).	Wetenschappelijk artikel	Analyse van online verhalen	Over de COVID-19 pandemie, die verbonden kwetsbaarheden en een samengestelde ramp ervaringen onthult

Auteur(s) (jaar)	Type literatuur	Methode & Datacollectie	Toelichting
Nationale Ombudsman. (2021).	Rapport	Een reconstructie van vijf jaar onderzoek	Onderzoek naar de situatie in het aardgasgebied in Groningen en Drenthe en opvolging van aanbevelingen
Nationale Ombudsman. (2022a).	Rapport	Analyse van 386 klachten over 2022 met aanbevelingen voor 2023	Onderzoek naar de wijze waarop de gevolgen van de gaswinning worden afgehandeld
NPG. (2021a).	Monitoringsrapport	Statistische analyse data Brede Welvaart Monitor	Nulmeting NPG
NPG. (2021b).	Monitoringsrapport	Statistische analyse data Brede Welvaart Monitor	Eerste meting NPG
NPG. (2022).	Monitoringrapport	Statistische analyse data Brede Welvaart Monitor	Tweede meting NPG
NVM. (2022).	Rapport	Analyse woningmarkt	Analyse over het vierde kwartaal van 2022
Onafhankelijke Raadsman. (2021).	Jaarrapportage	Analyse van 128 meldingen over het jaar 2019 en de eerste helft van 2020	Overzicht van de klachten naar en afhandeling van de gaswinningsproblematiek

Auteur(s) (jaar)	Type literatuur	Methode & Datacollectie	Toelichting
Plets, G., & Kuijt, M. (2022).	Wetenschappelijk artikel	Interviews en secundaire data analyse	Over de betekenis en impact van private financiering in de Nederlandse erfgoed- en museumsector
Poort, J., Blaker, N., & Veldkamp, J. (2022).	Rapport	Data woningmarktontwikkeling; data aardbevingen Groningen; data schademelding NAM, CVVV, TCMG	Update van het model voor bepaling van waardedaling, ook bekend als het model van Atlas voor gemeenten
Pot, H., Van der Sluis, C., Sportel, S., Sas, V., & Bulder, E. (2022).	Onderzoeksrapport	Vragenlijsten, interviews, observaties en sleutelgesprekken	De effecten van de 'Versnelde versterkingsprocedure' in het kader van Experiment Krewerd op de veerkracht van bewoners
Puister, C., & Kieft, H. (2021).	Onderzoeksrapport	Diepte interviews (N=15), bewonerspanels (N=5), gesprekken tussen ministeries en regio	Over de bewonersbeleving in de versterkingsaanpak. Van KAVV Architecten
ROB. (2022).	Rapport	Secundaire data analyse	Signalement en advies van Raad van het Openbaar Bestuur over de gezagswaardigheid van het openbaar bestuur
Rodhouse, T., Cuppen, E., Correljé, A., & Pesch, U. (2022).	Wetenschappelijk artikel	Kwalitatieve inhoudsanalyse	Over de implicaties van voorgestelde perspectieven van bewoners voor waterstof projecten
Roovers, G., & Duijn, M. (2021).	Wetenschappelijk artikel	Secundaire data analyse	Hoe gemeenten handelingsperspectief verkrijgen bij grote geo-energieprojecten

Auteur(s) (jaar)	Type literatuur	Methode & Datacollectie	Toelichting
Royal Haskoning DHV & E&E advies. (2021).	Onderzoeksrapport	Kwantitatieve en kwalitatieve data	De impact van de Regionale Energie Strategie op de Groningse economie
Sociaal Planbureau Groningen. (2023).	Monitoringsrapport	Statistische analyse data Brede Welvaart Monitor	Brede Welvaart Monitor 2022
Spruit, S. (2020).	Onderzoeksrapport	Secundaire data analyse	Kerndilemma's bij de invulling van de zorgplicht omtrent schade door nieuwe en toekomstige mijnbouwactiviteiten
Stroebe, K., Boendermaker, M., Bovenhoff, M., & Postmes, T. (2020).	Onderzoeksrapport	Interviews met professionals betrokken in de versterkingsoperatie (N=18)	Inzicht in het verloop van de versterkingsoperatie vanuit het perspectief van betrokken actoren
Stroebe, K., Postmes, T., Kanis, B., De Jong, M., Schoutens, L., Adams, W., & Boendermaker, M. (2021a).	Onderzoeksrapport	Periodieke vragenlijst, diepte-interviews en bezoek aan dorpen	Over de psychosociale impact van de gaswinning op bewoners
Stroebe, K., Postmes, T., Kanis, B., De Jong, M., Boendermaker, M., Schoutens, L., & Adams, W. (2021b).	Onderzoeksrapport	Terugblik op resultaten van 5 jaar onderzoek	Overzicht van onderzoeksresultaten Gronings Perspectief van 2016 tot 2020
Stroebe, K., Kanis, B., Boendermaker, M., De Jong, M., & Dücker, M. (2022).	Onderzoeksrapport	Panelmetingen, data NCG en interviews	De psychosociale impact van schade en versterking: Stand van zaken 2021

Auteur(s) (jaar)	Type literatuur	Methode & Datacollectie	Toelichting
Thissen, M., & Content, J. (2022).	Onderzoeksrapport	Data brede welvaart, secundaire data analyse	Een verkennende studie naar regio-specifieke waardering van aspecten van brede welvaart
TNO. (2022).	Rapport	Secundaire data analyse	Over energie armoede in Nederland
Top, S., Pattje, W., Bröring, H. E., Jager-Smit, J., Vink, A., & Doevelaar, N. (2020).	Rapport	Barometer op basis van gesprekken en secundaire data analyse	Rapport over de stand van zaken in het gaswinningsdossier
Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2023).	Rapport parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen	Feiten reconstructie op basis van analyse en verhoren	Reconstructie van de besluitvorming over de gaswinning in Groningen in de afgelopen zestig jaar
Van den Berg, C., & Kok, A. (2021).	Rapport	Secundaire data analyse	Over regionaal maatschappelijk onbehagen
Van der Veer, C., Muthert, H., & Walton, M. (2021).	Wetenschappelijk artikel	Secundaire data analyse	Over de rol van erkenning bij geestelijke zorg in het aardbevingsgebied
Van Duin, M. (2021).	Hoofdstuk uit boek	Secundaire data analyse en feitenreconstructie	Lessen uit crises en mini-crisis, met Groningen als casus

Auteur(s) (jaar)	Type literatuur	Methode & Datacollectie	Toelichting
Van Vulpen, B. (2022).	Wetenschappelijk artikel	Secundaire data analyse	Onderzoek naar ruimtelijke rechtvaardigheid binnen het Nederlandse beleid voor regionale ontwikkeling
Verdoes, A., & Boin, A. (2021).	Hoofdstuk uit boek	Secundaire data analyse	Over de georganiseerde onderdrukking van de sluimerende crisis in Groningen
Weterings, A., Van der Staak, M., Daalhuizen, F., Evenhuis, E., Thissen, M., & Vervoerd, L. (2022).	Rapport	Secundaire data analyse	Inzichten uit het Planbureau voor de Leefomgeving: onderzoeksprogramma 2019–2022
Wientjes, B. (2022).	Adviesrapport	Gesprekken met (dorps) vertegenwoordigers, onderzoekers en betrokken (kennis)instellingen	Advies aan Staatssecretaris Vijlbrief voor de dorpenaanpak
Willems-Kruize, T., Grabs, S., Garrelts, A., Van der Merwe, L., Akkerman, J., Van Campen, J., & Van Assen, S. (2022).	Rapport	Gesprekken met professionals en secundaire data analyse	Informatie en inspiratie omtrent omgevingskwaliteit voor gemeenten en waterschappen in de provincie Groningen
Zijlstra, E. A., Brummelaar, M. D. T., Cuijpers, M. S., Post, W. J., Balkom, I. D. V., & Seddighi, H. (2022).	Wetenschappelijk artikel	Focusgroepen met 24 deelnemers en 3 interviews (N=27 en M=15 jaar)	Onderzoek naar het welbevinden en de leefomgeving van kinderen en jongeren in het Gronings gaswinningsgebied

Impact in beeld

Paulien de Haas,
Willemijn Schreuder
en Nienke Busscher



Inleiding

Als je door de provincie Groningen rijdt, wordt de impact van de gaswinning steeds zichtbaarder. De versterkingsoperatie is in volle gang. Vele huizen staan in de steigers of stutten. Bouwvakkers werken dag in dag uit aan het herstel. Honderden huizen zijn inmiddels gesloopt en opnieuw gebouwd. Aan de flanken van de getroffen dorpen zijn honderden wisselwoningen gebouwd. Op sommige plekken zijn open vlakten ontstaan omdat er ooit een huis stond. Dit alles tast de leefbaarheid en het aanzicht van de vele dorpen en wijken aan. Wat doet dit met bewoners? In dit onderdeel van het kennisoverzicht vertellen verschillende bewoners (een deel van) hun verhaal en leggen we met foto's vast hoe de provincie erbij ligt.

Fotografe Marieke Kijk in de Vegte trok hiervoor wederom het gaswinningsgebied in. Ze licht in haar foto's de schoonheid van en bedrijvigheid in de provincie uit. De beelden tonen het belang van erfgoed in het aangezicht van de dorpen. Niet voor niets worden vanuit verschillende hoeken signalen afgegeven dat dit behouden moet worden. Marieke fotografeerde onder andere in Hoogezand, Loppersum, Overschild, Schildwolde, Thesinge en Stedum, waar ze meerdere bewoners portretteerde.

We spraken met een deel van de geportretteerde bewoners over hun leefomgeving en de impact van de gaswinning op hun leven. Jeroen en dochter Nikita vertelden onder andere over het hebben van een bedrijf aan huis en het opgroeien

in Schildwolde. Jelly en Rob spraken over het inmiddels afgeronde sloop-nieuwbouw traject van hun woning in Overschild. Appie en Heidi uit Thesinge zitten in een compleet ander stadium van het proces. Zij wachten nog steeds op het versterkingsadvies voor hun huis. Jeroen vertelde over zijn leven in Loppersum en over een tweede woning die hij en zijn partner momenteel verhuren aan dorpsgenoten die tijdelijk hun huis uit moeten. De foto's schetsen, samen met de persoonlijke verhalen van de bewoners, een beeld van de situatie in Groningen.

De interviews tonen ook de kracht en weerbaarheid die bewoners moeten hebben om deze situatie het hoofd te bieden. Ze worden gedwongen tijd en energie te steken in een proces

waar ze niet om hebben gevraagd.

We besteden ook aandacht aan de vele mensen die zich dagelijks inzetten voor het dossier. Ook zij ondervinden de zwaarte van het dossier en proberen hier een (positieve) draai aan te geven. Zo interviewden we Gert Jan van Paas BV. Dit bedrijf was verantwoordelijk voor de versterking van de school in Thesinge. Verder besteden we aandacht aan de kansen van de versterkingsoperatie. We lichten het Scholenprogramma toe dat ervoor zorgt dat tientallen schoolgebouwen in de regio toekomstbestendig zijn en aangepast aan de wensen van nu.



Hoogezand

Hoogezand ligt in de gemeente Midden-Groningen en telt 21.965 inwoners (meting 2022). Samen met Sappemeer zijn er 220 adressen opgenomen in de versterkingsoperatie. Begin 2023 waren hiervan 60 adressen afgerond. In 2021 opende Koningin Máxima een nieuw cultuur- en bestuurscentrum in Hoogezand. De bouwplannen werden halverwege het proces aangepast zodat ook dit gebouw aardbevingsbestendig zou worden. In het Huis van Cultuur en Bestuur vind je de bibliotheek, de muziek-school, het theater en het gemeentehuis.

Scholenprogramma

In Hoogezand speelt het Scholenprogramma een grote en belangrijke rol. Dit programma van de NCG is ontwikkeld om alle scholen in de provincie aardbevingsbestendig en toekomstgericht te maken. Naast versterking en schadeherstel richt het programma zich ook op de gevolgen van krimp, leerlingendaling, onderwijsaanbod in de regio en huidige (duurzaamheids-) eisen voor schoolgebouwen. Het programma bevat 101 schoolgebouwen, waarvan er 21 versterkt en verduurzaamd worden. Voor de overige scholen worden 42 nieuwe panden gebouwd. Sommige scholen zijn gesloopt. In de gemeente Midden-Groningen zijn 26 scholen onderdeel van dit programma, waarvan 11 scholen zijn versterkt en 15 in aanmerking kwamen voor nieuwbouw. In Hoogezand zijn nieuwe kindcentra gecreëerd bestaande uit een combinatie van basisscholen en kinderopvang. Op de plekken waar vroeger basisscholen stonden, worden nu duurzame en aardbevingsbestendige huizen gebouwd. Het gaat hierbij vooral om senioren- en starterswoningen.





Loppersum

Loppersum telt 2.283 inwoners (meting 2022) en was tot 2020 een zelfstandige gemeente. In 2021 fuseerde de gemeente met de gemeenten Delfzijl en Appingedam tot de gemeente Eemsdelta. Veel woningen dateren uit de 19e eeuw. Dit maakt het een karakteristiek dorp met veel cultuurgeschiedenis. Hotel Spoorzicht is een bekende locatie in Loppersum, waar veel gesprekken en bijeenkomsten over de gaswinningsproblematiek hebben plaatsgevonden.

In het dorp zijn in totaal 1.288 adressen die binnen de versterkingsoperatie vallen. Voor het overgrote deel is de opname van de woningen uitgevoerd en zijn er beoordelingen vastgesteld. Na de (her)beoordeling bleken 56 adressen op norm te zijn. Voor de overige adressen die niet op norm zijn, is slechts 57 procent gestart met het uitvoeringsproces. Circa 524 adressen wachten nog op de start hiervan. In het dorp is op drie locaties tijdelijke huisvesting gerealiseerd. In de loop van 2023 komt hier nog één locatie bij, waardoor er in het dorp in totaal zo'n 126 tijdelijke woningen komen te staan.













“Dat was een harde klap” en dan overgaan tot de orde van de dag.

Jeroen houdt van Loppersum. ‘Het is een mooi, makkelijk bereikbaar dorp met veel voorzieningen.’ Wel merkt hij dat de gaswinningsproblematiek veel met het dorp doet. Door de individuele benadering van schade en versterking ontstaan er veel ongelijke situaties. Dit zorgt voor spanning en wrijving: want “waarom zij wel en ik niet?”. Jeroen beseft goed dat het veel met een persoon doet als je onvrijwillig je huis uit moet. Toch is zijn verbinding met de omgeving niet veranderd na al het ‘gedoe’. Hij zag dit wel veel bij andere mensen. Vooral rond 2012, toen er zo’n 20 woningen te koop stonden in het dorp. De verkoop verliep destijds moeizaam. Inmiddels is Loppersum weer in trek.

Jeroen is actief bij de stichting Dorpsbelangen in Loppersum. Hier ontmoette hij een gezin dat door de versterking hun woning moest verlaten. Hij bood het gezin aan om tijdelijk in hun nabijgelegen tweede huis te wonen. Ze kochten dit huis in 2007/2008 met het oorspronkelijke idee om het te renoveren en te verhuren. Gezien de ligging en de verbinding met hun eigen

terrein was dit een logische stap. De aardbevingen gooiden helaas roet in het eten. Er ontstond schade in beide huizen en vele scheuren moesten eerst hersteld worden voordat ze verder konden met de renovatie van het tweede huis.

In eerste instantie werd lang niet alle schade als aardbevingsschade erkend. Jeroen en zijn partner moesten veel eigen bewijs en input leveren gedurende het proces. Zo werd een scheur in een stenen zuil door de NAM weggezet als vorstschade, maar na contact met een fabrikant konden ze bewijs leveren dat het wel degelijk om bevingsschade ging.

De tweede woning werd helemaal opgemeten en beoordeeld. De schoorstenen bleken een gevaar te kunnen vormen. Ze zijn een integraal onderdeel van zowel de voor- als achtergevel en dat maakte het herstel complex. Na tweeënhalve jaar en acht steeds dikker wordende rapporten werd de overeenkomst over het herstel ondertekend. Vervolgens duurde het nog anderhalf jaar om de versterking daadwerkelijk uit te voeren. De kosten van de voorbereiding waren naar schatting tweemaal zo hoog als de kosten van de uitvoering. Het lange wachten, de constante veranderingen en de onkunde van bepaalde ‘deskundigen’ maakte het een vermoeiend proces. ‘Je wordt er wanhopig van.’

Het huis waar Jeroen en zijn partner zelf wonen wordt vooralsnog niet versterkt. Ze hebben de woning veertig jaar lang gerestaureerd en ze

moeten er niet aan denken dat er weer een verbouwing moet plaatsvinden. Uit ervaringen in hun omgeving blijkt dat de kans klein is dat je het huis in de oorspronkelijke staat terugkrijgt. Bijzondere ornamenten van een huis, zoals een uniek behang, komen zeker niet terug. ‘De sfeer verdwijnt uit huizen die versterkt worden.’

Ondanks dat hun woning niet versterkt is, voelt Jeroen zich wel prima in het huis. “Het zal wel niet instorten.” Maar na een zware beving in de nacht liggen ze daarna wel wakker. Toch leer je leven met het gevoel van onveiligheid. Dit is volgens hem ook wel noodzakelijk omdat de aardbevingen blijven komen. Relativeren helpt hen erdoorheen. Ze praten er weinig over. “Het zij zo” of “Dat was een harde klap” en dan overgaan tot de orde van de dag.

Er valt volgens Jeroen veel te verbeteren in de aanpak. Bewoners zouden volgens hem meer vrijheid en inspraak moeten krijgen bij het schadeherstel/de versterking van hun woning. Daarnaast duren processen enorm lang en voelt de communicatie onpersoonlijk. Professionals wisselen vaak en hebben niet altijd genoeg bevoegdheden. Jeroen ziet per project graag een vast contactpersoon die ook daadwerkelijk iets kan betekenen. Veel mensen zijn weerbaar en zelfredzaam, maar er zijn ook bewoners die minder goed kunnen dealen met de constante verandering van plannen en afspraken binnen hun traject. De instanties moeten niet tegenover, maar naast de bewoners staan.

Jeroen

Jeroen Franzen komt oorspronkelijk uit Zuid-Holland en verhuisde naar de stad Groningen om Engels te studeren. Inmiddels wonen hij en zijn partner al 40 jaar in Loppersum, in een karakteristieke woning uit 1860.

Stedum

Stedum is een dorp in de gemeente Eemsdelta met 929 inwoners (meting 2022). De versterkingsoperatie is hier in volle gang. Dit betreft zowel particuliere woningen als woningen in bezit van woningcorporaties. Ten behoeve van de versterkingsoperatie zijn 31 tijdelijke woningen geplaatst aan de Hilmaarweg. Er staan in Stedum verschillende woningen leeg die wachten op sloop-nieuwbouw. In 2022 vond op initiatief van dorpsbewoners een actie plaats om een verlaten woning op te vrolijken met muurschilderingen. In april 2023 is in Stedum het complex Nij Nittersum gesloopt. Dit pand was in bezit van Woningstichting Wierden en Borgen. De sloop was controversieel aangezien veel bewoners het complex wilden behouden.









Impact in beeld







Schildwolde

Het dorp Schildwolde ligt in de gemeente Midden-Groningen en telt 1.675 inwoners (meting 2022). Niet alle adressen van het dorp zitten in de versterkingsoperatie. Voor enkele losse adressen in de buitengebieden van het dorp of voor clusteradressen (ingedeeld door de gemeente) is dit wel het geval. In totaal gaat het om 331 adressen. Het overgrote deel van de adressen zit in de fases 'beoordeling' of 'planvorming'. Veel eigenaren hebben in de fase 'planvorming' gekozen voor het herbeoordelen van de woning op basis van de nieuwste inzichten.

Schildwolde heeft een gezamenlijk steunpunt van de NCG en het IMG. Hier kunnen bewoners van het aardbevingsgebied terecht voor vragen over zowel de schadeafhandeling als de versterking van hun woning. Ook als bewoners hun verhaal kwijt willen, kunnen zij bij het steunpunt terecht voor een luisterend oor.





“Het komt zoals het komt en het gaat zoals het gaat.”

Familie Haan

Jeroen Haan is geboren en getogen in Schildwolde en woont nu zo'n 29 jaar aan de rand van het dorp, samen met zijn vrouw Eugenie en dochter Nikita. Hun zoon woont inmiddels in Overschild, waar zijn huurhuis gesloopt gaat worden.

In 2004 startten ze het bedrijf Jereus, waar Jeroen in een verkoopwagen onder andere klompen, werkschoenen en laarzen verkoopt. De wagen staat vaak op het erf, maar ook op markten. Het bedrijf heeft een brede naamsbekendheid in de regio en een groot klantenbestand met zelfs trouwe klanten uit Duitsland en Frankrijk. Jeroen verkoopt liever één paar schoenen dat tevreden gedragen wordt dan drie paar die in de kast belanden; 'versleten schoenen moeten immers vervangen worden.'

Klanten luchten soms hun hart bij hem. Ze vertellen over de schade aan hun huis, de onduidelijke communicatie en de onzekerheid die daarbij komt kijken. Vooral direct

na een beving, wanneer mensen weer rondjes rondom hun huis doen, nemen de verhalen toe. Jeroen heeft zelf een nuchtere en positieve houding en probeert dit over te brengen aan zijn klanten. “Het komt wel goed, het duurt alleen lang” is vaak zijn boodschap.

De woning van het gezin heeft ook schade door de aardbevingen. Schade die ze in 2017 meldden werd niet als bevingschade erkend. Later, in 2021, werden er versterkingsplannen gemaakt voor de voor- en achtergevel van het huis.

Jeroen en Nikita zien veel verbeterpunten voor het dossier. De huidige communicatie richting bewoners beschrijven ze als onpersoonlijk en een rommeltje. Ze willen graag persoonlijk behandeld worden en niet als een nummer. Één vast contactpersoon per dorp, die de specifieke situaties kent, zou een verbetering zijn. Er is volgens hen veel sprake van miscommunicatie tussen instanties en tussen professionals onderling.

Tijdens hun eigen versterkingstraject werden afspraken niet nagekomen, bouwtekeningen die

Jeroen toestuurde werden niet meegenomen in het versterkingsplan en het gezin zag meerdere bewonersbegeleiders komen en gaan. Professionals leken afzonderlijk te werken, zonder afstemming of overleg met elkaar. Dit had als gevolg dat er geen rekening werd gehouden met de specifieke situatie van het gezin. Ze zijn met het bedrijf afhankelijk van de verkooplocatie aan huis. Daarnaast lopen hun paarden en kippen op het erf rond. Er ontstond dan ook lichte paniek toen er kort voor de bouwwerkzaamheden ineens verteld werd dat het gezin de woning moest gaan verlaten. Dit was vooral vervelend omdat deze informatie niet juist was. De gevels konden namelijk eenvoudig via de dakpannen versterkt worden.

Jeroen vindt de schade aan hun huis, zoals scheuren en scheve tegeltjes, erg zonde. Toch maakt hij er geen melding van omdat hij geen discussie meer wil voeren over of het wel of geen bevingschade is. Bovendien kan hij het vaak makkelijker zelf oplossen. Als er mensen moeten langskomen, moet Jeroen vrij nemen en loopt hij een

dagomzet mis. Hij heeft helaas weinig vertrouwen in de instanties en wil liever geen verwachtingen hebben. 'Je druk maken heeft ook weinig zin. Het leven gaat gewoon door.'

Jeroen voelt zich, ondanks de aardbevingsproblematiek, nog steeds verbonden met Schildwolde. De buurt omschrijft hij als mooi, gemoedelijk en de mensen zijn er erg behulpzaam. Het gezin krijgt vaak hulp van burens, bijvoorbeeld wanneer er containers vol goederen binnenkomen. Nikita beaamt dit. Toen haar paard in de sloot belandde, schoot de buurman gelijk te hulp. Ze vindt het een ideale plek om op te groeien. Er is veel ruimte, rust en ze kent de mensen in de omgeving. De problematiek verbindt mensen. Het frustrereert Nikita soms dat velen buiten het gebied niet weten wat er speelt en wat het met mensen doet. Ze praat er met medestudenten uit de stad dan ook niet echt over. De toekomst ziet het gezin positief tegemoet. Ze zijn niet bang voor toekomstige bevingen of voor een onveilig thuis. “Het komt zoals het komt en het gaat zoals het gaat” zegt Jeroen lachend.



Overschild

Overschild is een dorp in de gemeente Midden-Groningen met 510 inwoners (meting 2022). Het dorp wordt vaak aangehaald als het gaat om de versterkingsoperatie. Het overgrote deel van de huizen is gesloopt en opnieuw opgebouwd. Hierdoor is het aanzicht van het dorp flink veranderd. Ook de dorpskerk van Overschild moet versterkt worden. Dit Rijksmonument uit 1880 is van groot belang voor het aanzicht van het dorp. Een grootschalige restauratie staat gepland in 2023. De versterking en restauratie worden dan samen aangepakt. Hierbij wordt ook aandacht besteed aan nieuwe wensen. Zo zijn er plannen om een theeschenkerij te openen in de nieuwe entree en wordt het gebouw verduurzaamd door het plaatsen van een warmtepomp en zonnepanelen.











Impact in beeld







“Je wordt cynisch van de situatie.”

Jelly en Rob

Jelly Dijkstra komt oorspronkelijk uit het noorden van het land en Rob Gramberg uit Amsterdam. Verhuizen deden ze in hun leven beiden zo'n 20 keer. Ze ontmoetten elkaar op de Sociale Academie in Driebergen, maar genieten inmiddels van hun pensioen in een gloednieuw huis in Overschild.

In 2008 verlieten Jelly en Rob Brabant, om vervolgens neer te strijken in Groningen. Vanwege astma kreeg Rob het advies om in een gebied met schone lucht te gaan wonen. Ze spendeerden twee zomers in Groningen om te kijken waar in de provincie ze wilden wonen. Na hele dagen speuren op Funda, viel hun oog op een vrijstaand huis in Overschild. Ze vielen voor de paardenstal, het type huis en de ruimte eromheen.

Na de beving bij Huizinge in 2012 ontstond er schade aan de woning. De afhandeling door de NAM verliep soepel. De bevingen die volgden zorgden echter voor steeds meer scheuren en gedoe. Jelly en Rob beschrijven het als een “soort spel” waarbij je schade meldt, een deskundige zegt dat het geen bevingschade is, zij vervolgens contra-expertise aanvraagt en toch geld ontvangt. In 2017 begon in Overschild een pilot en werden in het hele dorp inspecties uitgevoerd. Het huis van Jelly en Rob werd door 10 personen beoordeeld en er werd een rapport opgesteld. Dit, voor hen, nogal onduidelijke rapport was slechts een samenvatting. Ze wilden het gehele rapport inzien en kregen dit met behulp van een Wvob-procedure voor elkaar. In het rapport stond een bijlage over de fundering van het huis. Deze fundering bleek onveilig en moest worden vervangen. Tot hun grote verbazing werd dit in de samenvatting van het rapport niet eens vermeld. Verder waren de zwart afgedekte bedragen in het rapport opvallend. Deze bevatte gevoelige informatie en past volgens hen perfect bij de “mentaliteit van wantrouwen” naar bewoners toe.

Het huis van Jelly en Rob bleek niet aardbevingsbestendig. Sloop-nieuwbouw was

veel goedkoper dan het versterken van de woning. Hier koos de NCG dan ook voor. Ze hadden gelukkig niet heel veel moeite met de sloop van hun huis. Ze wisten ook goed wat ze wilden; een houten huis. Rob begon met tekenen en ze gingen op zoek naar aannemers. Het nieuwe huis werd op een andere plek, links van de oude woning, geplaatst. Dit zorgde ervoor dat ze niet in een wisselwoning hoefden te wonen. Hierover hoorden ze namelijk veel slechte verhalen die vocht- en lekkageproblemen betroffen. Het nieuwe huis werd vanaf april 2021, in zijn geheel, gebouwd in Zweden. Vervolgens werd het huis op 31 augustus 2021 met opleggers en een grote kraan in Overschild geplaatst. Pas hierna is de sloop van de oude woning begonnen.

Het contact met professionals en instanties verliep helaas niet soepel voor Jelly en Rob. De bewonersbegeleider had weinig bevoegdheden en stopte er op den duur mee. Gesprekken met de gemeente over onder andere de gemeentelijke subsidies ervoeren ze als vermoeiend. Ze moesten voor veel zaken een gevecht leveren. ‘Alles is proces en procedure gericht.’ Jelly en Rob nemen naar eigen zeggen geen blad voor de mond, iets dat vaak in hun voordeel werkte. Toch was het zelfs voor hen

een vermoeiend proces. Ze hebben, behalve de juridische hulp die ze zelf geregeld hadden, niet echt steun ervaren.

Jelly en Rob hebben moeite met de onrechtvaardigheid die het dossier kent. De kern van Overschild is bijvoorbeeld aangepakt, maar aan het buitengebied van het dorp is nog niks gedaan. ‘Het gaat om de centen, niet om de veiligheid’ stelt Rob teleurgesteld. ‘Een groot deel van het geld gaat naar inspecties en rapporten. Je wordt cynisch van de situatie.’ Beiden zouden graag zien dat de overheid stopt met het wantrouwen van bewoners. Er moet volgens hen vanuit de mens gedacht worden en niet vanuit regels en procedures.

Met het laten bouwen van een huis waren Jelly en Rob, vanwege een eerdere ervaring, al bekend. Toch zouden ze het niet aanraden. ‘Het is veel gedoe en geregeld.’ Ondanks het slopende proces dat ze moesten doorlopen, hebben ze nooit overwogen om te verhuizen. Ze zijn gek op de locatie, de frisse lucht, het uitzicht en de ruime omgeving waar ze lekker kunnen lopen met de hond. Het heeft een half jaar geduurd voordat ze zich in de nieuwe woning thuis voelden. Er moest een klik ontstaan en dat is helemaal goed gekomen.

Thesinge

Thesinge is een dorp in de gemeente Groningen en telt 560 inwoners (meting 2022). In 1956 werd hier de eerste boortoren (Ten Boer-1) geplaatst om destijds naar olie te zoeken. De locatie wordt nog steeds gebruikt door de NAM om de druk in het Groningenveld te monitoren. In 2017 werd in Thesinge al een huis gesloopt. In de rest van het dorp komt de versterkingsoperatie nu ook op gang. Voor 2023 staan er 21 opnames gepland om te onderzoeken of de huizen versterkt moeten worden. De gereformeerde kerk aan de Kerkstraat valt ook binnen de versterkingsoperatie en staat gepland voor 2023. De basisschool in Thesinge is inmiddels versterkt. Verder kent het dorp enkele complexe, langlopende dossiers. In 2022 is de gemeente Groningen een gebiedsverkenning gestart om bij dorpsbewoners ideeën en wensen op te halen ten behoeve van dorpsvernieuwing.



Impact in beeld





“Er kan wel geld zijn, maar de handjes moeten het doen.”

Gert Jan

Gert Jan Rozema is programmamanager verduurzaming en zit al meer dan 35 jaar in het bouwvak. Hij houdt zich bezig met verduurzaming van panden, planmatig onderhoud, koppelkansen tijdens het doorvoeren van versterkingsmaatregelen en een enkele keer met nieuwbouw.

Paas BV

Bouw- en aannemersbedrijf Paas BV is een familiebedrijf en bestaat al ruim 75 jaar.

Onder leiding van Gert Jan was het bedrijf verantwoordelijk voor de versterking van basisschool De Til in Thesinge. Nadat een ander bouwbedrijf zich had teruggetrokken uit het versterkingsproces van de school, zette de NCG opnieuw een aanbesteding uit. Omdat de versterking al veel vertraging had opgelopen, waren het zo snel mogelijk starten en opleveren voor de bouwvak van 2022 de belangrijkste voorwaarden. Bovendien werd het onwenselijk gevonden dat de leerlingen van de basisschool al lange tijd dagelijks met een bus naar een andere school in Ten Boer werden gebracht. Na enkele tegenslagen, zoals de aanwezigheid van asbesthoudende materialen in het gebouw, personeelstekort en leveringsproblemen van bouw materiaal, slaagde Paas BV er toch in om de planning te halen. De school werd feestelijk heropend op 28 september 2022.

Paas BV en de NCG wilden de leerlingen van De Til graag betrekken bij het versterkingsproces. De bouw werd een middag stilgelegd en het hele dorp werd uitgenodigd. Met veiligheidshelmen op, kregen de kinderen een rondleiding door de school. Hetzelfde hebben ze gedaan bij de versterking van een seniorencomplex. Het organiseren van dit soort momenten is volgens Gert Jan belangrijk om bewoners en gebruikers mee te nemen in de processen van de versterkingsoperatie.

Soms treft hij bewoners die het moeilijk hebben. Hij hoort hun verhalen aan en geeft ze tips. Bouwbedrijven worden bij het ontstaan van vertragingen regelmatig als boeman beschouwd. “Welkom bij de bouw” zegt Gert Jan ironisch. Het is volgens hem mensenwerk, dus worden er fouten gemaakt. Wel kan hij met contacten bij andere bouwbedrijven ervaringen uitwisselen over vertragingen vanuit de NCG en de omgang met gemeenten.

Gert Jan ziet dat de gaswinning een grote maatschappelijke impact heeft op mensen. Toch bekijkt hij de situatie graag positief. ‘Er is in het dossier een hoop niet goed gegaan, maar op veel plekken ontstaan nu ook mooie wijken met vernieuwde woningen.’ Over de doelstelling om in 2028 de versterkingsoperatie af te ronden, is hij iets minder optimistisch. Hij maakt zich zorgen over het capaciteitsprobleem in de bouw. Er is vanuit de jeugd tegenwoordig weinig animo voor het vak. De opleiding en het vak moeten aantrekkelijk gemaakt worden om aan de capaciteitsvraag van nu en de toekomst te voldoen. “Er kan wel geld zijn, maar de handjes moeten het doen.” Voor de toekomst zal er volgens Gert Jan, door de volledige branche, een realistischer plan moeten worden opgesteld voor de versterking of bouw van alle huizen.



“Je moet al strijden om een doos schroeven.”

Familie Ridder

Appie Ridder is geboren en getogen in Thesinge. Zijn vrouw Heidi Ridder komt uit Garmerwolde en in 1996 vestigden ze zich samen in Thesinge. Ze wonen nog steeds met veel plezier in dit prachtige dorp waar hun zoon en dochter ook opgroeien.

Ze vinden het fijn wonen in Thesinge, een rustige omgeving waar ze af en toe een praatje maken met de buren en samen een biertje drinken. Er wordt in het dorp wel gepraat over de gaswinningsproblematiek, maar het onderwerp wordt liever vermeden.

In 2012 startten ze samen het Timmerbedrijf Ridder. Appie werkt aan kleine en grote klussen in de provincie, waaronder ook veel gerelateerd aan de aardbevingen. Veel van zijn huidige klanten delen hun zorgen over hun woning en schade met hem. Zo bellen ze hem na een zware beving soms op met de vraag of hij snel de schade wil komen bekijken. Ook tijdens zijn normale werkzaamheden komt de aardbevingsellende ter sprake.

De opdrachten voor herstel- of versterkingswerkzaamheden gaan vaak naar grote bedrijven. Appie merkt dat er sprake is van ‘vriendjespolitiek’ tussen bepaalde instanties en de grote aannemersbedrijven. Bewoners hebben de mogelijkheid om hun eigen aannemer te kiezen. De communicatie hierover is echter niet duidelijk. Het wordt vermeld in de kleine lettertjes, maar vijf grote bedrijven worden aanbevolen. Veel potentiële of bestaande klanten van Appie weten hierdoor niet dat ze een vrije keuze hebben. “De grote jongens gaan er met het geld vandoor.”

De regels en procedures blijken vaker nadelig voor het bedrijf. Zo wordt er regelmatig veel tijd gestoken in het opstellen van offertes voor versterkingsprojecten, die vervolgens uiteenvallen vanwege vertragingen. De uren die ze in het project hebben gestopt krijgen ze niet meer vergoed. Ditzelfde geldt voor cursussen die Appie verplicht moet volgen voor het werken met schadeherstel en versterking. Ze vinden het een goed initiatief, maar ‘tijd kost helaas geld en deze tijd wordt eveneens niet vergoed.’

Appie en Heidi hebben zelf ook schade aan hun huis en hebben dit twee keer gemeld. Eenmaal hebben ze de vergoeding besteed aan het herstellen van de schade. De tweede vergoeding is nog niet uitgegeven omdat ze wachten op het versterkingsadvies. Het huis is in juli 2021 beoordeeld op basis van de nieuwste inzichten. Het onderhoud aan het huis en het herstellen van de schade liggen nu stil. Het achterstallig onderhoud vinden ze heel vervelend, maar “zelf de boel bekostigen is weggegooid geld.” Ze willen toch eerst weten wat er in het advies staat.









Het gezin ondervindt veel onduidelijkheid met de aanvraag van de immateriële schadevergoeding en de subsidie van 17.000 euro voor woningverbetering en verduurzaming. Met de vragenlijst van het IMG ervaren ze onduidelijkheid over de rol van de versterking in het vaststellen van het compensatiebedrag. Met betrekking tot de subsidie stellen ze werkzaamheden uit. Ze willen deze investering graag maken, maar het is wederom wachten

op het versterkingsadvies zodat ze het kunnen combineren met de versterkingsmaatregelen. De subsidie moet namelijk binnen 3 tot 4 jaar na toekenning gebruikt worden.

Appie en Heidi ervaren ook veel onzekerheid tijdens het proces. Ze weten niet wanneer ze geïnformeerd worden en wat ze kunnen verwachten. Er zelf bovenop zitten neemt veel tijd in beslag. Heidi zit soms uren in de wachtrij voor een telefoontje. Er

is weinig vertrouwen in de instanties. Ook vinden ze het vervelend dat mensen uit andere delen van Nederland niet begrijpen hoe schrijnend de situatie in Groningen is. Een uitspraak als "maar jullie krijgen toch heel veel geld?" steekt. Toch geven ze de moed niet op en blijven ze strijden voor rechtvaardigheid in het proces van schadeherstel en versterking.

Voorlopig blijven Appie en Heidi in Thesinge wonen. Hun zoon wil het huis later

graag van hen overnemen. Wel hopen ze zeer dat het karakteristieke uiterlijk van het dorp behouden blijft in de versterkingsoperatie. Daarnaast hopen ze dat procedures in de toekomst sneller en makkelijker worden en kortere lijntjes krijgen. Ze vinden dat het de bewoners momenteel te moeilijk wordt gemaakt en dat er te veel uitzonderingen gelden. "Je moet al strijden om een doos schroeven."





Essays

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

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

De 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 1.0.¹ 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,² 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).³ 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).⁴ 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 [...]'.⁵ Een inhoudelijk privaatrechtelijke aanpak dus, maar nu langs bestuursrechtelijke weg. Dit noem ik de schadeafhandeling 2.0.

¹ 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.

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

³ 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.

⁴ 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.

⁵ 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.⁶ 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).⁷ 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).

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

⁷ 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 omstreken 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.⁸ 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.⁹

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,¹⁰ en het evenredigheidsbeginsel.¹¹ 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

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

⁹ 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.

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

¹¹ 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.¹² 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.¹³ 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).¹⁴

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

¹² 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.

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

¹⁴ 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.¹⁵ Hierover wil ik graag opmerken dat de bestuursrechtelijke procedure veel voordelen heeft boven de civielrechtelijke.¹⁶ Bovendien: een civielrechtelijke procedure tegen de NAM is nog altijd mogelijk.¹⁷ 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 gaswinningschade 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

Het 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 5.1.¹⁸ 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.

¹⁵ 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 concept-wetsvoorstel 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.

¹⁶ 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').

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

¹⁸ <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.¹⁹ 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.²⁰ 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.²¹ 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.²² Dit sluit aan bij een ontwikkeling in het bestuursrecht waarbij meer aandacht is voor het 'burgerperspectief' en 'bestuurlijke responsiviteit'.²³ 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.²⁴ 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,²⁵ *Evaluatie Tijdelijke wet Groningen*, worden opgemaakt dat het IMG behoorlijk werk aflevert.²⁶ 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.²⁷ 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.²⁸ Het gebruik van deze vergoedingen gaat vergezeld met het sluiten van bevoegdheids- en/of vaststellingsovereenkomsten,²⁹ en in zoverre met de inzet van een privaatrechtelijke figuur. In het evaluatierapport

¹⁹ 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.

²⁰ JBPL 2022/8, p. 122-125.

²¹ 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.

²² Zie onder meer CRvB 9 juli 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:1500.

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

²⁴ 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>.

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

²⁶ 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.

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

²⁸ Evaluatie Tijdelijke wet Groningen, o.a. p. 48-56.

²⁹ 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.³⁰

Belangwekkend is ook een andere evaluatie, *Bodem in zicht. Rapportage onderzoek naar afhandeling van schade door mijnbouw*, dat begin 2023 verscheen.³¹ 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.’³²

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.’³³ 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.’³⁴

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.³⁵ Dit onderzoek bevestigt ‘dat het meeste leed en de meest schrijnende situaties zich voordoen in complexe en slepende juridische trajecten.’³⁶ In de meeste gevallen gaat het daarentegen wél goed. ‘Dat blijkt ook uit de tevredenheidscijfers, met name bij de toepassing van de vaste vergoeding.’³⁷

³⁰ 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.

³¹ 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/>.

³² *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.

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

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

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

³⁶ *Onderzoek schadeafhandeling Groningen*, p. 7.

³⁷ *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.³⁸ Meerdere van deze mogelijkheden sluiten aan bij de eerste aanbeveling van de parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen, 'Maak schadeafhandeling voor bewoners milder, makkelijker en menselijker.'³⁹ 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.⁴⁰ 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*.⁴¹

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.

³⁸ *Onderzoek schadeafhandeling Groningen*, p. 30-45.

³⁹ *Groningers boven gas, deel 1*, Conclusies en aanbevelingen, p. 90.

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

⁴¹ 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

De 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 2019,⁴² aangepast per 17 mei 2021, met een belangrijke rol voor de zogenoemde trillingstool.⁴³ 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.⁴⁴ 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.'⁴⁵ 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.'⁴⁶ Verder heeft het nieuwe

⁴² Paneladvies Beantwoording vragen Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen, Groningen, 22 januari 2019.

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

⁴⁴ ABRvS 8 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1631.

⁴⁵ 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).

⁴⁶ 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'.⁴⁷

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.⁴⁸ 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.⁴⁹ 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.⁵⁰ 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.

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

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

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

⁵⁰ 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).

⁵¹ 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.

⁵² 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

Een 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.⁵¹ 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.⁵² 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).⁵³

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?

⁵³ Zie O&A 2023/2, p. 9 en 13.

VI

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

Het 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.⁵⁴ 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.⁵⁵

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.⁵⁶ 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.'⁵⁷

⁵⁴ Zie het huidige art. 9 lid 1 TwG.

⁵⁵ 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.

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

⁵⁷ *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.⁵⁸ 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).⁵⁹ Wanneer de overheid de eigen aansprakelijkheid erkent, is op die basis een verruimde schadeafhandeling voorstelbaar.⁶⁰

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.⁶¹ 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.⁶² 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.

⁵⁸ 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.

⁵⁹ EBN is volledig in handen van de overheid en eveneens mijnbouwexploitant.

⁶⁰ 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.

⁶¹ 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.

⁶² 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.’

Deze 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.’⁶³ 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.⁶⁴

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.’⁶⁵ 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*).⁶⁶ 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.⁶⁷ Maatregel 7 stelt bij meervoudige schademeldingen een extra overlastvergoeding in het vooruitzicht,⁶⁸ Maatregel 8 betreft vergoedingen bij overschrijdingen van beslistermijnen.⁶⁹ Ook moeten Maatregel 19, die een vergoeding belooft van kosten voor juridische, technische en bouwkundige bijstand,⁷⁰ en Maatregel 20, die bemiddeling en afzien van hoger beroep door het IMG belooft, worden genoemd.⁷¹

⁶³ Kabinetsreactie, p. 9.

⁶⁴ Kabinetsreactie, p. 9 en 10.

⁶⁵ Kabinetsreactie, p. 10.

⁶⁶ Kabinetsreactie, p. 8 en 9.

⁶⁷ Kabinetsreactie, p. 11.

⁶⁸ Kabinetsreactie, p. 13.

⁶⁹ Kabinetsreactie, p. 13.

⁷⁰ Kabinetsreactie, p. 16.

⁷¹ 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.⁷² 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;⁷³ 'wél wordt het bestaande systeem fundamenteel verbeterd.'⁷⁴

De in *Nij begun. Op weg naar erkenning, herstel en perspectief* opgenomen maatregelen sluiten goed aan bij de aanbevelingen van de parlementaire enquêtecommissie.⁷⁵ 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).⁷⁶ 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.⁷⁷

⁷² Kabinetsreactie, p. 2 en 3.

⁷³ 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.

⁷⁴ Kabinetsreactie, p. 14.

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

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

⁷⁷ 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.⁷⁸

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.⁷⁹ 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.⁸⁰ 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.⁸¹

⁷⁸ 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).

⁷⁹ 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.

⁸⁰ 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>

⁸¹ 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, bouw materiaal 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 kosten calculatie 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),⁸² 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.⁸³

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 feiten vaststelling (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...

⁸² Kabinetsreactie, p. 20, 21 en 22.

⁸³ 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

Ruim 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,¹ 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.²

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'³, de minister-president sprak in 2018 van vertrouwen in de overheid dat 'min honderd'⁴ had bereikt en de minister van Economische Zaken en Klimaat (EZK) betitelde dat jaar als 'Nederlands overheidsfalen van on-Nederlandse proporties'⁵. Ook de parlementaire enquêtecommissie concludeert in 2023 dat er veel zal moeten gebeuren om vertrouwen te herstellen.⁶ De vraag die in dit essay centraal staat, is: wat is er nodig voor vertrouwenwekkend schadebeleid voor de afhandeling van materiële schade in Groningen?

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

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

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

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

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

⁶ *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.⁷ 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.⁸ 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.⁹

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.¹⁰ 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’¹¹. 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.¹² Gedupeerde Groningers verwachten ook nog maar weinig van die enquête.¹³ Hoe heeft het schadebeleid bijgedragen aan het vertrouwens-verlies in Groningen?

⁷ 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.

⁸ 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.

⁹ 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.

¹⁰ 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.

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

¹² 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.

¹³ 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’¹⁴ 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.¹⁵ 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.¹⁶ 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!’.¹⁷ 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’.¹⁸ Volgens betrokken politici betrof dit geen besluit, maar vormde het onderdeel van lopend beleid op basis van een eerder ingediend winningsplan.¹⁹ 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 State²⁰ en de rechtbank Noord-Nederland.²¹

¹⁴ 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.

¹⁵ 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.

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

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

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

¹⁹ *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.

²⁰ ABRvS 18 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3578.

²¹ 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.²² In 2018 besloot het kabinet de Groningse gaskraan nog sneller dicht te draaien dan in het regeerakkoord was vastgelegd.²³ Beoogd werd om de gaswinning per 2022 te stoppen.²⁴ 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.²⁵ In enquêteonderzoek werd na de aankondiging dat de gaswinning vervroegd zou worden afgebouwd een (tijdelijke) stijging in het vertrouwen in de (overheids-) instanties geobserveerd,²⁶ 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.²⁷

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.²⁸

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.

²² 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.

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

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

²⁵ ‘Gaskraan Groningen op waakvlam’, *Rijksoverheid* 26 september 2022.

²⁶ 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.

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

²⁸ 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 promotieonderzoek²⁹ 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?

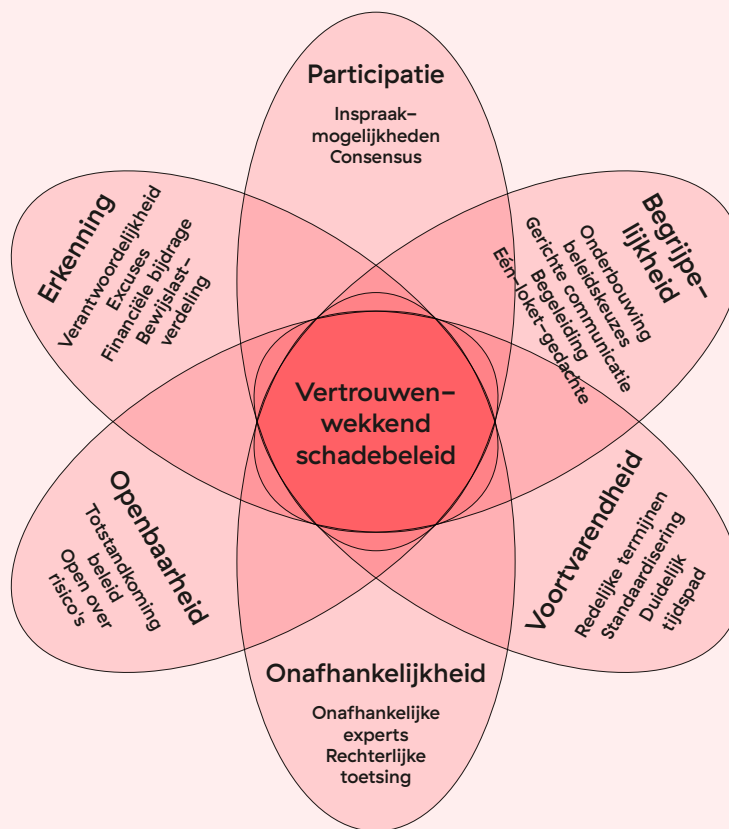
Het schadebeleid door de bril van zes principes

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.

²⁹ 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.³⁰ 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

³⁰ 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.³¹ 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.³²

Ook kinderen ervaren veel last van de bevingen en de schadeafhandeling.³³

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.³⁴ 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.³⁵ 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.³⁶ Toen de OvV in 2017 bekeek hoe zijn aanbevelingen waren opgevolgd, noteerde hij desondanks een procedurele, bureaucratische en gefragmenteerde schadeafhandeling.³⁷ De betrokkenheid van de Rijksoverheid bij de schadeafhandeling bleef grotendeels achterwege. Hoewel een bestuurlijk akkoord werd gesloten en de minister allerlei onderzoeken uitzette,³⁸ bleef de verantwoordelijkheid voor de afhandeling van de fysieke

Naar aanleiding van de aardbeving bij Huizinge in 2012

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

³² 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.

³³ *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.

³⁴ 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.

³⁵ *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2015, p. 9.

³⁶ 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.

³⁷ *Aardbevingsrisico's in Groningen* 2017, p. 20.

³⁸ *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.³⁹ Hiernaast waren gedupeerden erg ontevreden over de 'ervaren willekeur'⁴⁰ 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.⁴¹ 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.⁴² 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.⁴³ 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.⁴⁴

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."⁴⁵ 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.⁴⁶

³⁹ 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.

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

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

⁴² 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.

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

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

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

⁴⁶ 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.⁴⁷ 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.⁴⁸

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.'⁴⁹ Na de aardbeving in Zeerijp begin 2018 betuigde premier Rutte: 'wij hebben diep spijt en maken excuses'⁵⁰, 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.⁵¹ 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'⁵² na de aardbeving bij Huizinge en er was 'de afgelopen jaren te veel de nadruk . . . gelegd op de precisie van de juridische zekerheid'⁵³ ten koste van de snelheid van procedures.

De diverse excuses werden echter 'nauwelijks gehoord.'⁵⁴ 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.'⁵⁵ Voor erkenning zijn blijikbaar geen woorden, maar daden nodig. Zowel het proces als de uitkomst van de schadeafhandeling lijken nog onvoldoende vertrouwenwekkend om excuses te laten landen.

⁴⁷ 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.

⁴⁸ 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.

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

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

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

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

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

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

⁵⁵ 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.⁵⁶ 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.⁵⁷ 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.⁵⁸ 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.⁵⁹ Ook biedt het IMG sinds medio 2021 de keuze voor een vaste vergoeding voor relatief eenvoudige schades van 5.000 euro.⁶⁰

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.⁶¹ Aangenomen mag worden dat ook discussie over de inmiddels vastgestelde aansprakelijkheid van staatsdeelneming EBN als mede-exploitant⁶² 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.⁶³ Als de juridische basis voor een verhaal ontbreekt, zoals de bijdrage van ruim 15 miljoen euro aan de Stuwmeerregeling van de TCMG,⁶⁴ 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.⁶⁵

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

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

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

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

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

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

⁶² HR 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1278.

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

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

⁶⁵ *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.⁶⁶ Bovendien ontvangt het Rijk door de jaren heen veel minder gasbaten door de verminderde gaswinning.⁶⁷ 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'⁶⁸ te laten prevaleren. Tegelijkertijd is inmiddels duidelijk dat de Staat 363 miljard euro aan de Groningse gaswinning heeft verdiend.⁶⁹

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.⁷⁰ 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.⁷¹ 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.⁷²

In 2015 werd, ondanks ontrading van de minister, een amendement aangenomen dat verzocht omgekeerde bewijslast voor mijnbouwactiviteiten in het Burgerlijk Wetboek op te nemen.⁷³ 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

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

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

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

⁶⁹ *Groningers boven gas* 2023, p. 33.

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

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

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

⁷³ *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 zwakere procespositie van de eisende partij'.⁷⁴ Het wetsvoorstel trad per 2017 in werking.⁷⁵ 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.⁷⁶ 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.⁷⁷ 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.⁷⁸

Eind 2022 werd een amendement aangenomen waardoor weer een groter gebied zou moeten worden aangehouden.⁷⁹ 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 voorkomt⁸⁰ en pleit voor meer mandaat en budget voor funderingswerkzaamheden.⁸¹ 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,

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

⁷⁵ Wet bewijsvermoeden gaswinning Groningen, Stb. 2016, 553.

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

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

⁷⁸ '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.

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

⁸⁰ 'Diepe bodemdaling'. *Instituut Mijnbouwschade Groningen* 2022.

⁸¹ 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 schadeoorzaak 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,⁸² terwijl begin 2020 werd geconcludeerd dat het vertrouwen in de afhandeling van schadeclaims door het IMG juist begon te herstellen.⁸³

Zo bezien is de last die de Groningers ervaren, zowel naar aanleiding van de aardbevingen als naar aanleiding van de complexe en tijdrovende schadeafhandeling en versterkingsoperatie, lange tijd onvoldoende erkend geweest. De pogingen die de overheid heeft genomen om via een actievere rol in het schadebeleid, 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.⁸⁴ Bovendien kunnen via participatie persoonlijke relaties tussen burgers en (uitvoerende) overheidsinstanties ontstaan, waardoor meer begrip voor de positie voor de ander wordt gecreëerd.⁸⁵ 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.⁸⁶ Burgerparticipatie of inspraak kan een onderdeel vormen van ervaren procedurele rechtvaardigheid. De overheid kan inspraakmogelijkheden bieden rondom het schadebeleid, of kan zelfs met burgers consensus pogen te bereiken en zo het beleid ook deels door de burgers laten vormgeven.

⁸² Boot e.a. 2022.

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

⁸⁴ 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.

⁸⁵ 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.

⁸⁶ 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.⁸⁷ 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.⁸⁸

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.⁸⁹

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.⁹⁰ 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.⁹¹ 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.⁹²

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.⁹³ Via zo'n proces kunnen partijen begrip voor elkaars uitgangspunten en afwegingen en een gedeelde basis van informatie ontwikkelen.⁹⁴

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'⁹⁵ werd. Medio 2015 concludeerden onderzoekers dat de Dialoogtafel een aantal successen had behaald, vooral op het terrein van leefbaarheid

⁸⁷ Grootelaar, Hulst & Van den Bos 2019, p. 94-95.

⁸⁸ Grimes 2017; Akerboom 2018.

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

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

⁹¹ 'Onze opdracht', *Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen* 2020.

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

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

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

⁹⁵ *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.⁹⁶ De Dialoogtafel werd opgeheven. Critici, zoals oud-voorzitter Jacques Wallage, stelden dat EZ en de NAM niet tot een gelijk speelveld wilden komen.⁹⁷ 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’⁹⁸ 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 consensus tafel. 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 coullance betrachten om een gevoel van rechtvaardigheid te realiseren en de burger te ontzorgen.⁹⁹ 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.

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

⁹⁷ ‘Dialoogtafel ten einde: verslag afscheid op 17 december’, *Dialoogtafel Groningen* 21 december 2015.

⁹⁸ ‘Secretaris Top van het Groninger Gasberaad vertrekt – Gasberaad beraadt zich op toekomst’, *Groninger Gasberaad* 2 juli 2021.

⁹⁹ 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.¹⁰⁰ Het gaat om meer dan 'ik zal het u nogmaals uitleggen'. Keuzes en beleid moeten navolgbaar zijn.¹⁰¹ 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.¹⁰²

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':¹⁰³ '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.'¹⁰⁴ Gedupeerden begrepen evenmin dat schadevergoeding voor fysieke schade en waardedaling alleen vergoed werd binnen een beperkt aantal gemeenten.¹⁰⁵ 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.¹⁰⁶

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.

¹⁰⁰ 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.

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

¹⁰² Boin e.a. 2017, p. 78-101.

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

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

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

¹⁰⁶ *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,¹⁰⁷ 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.¹⁰⁸

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.¹⁰⁹ 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 reactiemogelijkheid. Zij creëerden tevens een online inzichtelijke wachtrij naar aanleiding van kritiek van de Onafhankelijke Raadsman.¹¹⁰ Via de online reactiemogelijkheden 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.¹¹¹

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’¹¹², 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.

¹⁰⁷ 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.

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

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

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

¹¹¹ *Jaarverslag 2022*, Groningen: Instituut Mijnbouwschade Groningen 2023, p. 29.

¹¹² *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.¹¹³ Dit betekent dat de overheid kan inzetten op ontzorgen door formulieren vooraf in te vullen, ambtshalve besluiten te nemen,

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.¹¹⁴ Door de overheid georganiseerde zaakbegeleiders of case-managers kunnen steun bieden aan gedupeerden en hen door de procedure begeleiden en aanvullende sociale en

psychologische ondersteuning bieden.¹¹⁵

De ervaringen met persoonlijke begeleiders in Groningen zijn zowel positief als negatief. Bewonersbegeleiders via het CVW werden in tevredenheidsonderzoeken goed beoordeeld,¹¹⁶ maar de Onafhankelijke Raadsman ontving ook klachten.¹¹⁷ In 2018 sprak een klager van 'ALWEER iemand erbij. . . . Inmiddels hebben we behoefte aan bouwvakkers in plaats van nog meer bewonersbegeleiders.'¹¹⁸ 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.¹¹⁹

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.¹²⁰ 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?'¹²¹

¹¹³ Bovens & Keizer 2020.

¹¹⁴ 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.

¹¹⁵ 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.

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

¹¹⁷ *Klachten over de afhandeling van aardbevings schade in Groningen, Jaarrapportage 2017*, Loppersum: Onafhankelijke Raadsman april 2018, p. 21.

¹¹⁸ *Klachten over de afhandeling van aardbevings schade in Groningen, Jaarrapportage 2018*, Loppersum: Onafhankelijke Raadsman maart 2019, p. 27.

¹¹⁹ *Jaarverslag 2019*, Groningen: Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen 2020, p. 20.

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

¹²¹ '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.¹²² 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'¹²³ of een 'Gordiaanse gas-knoop'.¹²⁴ Hoewel het CVW werd opgericht voor zowel afhandeling van fysieke schade als de versterkings-opgave, konden 'schrijnende gevallen' terecht bij de Commissie Bijzondere Situaties¹²⁵ en kreeg de NCG een rol bij de afhandeling van complexe schades.¹²⁶ Daarnaast was er een NAM Bedrijvenloket en een Agro-Team van de NAM.¹²⁷

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

eigenaren en agrariërs konden bij hen terecht.¹²⁸ 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', inmid-dels Commissie Mijnbouwschade, kunnen Groningers niet terecht.¹²⁹

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 Raads-man, Stut-en-Steun of het Steunpunt Bevingsschade tot stand kwamen. Lange tijd werd - in ieder geval door de overheid - geen doordacht overkoepelend plan getrok-ken. 'Dossier Groningen' was aan politieke en mediadruk onderhevig, waardoor initiatieven relatief snel werden aangepast of opgeheven.

¹²² 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.

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

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

¹²⁵ *Jaarverslag 2015*, Groningen: Commissie Bijzondere Situaties 2016, p. 15.

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

¹²⁷ *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.

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

¹²⁹ *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 riepen op om één loket te creëren.¹³⁰ 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.¹³¹ Onderzoekers geven aan dat er lang sprake is geweest van ‘verkokering’¹³² en frictie tussen de ‘systeemwereld’ en de ‘leefwereld’ van bewoners.¹³³ Inmiddels werken de NCG en het IMG wel samen op ‘impactvolle dossiers’¹³⁴ en poogt een Interventieteam Vastgelopen Situaties maatwerkoplossingen te bieden.¹³⁵

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

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.

¹³⁰ Bovens & Keizer 2020.

¹³¹ 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.

¹³² 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.

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

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

¹³⁵ *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.¹³⁶ Met name signalen die suggereren dat een proces transparant verloopt en dat de overheid competent handelt, kunnen leiden tot een vertrouwenwekkende vorm van openbaarheid.¹³⁷ 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.¹³⁸ 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.¹³⁹ De NAM hanteerde lange

¹³⁶ 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.

¹³⁷ 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.

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

¹³⁹ 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.¹⁴⁰ Deze was niet uitputtend, waardoor gedupeerden van telefoongesprekken met de NAM afhankelijk waren.¹⁴¹ Het CVW moest

blijven handelen volgens het NAM-protocol, werkte via een geheim contract met de NAM¹⁴² 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.¹⁴³ Ook de minister stelde dat 'beoordeling van mogelijke mijnbouwschade zowel procedureel als inhoudelijk transparant'¹⁴⁴ 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;¹⁴⁵ de Rekenkamer gaf aan de uitgaven niet te kunnen controleren.¹⁴⁶ Begin 2022 begon de NAM een arbitragezaak tegen het Rijk.¹⁴⁷ Ook deze procedure speelt zich achter gesloten deuren af.

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

¹⁴¹ *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.

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

¹⁴³ *Naar een nieuwe schadeafhandeling* 2017, p. 5.

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

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

¹⁴⁶ 'Onduidelijkheid over vergoeding aan NAM', *Algemene Rekenkamer* 20 mei 2020.

¹⁴⁷ 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.¹⁴⁸ Het lijkt verstandiger om als overheid open over risico's te communiceren en deze contextualiseren door onzekerheden en meningsverschillen te belichten.¹⁴⁹ 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.¹⁵⁰

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.¹⁵¹ De nadruk lag op een 'geruststellende boodschap'¹⁵² 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.¹⁵³ 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 seismiciteit beschreven.¹⁵⁴

Gebrekkige en technocratische communicatie over risico's en onzekerheden speelt het sterkst in de versterkingsopgave.¹⁵⁵ 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'.¹⁵⁶ 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'.¹⁵⁷ Het kan 'nog enkele tientallen jaren'¹⁵⁸ 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.¹⁵⁹ Openbaarheid kan dus maar ten dele de onzekerheid wegnemen.

¹⁴⁸ 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.

¹⁴⁹ Boin e.a. 2017, p. 95.

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

¹⁵¹ *Aardbevingsrisico's in Groningen 2015*, p. 67.

¹⁵² *Aardbevingsrisico's in Groningen 2015*, p. 60.

¹⁵³ *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.

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

¹⁵⁵ 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.

¹⁵⁶ *Maatschappelijke Effecten Inventarisatie 2016*, p. 17.

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

¹⁵⁸ 'Beoordeling SodM halfjaarrapportage seismiciteit Groningen, overschrijding grenswaarde aardbevingsgebied Groningen & beving Garrelsweer', *Staatstoezicht op de Mijnen* 9 december 2021.

¹⁵⁹ '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.¹⁶⁰ 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.¹⁶¹

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.¹⁶² Tijdens de schadeafhandeling door de NAM werd niet verwacht dat objectief naar schademeldingen werd gekeken: de NAM 'betaalt en bepaalt'¹⁶³, taxateurs werden niet objectief of onafhankelijk gevonden.¹⁶⁴

¹⁶⁰ 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.

¹⁶¹ Van Prooijen e.a. 2006.

¹⁶² 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.

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

¹⁶⁴ *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’¹⁶⁵ van de NAM, moest het CVW schade (streng) afhandelen via het schadeprotocol dat de NAM had opgesteld.¹⁶⁶ Er werd geconstateerd dat de NAM dicht op de afhandeling via het CVW zat en zich met de schadeafhandeling bemoeide.¹⁶⁷ (Te) veel schade erkennen leek niet de bedoeling.¹⁶⁸ Gedupeerden klaagden over de wijze waarop schade-experts zich gedroegen¹⁶⁹ en kozen voor uitbetaling in plaats van reparatie omdat zij eigen aannemers meer vertrouwden dan staf in dienst van de NAM/het CVW.¹⁷⁰ 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’¹⁷¹ en deze onvoldoende onderbouwde.

Na de overgang naar publiekrechtelijke schadeafhandeling ontstonden gevoelens van ongelijkheid doordat ‘oude schadegevallen’ nog door de NAM moesten worden afgehandeld.¹⁷² 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.¹⁷³ 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’¹⁷⁴. Commissieleden zijn onafhankelijk, kunnen geen instructies vragen of krijgen van de minister over individuele zaken, en stellen hun eigen werkwijze vast.¹⁷⁵ 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.¹⁷⁶ 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.¹⁷⁷

Om de onafhankelijkheid van het IMG te bekrachtigen werd deze vormgegeven als zelfstandig bestuursorgaan (zbo).¹⁷⁸ 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,¹⁷⁹ 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.

¹⁶⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33529, nr. 59.

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

¹⁶⁷ Audit CVW 2017, p. 15.

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

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

¹⁷⁰ Praktische uitwerking schadeprotocol Centrum Veilig Wonen, Rotterdam: Ecorys 16 februari 2017.

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

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

¹⁷³ Groninger Panel 2017.

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

¹⁷⁵ Besluit mijnbouwschade Groningen, *Stcrt.* 2018, 6398, p. 2, 14.

¹⁷⁶ Jaarverslag 2019, Groningen: Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen 2020.

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

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

¹⁷⁹ 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.¹⁸⁰ 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.¹⁸¹ 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.¹⁸² 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’.¹⁸³ 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’¹⁸⁴ 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.¹⁸⁵ 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.¹⁸⁶ De TCMG/het IMG versterkten de toegankelijkheid van de rechtsbescherming, bijvoorbeeld door bebaar-makers te voorzien van een deskundige die hen kon bijstaan.¹⁸⁷ 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.¹⁸⁸ 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.¹⁸⁹

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

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

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

¹⁸³ 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.

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

¹⁸⁵ Marseille, Bröring & De Graaf 2018, p. 103.

¹⁸⁶ Tijdelijke wet Groningen, Stb. 2020, 85.

¹⁸⁷ Marseille, Bröring & De Graaf 2018, p. 104.

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

¹⁸⁹ *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 besluiten¹⁹⁰). 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.¹⁹¹

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.¹⁹² 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.

¹⁹⁰ *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.

¹⁹¹ Gerdes, Gunnink & Van Neerbos 2023, p. 43.

¹⁹² 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.¹⁹³ 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.¹⁹⁴ De Onafhankelijke Raadsman weet dit aan een onduidelijk protocol en de vele betrokken partijen,¹⁹⁵ maar volgens het CVW was dit het gevolg van de aangevraagde contra-expertise.¹⁹⁶ 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.¹⁹⁷ De afhandeling duurde veel langer dan beoogd.¹⁹⁸

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.¹⁹⁹ 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.²⁰⁰ Hoewel de toename van verzoeken een teken van herstellend vertrouwen leek te zijn,²⁰¹ 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.²⁰²

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.²⁰³ Zowel de herhaaldelijke overschrijding van beloofde termijnen als de discrepantie tussen de tijd die de burger versus de schadeafhandelaar wordt geboden, werken niet vertrouwenwekkend.

¹⁹³ Mulder 2013, p. 98.

¹⁹⁴ *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.

¹⁹⁵ *Klachten over de afhandeling van aardbevings schade in Groningen, Haljaarrapportage 2017*, Loppersum: Onafhankelijke Raadsman september 2017.

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

¹⁹⁷ *Klachten over de afhandeling van aardbevings schade in Groningen, Haljaarrapportage 2018*, Loppersum: Onafhankelijke Raadsman 2018, p. 4-6.

¹⁹⁸ *Onderzoek Communicatie schade CVW/NAM/woningeigenaren 2018*.

¹⁹⁹ *Klachten over de afhandeling van aardbevings schade in Groningen, Haljaarrapportage 2018*, Loppersum: Onafhankelijke Raadsman 2018.

²⁰⁰ *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.

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

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

²⁰³ *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.²⁰⁴ Standaardisering kan omvangrijke en vaak oplopende kosten, verbonden aan zorgvuldige schadeopnames en deskundigenrapporten, voorkomen.²⁰⁵ 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.²⁰⁶ 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.²⁰⁷ 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.²⁰⁸ Belangenvertegenwoordigers wezen op de risico's bij eventuele toekomstige schade.²⁰⁹ Begin 2023 kondigde het IMG aan ook voor grotere schades een vaste vergoeding te willen uitkeren van 10.000 euro,²¹⁰ in lijn met de aanbevelingen van het Groninger Gasberaad²¹¹ en onderzoeksbureau Rebel.²¹²

²⁰⁴ Mulder 2013.

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

²⁰⁶ Besluit mijnbouwschade Groningen, *Stcrt.* 2018, 6398, bijlage 2.

²⁰⁷ *Stcrt.* 2019, 38034.

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

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

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

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

²¹² 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 langsepende en ontoereikende schadeafhandeling kan zorgen voor (meer) fysieke en psychische problemen voor gedupeerden: een ‘ramp na de ramp’.²¹³ 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

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 2018.²¹⁴ De Onafhankelijke Raadsman constateerde dat Groningers boos waren dat het lang had geduurd en dat onrealistische verwachtingen waren geschapen.²¹⁵

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.²¹⁶ 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.²¹⁷ 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.

²¹³ 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.

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

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

²¹⁶ '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.

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

III

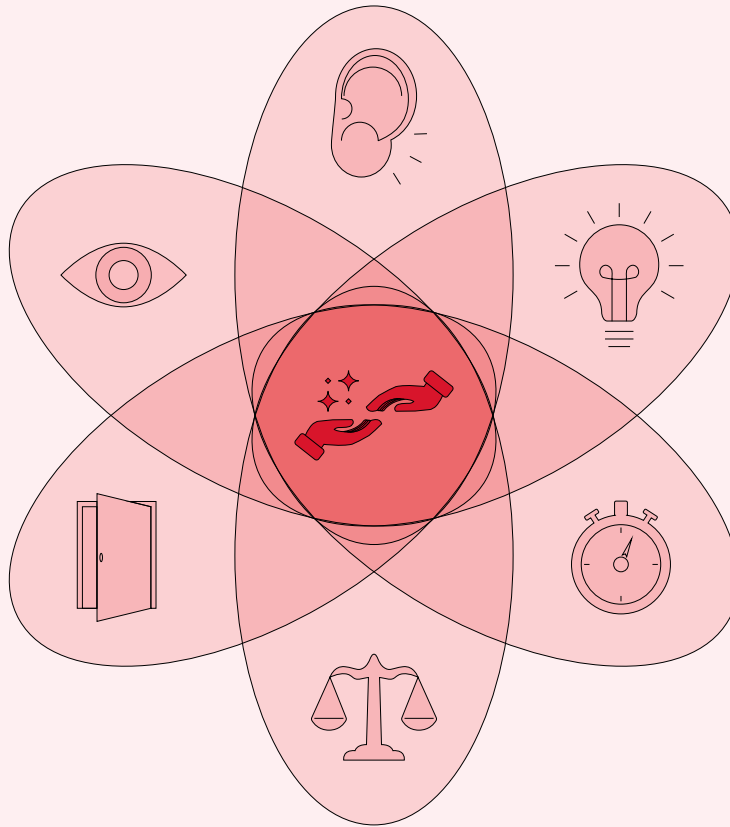
TERUGBLIK: VERTROUWENWEKKEND SCHADEBELEID IN GRONINGEN?

De 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 voorzichtig 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.²¹⁸ 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

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

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.²¹⁹ 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 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.

²¹⁸ Postmes e.a. 2020.

²¹⁹ 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

Waar 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 vuurwerkcramp 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?

Dit 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.¹

¹ 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.

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.’²

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 gaswinnings-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 ontkennd. 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).

² 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

Het 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 voorsnog 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).³

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.

³ 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.⁴ 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.⁵ 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.⁶

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

⁵ 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.

⁶ 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.⁷ 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 toelagendienst, 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).⁸

⁷ 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).

⁸ '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 rede 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.⁹ 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 tegenzit 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),¹⁰ 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.

⁹ In het geval van klimaatverandering speelt ook de internationale dimensie een rol.

¹⁰ 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.¹¹ 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

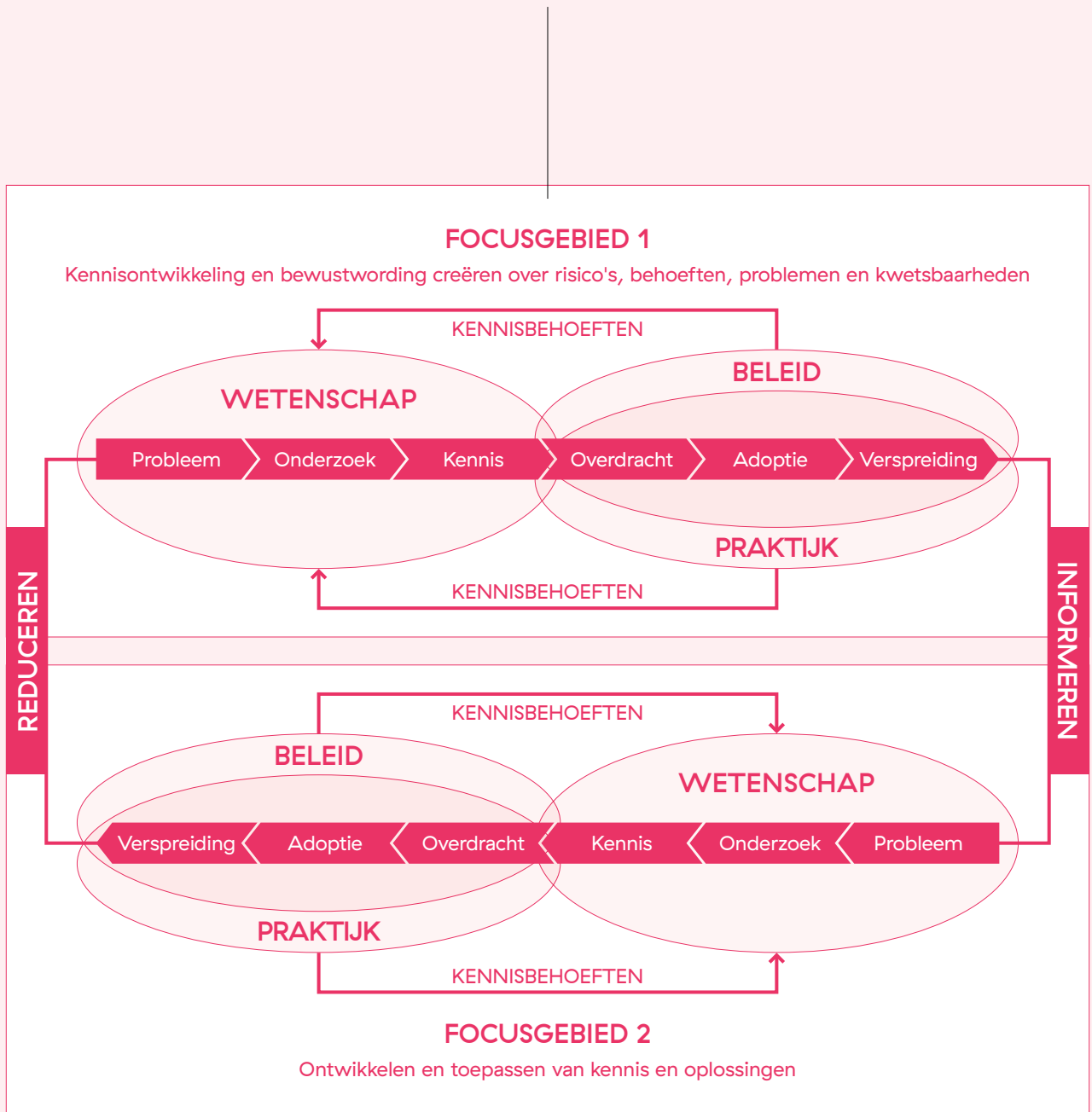
kijk op systeemfalen terug te voeren is op een belangen- tegenstelling: persoonlijk maatwerk en menselijk contact versus controle en verantwoording. Het eerste deel lijdt, volgens gedupeerde bewoners in Groningen, onder het tweede.

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 getroffen 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.

¹¹ 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

Er 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, vliegramp, 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

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

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

Het 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

Hoewel 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

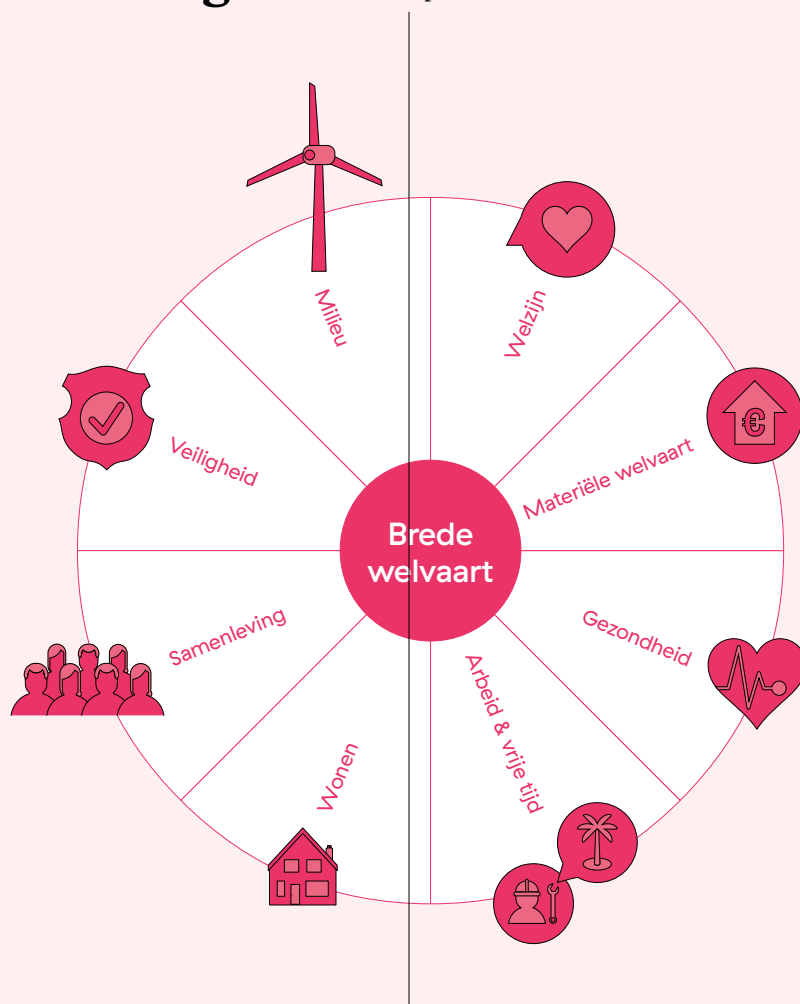
en zijn regio's compleet uit het economisch beleid verdwenen. Niet-ruimtelijk beleid heeft echter wel degelijk geografische implicaties en juist de sterke regio's spinnen garen bij een niet-ruimtelijk beleid. Op deze manier heeft het beleid bijgedragen aan het vergroten van daadwerkelijke economische 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).

Hoe krijgen we een breder perspectief op ontwikkeling?

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.



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?

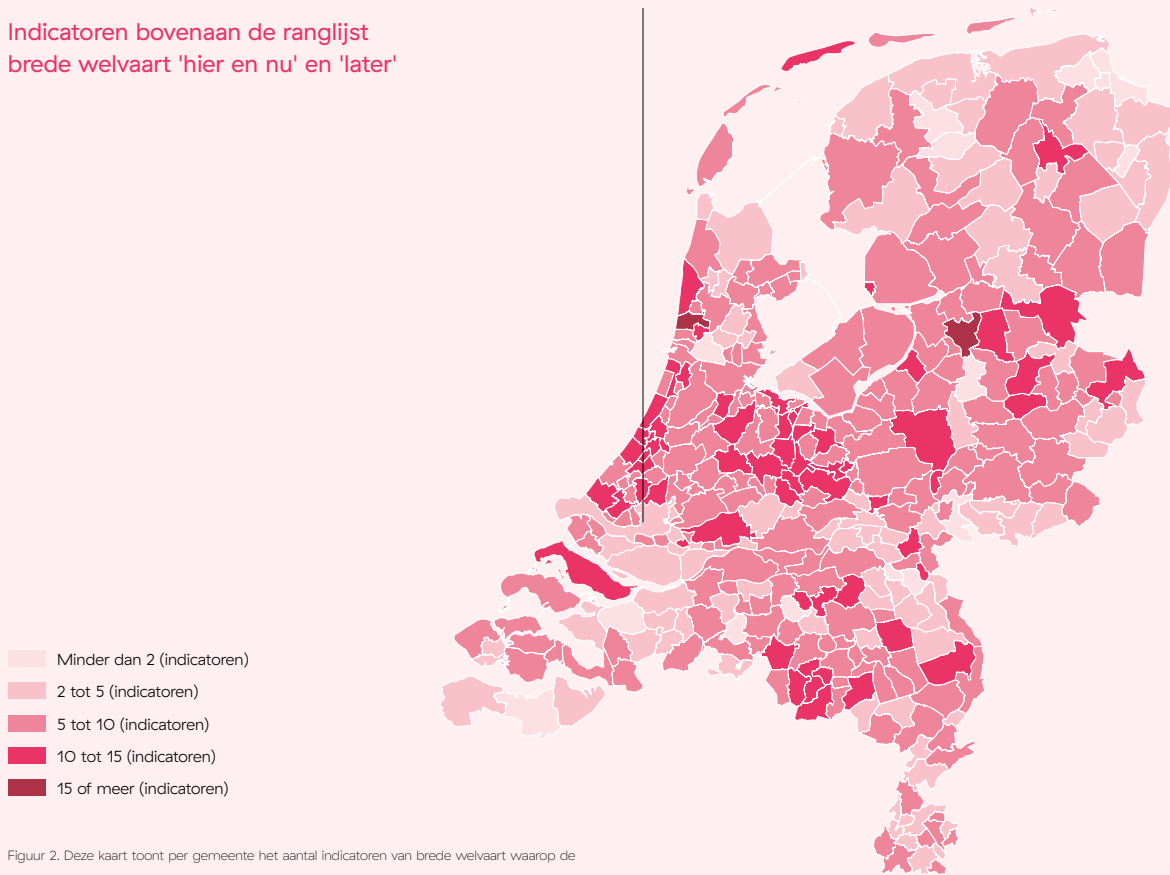
Figuur 2 toont een kaart van Nederland uit de Brede Welvaart Monitor van het CBS met de regionale scores voor brede welvaart. Het geeft per gemeente het aantal indicatoren van brede welvaart weer waarop de gemeenten bij de bovenste 25% van Nederland behoren. Zo staat de gemeente Groningen met negen indicatoren 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 aardbeviingsgebied 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 SPG¹ 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.

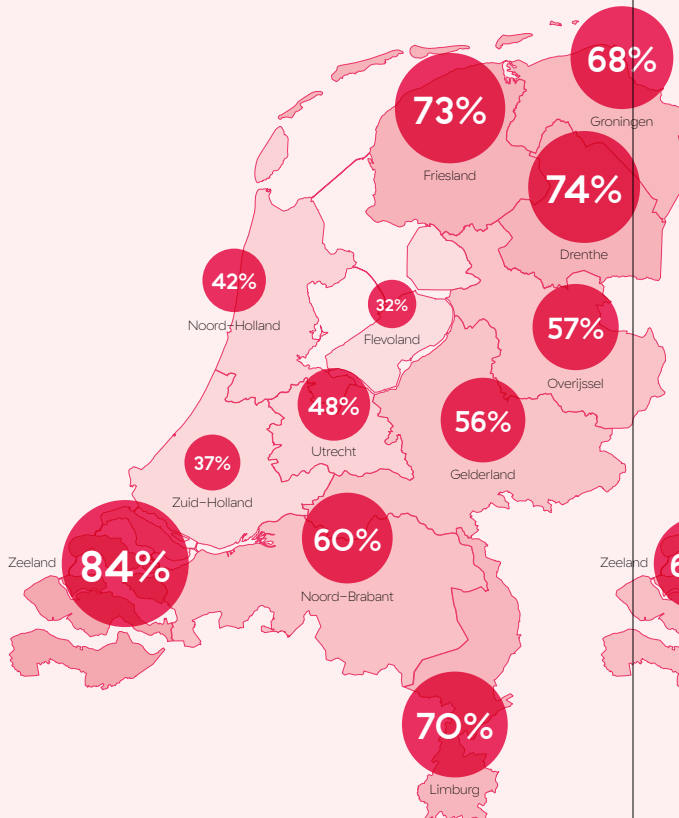
Tegelijkertijd zijn, naast dit wantrouwen en relatief lage gemiddelde score op de Brede Welvaart, de meeste Groningers wel tevreden met het leven: 82% gaf hun leven een rapportcijfer van 7 of hoger (Sociaal Planbureau Groningen, 2023). Wellicht kan deze tevredenheid, gekoppeld met het in kaart brengen 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.

¹ 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).

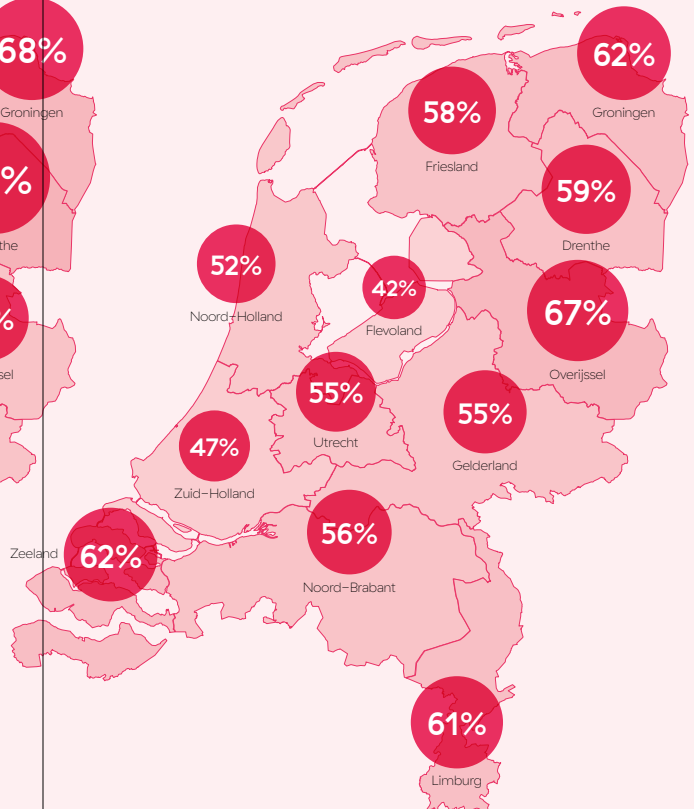
Trots op wonen in Groningen
(gemiddeld rapportcijfer)



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?

Nee, 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

Brede 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

Brede welvaart behelst veel dimensies. Een bredewelvaartspectief 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.

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 [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

Inwonerbetrokkenheid, 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 bredere 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

We 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*

De 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

Uit 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
- 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

In 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.¹

Dit essay is gebaseerd op etnografisch veldwerk naar de sociaal-culturele impact van geïnduceerde seismiciteit, 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.

¹ 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

Om 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

Anna 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

Niet 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

Bovenstaande 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 'Appalachianness' 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 prestigieuze 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 activisme². Ik bezocht Marga³ 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

De 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

² 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.

³ 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

Na 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?

Hoewel 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?

Zelfs 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)⁴, 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?

⁴ 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
- 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/CCOL0521439612.012
- 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>

- 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://dvh.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)

Het is alom bekend dat de decennialange gaswinning uit het Groningenveld heeft geleid tot gasbevingen¹ 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,² 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 enquête³, 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,

¹ Door menselijk handelen veroorzaakte aardbevingen als gevolg van onomkeerbare veranderingen in de bodem.

² Een door menselijk handelen veroorzaakte verticale en onomkeerbare daling van de bodem.

³ 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.⁴ 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

⁴ 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

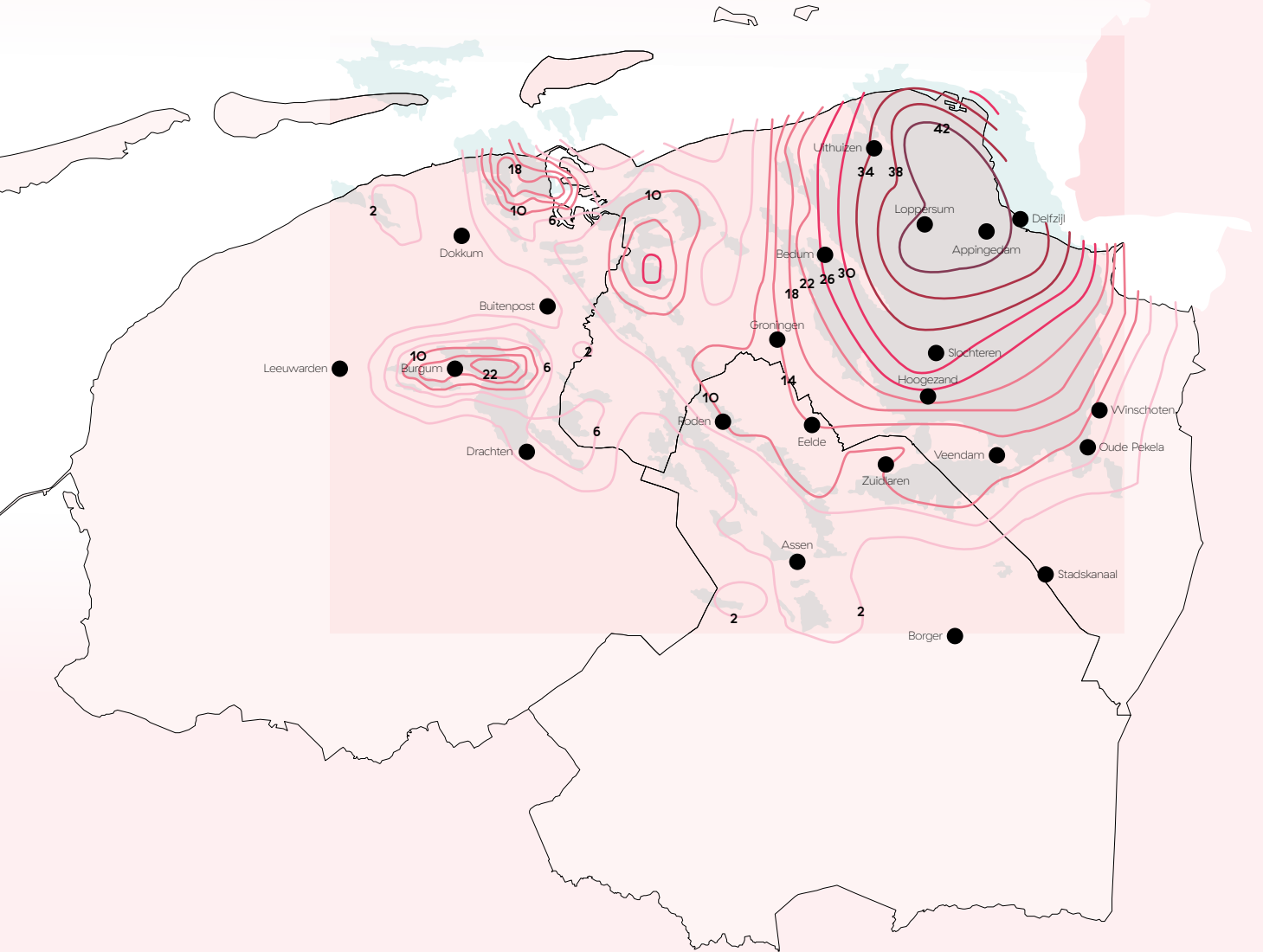
communicatie, 14 oktober 2021). Bodemdaling door gaswinning werd prima ‘opgelost’ - “Dat werkt op zich uitstekend” (openbare hoorzitting parlementaire enquête Geert-Jan ten Brink, 03 oktober 2022) - en meer politieke discussie is dan ook niet noodzakelijk. Naast de grote verschillen met de andere ervaringen 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

Laat 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).

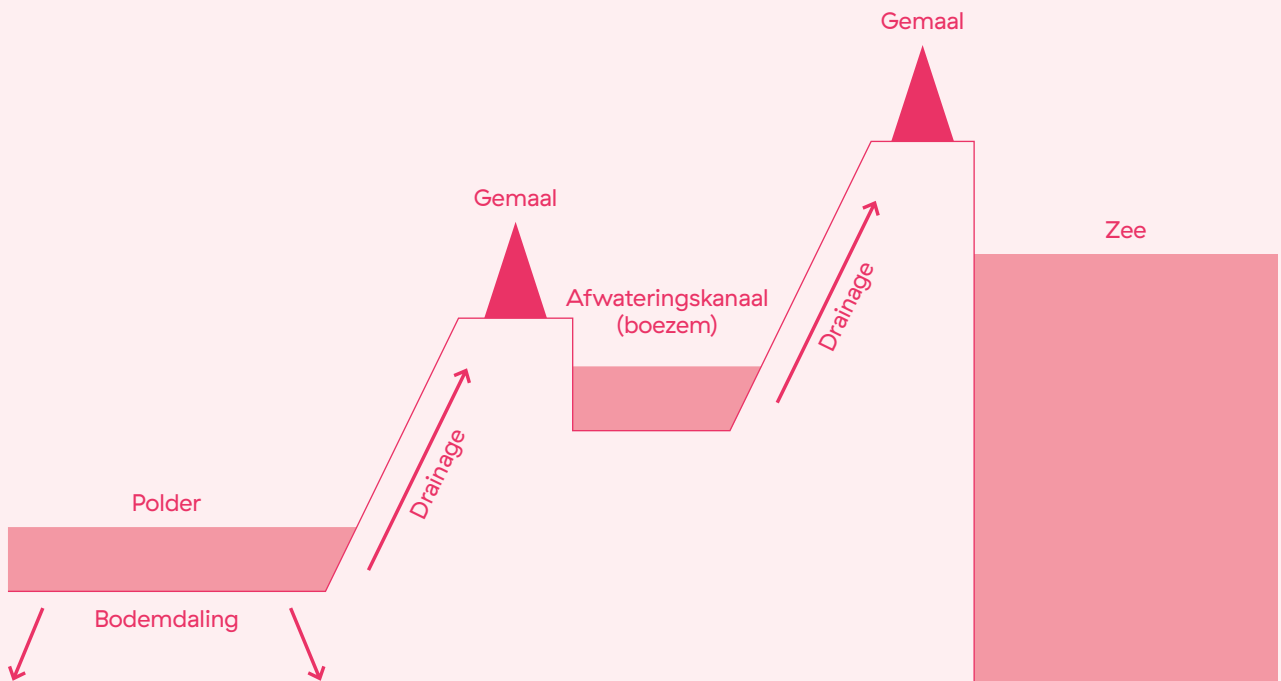


Figuur 1. Contouren van voorspelde bodemdaling in 2080 (Groninger Bodem Beweging, z.d.; gebaseerd op gegevens van TNO en de NAM)

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

Als 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

De 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

Na 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

De 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 subtiële 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

Een 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

Door 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?

Vanuit 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

- 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

De 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.¹ 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

¹ 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 km² is het een van de grootste *wetlands* ter wereld en de

grootste in Afrika. Het gebied beslaat tussen de 7.000 en 25.000 km² 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%).²

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 gas³, 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).

² Zie <https://www.shell.com.ng/about-us/what-we-do/spdc.html>

³ 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 opslingereffect 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.⁴ De overheid presenteerde dit als reactie op

⁴ 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.⁵ 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

Om 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

⁵ 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).⁶ 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 langzaamaan 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).

⁶ 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).⁷ 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.

⁷ 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.⁸ 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).

⁸ 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.⁹ 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.¹⁰

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

⁹ 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).

¹⁰ 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.¹¹ 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-

¹¹ 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 olie lekkage 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.¹² 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 olie lekkages 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.¹³ Het scheppen van een precedent¹⁴ 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.

¹² 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/>

¹³ Aantekeningen van de auteur bij observatie van de hoorzitting in de rechtszaak van Akpan en anderen vs Shell (9 oktober 2020, gerechtshof Den Haag).

¹⁴ 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 aanklaarten 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.¹⁵ 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 CO₂-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

¹⁵ 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.¹⁶ 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.

¹⁶ 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.¹⁷ 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

¹⁷ 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.¹⁸

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.

¹⁸ 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
- 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
- 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
- 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
- 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.

Colofon

Dit kennisoverzicht is een uitgave van het Kennisplatform Leefbaar en Kansrijk Groningen. Het Kennisplatform is een samenwerking tussen de Rijksuniversiteit Groningen (penvoerder), Hanzehogeschool Groningen en CMO STAMM/Sociaal Planbureau Groningen en ontvangt subsidie van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

Titel

Inzicht in impact.

De maatschappelijke gevolgen van de gaswinning en denkrichtingen voor de toekomst.

1e druk

Auteurs

Willemijn Schreuder, Nienke Busscher & Tom Postmes

Essayisten

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

Correctors en eindredactie

Paulien de Haas & Sarah Oude Brunink

Fotografie

Marieke Kijk in de Vegte

Vormgeving en graphics

Shootmedia

Drukwerk

Zalsman Groningen B.V.

Contact

www.kennisplatformleefbaar.nl
contact@kennisplatformleefbaar.nl

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Schreuder, W.E., Busscher, N., & Postmes, T. (2023). Inzicht in impact. De maatschappelijke gevolgen van de gaswinning en denkrichtingen voor de toekomst. Groningen: Kennisplatform Leefbaar en Kansrijk Groningen.

Bij de samenstelling van dit kennisoverzicht is gestreefd naar de grootst mogelijke nauwkeurigheid. Het Kennisplatform Leefbaar en Kansrijk Groningen stelt zich niet aansprakelijk voor eventuele (druk)fouten en onvolledigheden.

© 2023 Kennisplatform Leefbaar en Kansrijk Groningen
ISBN 978-90-9037857-2



Kennisplatform
Leefbaar en Kansrijk
Groningen

De maatschappelijke gevolgen van de gaswinning uit het Groningenveld blijven zich ontwikkelen. Dit komt deels door de gaswinning zelf en de aardbevingen, maar zeker ook door het zoeken naar een goede aanpak, onenigheid en door de vele veranderingen in beleid en bestuur. Het dossier wordt steeds complexer en onoverzichtelijker. Pogingen om het probleem in te dammen monden soms uit in een nieuwe crisis. Wat doet dit met bewoners en hun leefomgeving? De kennis hierover is niet altijd toegankelijk en is verspreid over verschillende onderzoeksgroepen, instellingen en instanties. Het Kennisplatform Leefbaar en Kansrijk Groningen geeft een overzicht van de gevolgen met het boek *Inzicht in impact*.

Dit kennisoverzicht presenteert de belangrijkste onderzoeken, rapporten en ontwikkelingen tot midden 2023. Het verbindt kennis vanuit verschillende disciplines en instanties met elkaar en stelt de lezer in staat het dossier en haar verloop beter te begrijpen. Ook komen de verhalen van bewoners aan bod door middel van interviews en fotografie in *Impact in beeld*. Naast een overzicht van de stand van kennis, geven meerdere onderzoekers hun visie op het dossier in verdiepende essays.



Kennisplatform
Leefbaar en Kansrijk
Groningen

