

Bestuur, communicatie en beleid

Er is het afgelopen jaar veel veranderd op bestuurlijk gebied en er gaat de komende tijd ook weer veel veranderen. Dit hoofdstuk vat relevante ontwikkelingen op gebied van kennis samen op juridisch en bestuurlijk gebied sinds halverwege 2018. Ook bespreken we hier het onderzoek naar de communicatie rondom de gaswinning. Zowel op gebied van schadeafhandeling als op gebied van versterking is de aanpak volledig vernieuwd. De in maart 2018 opgezette Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen, die zich bezig houdt met de schadeafhandeling, ging bijvoorbeeld rond de zomer van 2018 de eerste schades afhandelen. Ook heeft de versterkingsoperatie enige tijd stilgelegen en is er medio 2018 een nieuwe versterkingsaanpak ontwikkeld die ingrijpende verschuivingen met zich meebracht. Het Rijk wordt hierin eindverantwoordelijk voor de veiligheid en financiering, de NCG wordt een uitvoeringsorganisatie en de gemeenten krijgen een veel grotere rol. Ook zijn er concrete plannen om de gaswinning tegen eind 2022 volledig te beëindigen.



③.1

INLEIDING

Dit hoofdstuk start met het geven van een overzicht van de recente kennisontwikkelingen (paragraaf ③.2). De meest gebruikte bronnen worden uitgelicht met een uitleg van de methodiek die er is toegepast. Daarna wordt aandacht besteed aan de gevolgen van veranderend beleid en bestuur op de communicatie naar en met bewoners (paragraaf ③.3). In het vorige literatuuroverzicht werd aangegeven dat communicatie tussen bewoners en instanties stroef verloopt, dat er veel onduidelijkheid is over de aanpak van de problematiek in Groningen en dat door de vele instanties het vertrouwen van bewoners is aantast. Verder wordt er aandacht besteed aan de verschillende procedures en politieke besluitvorming over de aardgaswinning (paragraaf ③.4). Hier wordt besproken hoe de juridische in plaats van de menselijke kant nog steeds centraal staat in de afwikkeling van schade en de versterkingsopgave. Paragraaf ③.5 gaat over de actiebereidheid en protest. Het wordt duidelijk dat er veel behoefte is bij inwoners om gehoord te worden. De laatste paragraaf (paragraaf ③.6) gaat over de rechtspraak, waarin onder andere de omslag van het privaat naar het publiek recht wordt besproken, alsmede de uitspraken van de verschillende rechtszaken die er lopen.

③.2

OVERZICHT METHODIEK MEEST GEBRUIKTE BRONNEN

Hieronder worden de meest gebruikte bronnen rondom het thema bestuur, communicatie en beleid uitgelicht. Per rapport of artikel wordt de onderzoeksmethode besproken om een beter beeld te geven wanneer de data is verzameld, hoe de data is verzameld, en dus ook op basis waarvan de conclusies in dit hoofdstuk zijn getrokken. De bronnen zijn gerangschikt op alfabetische volgorde.

Bakema et al. (2018) hebben in 2016 kwalitatief onderzoek uitgevoerd in Groningen. Zij hebben in totaal 12 diepte interviews uitgevoerd met private en publieke actoren en met maatschappelijke organisaties. Het doel van dit onderzoek was de relaties te onderzoeken tussen overheids- en niet-overheidspartijen die de processen structureren om met aardbevingen om te gaan. Het onderzoek maakte deel uit van een PhD traject waarin verschillende internationale casussen zijn onderzocht.

Van de Bunt (2019) geeft een analyse van het Wetsvoorstel Instituut Mijnbouwschade Groningen. Ze geeft eerst een schets van het wetsvoorstel, waarna ze analyseert of de eerder gerezen problemen voor gedupeerden met mijnbouwschade in Groningen in het wetsvoorstel zullen worden aangepakt. In dit artikel wordt ook een inventarisatie gegeven van welke andere problemen zouden kunnen ontstaan door de introductie van het wetsvoorstel, bijvoorbeeld door het afsluiten van de mogelijkheid om schade langs de civiele weg te verhalen op de schadeveroorzaker. In dit artikel wordt daarnaast aandacht geschonken aan de gehanteerde procedures van de TCMG.

De rapporten van **Derksen & Gebben (2018, 2019)** zijn gebaseerd op twee *Critical Reviews* (#3 en #4). Een *Critical Review* is een manier om verschillende betrokkenen (beleidsmakers, onderzoekers en bewoners) met elkaar in dialoog te laten treden over een specifiek onderwerp en zo verschillende perspectieven en benaderingen inzichtelijk te maken. De *Critical Reviews* vinden plaats in opdracht van de NCG en worden gefaciliteerd door het Kenniscentrum Aardbevingen en Duurzame Ontwikkeling (KADO) van de Rijksuniversiteit Groningen. Om onafhankelijkheid te borgen laat KADO deze serie ontwerpen en organiseren door Wim Derksen en Mariëlle Gebben. Derksen & Gebben (2018) rapporteren over de waarde van erfgoed en consultatie hiervoor is uitgevoerd op 30 en 31 mei 2017 om tot verschillende inzichten te komen. Daarnaast vond er 29 juni een brede bijeenkomst plaats waarin partijen met elkaar in dialoog konden. De andere *Critical Review* (**Derksen & Gebben, 2019**) had de regionale economie als thema en tijdens de bijeenkomsten stond het, toen nog op te zetten, Nationaal Programma Groningen centraal. Voor deze *Critical Review* vonden drie verkennende gesprekken plaats op 22 en 23 november 2018, waaruit verschillende vragen, inzichten en ideeën kwamen gerelateerd aan het thema. Op 14 december 2018 vond er een slofbijeenkomst plaats. De inzichten vergaard tijdens deze bijeenkomsten vormen de basis voor beide rapporten.

Het rapport van de **GGD (2019)** 'Aanpak gezondheidsgevolgen aardbevingen' is een uitvoeringsplan (c.q. Plan van Aanpak) gebaseerd op gesprekken met diverse actoren in het aardbevingsgebied. Het bouwt voort op eerder uitgevoerd onderzoek van Gronings Perspectief, GGD Groningen en Sociaal Planbureau Groningen en vertaalt dit in beleid op gebied van gezondheid. In dit rapport doet de GGD verschillende aanbevelingen over hoe gemeenten in het aardbevingsgebied hun inwoners kunnen ondersteunen in het verminderen of voorkomen van gezondheidsgevolgen door de aardbevingen.

Door **Greijdanus & Postmes (2018)** is onderzoek gedaan naar de rol van communicatie via social media bij de actiebereidheid van bewoners. Greijdanus & Postmes deden in 2016 en 2017 onderzoek naar maatschappelijke onrust en protest in Groningen, onder andere door middel van 31 diepte interviews met mensen die zich op enigerlei wijze met actievoeren bezig houden, met 32 'gewone' bewoners, met 9 personen die een specifieke demonstratie tegen de NAM bijwoonden, met 27 mensen die zich roeren op sociale media, en tenslotte met een survey onder inwoners van het bevingsgebied.

Mouter et al. (2018) onderzochten de toepasbaarheid van *Value-sensitive design* (VSD) (waarden-bewust ontwerp) bij de gaswinningsproblematiek in Groningen. Deze methodologie wordt aangeraden om, voorafgaand aan het starten van controversiële energieprojecten, de morele waarden die aan projecten gekoppeld kunnen zijn in kaart te brengen en te verwerken in het technische ontwerp van het project. Dit om de sociale acceptatie van projecten te vergroten. Deze inzichten zijn vooral toepasbaar in de vormgeving van toekomstige projecten en minder in projecten die reeds in uitvoering zijn zoals in Groningen. Mouter et al. geven aan dat ondanks

dat het 'sociaal-technische systeem' (inclusief de technische, procedurele en institutionele componenten) in Groningen reeds bestaat, het alsnog onderworpen kan worden aan aanpassingen.

Mouter *et al.* hebben in de Groninger-gaswinningscasus de belangrijkste waarden waaraan procedures en besluitvorming rondom de gaswinning zouden moeten voldoen in kaart gebracht. Daarbij hebben zij gebruik gemaakt van een top-down aanpak en een bottom-up aanpak. De top-down aanpak omvatte empirisch onderzoek om hiërarchie aan te brengen in de waarden die zij vonden door middel van het analyseren van verschillende bronnen zoals transcripten van gemeenteraadsvergaderingen, beleidsstukken, interviews, nieuwsartikelen en internetbronnen. Ook is er academische literatuur gebruikt. Uit deze waarden kon het onderzoeksteam gevolgtrekking doen tot normen en ontwerpvoorwaarden. Om zeker te weten dat er geen relevante waarden over het hoofd werden gezien zijn er in deze top-down aanpak ook 9 interviews uitgevoerd met relevante partijen (o.a. verschillende ambtenaren, een NAM medewerker en bewoners). In de bottom-up aanpak zijn ze begonnen met het bepalen van de waarden en hebben ze vanuit hier de normen die hieraan gekoppeld zijn geïdentificeerd. Dit om te voorkomen dat bepaalde waarden onderbelicht raakten. In dit onderzoek hebben Mouter *et al.* de waarde veiligheid onderscheiden als een belangrijke waarde in Groningen alsmede het verzekeren van procedurele rechtvaardigheid. Hierbij komen vertrouwen en eerlijkheid naar voren maar deze vertalen zich niet naar concreet beleid. Beleidsmakers zouden deze waarden wel kunnen gebruiken om morele waarden in energieprojecten aan te pakken en dit te vertalen naar concrete maatregelen.

De behoeften van bewoners zijn na de bevingen van Zeerijp (8 jan 2018) en Westerwijtwerd (22 mei 2019) onderzocht in twee survey onderzoeken (Postmes *et al.*, 2018, 2019). Deze onderzoeken zijn uitgevoerd door het onderzoeksverband Gronings Perspectief (met onderzoekers van de Rijksuniversiteit Groningen, GGD en Sociaal Planbureau Groningen). Gronings Perspectief werkt in opdracht van de NCG en voert sinds 2016 onderzoek uit naar de veiligheidsbeleving, de gezondheid en het toekomstperspectief van Groningers. Postmes *et al.* (2018) (N=1991) hebben het Groninger Panel 44 uur na de beving van Zeerijp verzocht een vragenlijst in te vullen.^{40 41} Het rapport vat samen hoe bewoners de beving hebben ervaren, in relatie tot de door het KNMI geregistreerde bodembeweging, wat de directe gevolgen zijn van de beving op ervaren veiligheid en risicopercepties, en welke impact de beving had op gezondheid, en acute gevoelens van stress. Ook licht het rapport toe welke behoeftes bewoners hebben na een beving. Belangrijke conclusies zijn dat Groningers heel accuraat rapporteren of ze een beving hebben gevoeld en of er schade aan het huis is. Bewoners, zeker degenen met veel schade, hebben onder de aardbeving geleden. Het vertrouwen in gas-gerelateerde instellingen (nationale overheid, NCG, CVW, NAM) is sterk afgenomen.

Postmes *et al.* (2019) hebben onderzoek gedaan naar de beving van Westerwijtwerd. 35 uur na de beving is het Groninger Panel benaderd om een vragenlijst in te vullen (N=4803). Volgens de onderzoekers had vrijwel niemand direct na de beving acute hulp nodig. Wel stelt men kort na de beving prijs op betere communicatie over de beving en over de gevolgen. Ook wil men graag een directe schadeafhandeling. De onderzoekers adviseren de instanties die op dit moment betrokken zijn bij de veiligheid om onderling af te spreken hoe bewoners goed en volledig geïnformeerd worden en bij wie bewoners terecht kunnen met vragen. Goede persoonlijke bejegening is van belang: mensen willen hun verhaal doen en ze willen gehoord worden.

Schmidt *et al.* (2018) richten hun onderzoek specifiek op de beleidssector die is opgetuigd om met de gevolgen van de aardbevingen om te gaan. In hun artikel, dat is gepubliceerd in het vakblad *Public Administration*, gaan ze dieper in op de management strategieën die in Groningen zijn aangewend om de institutionele crisis te beheersen en op te lossen. Om deze inzichten te vergaren hebben ze langlopend onderzoek gedaan naar crisismanagement. Ze focussen op de casus in Groningen en hierbij hebben ze gebruik gemaakt van publieke data (zoals nieuwsberichten, beleidsdocumenten, speeches, kamerstukken etc.) en hebben ze 37 semi-structureerde interviews afgenomen tussen oktober 2015 en juli 2016. Deze interviews werden gehouden met mensen die invloed hadden op, of inzicht in, de managementprocessen in de casus.

Het onderzoeksrapport van Stroebe *et al.* (2019a) maakt deel uit van het onderzoeksverband Gronings Perspectief. In het rapport 'Gaswinning en versterking: De sociale impact voor Groningers' hebben de onderzoekers door middel van panelonderzoek (N=3917), interviews (N=29, waaronder 16 bewoners en 13 bewonersbegeleiders), en het bijwonen van negen bewonersbijeenkomsten, onderzoek gedaan naar het persoonlijk contact tussen bewoners en instanties gedurende de versterkingsoperatie. Het rapport belicht de impact van de gaswinningsproblematiek op het dagelijks leven van bewoners.

Het rapport van Vrieling *et al.* (2018) maakt deel uit van een langlopend vragenlijstonderzoek genaamd 'Uw mening over gaswinning uit het Groningen-gasveld'. Dit onderzoek wordt uitgevoerd door onderzoekers van de Rijksuniversiteit Groningen. Dit onderzoek vindt sinds 2013 plaats, in eerste instantie in opdracht van de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM). Het doel van dit onderzoek is inzicht krijgen in de mening van inwoners van de provincie Groningen over onder andere gaswinning uit het Groningen-gasveld en de gevolgen hiervan, en mogelijke veranderingen in opvattingen hierover in de tijd. Het onderzoek is gestart in november 2013 en loopt nog steeds. In dit stuk worden de uitkomsten van fase 5 van dit onderzoek, waarvan de datacollectie is uitgevoerd tussen februari 2018 - maart 2018, besproken. De vragenlijst is afgenomen onder 349 inwoners van het aardbevingsgebied.

⁴⁰ N= geeft aan hoeveel mensen er binnen een onderzoek zijn geïnterviewd/ ondervraagd/geënquêteerd.

⁴¹ Het Groninger Panel is in 2013 opgericht als online burgerpanel van Sociaal Planbureau Groningen. Het bewonerspanel van Gronings Perspectief is per 1 oktober 2018 samengevoegd met het Groninger Panel. Het Groninger Panel is een kwalitatief onderzoeksinstrument waarmee de ervaringen van inwoners van de provincie Groningen in beeld worden gebracht. Het Groninger Panel is een afspiegeling van de Groninger bevolking van 18 jaar en ouder. De panelgrootte bedroeg in februari 2019 4484 mensen en is in mei 2019 uitgebreid naar 7328 mensen. Er worden regelmatig nieuwe panelleden geworven via steekproeven van gemeenten. Voor meer informatie zie: <https://sociaalplanbureau Groningen.nl/over-het-groninger-panel/>

Er is dus vrij veel nieuw onderzoek uitgekomen in de afgelopen periode die raken aan de thema's bestuur, beleid en communicatie. Sommige van deze onderzoeken lopen nog. Zo zal het onderzoek van Gronings Perspectief doorgaan, loopt het onderzoek 'Uw mening over gaswinning uit het Groningen-gasveld' nog door en zal er in 2020 ook nog een *Critical Review* plaatsvinden over de rol van kennis in het aardbevingsdossier.

3.3

COMMUNICATIE MET BEWONERS

In deze paragraaf gaan we specifiek in op het onderzoek naar communicatie (of verwante thematiek). Veel onderzoekers, maar ook de Onafhankelijke Raadsman en de GGD Groningen onderschrijven het belang van goede communicatie. Informatievoorziening en kennisdeling worden ook in de internationale literatuur als essentieel beschouwd voor het houden en opbouwen van vertrouwen in crisissituaties en rampen; dit geldt ook in Groningen (Bakema *et al.*, 2018). Zoals aangegeven in de vorige literatuurstudie kunnen tekortkomingen in de communicatie bij zulke situaties deels de oorzaak zijn van de problematiek.

De huidige literatuurstudie is aanleiding om deze bevinding iets scherper aanzetten: slechte communicatie en informatievoorziening kan een ramp verergeren en zelfs veroorzaken. Dit onder andere omdat instanties onderling niet goed communiceren, wat de aanpak verslechterd, en verantwoordelijkheden onduidelijk zijn, waardoor bewoners niet goed weten waar ze aan toe zijn. In het meest recente onderzoek naar communicatie wordt ook aandacht besteed aan de communicatiebehoefte van bewoners na aardbevingen. Deze paragraaf is opgedeeld in vier verschillende thema's: communicatie door en met de overheid en instanties; communicatie van wetenschappelijk onderzoek en kennis; communicatie vanuit de media; en communicatie na een beving.

3.3.1

COMMUNICATIE DOOR OVERHEID EN INSTANTIES

Dat bewoners in onzekerheid leven is, in de perceptie van de inwoners van het gebied, het gevolg van de tekortschietende reactie van de overheid om de problematiek in Groningen op te lossen (Stroebe *et al.*, 2019a). Bakema *et al.* (2018) onderschrijven dit en constateren ook dat de overheid tekort schiet in haar reactie op de problematiek in Groningen. Stroebe *et al.* (2019a) benadrukken dan ook dat betere communicatie nog steeds nodig is. Er is hierin onderscheid te maken tussen de communicatie over de versterkingsopgave en de schadeafhandeling.

Versterkingsopgave

Communicatie vanuit instanties over de versterking roept soms meer vragen op dan bewoners in eerste instantie hadden. Dat is deels te wijten aan de voortdurende verandering en stapeling van beleid. Mede daardoor kan het voorkomen dat bewoners tegenstrijdige boodschappen te horen krijgen en dat afspraken niet worden nagekomen. Verder is het een punt van frustratie onder bewoners dat wachttijden zo lang zijn. Dit heeft allemaal

een negatieve invloed op hoe de communicatie wordt beoordeeld. Vooral als bewoners lange tijd onzeker blijven over de versterking ontstaat er veel ruimte voor eigen interpretaties van bewoners en kunnen gemakkelijk geruchten ontstaan en desinformatie in omloop komen, wat op haar beurt weer veel onzekerheid met zich meebrengt. De Onafhankelijke Raadsman (2019) concludeert dan ook dat er duidelijkheid moet komen over de versterkingsopgave.

Schadeherstel

De Onafhankelijke Raadsman heeft in 2018 veel klachten gekregen over de uitvoering van Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen. Deze klachten gingen vaak over de afhandelingstermijn van de gemelde schade. Wel neemt de tevredenheid van bewoners over communicatie toe als ze persoonlijk worden benaderd, bijvoorbeeld door zaakbegeleiders/bewonersbegeleiders (Stroebe *et al.*, 2019a). De Onafhankelijke Raadsman (2019, p.1) onderstreept dat bewoners informatie moeten krijgen over de "prioritering, wachttijden en vergoeding van bijkomende kosten".

Zijlstra *et al.* (2019) geven aan dat uit interviews met kinderen en hun ouders blijkt dat de procedures voor schadeafhandeling in hun ogen te lang duren en dat de communicatie met instanties gedurende deze trajecten niet altijd goed is. Dit heeft ook weer zijn uitwerking op kinderen.

De GGD (2019) doet verschillende aanbevelingen hoe de communicatie te bevorderen. Bewoners moeten bijvoorbeeld beter ingelicht worden over wanneer men wat kan verwachten, waar de dilemma's voor de uitvoering liggen (hierdoor maak je bewoners deelgenoot van de mogelijke oplossing en kan je begrip oproepen) en er moet duidelijk aangegeven worden wat er nog niet bekend is. GGD (2019) legt ook nadruk op het belang van informatie om zo bewoners zekerheid te geven. GGD (2019) constateert dat er naast kinderen ook andere kwetsbare groepen zijn zoals ouderen en laaggeletterden die extra aandacht behoeven in de communicatie van de overheid zodat iedereen wordt bereikt. Hierbij moet rekening gehouden worden met het gegeven dat niet iedereen in de provincie Groningen toegang heeft tot digitale communicatiemogelijkheden of hier voldoende vaardig mee is. Voor het gevaar van het uitsluiten van bepaalde groepen waarschuwen ook Bakema *et al.* (2018) – dit kan leiden tot een benadeling van zwakkere of minder goed geïntegreerde groepen (een veel voorkomend fenomeen tijdens rampen: kwetsbaren worden bovenmatig zwaar getroffen) en daardoor een vergroting van sociale ongelijkheid.⁴²

⁴² Zie bijvoorbeeld ook: Reid, M. (2013). Disasters and Social Inequalities. *Sociology Compass* 7(11), 984–997.

③.③.②

COMMUNICATIE VAN WETENSCHAPPELIJK ONDERZOEK EN KENNIS

In de literatuurstudie van 2018 werd gesignaleerd dat de wetenschap een belangrijke rol kan spelen in het wegnemen van onzekerheden over de impact van de aardbevingen, maar het afgelopen jaar constateerden een aantal onderzoekers dat dit (nog) te weinig gebeurt. Volgens Derksen & Gebben (2019) staan op gebied van regionale economie de kennis van experts, bewoners en beleidsmakers op het moment niet voldoende met elkaar in verbinding. Op dit terrein maken beleidsmakers onvoldoende gebruik van de kennis in het ontwerpen van hun plannen. Daarnaast wordt de kennis van bewoners onvoldoende benut (Derksen & Gebben, 2019).

Ook in een eerdere *Critical Review* constateerden Derksen & Gebben (2018) al dat er meer samenwerking zou moeten plaatsvinden tussen onderzoekers en beleidsmakers om kennisverlies tegen te gaan. Tijdens deze *Critical Review* over cultureel erfgoed in het aardbevingsgebied komt onder andere naar voren dat bewoners vinden dat de kennis niet voldoende wordt gedeeld. Dit wordt ook bevestigd door Busscher & Postmes (2019a).⁴³

Het begrip *citizen science* (burgerwetenschap) lijkt ogenschijnlijk interessant in de context van de gaswinning. *Citizen science* is een type onderzoek dat wordt uitgevoerd door bewoners die worden begeleid door wetenschappers (zie Derksen & Gebben, 2018). Het voordeel van zo'n onderzoeksopzet is dat het bewoners directer betreft bij de vraagstukken waar bestuurders en organisaties zo moeilijk vat op krijgen.

Zoals weergegeven in Vlek (2018) is de complexiteit van het dossier ook een heet hangijzer in de communicatie en de mogelijkheid tot kennisdeling op gebied van seismiciteit en de verwachtingen voor de toekomst. De berekeningen die ten grondslag liggen aan de bodembeweging zijn ondoorzichtig, bevatten soms aannames en de uitkomsten zijn moeilijk te toetsen. Hierover verschillen instanties en experts soms ook van mening.⁴⁴ Dit is een uitdaging voor bewoners, wetenschappers en de betrokken instanties die moeten werken met modellen zoals het HRA-model (Stroebe *et al.*, 2019a).

Vlek (2018, 2019a) en Bakema *et al.* (2018) pleiten dan ook voor een permanent onafhankelijk instituut, dat vanuit verschillende wetenschappelijke disciplines op een transparante, interactieve en open manier het onderzoek onder de loep neemt.⁴⁵ Zij zal waar nodig dit onderzoek weerleggen en verduidelijken en vervolgens deze kennis verspreiden naar leken en uitvoerders. Op dit moment wordt de wetenschappelijke discussie gedomineerd

⁴³ Het rapport Busscher & Postmes (2019a) is een samenvatting van de uitkomsten van de in december 2018 gehouden bijeenkomst van het Kennisplatform Leefbaar en Kansrijk Groningen. Het doel van de bijeenkomst was een discussie op gang te krijgen over de rol van wetenschap en de voorwaarden die er gesteld zouden moeten worden aan (publiek gefinancierd) onderzoek. Ook werd er gesproken over de afstemming van onderzoek om duplicatie te voorkomen, het gebruik van bestaande datasets en hoe je hogere omloopsnelheid van onderzoek kan stimuleren. Dit heeft geleid door een aantal randvoorwaarden en aanbevelingen rondom het ontwerpen en opzetten van onderzoek, het uitvoeren van onderzoek, en het terugkoppelen van uitkomsten.

⁴⁴ Zie ook: Derksen, W. en Gebben, M. (2018). *Verslag Critical Review #2*. <<https://www.rug.nl/sustainable-society/research/earthquakes/critical-reviews/critical-review-dreigings-en-risicokaarten.pdf>>

⁴⁵ Hier is inmiddels gehoor aan gegeven door de oprichting van het Kennisplatform Leefbaar en Kansrijk Groningen.

door natuurwetenschappers en technologen in samenwerking met de overheid. Vlek (2018) lijkt ook te pleiten voor een grotere inbreng van de sociale wetenschappen. Zoals uitgelegd in het onderstaande citaat (Vlek, 2018, p.49):

“Het onderzoek over ‘Groningen’ wordt gedomineerd door natuurwetenschappers en technologen in een veelal langdurige adviesrelatie met de Rijksoverheid. De voornaamste bevindingen en conclusies uit recente adviesrapporten verdienen onafhankelijk, veelzijdig en kritisch te worden doorgesproken en getoetst. Dit kan zowel de wetenschappelijke grondslagen als de maatschappelijke acceptatie versterken van cruciale overheidsbesluiten die nog lang zullen doorwerken.”

Uit het bovenstaande citaat komt naar voren dat er veel behoefte is aan kennisdeling en objectieve informatievoorziening met duiding. Het SodM wordt genoemd als een belangrijk instituut voor het voorzien in objectieve informatie gezien het vertrouwen dat dit instituut geniet in de regio. Uit onderzoek van Vrieling *et al.* (2018) blijkt dat dit instituut het meeste vertrouwen geniet in de provincie.

③.③.③

COMMUNICATIE DOOR DE MEDIA

In de vorige literatuurstudie werd aangegeven dat er weinig wetenschappelijk onderzoek is gedaan naar de berichtgeving over de aardbevingen in de media, het effect daarvan en hoe dit een rol speelt in de gevoelens van mensen (Sluiter *et al.*, 2018a). Daarin is sindsdien wel wat verandering gekomen, in de zin dat enkele nieuwe onderzoeken aandacht hebben besteed aan de percepties van bewoners over berichtgeving in de media.

Stroebe *et al.* (2018a) laten zien dat online zoekopdrachten naar de gaswinning in de media rond de verkiezingen van 2017 (rond februari/maart) en na de beving van Zeerijp (januari 2018) piekte. Stroebe *et al.* (2018a) concluderen dat de hoeveelheid aandacht op (sociale) media voor het onderwerp geen direct verband houdt met de boosheid van bewoners. Positief is dat bewoners zich het afgelopen jaar niet onveilig lijken te voelen door de aandacht die de media besteedt aan de gaswinning en aardbevingen (Stroebe *et al.*, 2019a).

Na de beving van Zeerijp was de opinie van bewoners over de media-aandacht verdeeld (Postmes *et al.*, 2018, p.4):

“Bewoners zijn ambivalent over de media aandacht. Sommigen zijn er blij mee, het geeft een gevoel van erkenning. De media-aandacht zorgt echter ook voor een gevoel van frustratie, omdat de aandacht snel wegeeft en respondenten er weinig vertrouwen in hebben dat de media-aandacht effect heeft op de besluitvorming.”

Er is al met al maar weinig onderzoek naar de rol die reguliere nieuws-media spelen bij de ophef en onzekerheid rond de gaswinning. Het enige onderzoek dat soms enige aandacht besteedt aan dit onderwerp is Gronings Perspectief (zie ook hieronder). Op basis van dit onderzoek kan echter niet veel anders worden geconcludeerd dan dat het onwaarschijnlijk is dat reguliere media de oorzaak zouden zijn van de voortdurende onzekerheid en het ervaren gebrek aan duidelijkheid over beleid en toekomst.

③.③.④

CRISISCOMMUNICATIE

In de vorige literatuurstudie was er nog geen inzicht in de behoefte van bewoners na een beving. Op basis van het onderzoek van Postmes *et al.* (2019) is vastgesteld dat bewoners over het algemeen na een beving behoefte hebben aan duidelijke en feitelijke informatie. Dit is veelal ook gericht op praktische tips, zoals waar je na de beving schade kan verwachten in je huis, hoe herken je aardbevingsschade en waarop moet je letten bij een schade inspectie.

De meningen over de inhoud van de berichtgeving na de beving in Zeerijp liepen uiteen van een gevoel van erkenning tot frustratie. Zo waren er mensen (19% van de ondervraagden, N=1724) die de mediaberichten over de beving goed, duidelijk en objectief vonden, sommige mensen waren ook blij met de aandacht die de landelijke media aan de aardbeving besteedden (16%) (Postmes *et al.*, 2018). Anderen vonden dat de nieuwswaarde snel afnam en dat de aandacht niet zou leiden tot enige verbetering van het gevoerde beleid in Groningen. Ook vond een deel (17%) de mediaberichten onduidelijk, dat het elkaar tegensprak of te eenzijdig belicht (voor meer informatie zie Postmes *et al.*, 2018).

In het onderzoek van Postmes *et al.* (2019) constateren de auteurs, op basis van de wensen van bewoners direct na de bevingen, dat het voor bewoners onduidelijk is welke partij verantwoordelijk is voor betere informatievoorziening aan bewoners. Wel is duidelijk dat verschillende partijen zoals gemeenten, de provincie, SodM, en de overheid proactiever kunnen zijn in informatievoorziening. Een andere belangrijke partij zijn de woningcorporaties. Vooral na een beving zouden zij meer en beter kunnen communiceren over de schadeafhandeling en de veiligheid van panden, aldus Postmes *et al.* (2019).

Postmes *et al.* (2019) doen de aanbeveling om de instanties gezamenlijk een protocol te laten opstellen waarin afspraken worden gemaakt over de communicatie direct na een beving. Op het moment is zo'n protocol er nog niet, al hebben instanties naar aanleiding van dit rapport wél de onderlinge afstemming gezocht. Ook werd er in november 2018 door de Veiligheidsregio een aardbevingsoefening georganiseerd waar hulpdiensten hebben geoefend op samenwerking.⁴⁶ Instanties die een rol kunnen spelen in de informatievoorziening na een beving zijn de Veiligheidsregio, gemeenten, de TCMG en het KNMI.



19%
van de ondervraagden vond mediaberichten over de beving in Zeerijp goed

⁴⁶ Veiligheidsregio Groningen (2019). *Aardbevingsoefening 2018*. Laast geraadpleegd 2020-01-20. <https://www.veiligheidsregiogroningen.nl/wat_wij_doen/actueel/aardbevingsoefening/>

Tenslotte concludeert het Staatstoezicht op de Mijnen (2019b) dat de situatie in Groningen met betrekking tot schadeafhandeling en versterking óók een crisis is. Met andere woorden: een crisisaanpak is ook zonder hevige beving een vereiste, op dit moment. Uiteraard heeft dat ook consequenties voor de communicatie.

Hierbij geven wij als Kennisplatform graag de volgende reflectie: waar het volgens de toezichthouder een crisis is, antwoordt de regering in haar kamerbrief (33529-664) dat er een ruimer mandaat komt voor de NCG. De directeur NCG kan hierdoor zelfstandig beslissingen nemen en is bevoegd om alle beslissingen te nemen in de versterkingsoperatie die nodig zijn voor de veiligheid in Groningen. Dat klinkt daadkrachtig, maar er is een bijzin toegevoegd: NCG moet dit doen "met inachtneming van artikel 8 van het Besluit versterking gebouwen Groningen". – en dat het Ministerie van BZK, in overleg met de regio, een inventarisatie maakt van de mogelijkheden om "het besluitvormingsproces te versnellen". De reactie van de regering maakt hiermee duidelijk dat het niet van plan is iets te veranderen aan de achterliggende oorzaak die volgens SodM maakt dat er een crisisaanpak nodig is: de oorzaak van achterblijvende voortgang is vooral onvoldoende éénduidige sturing en organisatie.

③.④

PROCEDURES EN POLITIEKE BESLUITVORMING OVER AARDGASWINNING

In de vorige literatuurstudie kwam er naar voren dat de moeizame afwikkeling van schade en versterking bijdraagt aan het gevoel van onrechtvaardigheid bij bewoners. Ook werd er aangegeven dat het vertrouwen van bewoners in de overheid aangetast werd door de vele (nieuwe) instanties.

Bakema *et al.* (2018) concluderen dat de overheidsreactie op de gaswinnings- en aardbevingsproblematiek de impact van de ramp heeft verergerd. Het opgetuigde institutionele systeem is in hun ogen de kern van het probleem. Hierdoor concluderen zij ook dat de problematiek in Groningen sociaal geconstrueerd is. Dit wordt onderschreven door Bröring (2018), die stelt dat de *governance* (het bestuur) in Groningen niet alleen deel uitmaakt van de oplossing maar ook de kern is van de problematiek. Mouter *et al.* (2018) benadrukken dat er veel wantrouwen is jegens minister Wiebes omdat hij een dubbele agenda lijkt te hebben en omdat de veiligheid niet voldoende in acht wordt genomen. Dat de problematiek voorkomen had kunnen worden door adequate maatregelen zorgt alleen nog maar voor meer wantrouwen (Bakema *et al.*, 2018).

Schmidt *et al.* (2018) geven aan dat er, door de gaswinning en de reactie op aardbevingen, in Groningen nu sprake is van een institutionele crisis. Een institutionele crisis wordt gedefinieerd als een beleidssector die te maken heeft met een relatief sterke achteruitgang in legitimiteit die zich blijft

voortzetten. In het artikel van Schmidt *et al.* gaan de onderzoekers dieper in op de oorzaken en gevolgen van een dergelijke crisis en onderzoeken ze hoe hiermee wordt omgegaan. Ze concluderen dat dit soort crises anders zijn dan reguliere crises of rampsituaties en dat dit vraagt om een urgente reactie.

Ze stellen dat er bepalende momenten zijn geweest van 2012-2015 in het crisismanagement van de Rijksoverheid, ook wel 'trigger events' genoemd, die hebben bijgedragen aan de institutionele crisis (Schmidt *et al.*, 2018). Dit zijn momenten geweest waarop maatregelen zijn ingezet die als het ware de politieke aandacht afleiden, uiteindelijk ten koste van de legitimiteit.

1^e
trigger

Het eerste *trigger* moment (2013) was een paar maanden na de beving van Huizinge toen de NAM en het Ministerie van EZK stelden dat de algemene perceptie was dat de toenemende aardbevingen geen nieuwe veiligheidsrisico's met zich meebrachten. In 2013 besloot minister Kamp een serie onderzoeken uit te zetten naar de impact van de bevingen, om vervolgens beleidsmaatregelen (bijvoorbeeld het verminderen van de gaswinning) uit te stellen. Het inzetten van een onderzoek wordt gezien als een symbolische maatregel die ertoe heeft geleid dat de aardbevingen (tijdelijk) van de politieke agenda verdwenen.

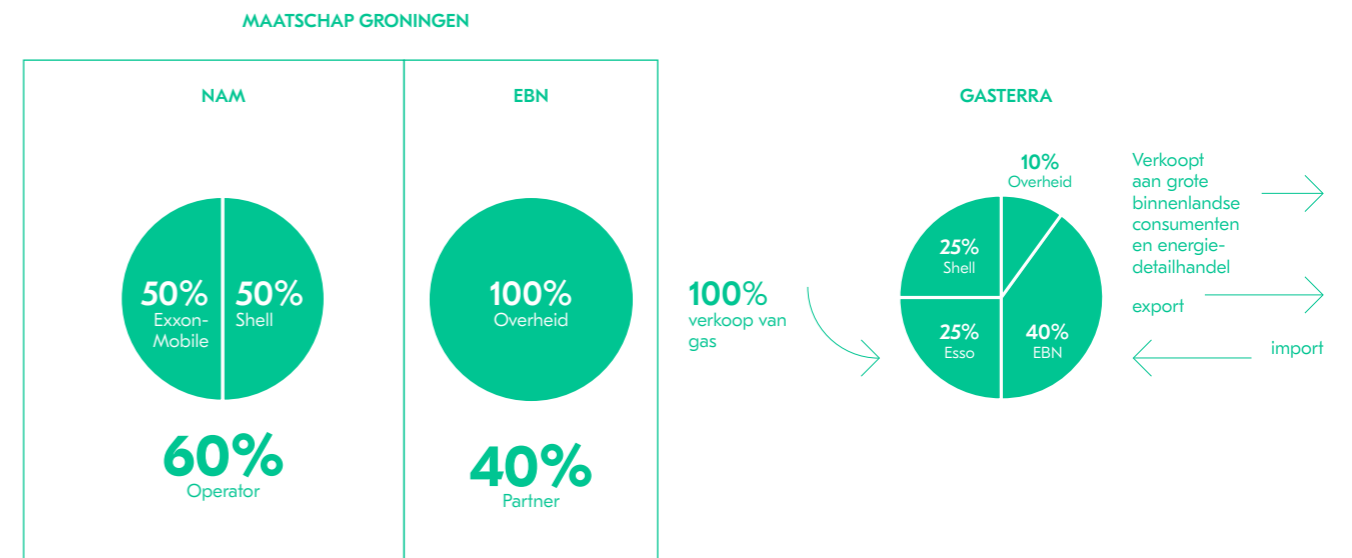
2^e
trigger

De tweede *trigger* (2013) was toen, doordat bovenstaande maatregelen geen verandering brachten, er een tegenbeweging ontstond vanuit lokale maatschappelijke organisaties. Vanuit de regio werd de Commissie Meijer ingesteld.⁴⁷ De minister wou destijds, naast de selectie van de commissieleden, geen bemoeienis hebben met deze commissie. Het rapport van de Commissie wordt door Schmidt *et al.* gezien als *trigger* die het onderwerp terug op de nationale agenda heeft gezet. Als antwoord op deze aandacht werd de Dialoogtafel opgezet om verschillende actoren meer inspraak te geven in het gasdossier en de legitimiteit van het gevoerde beleid te herstellen.⁴⁸ Door Schmidt *et al.* wordt het opzetten van de Dialoogtafel gezien als een maatregel om de institutionele crisis te verhelpen. Maar de deelnemers van de tafel hadden beperkte invloed en de NAM en EZK waren niet daadwerkelijk toegewijd om met maatschappelijke partners te werken.

3^e
trigger

De derde *trigger* (2014) was toen lokale beleidsmakers, ambtenaren en maatschappelijke organisaties opnieuw meer aandacht gingen vragen voor de problematiek rondom de gaswinning. In eerste instantie met weinig resultaat, zeker toen de minister wederom een licentie afgaf aan de NAM

voor gaswinning. De NAM mocht iets minder gas winnen, maar echte beleidsveranderingen bleven uit. Ook werden lokale actoren niet geconsulteerd in de besluitvorming. Dit alles leidde tot nog meer frictie tussen Groningen en Den Haag. De problematiek rond de aardbevingen kwam weer terug op de nationale agenda, waarop de oprichting van de Nationaal Coördinator Groningen volgde in 2015. Verder tonen de onderzoekers verbazing dat het Gasgebouw (de samenwerkingsconstructie van de overheid en de bedrijven die betrokken zijn bij de gaswinning) intact is gebleven nadat duidelijk werd dat gaswinning een groter risico voor de veiligheid is dan werd verondersteld. Ter informatie het Gasgebouw ziet er als volgt uit (Figuur 3.1):



Figuur 3.1 Organogram Gasgebouw. Bron: Van der Voort & Vanclay, 2015.⁴⁹

Een andere conclusie die de onderzoekers (Schmidt *et al.*, 2018) trekken is dat de effectiviteit van een reactie op een institutionele crisis afhankelijk lijkt te zijn van het soort tegenreactie die het oproept bij bijvoorbeeld maatschappelijke organisaties en burgergroepen. En in Groningen werd de tegenreactie tegen het handhaven van de *status quo* bij maatschappelijke organisaties, burgergroepen en ook lokale en regionale overheden steeds vasthoudender. De legitimiteit van het gevoerde beleid kwam zo steeds meer ter discussie te staan, zonder dat dat beleid wezenlijk werd aangepast.

⁴⁷ De Commissie Meijer richtte haar activiteiten op de directe gevolgen van de aardbevingen, de economische impact, de huizenmarkt en de compensatie voor gedupeerden.

⁴⁸ De Dialoogtafel bestond van 2014 tot 2016 als orgaan van maatschappelijke partners om de regio een stem te geven in de beleidsplannen en de compensatie voor de aardbevingsschade.

⁴⁹ 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, 4.

In de vorige literatuurstudie werd in het verlengde van de institutionele context geschreven over *policy-stacking* – de opeenstapeling van instanties waarin nieuwe afspraken en beleid zich in snel tempo opvolgt – dit zou het vertrouwen van bewoners aantasten. “Instanties en organisaties volgen elkaar op en vervangen elkaar” (Sluiter *et al.*, 2018a, p.37). Derksen & Gebben (2019, p.11) zeggen hierover het volgende:

“Het besef dat oude instituties (Rijk, Provincie, gemeenten) onvoldoende in staat zijn om nieuwe vragen te beantwoorden, leidt al gauw tot het plan om nieuwe instituties in het leven te roepen. Dat kan wijs zijn, als er echt een doorbraak nodig is. Maar nieuwe instituties vragen tegelijkertijd ook veel tijd en menskracht voordat ze een minimumniveau van functioneren hebben bereikt. En ze missen de natuurlijke democratische legitimiteit van de oude genoemde instituties. Bovendien worden ze vaak niet de tijd gegund om zich te ‘zetten’. Het gevolg is al snel dat weer om een nieuw instituut wordt geroepen, waardoor gemakkelijk een teleurstellende institutiecarrousel kan ontstaan.”

De oprichting van nieuwe instituties brengt dus verschillende gevaren met zich mee, waaronder het verlies van vertrouwen bij bewoners, het overhaast te werk gaan en de tijd die het kost om een nieuw instituut op te zetten. Hierbij is goed toezicht houden op het reilen en zeilen van instituties en transparantie essentieel, maar zoals Derksen & Gebben (2019) waarschuwen: toezicht houden wordt steeds ingewikkelder naarmate er meer mensen en instanties bij een probleem worden betrokken. Dit gaat tevens ten koste van effectiviteit omdat middelen en mankracht worden uitgegeven aan het uitvoeren in plaats van het bijdragen aan het doel.

Mouter *et al.* (2018) proberen om de methodiek van *Value-sensitive design* (waarden-bewust ontwerp) toe te passen op de Groningse gaswinning. Zij geven aan dat bij een lage acceptatie van energieprojecten, zoals in Groningen het geval is (zie ook Vrieling *et al.*, 2018), het een rol speelt dat deze onvoldoende rekenschap geeft van maatschappelijke kernwaarden, waaronder ook ethische vraagstukken. Het veronachtzamen van deze waarden kan conflicten veroorzaken en oplossingen ondermijnen. Het inpassen van waarden kan volgens Mouter *et al.* (2018) juist bijdragen aan het ontdekken van mogelijke aanpassingen van een project, zowel op technisch, procedureel als bestuurlijk vlak, die een oplossing mogelijk maken.

Uit de waardenanalyse van Mouter *et al.* komt naar voren dat in de Groningse casus met name de waarden veiligheid en vertrouwen van belang worden gevonden en in iets mindere mate ook eerlijkheid, onpartijdigheid en economische welvaart. Dit betekent dus dat deze waarden opgenomen zouden moeten worden in het ontwerp van de gaswinning. De reden dat eerlijkheid prominent naar voren komt is volgens Mouter *et al.* (2018) deels omdat minister Wiebes het belang van eerlijkheid altijd sterk heeft benadrukt als een topprioriteit in het nieuwe beleid, maar dat hier in de ogen van bewoners weinig van terecht is gekomen.

Vanuit de *bottom-up* benadering (zie uitleg paragraaf ③.②) kwamen andere waarden naar voren, namelijk duidelijkheid, leefbaarheid, onpartijdigheid en transparantie. De waarde ‘duidelijkheid’ kwam vooral naar voren omdat er duidelijkheid moet komen over de schadeafhandeling, compensatie en de productie-limieten (met andere woorden: tot wanneer er gas gewonnen kan worden/hoeveel gas er nog in de bodem zit). Naar aanleiding van deze analyse concluderen Mouter *et al.* (2018) dat de veiligheid beter in acht genomen moet worden in Groningen.

Wat betreft de politieke besluitvorming en de kwaliteit van de uitvoering van het beleid, valt op dat er het afgelopen jaar meer kritiek is geuit op de bestuurskracht in de regio en specifiek die van gemeenten (Derksen & Gebben, 2019).^{50 51} Gemeenten krijgen desalniettemin een grotere rol in de versterkingsopgave: “lokale stuurgroepen krijgen een regisserende rol met betrekking tot lokale afwegingen, prioritering en communicatie naar hun bewoners. De rol van NCG wordt uitvoerend in plaats van regisserend” (Stroebe *et al.*, 2019a).

Al met al zijn de afgelopen periode veel studies verschenen met een bestuurlijke invalshoek, die zeer verschillend van opzet zijn. Ondanks de heterogeniteit van het onderzoek, wijzen de studies er allen op dat de crisis in Groningen is ontstaan door een falende reactie op de aardbevingsproblematiek. Er is consensus dat de overheidsreactie de negatieve impact van de bodembeweging heeft verergerd en sommigen suggereren dat de rijksoverheid de oorzaak is van de crisis.

⁵⁰ Miskovic, M., Jach, S., Folkers, M. (2019). *Onkunde en kinnessinne provincie en gemeenten medeschuldig aan drama gasdossier*. Laatste geraadpleegd 2019-8-28. <<https://www.rtvnoord.nl/nieuws/205961/Onkunde-en-kinnessinne-provincie-en-gemeenten-medeschuldig-aan-drama-gasdossier>>

⁵¹ Berg, van den, M. (2019). *Anonieme bronnen liever niet*. Laatste geraadpleegd 2019-08-28. <<https://www.rtvnoord.nl/nieuws/205975/Anonieme-bronnen-liever-niet>>

③.5

ACTIEBEREIDHEID EN PROTEST

In de literatuurstudie van 2018 (Sluiter *et al.*, 2018a) werd geconstateerd dat de actiebereidheid van mensen met meervoudige schade sterk verhoogd is en dat bewoners met schade eerder een protest-stem uitbrengen. Collectieve acties omvatten verschillende vormen van gedrag met als doel om de omstandigheden voor een grotere groep mensen te verbeteren. Stroebe, Postmes & Roos (2018b) laten zien dat op gebied van gaswinning een zeer breed spectrum van acties wordt genomen die een collectief karakter hebben. Die acties hebben niet altijd het karakter van protest of demonstraties. Ook mensen die niet genegen zijn tot zulke acties kunnen onrecht ervaren en accepteren dit niet stilzwijgend. Wat deze mensen bijvoorbeeld wél doen, omwille van de groep gedupeerden, is communiceren en informeren over wat er met anderen gebeurt. Of ze melden omwille van het collectief schade en verzetten zich tegen (in hun ogen) onterechte beslissingen. Ook is er veel behoefte om dingen voor de gemeenschap zelf te doen: mensen zetten zich meer in voor de eigen gemeenschap. Dit type gedrag is vergelijkbaar met solidariteitsreacties die in de literatuur over rampen uitvoerig worden beschreven.

De behoefte van mensen om gehoord te worden blijft dus groot. Dit wordt ook bevestigd door Vrieling *et al.* (2018). Zij concluderen dat er een grote behoefte is om de verantwoordelijke partijen ook juridisch verantwoordelijk te stellen. Ondanks de gerapporteerde bereidheid tot deelname aan juridische processen zijn er in de praktijk duizenden die dit doen. Of dit veel of weinig is, is moeilijk te zeggen, want in dit opzicht is Groningen moeilijk vergelijkbaar met andere casussen. Vrieling *et al.* (2018) doen nog een andere interessante observatie: de sterke behoefte bij mensen om hun eigen gasgebruik te verminderen dient in Groningen een collectief doel (Vrieling *et al.*, 2018). Deze lijkt ingegeven niet alleen door de behoefte om een transitie te maken naar een andere energievoorziening, maar ook door een achterliggende behoefte aan rechtvaardigheid voor de bewoners. In zekere zin bevestigt deze bevinding dus dat op collectief vlak een breed scala aan herstelacties wordt genomen.

Greijdanus & Postmes (2018) legden in een langer lopend onderzoek in 2016 en 2017 verschillende aspecten van maatschappelijke onrust en protest in Groningen onder de loupe. In het bijzonder richtten zij zich op de relatie tussen online activisme en offline uitingen van protest. Opvallend is dat noch geïnterviewde bewoners noch een groot deel van de geïnterviewde deelnemers aan collectieve acties zichzelf beschouwen als activist (Greijdanus & Postmes, 2018). De Groningers die tegen de gaswinning en de problematiek in actie komen noemen zichzelf 'reactivist'. Hiermee bedoelen dat ze enkel actie voeren als reactie op een tegenpartij die hen heeft benadeeld. Dat de tegenpartij de NAM is is voor velen evident, maar in toenemende mate ziet men ook de Rijksoverheid als vijand. Geïnterviewde milieuactivisten hebben minder moeite om zichzelf activist te noemen. Daaruit blijkt dat het bondgenootschap van reactivisten en milieuactivisten niet leidt tot versmelting van de twee.

Net als andere onderzoekers signaleren deze onderzoekers ook dat er een veelvoud aan actievormen is. Bovendien nemen zij waar dat mensen van de ene actievorm (bijvoorbeeld het melden van schade) overgaan naar de andere actievorm (het schrijven van een boze brief, aantekenen van protest, of deelnemen aan een demonstratie). De belangrijkste reden om een stap verder te gaan, schrijven Greijdanus & Postmes (2018) is dat mensen zich niet gehoord voelen.

Het onderzoek van Greijdanus & Postmes (2018) gaat vooral over de relatie tussen acties op sociale media en meer traditioneel (offline) activisme in de vorm van protest en demonstraties. Zij laten zien dat het moeilijk is (en mogelijk zelfs misleidend) om op basis van sociale media berichten conclusies te trekken over de motieven van de schrijvers van berichten. De implicatie is dat reuring op sociale media geen goede indicator is van de ongenoegens die er leven.

Interessant is dat uit het enquêteonderzoek blijkt dat het niet noodzakelijk de zwaarst getroffen gedupeerden zijn die overgaan tot protest en collectieve actie: solidariteit is een belangrijke drijfveer. Boosheid en woede (die vaak voorkomt uit het idee dat bewoners onrecht is aangedaan) vergroten de kans dat men deelneemt aan collectieve actie. Dit wordt ook onderschreven door onderzoek van Kutlaca *et al.* (2019) dat is uitgevoerd in 2013.⁵² Doordat deze studie in 2013 is uitgevoerd kan het zijn dat de bevindingen afwijken van het sentiment jegens de aardbevingen in 2019 gezien de veranderingen in het dossier. Zij geven ook aan dat de kans dat individuen in Groningen in het aardbevingsgebied zelf overgaan tot collectieve acties groter wordt als zij onrecht ervaren in de persoonlijke sfeer. Mensen in regio's die minder sterk door de aardbevingsproblematiek zijn getroffen gaan tot collectieve actie over vanwege ervaren collectieve onrecht (Kutlaca *et al.*, 2019). Greijdanus & Postmes (2018) signaleren verder dat de acties in Groningen toenemen en verharderen. Wantrouwen jegens de overheid, waargenomen belangenverstremming en zich niet gehoord voelen spelen allen een rol in deze radicalisering (Greijdanus & Postmes, 2018).

Er is het afgelopen jaar veel nieuw onderzoek verschenen naar actiebereidheid en protest. Wat duidelijk wordt is dat er een veelvoud aan actievormen bestaat die voor buitenstaanders niet altijd herkenbaar zijn als collectieve actie. Ook wordt duidelijk dat acties vaak voortkomen uit een reactie op de NAM en de Rijksoverheid die bewoners, in hun ogen, moedwillig duperen. Het zijn niet altijd de zwaarst getroffen die actie voeren. Acties lijken toe te nemen en te verharderen, met name wanneer mensen zich niet gehoord voelen.

⁵² Zij hebben op basis van een enquête mensen bevraagd over hun percepties over de aardbevingen. Ze hebben in totaal 347 (N=347) enquêtes geanalyseerd.

③.⑥

RECHTSPRAAK

In de literatuurstudie van 2018 werd aangegeven dat het wenselijk zou zijn “om publieksrecht toe te passen in plaats van aansprakelijkheidsrecht” in het beoordelen, verwerken en toekennen van schade (Sluiter *et al.*, 2018a, p.39). Ook kwam in de vorige literatuurstudie naar voren dat het College voor de Rechten van de Mens mogelijk verschillende mensenrechtenschendingen in Groningen observeerde. Deze paragraaf gaat in op de omslag van de juridische aanpak, de uitspraak van de Hoge Raad en de lopende rechtszaken rondom de gaswinning.

③.⑥.①

OMSLAG JURIDISCHE AANPAK

Sinds de voltooiing van de vorige literatuurstudie is er een omslag geweest in de juridische aanpak van de claims bij aardbevingsschade: “het privaatrechtelijke systeem werd vervangen door een publiekrechtelijk stelsel” (Bröring, 2018, p.16). De Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen is hier een belichaming van. Deze zal, in navolging van het Wetsvoorstel Instituut Mijnbouwschade Groningen die de minister van EZK in de zomer van 2018 heeft ingediend, permanent worden onder de naam Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG) (van de Bunt, 2019). Het Instituut Mijnbouwschade Groningen wordt een zelfstandig bestuursorgaan. De verwachting is dat dit medio 2020 zal worden gerealiseerd (van de Bunt, 2019). Bröring (2018) en Van de Bunt (2019) geven meer inzichten in de uitwerking van deze verandering en of deze aanpak uitkomsten biedt voor gedupeerde Groningers. Deze wijziging heeft invloed op de Gaswet en de Mijnbouwwet en omvat drie domeinen ① de omvang van de gaswinning, ② het schadeherstel en ③ de versterking van gebouwen. Deze zijn hieronder verder uitgelegd.

① Minimalisering gaswinning

Er is in 2019 een nieuwe wet in werking getreden: de Wet minimalisering gaswinning Groningenveld. Het voordeel van deze wet, ten opzichte van de oudere wetgeving, is dat de regie over de gaswinning meer bij de overheid komt te liggen in plaats van bij de NAM/Gasterra (Bröring, 2018). Een punt van kritiek op de wet, geuit door Bröring (2018), is dat leveringszekerheid wordt meegenomen in de overwegingen over hoe snel de winning afgebouwd moet worden. “Het biedt de minister speelruimte en doet af aan de duidelijkheid van zijn afwegingen” aldus Bröring (2018, p.18). Daarnaast is er geen duidelijk afbouwplan in de wet opgenomen.

② Het schadeherstel

Met dit nieuwe wetsvoorstel kunnen gedupeerden hun schadeclaim niet langer bij de NAM indienen. Dat zal met dit wetsvoorstel enkel bij het IMG kunnen (van de Bunt, 2019). In de oude situatie konden bewoners de NAM dagvaarden voor de civiele rechter. In de nieuwe situatie kunnen bewoners de NAM niet langer aanklagen en zullen zij bij geschillen over schadevergoeding de Staat moeten aanklagen via de Raad van State (Bröring, 2018). Dit voorstel heeft een aantal potentiële voordelen: er zullen geen

complicaties meer zijn rond samenloop, de rechtseenheid wordt door het voorstel bevorderd, en gedupeerden weten waar zij terecht kunnen (van de Bunt, 2019).

Maar er zijn ook risico's verbonden aan de nieuwe wet. Een punt van zorg dat Van de Bunt (2019) en Bröring (2018) uiten op de wet is dat de Staat zo tegenspeler wordt van gedupeerden. De vraag is of dat meer rechtszekerheid biedt voor claimanten. Van de Bunt (2019) verduidelijkt dat wanneer een gedupeerde een zaak aanspant tegen de Staat, er in het wetsvoorstel rekening is gehouden met de zwakkere positie van gedupeerden. Zo hoeft er geen procesvertegenwoordiging te zijn, is het griffiegeld lager en zijn er minder hoge proceskosten. Van de Bunt (2019) en Bröring (2018) signaleren ook enkele nadelen voor burgers aan het wetsvoorstel. Zo staat in het wetsvoorstel een (verval)termijn van maar dertien weken. De verjaringstermijn bij civiele zaken is vijf jaar. Ook wordt door de inwerkingtreding van de wet een deel van het Burgerlijk Wetboek dat over schadevergoeding gaat niet meer toegankelijk voor burgers om zich op te herroepen. Van de Bunt (2019, p.50) uit dan ook de zorg dat door de complete verschuiving van civiele weg naar de publiekrechtelijke weg een aantal fundamentele problemen kan ontstaan van grondrechtelijke en mensenrechtelijke aard.

③ Versterking van gebouwen

De wetgeving rondom de versterking met publieke aansturing en uitvoering is nog complexer dan de wetgeving over schadeherstel volgens Bröring (2018). Daarnaast is de methodiek (het HRA-model) die bepaalt welke adressen als eerst een bouwkundige inspectie moeten krijgen omstreden (Bröring, 2018; en zie ook Stroebe *et al.*, 2019a). Vertegenwoordigers van verschillende instanties hebben zich dan ook kritisch opgesteld tegenover het HRA-model vanwege de werkbaarheid en de juistheid van de risicoprofielen vastgesteld door het model (Stroebe *et al.*, 2019a).

De artikelen over de nieuwe wetgeving overziend, voorziet het op te zetten Instituut Mijnbouwschade Groningen in juridische zin in de behoefte om de ‘bestuurlijke spaghetti’ te vereenvoudigen. Particulieren en bedrijven kunnen voor hun schade nu een aanvraag doen bij één loket voor zowel materiële als immateriële schade, inclusief waardedaling van gebouwen en ‘angstschade’ (van de Bunt, 2019). Van de Bunt (2019) pleit om ook de versterking bij het IMG onder te brengen zodat schadeafhandeling gekoppeld kan worden aan de versterking. Opvallend is tenslotte dat al deze lange juridische trajecten worden afgelegd in een situatie die het Staatstoezicht op de Mijnen (2019b) omschrijft als een crisis die snel en daadkrachtig handelen vereist. Echter, de tijdsduur van de juridische wijzigingen gaat ten koste van de werkelijke voortgang die Groningers is toegezegd.

③.⑥.②

RECHTSZAKEN

Nadat bewoners, maatschappelijke organisaties, waterschappen, gemeenten en de provincie (in totaal 26 partijen) bezwaar hebben gemaakt op het winningsbesluit van 2018-2019 heeft de Raad van State (RvS, de hoogste bestuursrechter van Nederland) in juli 2019 uitgesproken dat de minister van EZK beter moet beargumenteren waarom de Groningse gaswinning na het aflopen van het gasjaar 2018-2019 niet sneller kan worden afgebouwd naar nul (Raad van State, 2019).⁵³ Een punt van onduidelijkheid, constateert de RvS, is vooral welke maatregelen er genomen gaan worden om de gasvraag van industriële grootverbruikers (te weten de glastuinbouw en de gasexport) sneller af te bouwen (Raad van State, 2019).

Ook herhaalde de RvS haar eerdere constatering dat grondrechten in het geding zijn in Groningen. Dat deze rechten in het geding zijn bevestigd ook het Mensenrechtencomité van de VN. Zij hebben zich voor de tweede keer gebogen over de situatie in Groningen. In juli 2019 geeft het Comité aan dat de aanbevelingen uit 2017 onvoldoende zijn opgepakt en dat, ondanks het feit dat de Staat is toegewijd aan het afbouwen van de gaswinning, er nog steeds zorgen zijn over de effecten van de gaswinning op de veiligheid en het welzijn van de Groningers alsmede het privéleven van bewoners in hun woningen (Human Rights Committee, 2019). Ze geven drie verschillende aanbevelingen voor de Staat, te weten:

Het veiligstellen van fysieke veiligheid en mentale gezondheid van mensen in het gaswinningsgebied

Het geven van adequate compensatie voor slachtoffers en hulp bieden om toekomstige schade te voorkomen

Het verzekeren van betekenisvolle participatie en consultatie van Groningers in het ontwerpen en uitvoeren van het afbouwplan voor de gaswinning

Ook was er een uitspraak van de Hoge Raad (De HR is de hoogste rechter in Nederland op het gebied van civiel recht, strafrecht en belastingrecht) (Hoge Raad, 2019). De NAM en EBN (met de staat als enige aandeelhouder), werden gedaagd in deze zaak. De HR oordeelde dat de Staat vanaf 1 januari 2005 al op de hoogte had moeten zijn van het verband tussen de gaswinning en de aardbevingen. De HR stelde de Nederlandse Staat indirect aansprakelijk voor de schade aan de gebouwde omgeving rond het gaswinningsgebied.

Er lopen verschillende rechtszaken rondom de gaswinning. Zo loopt er een strafzaak tegen de NAM die is aangespannen door o.a. de GBB en verschillende burgers. Ook loopt er een Wob-verzoek (Wet Openbaarheid van Bestuur) inzake het HRA-model bij het Ministerie van EZK en de NCG.⁵⁴

Ook relevant in deze context zijn de rechtszaken die lopen rondom de gaswinning uit kleine velden.⁵⁵ De problematiek in Groningen speelt hierin een grote rol. Voor het eerst in de geschiedenis sleept het Rijk/het Ministerie van EZK een gemeente voor de RvS.⁵⁶ De gemeente Smallingerland (Friesland), waar ongeveer 40 boorputten liggen, maakte aanpassingen in het bestemmingsplan om nieuwe gaswinning onmogelijk te maken. Volgens het Ministerie gaat de gemeente daarmee in tegen de landelijke wet- en regelgeving. Ook werd het Ministerie van EZK hier niet van op de hoogte gesteld. Eind 2019 volgde hierover de uitspraak waarin de RvS het Ministerie van EZK in het gelijk stelde.⁵⁷

Soortgelijke problemen spelen ook in andere gemeenten. Het college van burgemeester en wethouders van Steenwijkerland heeft samen met de gemeente Westerveld een verzoek om voorlopige voorziening ingediend bij de RvS om gaswinning te voorkomen in Eesveen. Het Canadese bedrijf Vermillion wint hier gas. Inmiddels heeft de RvS de uitspraak gedaan dat Vermillion een tweede boorput in gebruik mag nemen op de gaswinningslocatie Eesveen.⁵⁸

⁵³ Groninger Bodembeweging (2019). *GBB Krant nummer 11*. Laatste geraadpleegd 2020-01-20. <<https://www.groninger-bodem-beweging.nl/wp-content/uploads/2019/06/GBB-krant-juli-2019.pdf>>

⁵⁴ Een Wob-verzoek is een verzoek geregeld door de Wet Openbaarheid van Bestuur om inzicht te krijgen in het handelen van de overheid. Openbaarmaking van overheidsbesluiten kan op deze manier totstandkomen, waar dit niet al uit eigen beweging is gebeurd. Sinds 1991 kan iedereen een Wob-verzoek indienen, hoewel er wel een aantal regels aan verbonden zijn.

⁵⁵ Voor een kaart met de locaties van kleine velden in Nederland zie: <https://www.nam.nl/gas-en-oliewinning/aardgas-uit-kleine-velden/locaties-kleine-velden.html#i-frame=LZ1hcHMva2xlaW5lXZljbGRlbi8>.

⁵⁶ RTV Noord (2019). *Rijk sleept Friese gemeente voor de rechter om gaswinning*. Laatste geraadpleegd 2019-08-28. <<https://www.rtvnoord.nl/nieuws/211873/Rijk-sleept-Friese-gemeente-voor-de-rechter-om-gaswinning>>

⁵⁷ Middel, M. (2019). *Raad van State fluit gemeente Smallingerland terug in poging gaswinning te voorkomen*. Laatste geraadpleegd 2020-01-27. <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/11/06/tegenslag-voor-lokaal-gaswinningsverzet-a3979465>.

⁵⁸ De Stentor (2020). *Raad van State: gaswinning bij Eesveen kan doorgaan*. Laatste geraadpleegd 2020-04-09. <https://www.destentor.nl/steenwijkerland/raad-van-state-gaswinning-bij-eesveen-kan-doorgaan-ab02034d/>

③.7

SAMENVATTING EN TOEKOMSTIG ONDERZOEK

Dit hoofdstuk vat recent onderzoek op gebied van de communicatie, de procedures en besluitvorming, activisme van bewoners en de ontwikkelingen op juridisch gebied samen en voorziet het van duiding. Wat is de balans als we deze inzichten samenvoegen? Alhoewel de gaskraan in rap tempo dichterbij wordt gedraaid, zijn de problemen in Groningen nog lang niet opgelost. De Rijksoverheid heeft volgens de onderzoekers een institutionele crisis veroorzaakt. Bewoners, de Rijksoverheid, lokale overheden en maatschappelijke organisaties werken niet goed samen en zijn op verschillende fronten in conflict. De oplossingen hiervoor zijn juridisch omplex, tijdrovend en hun effectiviteit is nog ongewis. Een van de kenmerken van de afgelopen periode is dat er een toenemend aantal instanties betrokken is bij de bodembeweging. Temidden van dit alles valt op dat ondanks alle maatregelen, bewoners zich nog steeds onvoldoende gehoord voelen en mede door gebrekkige communicatie weinig zekerheden hebben over eventuele toekomstige oplossingen (zie ook het volgende hoofdstuk). Het is met andere woorden afwachten of de tot nu toe genomen maatregelen resultaat hebben. Het zal bijvoorbeeld nog moeten blijken hoe het op te zetten IMG helderheid en zekerheid kan verschaffen over de afhandeling van alle soorten schade. Kortom: het beeld rijst dat oplossingen zeer lang in de maak zijn en onzekere uitkomsten hebben. Ondertussen wordt de situatie complexer en daarmee onoverzichtelijker, terwijl men inmiddels vrij unaniem spreekt van een crisis.

Het toenemende aantal instanties roept ook de vraag op over de communicatie tussen instanties. Er is voor zover ons bekend geen onderzoek naar de kwaliteit van de communicatie tussen al die organisaties. Dat is een opvallende tekortkoming in het beschikbare onderzoek, temeer omdat sommige onderzoeken opmerken dat de gegevens over bijvoorbeeld de schadeafhandeling door TCMG niet voldoende bekend zijn bij andere overheidsinstanties zoals gemeenten (zie o.a. GGD, 2019). De kwaliteit van de samenwerking is in rampsituaties van groot belang. Daar is vooralsnog onvoldoende onderzoek naar geweest.

Een andere kennislacune is dat er een duidelijk overzicht mist van lopende rechtszaken.

Tenslotte valt op dat het, temidden van alle onderzoek, ontbreekt aan studies waarin de effectiviteit van nieuwe initiatieven (zoals schadeafhandeling door TCMG) wordt geëvalueerd. Ook de Nationaal Coördinator Groningen is de afgelopen periode opgehouden met het schrijven van een kwartaalrapportage. Dat betekent dat toezicht op de uitvoering van de kerntaken van schadeafhandeling en versterking nagenoeg onmogelijk is.

De problematiek rondom de gaswinning in Groningen is inmiddels een landelijke crisis, die ook de winning in kleinere velden en andere mijnbouw bemoeilijkt. De inzichten in dit hoofdstuk lijken ons relevant voor publieksreacties op overheidskeuzes die landelijk tegen lokaal belang afwegen. In Groningen constateren wij op basis van het huidige onderzoek dat de essentie van de 'Groningse toestanden' nog steeds ligt bij de grote moeite die het kost om daarin een redelijke balans te vinden. De oorsprong van de crisis ligt voor een groot deel bij de Rijksoverheid die steeds complexe en ondoorzichtige systemen inricht. Binnen die ingewikkelde constructies gaan lokale overheden, maatschappelijke organisaties en bewoners op allerlei manieren het gevecht aan om gehoord te worden en zo enige invloed uit te oefenen. Hiervan is de bewoner uiteindelijk de dupe: het systeem is star en log, het vertrouwen tussen de talloze onderdelen ervan is zoek, terwijl een crisissituatie per definitie goede samenwerking, lokaal initiatief en improvisatievermogen vereist.