

# RECHT EN ONVERANTWOORDELIJKHEID: GRONINGER GAS EN HET PANOPTICON VAN DE MODERNE NETWERKSAMENLEVING

Lukas van den Berge\*

## 1 Inleiding

Vaak wordt het recht beschouwd als systeem dat verantwoordelijkheden toedeelt, rechten en goederen verdelend over de leden van de gemeenschap en de ontstane verdeling handhavend door verstoorders ervan ter verantwoording te roepen.<sup>1</sup> Maar evengoed kan het recht worden gezien als stelsel dat juist onverantwoordelijkheid organiseert, een bruikbaar begrippenkader aanreikend aan hen die hun verantwoordelijkheden graag ontlopen.<sup>2</sup> Nogal berucht in dit opzicht is de analyse van Karl Marx, die burgerlijke rechten beschrijft als het retorische rookgordijn waarachter 'de zelfzuchtige, van de gemeenschap afgezonderde mens' zonder scrupules zijn egoïstische gang kan gaan.<sup>3</sup> Of neem Hannah Arendt, die treffend signaleert hoe verantwoordelijkheid jegens anderen gemakkelijk verdwijnt in de machinerie van een bureaucratisch stelsel waarvan de uitvoerders zich niet meer dan de onbeduidende radertjes wanen.<sup>4</sup> In deze korte amuse stel ik een bij uitstek hedendaagse wijze waarop het recht verantwoordelijkheden toedekt centraal: de moderne mode van publiek-private samenwerking en 'multilevel governance' waarbij publieke verantwoordelijkheden vaak zoekraken in de horizontaal georganiseerde bestuursnetwerken waarin publieke machtsuitoefening vandaag de dag veelal is ingebed.

## 2 Groninger gas

De gang van zaken rondom de Groninger gaswinning is van dergelijke georganiseerde onverantwoordelijkheid een duidelijk voorbeeld. Na de vondst van de Groninger gasbel vertrouwde de overheid de regie over de winning ervan al snel toe aan een onontwarpbare kluwen van publieke en private actoren zoals die begin jaren zestig uit de koker kwam van Minister van Economische Zaken De Pous (CHU).<sup>5</sup> Het ontbrek van overheid aan materieel en expertise om de gaswinning zelf ter hand te nemen en bovendien sterkten de ervaringen met de Limburgse staatsmijnen de minister

niet in de gedachte dat de staat de winning op efficiënte wijze zelf zou kunnen organiseren. Desalniettemin schrok De Pous er toch ook voor terug de gaswinning geheel in private handen te leggen. Daarom koos hij voor een middenweg en sloot de staat een overeenkomst van samenwerking met de NAM (een dochter van Shell en Exxon Mobil) die uiteindelijk resulteerde in het Gasgebouw: een bizar ingewikkeld bestuursnetwerk zonder duidelijke hiërarchie waarin een hele waaier aan publieke en private actoren onderling nauw zijn vervlochten. Door zich op te werpen als de 'partner' van de partijen verzameld in het Gasgebouw, zo meende De Pous, zou de staat uiteindelijk maximaal van de gaswinning kunnen profiteren en het gewroet in de Groningse bodem bij kunnen sturen waar nodig.<sup>6</sup>

In deze amuse stel ik een bij uitstek hedendaagse wijze waarop het recht verantwoordelijkheden toedekt centraal: de moderne mode van publiek-private samenwerking en 'multilevel governance' waarbij publieke verantwoordelijkheden vaak zoekraken

Het Groninger Gasgebouw is een vroege manifestatie van publiek-private samenwerking en andere vormen van horizontaal bestuur zoals dat in de jaren tachtig en negentig zou uitgroeien tot dominante bestuursvorm.<sup>7</sup> Aanvankelijk leek het Gasgebouw een gouden greep: de private partijen verdienden een hoop geld en de staat profiteerde mee door een groot deel van de winst op te strijken. Een klassieke 'win-win-situatie', zo leek het. Pas sinds de naar Nederlandse begrip-

\* Mr.dr. L. van den Berge is universitair docent rechtstheorie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Paragraaf 2 van deze amuse over de Groninger gaswinning bouwt deels voort op L. van den Berge, 'Gouvernementaliteit en rechtsbescherming. Groninger gas, sociaal domein en de ongreepbare overheid', *NJB* 2018 (te verschijnen).

- 1 Zo onder meer J. Hage, A. Waltermann & B. Akkermans, *Introduction to Law*, Berlin: Springer 2017, p. 109 e.v. over algemene beginselen van aansprakelijkheidsrecht.
- 2 Vgl. S. Veitch, *Law and Irresponsibility. On the Legitimation of Human Suffering*, Abingdon: Routledge-Cavendish 2007.
- 3 K. Marx, 'Zur Judenfrage', in: K. Marx en F. Engels, *Werke* (deel 1), Berlin: Dietz Verlag 1976, p. 364. Marx' kritiek op burgerlijke rechten is terecht omstrede, maar in een tijd waarin het flitskapitaal ons in de naam van het recht om de oren vliegt valt nauwelijks te ontkennen dat zijn inzichten voor ons nog altijd van betekenis zijn.
- 4 H. Arendt, *Eichmann in Jerusalem: A Report on the Banality of Evil*, New York: Viking Press 1963.
- 5 *Kamerstukken II* 1961/62, 6767, 1 ('nota-De Pous').
- 6 M. Leenders & J. Ramakers, 'Particulier initiatief versus staatscontrole', in: P. van der Heiden (red.), *Rondom de nacht van Schmelzer*, Amsterdam: Boom 2010, p. 263-281; V. Bakker & F. Salverda, 'De jacht op ons aardgas', *Vrij Nederland* 15 januari 1983 (vrij beschikbaar via [www.vn.nl](http://www.vn.nl)).
- 7 Zie o.a. D. Levi-Faur, 'Regulation and regulatory governance', in: D. Levi-Faur, *Handbook on the Politics of Regulation*, Cheltenham: Edward Elgar 2011, p. 3-21 voor een handzaam overzichtartikel.

A complex network of yellow pipes and red valves is mounted on a white brick wall. The pipes are arranged in a dense, interconnected pattern, with several red handwheels (valves) visible. The text 'PUBLIEKE' is overlaid on the upper left portion of the image.

**PUBLIEKE**

**VERANTWOORDE LIKHEDEN**

pen zeer zware aardbeving in Huizinge in 2012 is tot eenieder doorgedrongen dat de gaswinning ook verliezers kent: tot dan toe werden de nadelige gevolgen voor de bewoners van het aardgaswinningsgebied door de partijen in het netwerk steevast gebagatelliseerd of zelfs glashard ontkend. In een onthutsend rapport uit 2015 legt de Onderzoeksraad voor de Veiligheid uit hoe dat zo ver heeft kunnen komen. In hun eenzijdige gerichtheid op output en efficiency beschouwden de in het Gasgebouw verenigde partijen – de publieke niet minder dan de private – de bescherming van de rechten van de bewoners van het winningsgebied niet echt als zelfstandige waarde, maar veeleer als vervelende juridische hindernis voor het maximaliseren van hun winsten. Geen van de bij de gasproductie betrokken partijen toonde enige alertheid toen het aantal bevingen schrikbarend toenam. Terwijl de boerderijen en woningen op hun grondvesten schudden, bleven de 'partners' in het Gasgebouw alle even bewegingsloos zitten, afwachting totdat een ander zijn verantwoordelijkheid zou nemen.<sup>8</sup>

Ook bij de afhandeling van de schade stonden de in het Gasgebouw verenigde partijen niet direct vooraan om hun verantwoordelijkheid te nemen. Met een formalistisch beroep op artikel 6:177 BW verwees de staat gedupeerden tot voor kort naar de NAM als enige juridisch aanspreekbare partij, benadeelden opzadelend met een moeizame strijd tegen een private 'repeat-player' die op haar beurt tot het uiterste ging om haar verantwoordelijkheid voor de ontstane schade zoveel mogelijk te ontlopen.<sup>9</sup> De overheid kwam intussen niet veel verder dan het instellen van een 'coördinator' en een 'dialogotafel' als constructies die elke publieke eindverantwoordelijkheid voor de ontstane situatie reeds door zo te heten uit de weg gaan.<sup>10</sup> En dat terwijl het toch weinig twijfel lijdt dat de bescherming van lijf en goed van de Groningers een publieke verantwoordelijkheid is die de overheid op geen enkele wijze van zich zou moeten kunnen vervreemden – zeker niet wanneer het de overheid zelf is die vergunningen uitdeelt, convenanten sluit en uiteindelijk het merendeel van de winst opstrijkt. Pas na een haast eindeloze reeks fakkeltochten, petitie en acties van cabaretiërs is de regering er onlangs toe overgegaan haar verantwoordelijkheid te erkennen en zijn de Groningers niet langer gedwongen bij de NAM en de minister van Economische Zaken op schoot te kruipen in de hoop 'er samen uit te komen'. Voortaan kunnen zij met hun schadeverzoeken rechtstreeks terecht bij een onafhankelijk opererend bestuursorgaan tegen wiens beslissingen bezwaar en beroep bij de bestuursrechter openstaat.<sup>11</sup>

### 3 Zwarte gaten

Dat is goed nieuws voor de Groningers, maar levert geen oplossing op voor het structurele probleem dat ik in deze amuse aan de orde wens te stellen: de verdamping van verantwoordelijkheid die het gevolg kan zijn van de inbedding van publieke machtsuitoefening in bestuursnetwerken zonder herkenbaar centrum of duidelijke hiërarchie.

Door bevoegdheden massaal op te knippen en publieke taken uit te besteden aan een veelheid van private en decentraal opererende publieke actoren, past de overheid op grote schaal een verdwijntruc toe die verantwoordelijkheden diffuus en machtsuitoefening vaak moeilijk grijpbaar maakt.<sup>12</sup> Ter verantwoording geroepen wegens al die zinloze bureaucratische rompslomp in zorg en onderwijs wijzen decanen, rectoren en ziekenhuisdirecteuren vaak deemoedig naar 'Den Haag', maar even vaak wijst 'Den Haag' weer terug naar de instellingen zelf en anders wel naar de verzelfstandigde zorg- en onderwijskoepels waarvan die instellingen deel uitmaken.<sup>13</sup> Bekritiseerd vanwege de jeugdwerkloosheid in Griekenland wijst de Griekse regering met gebalde vuist naar 'Brussel', maar even furieus wijzen de landen die daar de dienst uitmaken weer terug naar de Griekse regering.<sup>14</sup> Sowieso is de verantwoordelijkheid voor het lijden van de Griekse bevolking voor een groot deel in handen gelegd van immens machtige, maar in politieke en juridische zin tamelijk ongrijpbare entiteiten als de eurogroep en de trojka, die beide wel zijn beschreven als de zwarte gaten waarin de aanspreekbaarheid van de afzonderlijke actoren die in die lichamen verenigd zijn gemakkelijk verdwijnt.<sup>15</sup>

### 4 Tot slot: modern panopticon

Of het nu Groninger Ommelanders, professionals in zorg en onderwijs, studenten, leerlingen, hulpbehoevende patiënten of Griekse jongeren zijn: de belangen van gemakkelijk te marginaliseren groepen worden in de moderne netwerksamenleving vaak veronachtzaamd, slecht vertegenwoordigd als die nu eenmaal plegen te zijn binnen de netwerken waarbinnen machtsuitoefening vandaag de dag is ingebed. Moderne vormen van controle en disciplineren zijn door Foucault wel beschreven onder verwijzing naar het panopticon: Jeremy Bentham's ideale koepelgevangenis waarin een bewaker vanuit het centrum alziend toezicht houdt op de van elkaar afgezonderde gevangenen die hun bewaker andersom niet kunnen zien.<sup>16</sup> In de netwerksamenleving heeft de onzichtbare bewaker zich vernieuwde mogelijkheden en hebben wij geen idee waar wij de macht die over ons wordt uitgeoefend ongeveer zouden kunnen lokaliseren, van alle kanten bestookt door publieke en private partijen die zijn verenigd in onoverzichtelijke netwerken waarin een duidelijk centrum ontbreekt.<sup>17</sup> Ons publiekrecht is er van oudsher op toegesneden om ons te beschermen tegen de overheid als de centraal opgestelde bewaker in Bentham's gevangenis, maar tegen de diffuse en moeilijk te lokaliseren machtsuitoefening zoals die kenmerkend is voor de moderne netwerksamenleving staat het betrekkelijk machteloos.<sup>18</sup> De nieuwe regeling voor getroffen van de Groninger gaswinning is een stap in goede richting, maar nog lang niet genoeg. Om een fatsoenlijke juridische tegenmacht te organiseren is meer nodig dan een lapmiddel hier en een ad-hoc-oplossing daar. In plaats daarvan is het tijd voor vernieuwing van de grondslagen van ons publiekrecht zelf.

- 8 Onderzoeksraad voor de Veiligheid, *Aardbevingsrisico's in Groningen*, Den Haag 2015 (beschikbaar via [www.onderzoeksraad.nl](http://www.onderzoeksraad.nl)), hoofdstuk 3.
- 9 E. Gijssels e.a., 'Gasboringen in Groningen en de aansprakelijkheid van de NAM', *Ars Aequi* 2014, p. 801-813 (AA20140801); J. van de Bunt, 'Een schadefonds voor de mijnbouwschade in Groningen?', *AV&S* 2017/27; G. Kuipers & M. Tjepkema, "'Publieke regie" in Groningen', *NJB* 2017, afl. 29, p. 2058-2067.
- 10 H. Winter & M. Wever, *De governance van de afhandeling van mijnbouwschade*, Groningen: RUG 2016, beschikbaar via [www.provinciegroningen.nl](http://www.provinciegroningen.nl); J. Stoker e.a., *Dialogotafel: woorden én daden*, Groningen: RUG 2015, beschikbaar via [www.rug.nl](http://www.rug.nl).
- 11 Zie o.a. J. van de Bunt & M. Tjepkema, 'Een nieuw schadeprotocol voor de mijnbouwschade in Groningen', *NJB* 2018/587, met verdere verwijzingen.
- 12 Vgl. o.a. W. Brown, *Undoing the Demos: Neoliberalism's Stealth Revolution*, New York: Zone Books 2015, p. 114 e.v.; J.S. Davies, *Challenging Governance Theory*, Bristol: Policy Press 2011.
- 13 Zie verder o.a. M. Noordergraaf, *Public Management. Performance, Professionalism and Politics*, Basingstoke: Palgrave 2015.
- 14 D. Papadimitriou & S. Zartaloudis, 'European Discourses on Managing the Greek Crisis: Denial, Distancing and the Politics of Blame', in: G. Karyotis & R. Gerodimos, *The Politics of Extreme Austerity: Greece in the Eurozone Crisis*, London: Palgrave Macmillan 2015, p. 34-45.
- 15 Zie o.a. M. Markakis, *Political and Legal Accountability in the Economic and Monetary Union* (diss. Oxford), Oxford 2017, met verdere verwijzingen.
- 16 M. Foucault, *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Paris: Gallimard 1975, p. 197 e.v.; J. Bentham, *The Panopticon Writings* (bezorgd door M. Bozovic). London: Verso 1995.
- 17 Vgl. P. Westerman, *Outsourcing the Law. A Philosophical Perspective on Regulation*, Cheltenham: Edward Elgar 2018, hoofdstuk 9.
- 18 Zie ook L. van den Berge, 'Bestuursrecht in de netwerksamenleving. Waarom de competentie van de bestuursrechter een materiële grondslag behoeft', *RM Themis* 2018 (te verschijnen); L. van den Berge, 'Van government naar governance: besturen onder de radar van het bestuursrecht', *NTB* 2018 (te verschijnen).