

Gemiste kans of te grote verwachtingen?

De Dialoogtafel Groningen



De casus in het kort

In 2014 wordt de Dialoogtafel Groningen opgericht met als doel om het gesprek tussen overheden, bedrijven, middenveldpartijen en inwoners in het aardgaswinningsgebied in Groningen op gang te brengen. De aanleiding was het advies van de Commissie Meijer, van een jaar eerder. In dat advies werd geconcludeerd dat extra maatregelen nodig waren om het door aardbevingen geteisterde gebied ook in de toekomst leefbaar te houden. Ook stelt de commissie dat het vertrouwen van de Groningers in de overheid en andere stakeholders laag was. Zo laag, dat traditionele overlegstructuren tekort zouden schieten om tot overeenstemming over de te treffen maatregelen te komen

Om hieraan tegemoet te komen wordt de Dialoogtafel opgezet. Aan de Dialoogtafel is plek voor de betrokken overheden (ministerie van Economische Zaken, provincie Groningen, de gemeenten), de NAM en elf partijen uit het Groningse middenveld. Het voorzitterschap werd bekleed door Jacques Wallage en Jan Kamminga. Ondanks een aantal aanvaardbare successen sneuvelde de Dialoogtafel in september 2015. Veel van de betrokkenen kijken met gemengde gevoelens terug op dit onderdeel van de Groningse gaswinningsgeschiedenis. Hoe kan het dat het democratische experiment mislukt is, en het de verhoudingen tussen de overheid en de Groningse samenleving eerder verslechterd dan verbeterd heeft?

‘Op 16 augustus 2012 vond de aardbeving in Huizinge plaats’, vertelt Jan Wigboldus. ‘Daardoor stond de wereld op z’n kop, natuurlijk’. In de winkels vlogen de spullen uit de schappen, en de schade was enorm. In de jaren daarvoor, waren er nog maar – of ja, “maar” – elfhonderd schades gemeld bij de NAM zelf.’ Wigboldus houdt zich al meer dan twaalf jaar bezig met de aardbevingsproblematiek. De Groningse veehouder was voorzitter van Samenwerking MijnbouwSchade Groningen en werd later voorzitter van het Groninger Gasberaad (een voortzetting van de Dialoogtafel). In beide functies vertegenwoordigde hij partijen uit het Groningse middenveld.

In de periode tot 2012 deed de NAM de schade ‘helemaal zelf af, met een zogenaamde “externe” expert’, licht Wigboldus toe. ‘Dat was natuurlijk een fout systeem, maar zo deden ze het wel. En dat kwam doordat lokaal niemand direct betrokken was. Het was een feest van het ministerie van Economische Zaken (EZ) en de NAM – lees: Shell en Exxon.’ De Nederlandse staat vervulde daarbij een dubbelrol. Aan de ene kant ging (en gaat) het Rijk over de hoeveelheid gas die door de NAM gewonnen mag worden. Aan de andere kant was (en is) het Rijk –

met Shell en Exxon – grootaandeelhouder van diezelfde NAM. De kosten die de NAM maakte gingen dus direct af van de opbrengsten van de gaswinning voor de staat.

Overleg met het gebied was er nauwelijks, legt Wigboldus uit. 'Een uitzondering was de Commissie Bodemdaling, waarin de NAM en de provincie Groningen overleg voerden over compenserende maatregelen voor de gevolgen van de daling van de bodem door de gaswinning op de provinciale waterhuishouding.' Over de compensatie van particulieren werd in die commissie niet gesproken. Dat gebeurde vooral onderhands, vertelt Wigboldus. 'Een paar gemeenten, met Loppersum voorop, hadden goede connecties met de NAM. En als er iets was, dan werd er een schikking getroffen, voor bedragen waar de NAM achteraf om lacht.'

Die grote klap leidde toch echt wel tot de bewustwording dat hier iets aan de hand was

Ook Siegbert van der Velde ziet de aardbeving van Huizinge als een keerpunt in de Groningse gaswinningsgeschiedenis. 'Dat was eigenlijk de eerste keer dat er grote gevolgen waren, dat de problematiek serieus genomen werd en dat ook meteen de link met de gaswinning werd gelegd.' Van der Velde is in Leeuwarden geboren en getogen, maar is sinds zijn 18^e aan de provincie Groningen verbonden. Na een carrière bij het CNV was hij van 2008 tot 2015 directeur van de Natuur en Milieufederatie Groningen (NMG). Zo werd hij ook lid van de Dialoogtafel.

Dat de gaswinningsproblematiek lang gebagatelliseerd is, begrijpt Van der Velde wel: 'Uiteindelijk zijn de gaswinningsbedrijven ook gewoon een belangrijke economische macht in Groningen, dus de lokale en provinciale overheden hebben nooit weerstand getoond. Maar na de aardbeving in Huizinge werd gewoon duidelijk dat de gevolgen groot waren en dat het ook weleens gevaarlijk zou kunnen zijn. Die grote klap leidde toch echt wel tot de bewustwording dat hier iets aan de hand was.'

POLITIEKE BEWUSTWORDING

William Moorlag – van 2009 tot 2015 lid van de Gedeputeerde Staten van Groningen namens de PvdA – kan dit beamen. Het provinciebestuur werd volgens hem vooral wakker geschud 'nadat op 25 januari 2013 de brief van minister Kamp kwam.' In de desbetreffende brief berichtte toenmalig minister van Economische Zaken Henk Kamp (VVD) over de onderzoeken die waren gedaan door het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM), het KMNI en de NAM naar aanleiding van de aardbeving in Huizinge, een half jaar eerder: 'De jaarlijkse productie uit het Groningen-veld is sinds 2000 stapsgewijs toegenomen van 20 tot 30 miljard

m³ naar 45 tot 50 miljard m³. [...] Het afgelopen decennium is evenredig met de toenemende productie het aantal aardbevingen per jaar en daarmee ook het aantal krachtige aardbevingen in het Groningen-veld toegenomen.'

De aardbeving van Huizinge had een kracht van 3,6 op de schaal van Richter. In de brief wordt toegelicht dat eerdere schattingen over de maximale sterkte van aardbevingen (3,9 op de schaal van Richter) te laag waren: 'Op basis van gerapporteerde aardbevingen bij gasvelden elders in de wereld verwacht het KNMI dat de maximale sterkte ergens tussen de 4 en 5 zal liggen. [...] Wanneer uitgegaan wordt van een maximale sterkte van 5 op de schaal van Richter, is [er] de komende twaalf maanden [...] een kans van één op veertien dat in deze periode zo'n beving zal plaatsvinden.'

Door de brief van Kamp realiseerde men zich in de Groningse politiek dat de 'aardbevingen als gevolg van de gaswinning niet alleen overlast en schade veroorzaakten, maar ook een veiligheidsrisico vormden', aldus Moorlag.

MAATREGELEN

In zijn brief kondigde Kamp maatregelen aan met als doel 'het zoveel mogelijk voorkomen en beperken van schade' en 'het verminderen van de sterkte van de aardbevingen'. Kamp bleef op de vlakte over de precieze invulling van de maatregelen. Hij wilde onderzoek gaan laten toen, om zo eind 2013 tot een 'afgewogen besluit' te komen over 'eventuele maatregelen om de kans op dergelijke bevingen te verminderen'.

Een belangrijke implicatie van de brief was dat Kamp de gaswinning niet onmiddellijk wilde beperken. Sterker nog: in het daaropvolgende jaar steeg de gaswinning met 10% ten opzichte van het jaar daarvoor, tot 54 miljard m³. Het schoot bij veel Groningers in het verkeerde keelgat, waaronder Jan Wigboldus: 'De NAM won in 2013 nog 54 BCM – één BCM is één miljard kubieke meter gas, hè, dat is een BCM – en dat was natuurlijk vreemd, als de bevolking dat hoorde. Want dat was veel meer dan de voorgaande jaren. En juridisch was het mogelijk, want ze mochten de gaswinning vereffenen met voorgaande jaren, en dan kwamen ze niet over het maximum zoals afgesproken in het winningsplan heen. Dus juridisch klopte het wel, maar kloppen in het hoofd is nog wat anders.'

DE COMMISSIE MEIJER

Ook het provinciebestuur vond dat er meer moest gebeuren. 'Toen duidelijk werd dat die aardbevingen ook een veiligheidsrisico met zich meebrachten, realiseerden we ons als provinciebestuur dat dit niet alleen ging over schade, overlast, veiligheid en versterking, maar dat dit ook iets deed met de leefbaarheid en het economisch perspectief van het gebied. Willen mensen hier nog wel wonen, willen bedrijven zich hier nog wel vestigen?', aldus William Moorlag. 'Wij wil-

den dit vraagstuk adresseren op nationaal niveau. De minister had een andere lijn', licht hij toe.

De lobby om op Rijksniveau een commissie in te richten mislukte dan ook: 'Wij hadden het liefst gezien dat de minister zelf een commissie had ingesteld, omdat hij zich dan beter zou committeren aan de uitkomsten. Dat wilde hij niet, en toen heeft de provincie besloten om de Commissie Meijer in te schakelen.' De Commissie Duurzame Toekomst Noord-Oost Groningen (de Commissie Meijer) werd op 23 mei 2013 – enkele maanden na de brief van Kamp – ingesteld. Het doel: de provincie 'van advies te dienen over de toekomst van het gaswinningsgebied [...] als aanvulling op de onderzoeken (eerst elf, inmiddels vijftien) die het ministerie van Economische Zaken verricht naar aanleiding van de aardbeving op 16 augustus 2012 in Huizinge', zoals in het eindrapport van de commissie te lezen valt.

In de zomer en het najaar van 2013 voerde de commissie – met daarin Wim Meijer, Pieter van Geel, Hannie te Grotenhuis, Ed Nijpels en Maartje Bos-Smit – gesprekken 'met inwoners, ondernemers, organisaties, bestuurders en belanghebbenden' in het aardgaswinningsgebied. In haar eindrapportage spreekt de commissie van een 'nieuwe werkelijkheid' voor Groningen, ontstaan door de inzichten over de mogelijke gevaren van de gaswinning:

'De aardbevingen hebben grote gevolgen voor het gevoel van veiligheid en toekomstzekerheid van de inwoners in het gebied. Ze wachten gespannen af wanneer de volgende aardbeving zal komen, en wat de gevolgen daarvan zullen zijn voor hun huizen, bedrijfspanden en hun bestaan.'

De conclusie van de commissie: 'De lusten en lasten van de gaswinning zijn ongelijk verdeeld. [...] Die balans moet naar de stellige overtuiging van de commissie worden hersteld. Niet via adhoc- of kortetermijnmaatregelen, maar via een structureel, langjarig programma, en met een gemeenschappelijke inzet van alle betrokkenen.' In het rapport werden drie lijnen uitgezet, gericht op de 'veiligheid en toekomstzekerheid voor individuele inwoners en ondernemers', de 'kwaliteit van de woon- en leefomgeving' en 'een duurzaam economisch perspectief voor de regio'. Er werd ook een voorzichtige schatting van de kosten gemaakt: zo'n € 995 miljoen, waarvan € 895 miljoen opgebracht moest worden door de NAM, en waarvan € 100 miljoen door de provincie Groningen zelf geïnvesteerd kon worden.

Het rapport van de Commissie Meijer werd in de provincie breed omarmd. Ook de Groninger Bodem Beweging (GBB) – één van de eerste organisaties die specifiek was opgericht om voor de belangen van gedupeerde Groningse burgers op te komen – noemde de voorstellen veelbelovend. Lambert de Bont was destijds één van de bestuursleden van de GBB: 'Meijer had het hart op de goede plek en maakte een gezonde analyse van wat er aan de hand was – nu denk je: wat had

die Meijer toch maar een beperkte kijk op de problematiek. Maar Meijer deed iets wat tot dan toe nog niet gebeurd was. Het werd tot dan toe gebagatelliseerd, het werd allemaal gebagatelliseerd. Met name ook in de politiek. En Meijer ging dus met mensen aan het werk, die ging luisteren. Daar kwam een rapportage uit, waarin werd gezegd: “er moet iets gebeuren”.

NIEUWE VERHOUDINGEN

Een overkoepelend thema in het rapport van de Commissie Meijer was de noodzaak voor ‘nieuwe verhoudingen’. Lokale betrokkenheid was met het oog op de toekomst essentieel, stelde commissie vast. Om het door de commissie voorgestelde programma ‘in te bedden en uit te voeren in geheel nieuwe verhoudingen’ tussen de Rijksoverheid, de NAM en de lokale samenleving, werd de inrichting van een dialoogtafel voorgesteld. De commissie haalde hiervoor inspiratie uit de Tafel van Alders die zich destijds bezighield met de omgevingsproblematiek rondom Schiphol: ‘De dialoogtafel zoals de commissie voorstelt is een ontmoetingsplek waar de verschillende belangen en invalshoeken in balans kunnen worden gebracht. [...] De tafel brengt breed gedragen adviezen uit aan de minister en/of NAM, en monitort de uitvoering van afspraken.’

Kamp heeft de mogelijkheid geboden om verder overleg te gaan voeren

De commissie Meijer benadrukte dat een dergelijke overlegvorm commitment vraagt van alle betrokken partijen: ‘De dialoogtafel zoals hier bedoeld, is een verplichtend instrument. Deelnemers verbinden zich aan doel en werkwijze, en leggen dat in een convenant vast. Dit betekent dat vooraf het speelveld wordt gedefinieerd en dat deelnemers zich daaraan binden. Onderdeel van de afspraken kan zijn dat het principe van de gaswinning als zodanig niet ter discussie staat, dat aan de tafel vastgelegde afspraken niet meer door de overlegpartners via andere lijnen ter discussie worden gesteld en dat de minister ruimte houdt om met de Tweede Kamer te onderhandelen.’

BESTUURSAKKOORD

‘Dat rapport is de aanleiding geweest voor een nieuwe aanpak met dialoogtafel, maar dat ging niet zomaar’, licht William Moorlag toe. ‘De minister wilde er steeds niks van weten. Politiek is de druk opgevoerd – de PvdA-fractie heeft het rapport omarmd, dat hielp. Kort voor het kerstreces ben ik bij Diederik Samsom langs geweest. Die heeft Henk Kamp opgebeld en gezegd: ‘je moet gewoon met de regio gaan praten, dit kan je niet vanuit je ministerie oplossen. Kamp zat nog steeds op de lijn dat hij alle onderzoeken wilde lezen. Die had hij inmiddels opgeleverd gekregen, dus het hele kerstreces heeft hij die onderzoeken door zitten

vlooiën en zich laten informeren. In januari is er toen overleg geweest tussen de provincie en de minister. Ik ben daar samen met Max van den Berg, toen Commissaris van de Koning, naartoe gegaan.’

‘De minister had een eenpansgerecht klaarstaan om ook die vraagstukken rond leefbaarheid en het economisch perspectief aan te pakken en er was ook behoorlijk wat geld geraamd voor de versterking. Maar wij hebben de minister ervan weten te overtuigen dat zijn aanpak niet zou gaan werken, simpelweg omdat het niet overeenkwam met het advies van de Commissie Meijer. Kamp heeft de mogelijkheid geboden om verder overleg te gaan voeren en te onderhandelen over een alternatief’, licht Moorlag toe. In de dagen na deze toezegging gingen het Rijk, de NAM, de provincie Groningen en de Groningse gemeenten in gesprek. Dit mondde uit in het bestuursakkoord *Herstel van vertrouwen, vertrouwen op herstel*.

In het bestuursakkoord werd het programma zoals uitgedacht door de Commissie Meijer op grote lijnen overgenomen. Er werden vier beleidssporen aangekondigd, waarvoor € 1,2 miljard beschikbaar kwam. Voor het uitwerken van het akkoord was volgens de ondertekenaars een nieuwe, ‘vertrouwenwekkende aanpak’ nodig. Om deze aanpak te realiseren, kondigden de akkoordpartners de Dialoogtafel Groningen aan: ‘De Dialoogtafel betekent een nieuwe manier van werken, waarbij onder meer geldt dat unanieme adviezen door iedereen in zijn of haar achterban verdedigd moeten worden en waar nodig vastgelegd in besluiten. Het is dus niet vrijblijvend. In ieder geval geldt dat de formele bevoegdheden van de partijen aan tafel niet veranderen, maar de weg naar die besluitvorming zal anders vorm gegeven moeten worden dan men traditioneel gewend is.’

Het vertrekpunt voor de Dialoogtafel was dat alle betrokkenen het bestuursakkoord als richtinggevend accepteerden. Ook werd aangekondigd dat Jacques Wallage en Pieter van Geel op korte termijn een advies zouden presenteren waarin ze ingaan op de verdere opzet van de tafel.

In het advies “*Aan Tafel!*” van 30 januari 2014 reflecteerden Wallage en Van Geel op de thema’s die aan tafel besproken konden gaan worden, maar ook op de samenstelling, de werkwijze, de communicatie en tenslotte de organisatie en financiering van de tafel. In het startdocument werd, net als in het rapport van de Commissie Meijer, maar in tegenstelling tot in het bestuursakkoord, naar de Tafel van Alders verwezen als voorbeeld van hoe de Dialoogtafel Groningen kon gaan functioneren. Wallage en Van Geel benadrukten opnieuw dat de formele bevoegdheden bij de minister bleven. Echter, terugkijkende op de Tafel van Alders stelden Wallage en Van Geel vast dat ‘unanieme adviezen van de tafel [...] niet vrijblijvend [waren]’, en dat die ‘onverkort door het rijk [werden] overgenomen’.

Naast het ministerie van Economische Zaken, de NAM, de provincie Groningen, de gemeenten en de Veiligheidsregio Groningen, werden elf middenveldpartijen gevraagd om aan de Dialoogtafel aan te schuiven. Op basis van een inventarisatie onder de deelnemers komen Wallage en Van Geel met een lijst van thema's die 'snel aan de tafel besproken moeten worden', waaronder het gaswinningsbesluit, het taxatieproces en de opzet van een uitvoeringsorganisatie voor herstel en preventie. In het kader van politieke neutraliteit worden twee voorzitters aangewezen: Wallage (PvdA) en Jan Kamminga (VVD).

DE STATUS VAN DE TAFEL

De eerste bijeenkomst van de Dialoogtafel Groningen vond plaats op 10 maart 2014, in Hotel Spoorzicht te Loppersum. Zoals Wallage en Van Geel in hun advies voorstelden, was er sprake van een 'topoverleg': naast de vertegenwoordigers van de middenveldpartijen, schoven ook vertegenwoordigers van de decentrale overheden, een hoge vertegenwoordiger van het ministerie van Economische Zaken en de directeur van de NAM aan.

Tijdens de vergadering kwamen de spelregels van de Dialoogtafel aan bod. In de verslagen staat hoe er werd gesproken over de openbaarheid van de vergaderingen (de bijeenkomsten zouden niet openbaar gehouden worden, maar wel werd actieve openbaarheid nagestreefd) en de besluitvorming ('aan tafel wordt naar consensus gestreefd, gesprekspartners zullen daarna zich inzetten die consensus ook te verdedigen bij de achterban').

En het was ook niet de bedoeling om elkaar in de problemen te brengen: het doel was om voor oplossingen te zorgen

Jan Wigboldus kon zich 'helemaal vinden' in het idee van de Dialoogtafel, herinnert hij zich. 'Het was een vorm van burgerparticipatie op het hoogste niveau.' Zijn verwachtingen waren dan ook groot: 'Ik hoopte dat de schades zouden worden aangepakt, dat de gebouwen zouden worden versterkt en dat Groningen er ook nog iets extra's aan over zou houden.' Hij maakte zich aanvankelijk weinig zorgen over de status van de Dialoogtafel: 'We wisten dat het als een adviesorgaan zou starten, en we hoopten dat het uiteindelijk een beslissende stem zou opleveren. En dat zou ook een gezamenlijke stem zijn, want we zaten allemaal aan die tafel! Dus daar hoefde ook niet meer werk voor worden te verricht, want iedereen was er al. De afdeling Uitvoering kon onmiddellijk aantreden nadat wij hadden beslist. Het was ook niet de bedoeling om elkaar in de problemen te brengen: het doel was om voor oplossingen te zorgen.'

Siegbert van der Velde van de Natuur en Milieufederatie – die als voormalig vakbondsman ervaring had met onderhandelingsprocessen – was er minder ge-

rust op. Al tijdens de eerste vergadering maakte hij zich er hard voor om in een convenant vast te leggen welke beslissingsbevoegdheden de Tafel had: ‘Besluitvorming op basis van consensus, daar ben ik vanaf het begin af aan eigenlijk een tegenstander van geweest’, legt hij uit. ‘Je bent dan afhankelijk van het vetorecht van EZ en de NAM. Daarvan werd gezegd – ook door Jacques Wallage en Pieter van Geel – dat het niet anders kon, en dat dat een eis was vanuit de NAM en de Rijksoverheid.’ Tot een formalisering van afspraken kwam het tijdens de eerste vergadering expliciet *niet*. Er werd besloten om de komende vergaderingen – die vanaf maart maandelijks zouden gaan plaatsvinden – af te wachten, en om daarna te beoordelen of een convenant nodig was.

EEN STROEF BEGIN

Achteraf gezien was het vertrekpunt van de Dialoogtafel niet ideaal, juist omdat er zoveel onduidelijkheid was over de slagkracht van de Dialoogtafel – althans, dat denkt Susan Top. Zij was werkzaam bij de gemeente Groningen en werd in maart 2014 op detacheringbasis aangesteld als secretaris van de Dialoogtafel. Zo stond ze aan het hoofd van de kleine ambtelijke organisatie die de voorzitters en de leden van de tafel ondersteunde:

‘Toen die club begon, toen was Groningen al twee jaar in rep en roer’. Er was heel veel onrust in de samenleving. Dus *du moment* dat die club voor het eerst bij elkaar zat, was er gewoon heel veel aan de hand in het dossier zelf. De tafel was daarom eigenlijk vanaf het begin af aan al volledig gericht op de inhoud. Dat betekende dat er eigenlijk geen enkele tijd en ruimte was om als groep met elkaar goed door te akkeren over “hoe zitten we hier nu eigenlijk?”, “wat verwachten we er eigenlijk van?”, “hoe gaan we ons gedragen?”, “wat verwachten we van anderen?”, “wat zijn we zelf van plan?” Er lag na drie maanden al een brandbrief van een aantal maatschappelijke organisaties met de boodschap dat de Dialoogtafel niet werkte zoals ze dachten dat die zou gaan werken.’

In de desbetreffende brandbrief – die al voorafgaand aan de derde vergadering aan de voorzitters van de Dialoogtafel was gestuurd – riepen de vertegenwoordigers van zes van de deelnemende middenveldpartijen (waaronder Siegbert van der Velde, en ook Jan Wigboldus en Lambert de Bont) de NAM, het ministerie van Economische Zaken maar ook de decentrale overheden ter verantwoording. Ze wezen op het bestuursakkoord *Vertrouwen op herstel, herstel van vertrouwen* en beweerden dat hierin al ‘verregaande kaders bij de uitwerking van subopgaven’ werden gesteld. De ‘verantwoordelijken, termijnen en besteding van middelen’ zouden al zijn bepaald, aldus de opstellers van de brief, en daardoor zouden ‘de deelnemers aan de Dialoogtafel in de positie komen dat zij alleen nog goedkeuring of afkeuring kunnen uitspreken.’ De Dialoogtafel, zo valt in de brandbrief te lezen, zou hierdoor alleen een ‘toezichthoudende rol’ kunnen spelen, waardoor

‘van een open dialoog, mede-eigenaarschap en samenwerking’ geen sprake kon zijn.

De ondertekenaars van de brandbrief stelden voor om het bestuursakkoord niet langer ‘als kader voor het functioneren van de Dialoogtafel’ te hanteren. ‘[V]oor het herstel van vertrouwen’ achtten ze het bovendien noodzakelijk dat het ministerie en de NAM ‘een gepaste c.q. geen rol spelen in de formulering en de uitvoering van regelingen’. In plaats daarvan zou de Dialoogtafel verantwoordelijk moeten zijn ‘voor de vormgeving van onafhankelijke organisatie en uitvoering’.

ROLZUIVERHEID

De eisen van de middenveldpartijen sloten in het geheel niet aan bij de verwachtingen die bij het ministerie van Economische Zaken over de Dialoogtafel bestonden, herinnert ook de toenmalig minister Henk Kamp zich: ‘We hebben gekeken naar structuren voor samenwerking. En die samenwerking was dan gericht op het creëren van draagvlak voor het nemen van de noodzakelijke maatregelen en het herstellen van het vertrouwen tussen de mensen in het gebied en Den Haag. We hebben de Dialoogtafel opgezet met de bedoeling om te praten over de dingen die gedaan moesten worden en om te kijken of je het met elkaar eens zou kunnen worden.’

Waar het om ging, uiteindelijk, is dat die verantwoordelijkheden van de minister en van de NAM niet weggenomen konden worden

‘Daarbij speelde natuurlijk wel dat de verantwoordelijkheid niet weggenomen kon worden van mij als minister of van de NAM. De minister is verantwoordelijk voor het winningsbesluit en dus voor de winning van aardgas en alles wat daarmee samenhangt in het gebied. De minister moest daarover verantwoording afleggen aan het parlement. En de NAM was degene die het aardgas won, en was dus ook verantwoordelijk voor de effecten daarvan. Al die verantwoordelijkheden bleven staan, maar de Dialoogtafel was bedoeld om toch zoveel mogelijk aspecten van wat daar speelde met elkaar te bespreken en te zien of we het er zoveel mogelijk over eens zouden kunnen worden. Dat was dus mijn bedoeling: draagvlak voor de noodzakelijke maatregelen en besluiten, en herstel van vertrouwen.’

Er was niets onbespreekbaar, aldus Kamp: ‘Maar waar het om ging, uiteindelijk, is dat die verantwoordelijkheden van de minister en van de NAM niet weggenomen konden worden. Dus dat bleef overeind. Maar voor de rest was alles bespreekbaar.’

Een voormalig topambtenaar van het ministerie van Economische Zaken⁴ sluit zich op grote lijnen aan bij de analyse van Kamp. De belangrijkste functie van de Dialoogtafel was in zijn ogen het creëren van draagvlak: ‘Dat spreekt ook uit de tekst van het bestuursakkoord. Maar de verwachting van anderen, bleek gaandeweg, was dat de Dialoogtafel een beslistafel werd. Zij dachten dat daar beslissingen werden genomen. Dat dat heeft ook gaandeweg tot behoorlijk wat chagrijn geleid, aan beide kanten, dus ook bij ons: “verdorie, wij praten met iedereen, we luisteren naar iedereen, maar de minister is uiteindelijk wel verantwoordelijk voor het nemen van de besluiten”.’

INVLOED OP BASIS VAN GEZAG

In de reactie die de akkoordpartijen schrijven op de brandbrief van het middenveld wordt benadrukt dat het akkoord ‘geen van de partijen haar wettelijke taken, verantwoordelijkheden of bevoegdheden’ ontnemt. ‘De Dialoogtafel adviseert de verantwoordelijke partijen bij het uitvoeren van hun respectievelijke taken en door het verder vormgeven, invullen en uitwerken van het akkoord.’

‘Door het bestuursakkoord te erkennen, het advies te onderschrijven en deel te nemen, kennen de partijen gezag toe aan de Tafel. Op basis van dat gezag oefent de Dialoogtafel haar invloed uit op de besluitvorming. [...] Om haar gezag te handhaven is het van belang dat de Dialoogtafel zichzelf als betrouwbare entiteit weet te vestigen. Dat is een wederkerig proces. De partijen, inclusief de voorzitters, moeten hun rol spelen en luisteren naar de partners, om de tafel tot een gebalanceerd geheel te maken.’

William Moorlag herinnert zich de discussies over de status van de Dialoogtafel nog goed. ‘Een aantal partijen wilden die discussie eigenlijk helemaal opnieuw gaan voeren, terwijl dat akkoord er lag. En dat was wel het kader, en dat was ook de weerslag van de Commissie Meijer. Dus dat schuurt ook wel. Daarom denk ik dat de verwachtingen en het commitment al bij het begin van de Dialoogtafel beter verankerd hadden moeten zijn. Maar het belangrijkste dat naar mijn idee mis is gegaan, is dat er gewoon toen al geen intrinsieke wil bij EZ en de NAM was om echt een gemeenschappelijke aanpak te ontwikkelen.’

OP AFSTAND VAN DE NAM?

Tijdens de vergadering van 13 juni 2014 – waar de brandbrief werd besproken – werd duidelijk waar inhoudelijk gezien het grootste verschil van inzicht over bestond, met name tussen de middenveldpartijen aan de ene kant en de NAM

4 De naam, functie en contactgegevens van de medewerker zijn bij de Raad voor het Openbaar Bestuur bekend.

en het ministerie van Economische Zaken aan de andere. Toenmalig secretaris van de Dialoogtafel Susan Top: 'Een van de grootste pijnpunten was dat de NAM nog steeds als enige verantwoordelijk was voor de afhandeling van de schade. Daarover zat natuurlijk heel veel frustratie en ergernis in het gebied: degene die het veroorzaakte was ook degene die bepaalde of ze het hadden veroorzaakt en wat het dan moest kosten om het te herstellen. "De slager die zijn eigen vlees keurt." Dus dat was een heet hangijzer, waarvan de NAM aan tafel ook wel zei: "dat begrijpen we wel".'

'Van alle factoren die de mensen boos en ongelukkig hebben gemaakt, heeft dat proces van keuring en taxatie een enorme invloed gehad', denkt ook Jacques Wallage. Sommige leden van de Dialoogtafel hadden met dit proces eerstehands ervaring, zoals Lambert de Bont van de Groningen Bodem Beweging. Hij kan het moment waarop hij voor het eerst écht met de gevolgen van de gaswinning en het bijbehorende schadeafhandelingsproces geconfronteerd werd nog goed herinneren:

'Op 8 augustus 2006 was de eerste zware beving – dat is ook de op één na zwaarste tot nu toe. En dat heeft een enorme indruk op mij gemaakt, want het was 's morgens, twee minuten over zeven. En ik moest m'n bed uit, maar ik lag er nog. Wij woonden op een grote boerderij en ik dacht dat er een meteoriet dwars door het dak heen viel, of dat het huis door een vliegtuig werd geraakt. Een enorme ontploffing – het ergste onweer dat je je kunt voorstellen. Alles bewoog.'

Na de beving kwam er een deskundige langs om namens de NAM de schade aan zijn woning op te nemen, vertelt De Bont. 'Hij zei: "ik zie het al, u krijgt een maximale vergoeding". Dat was geloof ik € 3.500. Dat is keurig overgemaakt. Toen is de schilder bezig geweest in de gang en ik had een rekening van € 9.000 aan m'n broek hangen. En ik kreeg € 3.500. En dat was dus alleen nog maar de gang.'

Bij de NAM ontstond begrip voor het feit dat de bestaande constructie – waarbij degene die de schade veroorzaakte, ook degene was die het moest oplossen – als oneerlijk ervaren werd. Bovendien liep het aantal schademeldingen de NAM na 2012 over de schoenen, stelt Susan Top. 'Dus zij zeiden: we gaan een aparte club oprichten, een uitvoeringsorganisatie die die schades kan afwikkelen en die zetten we op afstand.' Maar wat 'op afstand' precies inhield, was onderwerp van discussie. 'Aanvankelijk klonk het nog wel zo alsof ze dat best een onafhankelijke club wilden laten zijn', stelt Top: 'Ik herinner me nog dat ik ook bij de NAM op kantoor ben geweest om het er met medewerkers over te hebben over welke bestuurlijke constructies daarvoor dan mogelijk waren. Daar heb ik twee ochtenden met medewerkers van de NAM over zitten sparren met behulp van een *flipover* en toen zeiden ze aan het eind "wij werken dit wel even uit".'

‘En ik kreeg die uitwerking steeds maar niet, dus ik ging daar achteraan bellen. Maar het materiaal was er niet. Dus ik ben er de volgende week weer heengegaan, want ik wilde die plannen wel hebben. En toen zeiden ze: “ja, we moeten toch even kijken, want we hebben dit bij de afdeling Juridische zaken neergelegd, en die willen het niet vrijgeven”. Ik was woest! Dit was nota bene mijn eigen intellectueel eigendom – ik heb het zelf voor zestig of zeventig procent bedacht. Ik kon er helemaal niet bij in mijn hoofd. En het was ook nog geen besluit of niks. Het waren alleen scenario’s van welke richtingen we op zouden kunnen. Ze wilden het echt niet geven.’

Het was een absurde gedachte, zei de NAM, dat je als publieke partijen contracten tussen twee bedrijven zou kunnen inzien

‘Dat is achteraf gezien wel een kantelpunt geweest, want de NAM heeft toen intern gewoon besloten om eigenlijk een soort dochterbedrijfje op te oprichten, maar wel onder contract van de NAM. Dus dat was gewoon rechtstreekse aansturing.’

TENDER

Wat bij veel leden van de Dialoogtafel tot woede leidde, was dat de NAM begin juni 2014 al een tender uitzette voor de uitvoeringsorganisatie, zonder de Dialoogtafel daarbij te betrekken. Ook mocht de Tafel de tenderstukken niet inzien. Toenmalig directeur van NMG Van der Velde: ‘Dus we hebben er van te voren niks over mogen zeggen en het contract was geheim. Het was een absurde gedachte, zei de NAM, dat je als publieke partijen contracten tussen twee bedrijven zou kunnen inzien. Maar daar zit het ’m in, in dat contract: in hoeverre is er nou sprake van sturing of regie op afstand? Over deze vraag is nooit een fundamentele discussie op gang gekomen.’

‘De NAM begon die aanbesteding helemaal zelf te doen’, weet ook William Moorlag nog. ‘De NAM heeft een bijeenkomst in Assen gehouden voor geïnteresseerde marktpartijen, en ze zijn een aanbesteding uit gaan schrijven. Aan de Dialoogtafel kwamen we daar op een gegeven moment achter. Dat ging echt helemaal mis.’ Uiteindelijk formuleerde de Dialoogtafel tijdens de vergadering van 26 juni tien voorwaarden waaraan de uitvoeringsorganisatie moest gaan voldoen. In ieder geval moest de Dialoogtafel meegenomen gaan worden bij het in hoofdlijnen bepalen van het uitvoeringsbeleid. Centraal hierbij stond het schadeprotocol. Verder moest door middel van verschillende *checks and balances* de autonomie van de organisatie gegarandeerd worden.

Tijdens de vergadering van 14 juli was minister Kamp te gast aan de Dialoogtafel. Voorzitter Wallage legde uit dat de tafel ‘accepteert dat de uitvoerings-

organisatie op afstand van de NAM wordt gepositioneerd, onder aansturing van de NAM met onafhankelijk toezicht', maar dat daar wel 'duidelijke voorwaarden aan verbonden [zijn], waarop nadrukkelijk getoetst zal worden'. Kamp stelde tijdens de vergadering op zijn beurt dat de Dialoogtafel vertrouwen moest hebben.

Ook achteraf denkt Kamp dat de zorgen onterecht waren. Op de vraag of de NAM echt bereid was de uitvoering op afstand te zetten, antwoordt Kamp met een volmondig 'ja': 'Ik heb veel met de NAM te maken gehad, en ik heb de NAM altijd zeer bereidwillig gevonden. Die snapten ook wel dat er dingen moesten gebeuren, en daar hebben ze ook altijd loyaal aan meegewerkt, is mijn overtuiging.' Het feit dat veel partners aan de Dialoogtafel dit anders hebben ervaren, en dat zij daar hun beklag over hebben gedaan, noemt Kamp 'een uiting van het wantrouwen dat er bestond'.

Volgens de voormalig topambtenaar van het ministerie van Economische Zaken die we eerder spraken lag dit genuanceerder: 'Bij het Centrum voor Veilig Wonen [CVW, de naam die de uitvoeringsorganisatie kreeg, red.] was het idee dat de hele schadeafhandeling en de versterking op afstand moest komen van de NAM. Dat was een wens van maatschappelijke partijen en het kabinet, omdat de NAM belanghebbende was en anders als slager zijn eigen vlees keurde. De NAM zag dat zelf ook. Want de NAM kon ook zelf ook niet goed uit de voeten met de hoeveelheid schadeaanvragen en de enorme omvang van de versterkingsoperatie. Dus die zeiden: "We zetten dat op afstand. Wij zijn goed in gas winnen, laat iemand anders dan dit deel doen, wij betalen de rekening." Het op afstand zetten 'was wel de insteek', stelt de voormalig topambtenaar, 'maar in de praktijk bleek de afstand nog steeds veel te klein.'

VERSTERKINGSOPERATIE

In de zomer en het najaar van 2014 – toen de Dialoogtafel een klein half jaar op weg was – begon ook de omvang van de versterkingsoperatie duidelijker te worden. Het zou een aanvullende complicerende factor worden in het overleg aan de Dialoogtafel. Vóór deze periode was het nog volstrekt onhelder wat 'de impact van het versterken' zou gaan zijn, aldus oud-gedeputeerde Moorlag. 'Iedereen had het beeld van: "wat schroefjes, wat boutjes en wat ankertjes" – "dat is versterken".'

Moorlag weet nog dat de eerste hypothesen van de NAM uitgingen van 50.000 woningen die versterkt moesten worden. 'Toen was er al iets van: "oei, dat zijn er wel heel veel". En in die periode kreeg ik wat beter helder wat de impact zou gaan zijn van die versterkingsoperatie. Niet alleen qua aantallen, maar ook wat het versterken van een huis precies inhoudt.'

'Het echte besef van wat die operatie zou gaan behelzen kwam op 11 november 2014. Wij hadden toen een bijeenkomst van een werkgroep van de Dialoog-



tafel met een vertegenwoordiging van de Stuurgroep NPR [Nederlandse praktijkrichtlijn voor aardbevingsbestendig bouwen, red.]. Naar mijn smaak werd daar verhulde informatie gegeven. Ze zeiden dat woningen die risico liepen op een blootstelling van meer dan 0.10 PGA [Peak Ground Acceleration, red.] in de scope zaten voor versterking. Ik ben gaan rekenen, en ik kwam op 160.000 woningen uit. Dat is bizar, dat is onuitvoerbaar.'

Volgens de voormalig topambtenaar van het ministerie van EZ was het 'vanaf het begin af aan duidelijk' dat er ook een versterkingsoperatie nodig was. 'Maar de omvang van de benodigde versterking was niet vanaf het begin af aan duidelijk', licht hij toe, 'en misschien is het eerlijke antwoord wel dat het nog steeds niet duidelijk is. Er was zeker in die tijd een voortdurend wisselend beeld van wat er nodig was voor de versterking. Niemand wist het eigenlijk – je ziet het ook in de analyses van de SodM en de NAM. Dan waren het weer vijfduizend huizen, dan weer tienduizend, en dan werd er weer iets gevonden waardoor het minder was. Ook omdat er nog heel weinig bekend was van wat die aardbevingen precies inhielden, wat de verhouding tussen de gaswinning en de beweging in de grond precies was, wat de sterkte van de huizen precies was. Dus we wisten het gewoon niet, en dat maakte ons dus ook voorzichtig.'

‘We hebben vanaf het begin af aan gezegd en duidelijk gemaakt: geld speelt geen rol. In de zin van: alles wat nodig is voor het versterken, voor schadeafhandeling, voor de compensatie van de mensen, dat moet ook betaald worden. En, we zijn ook bereid daar wat extra’s bij te doen. Daarmee is niet gezegd dat elke euro die gevraagd wordt, ook betaald wordt. Ik ben ook in de supermarkt bereid te betalen wat het kost, maar ben niet bereid het dubbele te betalen. En dat speelt hier ook: natuurlijk zijn we altijd kritisch op wat er dan uiteindelijk betaald moet worden. Het gaat om publiek geld, van alle Nederlanders. De discussie wordt dan: “hoeveel huizen zouden er versterkt moeten worden, en op welke wijze moet dat dan gebeuren”. En die discussie loopt tot op de dag van vandaag – sla de krant er maar op na, zou ik zeggen.’

DE GASWINNING TER DISCUSSIE?

Voor voormalig GBB-bestuurslid Lambert de Bont was de discussie over de versterkingsoperatie van secundair belang: ‘Je moet praten over oorzaak en gevolg, en je moet iets aan de oorzaak doen. Het moest fundamenteeler aan de Dialoogtafel. De aardbevingen veroorzaken de schade, dus wat moet je dan doen: de gaswinning stoppen, want dan krijg je geen bevingen. En als die bevingen wel komen, dan moet je de gevolgen beheersbaar maken, inclusief het gastekort. Maar wat de door de overheid gehanteerde logica was: we winnen gas, dan komt er een beving en aan de risico’s proberen iets te doen door bouwkundig te versterken, opdat er geen dodelijke slachtoffers vallen. Aan de gaswinning doen we niks – dat geld hebben we nodig.’

De Bont wijst erop dat hij niet de enige was die in deze periode op het standpunt stond dat er een einde moest komen aan de gaswinning. Voor hem waren naar eigen zeggen de adviezen en inzichten van het SodM en in het bijzonder van de toenmalig directeur van het SodM Jan de Jong leidend. ‘Dan kwam je er gewoon achter dat de enige oplossing was: stoppen.’ Hij refereert aan het SodM-advies uit januari 2013, waarin De Jong adviseerde om de ‘gasproductie uit het Groningse gasveld zo snel mogelijk en zo veel als mogelijk en realistisch is terug te brengen.’

Volgens oud-minister Henk Kamp is de stelling dat er eenvoudigweg gekeken moest worden naar de hoeveelheid gas die veilig gewonnen kon worden te simplistisch: ‘Dat is makkelijk om dat zo te zeggen, maar waar het natuurlijk om ging was dat 98% van de Nederlandse woningen op het Groningse gas waren aangesloten. Die installaties in die woningen, om te koken en te verwarmen, dat waren allemaal installaties die geschikt waren voor dat laagcalorisch Groningse gas. En daar kan je niet in één keer hoogcalorisch gas – wat elders in de wereld voorkomt – inpompen, want dan werken die installaties niet meer. Dat is geen kwestie van afstelling – die hele installaties moeten vervangen worden.’

‘Als er minder gas beschikbaar zou zijn dan noodzakelijk, dan zou echt een grote problematiek in het hele land inclusief Groningen ontstaan. Dus wat er moest gebeuren: rekening houden met die veiligheid in Groningen maar zonder dat je daarmee een groot probleem in Nederland inclusief Groningen creëert. Wat bij die winningsbesluiten aan de orde was, was in de eerste plaats de veiligheid in Groningen, en in de tweede plaats – of op een gelijke plaats eigenlijk – het belang om Nederland op temperatuur te houden.’

Het gaat om publiek geld, van alle Nederlanders

Dit is ook het dilemma dat destijds voortdurend geschetst is, licht Kamp toe. ‘Ik heb met de Tweede Kamer wel meer dan honderd debatten gehad over Groningen, en daar is dit ook voortdurend aan de orde geweest. Bij die winningsbesluiten – in mijn tijd is de jaarlijkse winning van 54 miljard kubieke meter naar 22 miljard kubieke meter gegaan – is het ook steeds zodanig gegaan dat de leveringszekerheid niet aangetast werd. Dus een grote problematiek voor Nederland inclusief Groningen is niet ontstaan, maar er is wel veel minder gas gewonnen en daardoor is ook de aardbevingsproblematiek verminderd.’

Veel partijen aan de Dialoogtafel stelden zich wat betreft het continueren van de gaswinning genuanceerder op dan De Bont en de GBB. ‘Ik vond het wat te gemakkelijk om te zeggen: “de gaswinning moet gestopt worden”, aldus William Moorlag, “want je wist gewoon dat dat maatschappij-ontwrichtend zou zijn. Maar ik vond wel dat het verminderd moest worden.’ Ook oud-lid van de Dialoogtafel Jan Wigboldus was naar eigen zeggen ‘wat genuanceerder’ dan de GBB: ‘Maar het moest wel omlaag, en er moest onderzoek komen om uit te zoeken wanneer het dan wel veilig zou zijn.’

In ieder geval leeft het gevoel dat de Dialoogtafel nooit grip heeft kunnen krijgen op de omvang van de gaswinning: ‘Ten koste van alles moest de discussie over aardbevingen en gaswinning niet ten koste gaan van de gaswinning zelf’, aldus toenmalig NMG-directeur Siegbert van der Velde. ‘Wat hier natuurlijk had moeten gebeuren was dat je de voortzetting van de gaswinning afhankelijk maakt van het tot een akkoord kunnen komen met de Groningse samenleving. Dan hadden de NAM en EZ een belang gehad om tot een akkoord te komen.’

HET GASBESLUIT

Volgens Jacques Wallage is er ‘nooit enige twijfel geweest’ over het feit dat de formele verantwoordelijkheden voor het gasbesluit bij de minister lagen. ‘Maar we werden als voorzitters wel geconfronteerd met het feit dat aan de ene kant de minister en de ambtenaren steeds zeiden: “wij gaan over de gaswinning”. En dat aan de andere kant de mensen aan de Tafel zeiden: “dat is nogal fraai: de gaswin-

ning heeft al deze ellende veroorzaakt, en nu komt er een nieuw gasbesluit en daar zouden wij niks over kunnen zeggen”.

Eind 2014 leidde dit tot steeds meer ongemak toen het gasbesluit voor 2015 genomen moest gaan worden. Wallage: “Toen heb ik met alle partijen gesproken, met ambtenaren en ook met de NAM. En toen is een compromis gesloten: we hebben opnieuw erkend dat de Dialoogtafel niet over de gaswinning ging, maar we spraken wel af dat we de onderzoeken die onder het gasbesluit lagen aan Tafel zouden bespreken. Dan zouden we tot consensus over die onderzoeken kunnen komen, of ieder geval een aantal gezamenlijke conclusies kunnen trekken, was het idee. En dan zou het daarna naar Den Haag gaan, en dan was het aan de minister om zijn eigen conclusies te trekken. Het was een beslissing van alle partijen om het zo te doen.”

‘De NAM heeft het voortouw genomen, en ze wilden dat ook grondig doen. Ze boden aan om daar een hele dag voor te nemen en dat op het kantoor van de NAM in Assen te doen. Het zou op een maandag gaan plaatsvinden. De vrijdagavond daarvoor belt een ambtenaar van EZ me op en die zegt: “Jacques, ik heb vervelend nieuws: de minister vindt het niet goed dat die bijeenkomst plaatsvindt”. Ik zeg: “pardon, we hebben daar een afspraak over gemaakt?” “Ja”, zei hij: “de minister moet er met de Tweede Kamer nog over spreken en als het dan al aan de Tafel bediscussieerd is, dan loopt hij op de zaken vooruit en dan kan hij niet meer vrijuit spreken.”’

‘De ironie is dus dat die Tafel bedoeld was om vertrouwen op te bouwen, maar dat werd door de minister volledig de bodem in geslagen. Iedereen zei: “wat heeft dat nou voor zin, laten we er maar mee ophouden”. En hier zie je aan: de verhouding tussen de participatieve democratie en de vertegenwoordigende democratie, dat is niet simpel. Want de Tweede Kamer blijft altijd de controleur van de regering en de regering moet het vertrouwen van de Kamer hebben. Maar volgens mij hadden we prima over die onderzoeken kunnen praten.’

Uiteindelijk kwam Henk Kamp zijn gasbesluit – waarin hij aankondigde de gaswinning met 7% te willen verminderen – op 12 januari 2015 zelf toelichten aan de Dialoogtafel. Bij verschillende betrokkenen bestaat het beeld dat het kabinet toen feitelijk alle besluiten al genomen had, en dat beïnvloeding niet meer mogelijk was. Onder druk van de Tweede Kamerfractie van de PvdA werd later nog wel een compromis gesloten: tot 1 juli 2015 mocht er slechts 16,5 miljard m³ gas gewonnen worden, en daarna zou nog worden gekeken hoeveel van de voorgenomen 39,4 miljard m³ uit de grond kon worden gehaald.

NAAR EEN PUBLIEK SPOOR

De discussies over de uitvoeringsorganisatie en de versterkingsoperatie luidden in het najaar van 2014 een nieuwe fase in voor de bestuurlijke verhoudingen tussen de NAM, het ministerie van Economische Zaken, de decentrale overheden en de Dialoogtafel. Er kwam een lobby op gang voor een ‘publiek spoor’ waarmee de overheid meer invloed zou kunnen krijgen op het dossier. Deze lobby werd onder andere gevoerd door de voorzitters van de Dialoogtafel, vertelt oud-secretaris Top:

‘Het idee van het publieke spoor kwam in beeld toen de voorzitters merkten dat het echt ging wringen dat de Dialoogtafel geen besluiten kon nemen. Er was geen doorzettingsmacht. Dus wij konden onderzoeken doen, maar we konden niet afdwingen dat die ergens toe gingen leiden. Dat werd steeds ongemakkelijker, en toen kwam steeds meer het gevoel dat er iets nodig was om de NAM te overrullen.’

Ook Siegbert van der Velde herinnert zich dat het vooral het gevoel van machteloosheid was waardoor de Dialoogtafel – of althans sommige leden daarvan – zich gingen inzetten voor een nieuwe, publieke aanpak: ‘Waar toen aan de Dialoogtafel veel over werd gesproken, was dat we geen grip kregen op de materie, en dat er iets van een noodwet nodig was, en een deltacommissaris, of iets dergelijks, om de regie bij de NAM weg te halen en meer bij de overheid te leggen.’

Aanvankelijk werd de Dialoogtafel betrokken bij het nadenken over de vorm die de publieke aanpak zou moeten krijgen. Naar verloop van tijd ontstond bij sommigen het gevoel dat de Dialoogtafel aan de zijlijn kwam te staan. Susan Top: ‘Dat is ook zo’n typisch voorbeeld: het begon te spelen, maar toen zijn vervolgens de overheden en met name ook de provincie hierover de gesprekken met de Rijksoverheid gaan voeren. En de gemeenten zijn ook nog wel betrokken geweest. Maar de rest van de Dialoogtafel überhaupt niet. En volgens mij zelfs de voorzitters niet.’

Oud-gedeputeerde Moorlag herkent zich in dit beeld. In het najaar van 2014 nam hij zelf het initiatief voor een ‘publieke’ aanpak, zonder daarbij de Dialoogtafel echt mee te nemen: ‘Toen de omvang van de versterkingsoperatie duidelijker werd, had ik het idee: “dit kan zo niet langer, deze aanpak werkt niet, de Dialoogtafel loopt niet, het akkoord dat we hebben is niet meer toereikend”. We [de provincie, red.] zijn toen heel hard gaan lopen. We hadden toen het idee dat er een deltaplanachtige aanpak moest komen, waarbij schadeherstel en versterking uit handen van de NAM werd genomen en onder publieke verantwoordelijkheid moest worden gebracht.’

EEN NIEUW AKKOORD

Eind 2014 beginnen de akkoordpartijen van het bestuursakkoord *Herstel van vertrouwen, vertrouwen op herstel* aan onderhandelingen voor een aanvullend pakket aan maatregelen. Dit gebeurde zonder directe betrokkenheid van de Dialoogtafel. De Tafel was inmiddels al op afstand komen te staan, stelt Moorlag: ‘Dat heeft wel spanning gegeven. Bij Jacques Wallage rees het gevoel van: “potverdorie, wij zijn de Dialoogtafel en die Moorlag gaat nu op eigen initiatief opereren”.’

‘Het ging allemaal zo snel, en er moest op zoveel bordes worden geschaakt. Je kon dit ook niet overlaten aan de Dialoogtafel. Als er onderhandeld wordt over een akkoord, dan moet dat wel met partijen die mandaat hebben en gelegitimeerd zijn. Ik heb wel mensen periodiek bijgepraat, en ik heb het ook nog wel gewoon gemeld dat we ermee bezig waren. Ik snap wel dat leden van de Dialoogtafel dit niet prettig vonden. Maar ik vond gewoon dat het een overheidstaak was, en dit moest de overheid gewoon naar zich toetrekken. Je kon niet verschillende overleggen gaan voeren.’

‘Ik ben bij Dick Benschop langsgegaan [toenmalig president-directeur van Shell, aandeelhouder van de NAM, red.] en die zag wel in dat dit gewoon niet te doen was voor de NAM. Hij zei: “Soms kom je op het punt dat je moet besluiten om de was maar de deur uit te doen”. Dus die was het er wel mee eens dat er een publiek spoor moest komen. Bij de minister kwamen we er niet door. Toen ben ik bij het bewindspersonenoverleg van de PvdA geweest. Daar heb ik uitgelegd wat de impact van de versterking zou gaan zijn, dat de aanpak van hun collega minister Henk Kamp niet werkte en dat er een aanvullend pakket nodig was.’

Bij de terughoudendheid van de minister en van de Rijksoverheid speelden verschillende zaken mee, aldus de voormalig topambtenaar die al eerder aan het woord kwam: ‘Er was een geschiedenis van vijftig jaar van een publiek-private verhouding tussen de overheid en de NAM, met Shell en Exxon daarachter. Dat is vijftig jaar lang heel erg goed gegaan, dus: waarom zouden we dat ineens anders moeten doen? En er was een grote zorg bij de Rijksoverheid, bij de ministeries, dat hier een groot financieel risico naar de overheid zou worden gehaald. En er werd gevreesd dat beslissingen die een technisch, juridisch karakter hebben, gepolitiseerd zouden worden. We zaten natuurlijk in een financiële crisis, dat speelde – vooral bij dat financiële risico – mee. Het is altijd een beetje ingewikkeld: alsof een financiële afweging geen rol mag spelen. Er is altijd een financieel aspect dat je moet meenemen in de afweging. Het is nooit gratis, en het gaat altijd ten koste van iets anders.’

Uiteindelijk ging minister Kamp – mede onder druk van de Tweede Kamerfractie van de PvdA – overstag. Begin februari 2015 werd een aanvullend pakket maatregelen gepresenteerd, waarin onder andere de Nationaal Coördinator Groningen (NCG) werd aangekondigd. Dit werd gezien als een compromis tus-

sen een wettelijk bevoegde deltacommissaris en een puur ambtelijke oplossing. Voor veel partijen aan de Dialoogtafel kwam het aanvullende akkoord onverwachts, stelt ook deelnemer van de Tafel Siegbert van der Velde: ‘Het was een grote verrassing voor vrijwel iedereen dat William Moorlag ineens bij Kamp vandaan kwam met een akkoord waarin meer geld beschikbaar kwam, maar waarin ook de NCG was afgesproken. En het was ook al bepaald dat het Hans Alders zou worden. Dus dan is het ineens niet de Dialoogtafel meer, maar de provincie die het voortouw neemt in het maken van afspraken met het ministerie.’

DE DIALOOGTAFEL IN HET GEDRANG

Door de parallele overlegcircuits ontstond bij middenveldpartijen aan de Dialoogtafel steeds meer het gevoel dat ze niet alleen door het ministerie van Economische Zaken en de NAM, maar ook door de decentrale overheden niet serieus genomen werden. Ook het feit dat William Moorlag begin 2014 – zonder medeweten van de Dialoogtafel – aanvullend onderzoek liet doen naar de omvang van de versterkingsoperatie, werd als bijzonder pijnlijk ervaren. Oud-secretaris Susan Top:

‘Er werd in deze periode druk vergaderd over de “drieslag”: het proces waarin panden hersteld, versterkt en verduurzaamd zouden moeten worden. Moorlag zat in die stuurgroep maar kwam regelmatig niet opdagen. En toen hoorde ik ineens ’s ochtends op Radio Noord dat er onderzoeksresultaten waren van een Amsterdams onderzoeksbureau en waarvan de conclusie was dat er ik weet niet hoeveel woningen – duizenden zo niet tienduizenden – gesloopt zouden moeten worden.’

‘Nog even los van de impact van dat onderzoek, merkte ik dat er ook heel veel irritatie was aan de Dialoogtafel over dat Moorlag dit gewoon op eigen houtje gedaan had. Niemand wist daarvan. En het bevestigde weer zo dat de rest er een beetje bijhing, ofzo. William vond het zijn verantwoordelijkheid als gedeputeerde om daar nader onderzoek naar te doen. En dat klopt, daar heeft hij ook gelijk in. Maar het is wel heel jammer geweest – procesmatig – dat hij daar de rest niet op z’n minst een beetje in heeft meegenomen.’

Dit heeft ook wel weer een deuk opgeleverd

‘En weet je, Groningers vergeten niet snel. En vergeven ook niet snel. Dit heeft ook wel weer een extra deuk opgeleverd in de verhoudingen tussen de overheid, de burgers en de organisaties. En dit was pijnlijk omdat het over je eigen provincie gaat. Dat dit dan gebeurt met het Rijk of met de NAM, daar kon iedereen nog wel mee leven. Maar wat men nog veel lastiger vond, was dat dit “je eigen” overheid was. Zo voelden mensen dat.’

Ook Jacques Wallage was naar eigen zeggen onaangenaam verrast door de aankondiging van Moorlag: 'Op een goed moment – of beter: een kwaad moment – werd ik door William Moorlag opgebeld, en die zei: "Ja Jacques, ik kan niet naar de Tafel komen vanmiddag want ik heb een persconferentie over ons onderzoek over de versterking." "Pardon? Welk onderzoek bedoel je?" Hij hield er een heel wollig verhaal over, maar de kern van de zaak is dat hij pal voor de Provinciale Statenverkiezingen met een rapport wilde komen waarin hij liet zien hoeveel er versterkt moest worden, zodat daar ook een politieke claim uit voort kon komen. Ik was echt verbijsterd. Over zo'n onderzoek – over de opzet en de bedoeling – had het provinciaal bestuur vooraf moeten proberen overeenstemming te bereiken aan de Tafel.'

'Er kwam weer een heel verhaal dat hij het naar de Staten toe niet kon maken om eerst met de Tafel te praten over dat onderzoek. Dus hij heeft dat onderzoek uitgezet, zonder dat iemand van ons wist dat dat ging gebeuren. En dat heeft een zeer ernstig effect gehad want daardoor stond de Tafel natuurlijk met 10-0 achter als het ging om de grip op het proces. Net als de minister kwam hij – nadat het besluit was genomen, nadat het was gebeurd – nog een beetje uitleg geven.'

William Moorlag reageert desgevraagd op de uitleg van Wallage, en stelt dat er geen sprake was van politiek-electorale overwegingen. Hij wijst erop dat het onderzoek pas ruim een maand na de Provinciale Statenverkiezingen werd opgeleverd. Daarnaast stelt hij dat het college van Gedeputeerde Staten de plicht heeft om belangrijke informatie eerst met de Provinciale Staten te delen. Hierdoor was het volgens Moorlag niet mogelijk om de Dialoogtafel eerder inzage in het onderzoek te geven.

Toch is de houding van de provincie bij veel betrokkenen niet in goede aarde gevallen. Volgens oud-secretaris Susan Top past het in een breder patroon van decentrale overheden die 'in *splendid isolation*' opereerden: 'Wij zagen het breder... De gemeenten werden aan tafel vertegenwoordigd door één burgemeester. Die hield het grootste deel van de tijd bij vergaderingen zijn mond dicht, en als hij wat zei dan probeerde hij de kerk in het midden te houden. Maar achter de schermen was hij altijd wel heel druk. Dat is denk ik een bewuste keuze geweest, maar hij heeft zich niet gerealiseerd dat dat wel heeft bijgedragen aan het ongemak. Want die maatschappelijke organisaties wilden in de vergaderingen ook zien dat hij ervoor ging, dat hij ervoor vocht, dat hij een standpunt had, dat hij het niet accepteerde. En dat deed hij in de vergaderingen niet, nooit.'

HET EINDE VAN DE DIALOOGTAFEL

Na de aankondiging van de NCG rees de vraag wat dit zou gaan betekenen voor de partijen aan de Dialoogtafel. 'De maatschappelijke organisaties waren natuurlijk vooral benieuwd naar wat hun positie zou gaan worden', licht Susan Top

toe. ‘Daar werd steeds sussend op gereageerd maar het kwam erop neer dat de Dialoogtafel gewoon werd afgeschaft.’

De komst van de Nationaal Coördinator – die de vertegenwoordiger werd van het Rijk en de decentrale overheden – markeert voor veel betrokkenen het einde van de Dialoogtafel als betekenisvol instituut. Hans Alders schoof na zijn benoeming in mei 2015 nog enkele keren aan, maar de middenveldpartijen hadden hun vertrouwen verloren. In juli 2015 was het de Groninger Bodem Beweging die na consultatie van haar leden als eerste maatschappelijke organisatie uit de Dialoogtafel stapte. In september volgden nog zes organisaties, waaronder de Natuur en Milieufederatie Groningen en Samenwerking MijnbouwSchade. Zij organiseerden zich in het Groninger Gasberaad, en hoopten zo een overlegpartner van de NCG te kunnen blijven. De GBB weigerde toe te treden, uit angst dat ze daarvoor opnieuw hun onafhankelijkheid op zouden moeten geven.

De Dialoogtafel wordt door de meeste betrokkenen als een mislukking beschouwd. Vooral het Rijk en de NAM worden hiervoor als schuldigen aangewezen. Zij zijn nooit bereid geweest om hun macht met de Dialoogtafel te delen, stelt bijvoorbeeld oud-lid Wigboldus: ‘De NAM en de overheid stelden zich tot een bepaalde hoogte wel coöperatief op aan de Dialoogtafel. Maar als er dan knopen moesten worden doorgemaakt, dan voelde men niet de urgentie die er bij de inwoners wel was natuurlijk. De overheid heeft de Dialoogtafel zelf helpen oprichten, en ook zelf helpen begraven.’ Wigboldus wijst vooral op de financiële overwegingen: ‘Het mocht wel wat kosten, maar ook weer niet teveel. En er moest genoeg overblijven voor de aandeelhouders van Shell. Dat hebben wij er zelf bij verzonnen, hè, dat laatste.’

Ik denk dat de Dialoogtafel toch vooral een van de uitingen van onvrede en verzet is geweest

Ook bij Lambert de Bont – die aan tafel zat namens de GBB – overheerst de teleurstelling: ‘Kijk, ik dacht: bij die Dialoogtafel zitten wijze mensen aan tafel, en wie verstandige dingen zegt krijgt de meeste aandacht en dan gaat er iets gebeuren. Er gebeurde eigenlijk helemaal niks. Wij dachten iets aan die Dialoogtafel te kunnen regelen, maar in de visie van het departement was de Dialoogtafel bedoeld om draagvlak te creëren voor de standpunten van het ministerie van Economische Zaken.’ Volgens De Bont was dat een heel andere insteek dan de Commissie Meijer ooit voor ogen had. ‘Meijer cum suis gingen ervan uit dat de Dialoogtafel een mogelijkheid was om de partijen te laten communiceren en dan zouden er dingen aan de orde komen, van “nou dat gaan we dan anders doen”.’ Er kwam volgens De Bont weinig van terecht.

Volgens Siegbert van der Velde was er sprake van een ‘vetorecht van EZ en de NAM’. Aanvankelijk had hij er vertrouwen in ‘dat er een situatie zou ontstaan waardoor de partijen meer in de onderhandelingsmodus zouden geraken’, en dat er ‘mogelijkheden waren om verschillen van inzichten te overbruggen’. Van der Velde heeft naar eigen zeggen ‘schromelijk onderschat hoe geharnast een bedrijf als de NAM – met op de achtergrond Shell en Exxon – hier inzit, en hoe sterk de band met EZ is.’

‘Het beeld achteraf is wat mij betreft dat het in feite zo opgezet is: als een toneelstukje voor de bühne, zonder daadwerkelijk invloed te geven. Ik heb de NAM weleens voorgelouden – in heel andere discussies, op landelijk niveau, over het Klimaatakkoord – dat zij ook een totaal verkeerde inschatting hebben gemaakt’, licht Van der Velde toe. ‘Als die discussie over Groningen niet zo vrese-lijk uit de hand was gelopen, dan was het draagvlak voor gaswinning misschien wel heel anders geweest dan nu. De NAM heeft niet het beeld gehad dat ze echt iets moesten doen.’

Ook William Moorlag denkt dat het Rijk en de NAM met hun opstelling – bijvoorbeeld aan de Dialoogtafel – het draagvlak voor gaswinning eerder verkleind dan vergroot hebben: ‘We hadden op een lager niveau kunnen doorgaan met de gaswinning maar dat kan nu absoluut niet meer. Uit welbegrepen eigenbelang hadden EZ en de NAM voor een andere aanpak moeten kiezen. Want het komt nooit meer goed.’

WANTROUWEN

Oud-minister Henk Kamp kan zich niks voorstellen bij deze verwijten: ‘De overheid heeft zich in alle bochten proberen te wringen om te proberen zoveel mogelijk draagvlak te creëren en het vertrouwen te herstellen. Daar zijn we continue mee bezig geweest. Dat de overheid het draagvlak ondermijnd heeft, daar kan ik me dus niks bij voorstellen. Dat staat haaks op wat ik en alle mensen die met mij gewerkt hebben daar gedaan hebben. Want het is natuurlijk niet de minister die allerlei dingen in z’n eentje doet. Het is een grote organisatie van goedwillende mensen, die met elkaar praten over hoe je dingen goed kunt doen en proberen oplossingen te bedenken. Er zijn allerlei dingen in gang gezet met de bedoeling om daar de goede dingen te doen en daar draagvlak voor te vinden. Dus dat de overheid draagvlak ondermijnt, dat vind ik Forum voor Democratie-taal.’

Dat het toch zo ervaren wordt, beziet Kamp vooral in het licht van het wantrouwen in het gebied. ‘Voor mij is dat [het wantrouwen, red.] een gegeven, en ik vind het ook wel begrijpelijk. En het was mijn taak als minister om daarmee om te gaan. Maar dat is gewoon onderdeel van mijn werk, hè. Je moet weten wat er gedaan moet worden, je moet je kunnen verplaatsen in de ander, je moet begrip

tonen voor de ander, en je moet proberen toch de dingen te laten gebeuren die nodig zijn en daar zo breed mogelijk draagvlak voor proberen te krijgen.’

‘Ik heb weinig zin en had weinig zin om kritisch te zijn op de mensen in Groningen. Ik begrijp het heel goed: je eigen gevoel, je eigen huis, je eigen dorp, je eigen regio, wat er allemaal gebeurt en waardoor dat veroorzaakt is, en waardoor je je tekort gedaan voelt. Maar er moesten wel besluiten genomen worden, en dat was mijn taak. En je probeert dan ondanks dat dat gevoel er is te doen wat nodig is, en je probeert goed rekening te houden met dat gevoel, en je probeert dat ook te veranderen zodat er begrip ontstaat voor wat de overheid aan het doen is.’

Toch heeft de Dialoogtafel de Rijksoverheid en de Groningers nooit dichter bij elkaar gebracht, ziet ook Kamp: ‘Ik denk dat de Dialoogtafel toch vooral een van de uitingen van onvrede en verzet is geweest. Je had maatschappelijke organisaties die zich echt heel activistisch opstelden. Ik denk dat de Dialoogtafel daar een onderdeel van is geweest, en dat de Dialoogtafel niet een brug was tussen degene die de verantwoording droeg en diegenen die met de problematiek geconfronteerd werden.’

EEN BIJZONDER BELANG

In retrospectief ziet ook de voormalig topambtenaar van het ministerie van Economische Zaken de Dialoogtafel vooral als een platform waar de belangen van de Groningers centraal stonden: ‘Je kan wel zeggen: wij moeten doorzettingsmacht hebben, maar dan gaat dat belang [van de Groningers, red.] dus voor alle andere belangen. Dan heb je een soort omgekeerd veto. Dat kan gewoon niet, zeker als dat gaat over dingen die echt over jou gaan. Je kan wel zeggen: er is een bepaald geldbedrag of er zijn bepaalde onderwerpen waar bepaalde algemene kaders voor zijn meegegeven, en laat de Dialoogtafel maar invullen hoe dat moet. Zo hebben wij er ook naar gekeken. Dat hoort dan bij hun invullingsruimte van hoe we met de versterking en schade, enzovoorts, omgaan. Maar dat is nadrukkelijk een invullingsruimte die gegeven wordt, die ze niet zelf kunnen bepalen.’

De ambtenaar stelt dat men zich moet realiseren ‘dat daar aan tafel vooral de belangen van de Groningse burgers werden bepleit. Het is uiteindelijk aan de overheid om enerzijds goed te luisteren naar die individuele burgers, want die burgers hebben een oprecht belang en een terechte zorg waar je dus rekening mee moet houden – dat hoort ook bij een rechtsstaat, dat is volstrekt legitiem. Maar naast die ene burger staan ook nog tien andere burgers met tien andere belangen. En die ene burger kan nooit alleen die afweging maken, want die heeft z’n eigen belang. Ik denk helemaal niet dat die Groningers daar stonden van: “ik wil zoveel mogelijk geld voor die Groningers binnenhalen”. Maar dat is wel het effect van het proces, dus ergens moet je begrenzen. Daar ligt de rol van de overheid.’

VOOR REDE VATBAAR

‘Er zaten allemaal redelijke mensen aan die tafel’, aldus oud-secretaris Top. ‘Ook vanuit de maatschappelijke organisaties – dit waren niet de hardcore beroeps-activisten. Het waren gewoon reële mensen: een directeur van de Natuur en Milieufederatie, een directeur van een Woningbouwcoöperatie, et cetera. Welkenkende mensen, die ook best bereid waren om de andere kant van het verhaal mee te wegen, die dat ook wel kunnen zien.’

‘En je hebt goud in handen, want die hele club bij elkaar zat ook in de haarvezels van de samenleving. In alle lagen, op alle plekken in dat gebied had je gewoon je informatievoorziening. Het was briljant. En je had mensen die daar constructief mee om konden gaan, analytisch waren, meedachten in oplossingen. Dus ik denk nog steeds: het is heel erg jammer dat het in het geweld en de dynamiek van alledag geen eerlijke kans heeft gekregen.’

Volgens oud-voorzitter Jacques Wallage gaat het hier om meer dan een gemiste kans. ‘Het is eigenlijk ernstiger dan dat. Het is een poging geweest om de Groningers verantwoordelijk te maken voor allerlei oplossingen, zonder dat er echt werd geprobeerd om op consensus gericht overleg te voeren. Ik vind dat zelf malafide. Ik vind dat daar heel ernstige dingen zijn gebeurd. Als ik de hele film terugdraai, dan denk ik: ze hadden meteen eerlijk moeten zeggen wat ze wilden. “Consensus is niet waar we op gericht zijn.” Dat was bestuurlijk eerlijk en fatsoenlijk geweest. Ze beschouwden de Dialoogtafel puur en alleen als middel om draagvlak te zoeken voor het beleid. Draagvlak betekende in dit verband feitelijk dat de Dialoogtafel een adviesrol zou krijgen.’

Ik vind dat zelf malafide. Ik vind dat daar heel ernstige dingen zijn gebeurd

‘Je zou kunnen zeggen dat we naïef zijn geweest, want er is een route geschetst, iedereen zei “ja” en we zijn begonnen. Maar dat “ja” had bij die verschillende partijen een compleet andere lading. Dat kan je verwachtingsmanagement noemen, maar wat mij betreft is het rapport “*Aan tafel!*” niet voor tweeërlei uitleg vatbaar. Er staat een aantal keren – want wij voelden heus wel nattigheid, aan het begin – dat het commitment vraagt. Als je het echt wil, dan moet je er dieper in investeren. Mijn taxatie is dat het hele denken over participatieve democratie – zeker op EZ – niet leefde. Je kunt zeggen: het probleem was dat de verwachtingen te groot waren. Maar als ik tegen jou zeg: “we gaan naar de kermis zaterdag, en ik heb € 25 en die gaan we samen besteden”. En ik heb uiteindelijk maar € 2,50 bij me. Dan kun je zeggen: dat is geen goed verwachtingsmanagement. Je kunt ook zeggen: je hebt geen eerlijk beeld gegeven.’

‘En je zou kunnen stellen: het is ons als voorzitters niet gelukt dat proces van participatieve democratie tot stand te brengen. Maar als je met partners aan tafel zit die dat concept innerlijk niet ondersteunen, dan wordt dat lastig. Daar komt ook dat zinnetje van de minister vandaan. “Ik ben verantwoordelijk, uiteindelijk ben ik politiek verantwoordelijk.” Het gaat om het vormgeven van die ministeriële verantwoordelijkheid. Als je echt beseft dat de politiek het niet alleen af kan, dan moet je investeren in de kwaliteit van het proces vóór er besluiten vallen. Dat hebben de ministers, de gedeputeerden en de burgemeesters te weinig gedaan.’

Verantwoording

De reportage *Gemiste kans of te grote verwachtingen? De Dialoogtafel Groningen* is gebaseerd op archiefmateriaal en gesprekken met betrokkenen die in de winter en het voorjaar van 2022 gevoerd zijn. Het archief van de Dialoogtafel is door het Groninger Gasberaad (de opvolger van de Dialoogtafel) beschikbaar gesteld. Alle sprekers hebben schriftelijk toestemming gegeven voor de publicatie van hun gegevens en citaten. Desgewenst is de mogelijkheid geboden om bijdrages te anonimiseren. Alle deelnemers hebben in het kader van hoor en wederhoor de kans gekregen om de reportage voor publicatie in volledigheid in te zien en op de inhoud te reageren. Sommige citaten zijn in het kader van de leesbaarheid ietwat aangepast. De inhoud is in alle gevallen hetzelfde gebleven

Fotoverantwoording

Pagina 57

Copyright Kees van de Veen, via ANP

Pagina 71

Hotel Spoorzicht in Loppersum waar de eerste vergadering van de Dialoogtafel Groningen plaatsvond

Copyright Hotel Spoorzicht & Spa