

Position paper Kennisplatform Leefbaar en Kansrijk Groningen
Dr. N. Busscher & Prof. Dr. Tom Postmes

Technische briefing, vaste kamercommissie voor Economische Zaken en Klimaat, 16 juni 2021

Het Kennisplatform Leefbaar en Kansrijk Groningen brengt sinds 2018 de maatschappelijke gevolgen van gaswinning in kaart. Wij brengen resultaten van onderzoek samen (in totaal meer dan 250 onderzoeken) en betrekken bewoners, professionals, bedrijven en collega-wetenschappers bij elkaar. Een van onze doelen is om de maatschappelijke impact in volle breedte te overzien. Rond 28 juni komt onze geactualiseerde literatuurstudie uit, de meest recente in een serie van drie (Sluiter *et al.*, 2018; Busscher *et al.*, 2020; Hupkes *et al.*, 2021).¹

In dit *position paper* bespreken we drie thema's uit dit overzichtsonderzoek. Het zijn kernbevindingen en kernvragen voor de toekomst: over de opgave, over herstel en over wat we van Groningen kunnen leren voor andere energieprojecten. Aan het eind delen we onze visie op de agenda voor de komende jaren en wat wij daaraan hopen bij te dragen.

(1) De opgave en de aanpak

Sinds de versterking en de schadeafhandeling geheel onder publieke regie zijn, is transparanter hoe groot de opgave in Groningen is. De minister van EZK houdt op de begroting rekening met €8,5 miljard aan kosten voor schadeherstel, versterking en compensatie. Nog eens €1,15 miljard wordt geïnvesteerd in leefbaarheid en toekomstperspectief via het NPG.

De omvang van de opgave is enorm en het gaat ook nog een hele tijd duren voordat deze is afgerond. Het SodM zegt dat er nog 10 jaar bevingen kunnen zijn. De versterking omvat meer dan 26.000 woningen en op de meeste plekken moet nog begonnen worden. Dit gaat nog 10 tot 20 jaar duren: gemeenten en regio hebben het Rijk hierbij nodig. Dat gaat slechts deels om geld, denken wij, maar vooral ook om blijvende betrokkenheid, medeleven en meedenken. Wij horen steeds weer de zorg dat Groningen straks uit beeld is. Dat zou funest zijn voor het herstel.

Ondertussen is de mantra: het moet snel. NCG en IMG zijn groeiende organisaties die "meters willen maken". Het beeld is: woningen en gebouwen zijn onveilig en beschadigd. Concreet betekent dat: duizenden opnames, inspecties, technische berekeningen en rapporten. Er worden generieke en genereuze regelingen in het leven geroepen. Maar door de aandacht voor gebouwen, volumes en snelheid, kan de **onveiligheid van bewoners** toenemen. Bewoners ervaren stress en gezondheidsproblematiek, ondernemers kampen met complexe problemen: hier is maatwerk nodig. De sociale cohesie staat onder druk en het gebied heeft een forse economische achterstand. Om dit te repareren moet de uitvoering zich meer op de behoeften en noden van bewoners richten.

Recent deden Derksen en Gebben (2021) onderzoek naar de betrouwbaarheid en het gebruik van kennis. Het Kennisplatform begeleidde dit onderzoek. Zij stellen vast dat technologische kennis domineert in de aanpak en beleid, maar die kennis is vaak onbetrouwbaar.² Sociaal-

¹ Sluiter, K., van Valkengoed, A.M., Greven, I., Simon, C. (2018). *Maatschappelijke Gevolgen Bodembeweging Groningen*. Sociaal Planbureau Groningen.

Busscher, N., Vries, de, P.M.J., Adams, W.J., Postmes, T. (2020). *Gaswinning, aardbevingen en de maatschappelijke gevolgen voor de provincie Groningen en haar bewoners - overzicht onderzoeken juni 2018-juli 2019*. Kennisplatform Leefbaar en Kansrijk Groningen.

Hupkes, S., Adams, W.J., Busscher, N., Postmes, T. (2021). *Inzicht in impact. De gevolgen van de gaswinning voor de bewoners van Groningen*. Kennisplatform Leefbaar en Kansrijk Groningen.

² Derksen, W. & Gebben, M. (2021). *Kennis, aardbevingen en Groningen*. Groningen: Kennisplatform Leefbaar en Kansrijk Groningen.

wetenschappelijke kennis wordt onderbenut en de visie van bewoners blijft buiten beschouwing.

Het is een ongemakkelijke conclusie: in Groningen wordt sinds 2012 aan ingenieurs gevraagd om oplossingen te vinden voor problemen van technische en juridische aard. Het draait in wezen om fysieke veiligheid en aansprakelijkheid. Maar die aanpak levert niet datgene waar bewoners en buurten baat bij hebben. Zij kunnen er zelfs door van de regen in de drup raken.

Het sociaal-wetenschappelijk onderzoek laat zien dat in de huidige situatie, bewoners en ook de uitvoeringsinstanties zelf boven alles baat hebben bij een aanpak die **zekerheid, duidelijkheid en continuïteit** biedt. Bewoners vinden wachten vervelend: hun toekomst is hierdoor onzeker. Zij hebben behoefte aan zorgvuldigheid en voorspelbaarheid.

(2) Herstel

Hoe bevorder je in deze situatie herstel? Het Kennisplatform wijst erop dat er drie vormen van herstel nodig zijn: materieel, procedureel en relationeel.

Bij **materieel herstel** ligt op dit moment sterk de nadruk. De aanpak is technisch en het moet snel. Maar de uitdaging is juist om bewoners, dorpen en buurten vanaf het begin veel meer zeggenschap te geven. Wij vinden dat instanties eenvoudige vragen aan bewoners zouden moeten stellen: wat is er hier gebeurd, hoe maken we het goed? Als men buurten en bewoners meer **zeggenschap** geeft, dan zullen fysieke aanpassingen beter aansluiten bij woonwensen en maatschappelijke functies en zullen zij duurzaamheid en gemeenschapszin bevorderen. Dat kost meer tijd, die je goed maakt als je het onbetrouwbare rekenwerk achterwege laat.

Het **procedurele herstel** is helaas ondergeschoven. Voor herstel van vertrouwen is juist hier veel winst te behalen. In de uitvoering en in beleid is sprake van onvoorspelbaarheid en slechte communicatie. Voor procedureel herstel zouden dit speerpunten moeten zijn. Er zijn momenteel veel generieke regelingen. Dat oogt ruimhartig maar kent risico's: voor de niet-standaard casussen (waar de problemen zich vaak concentreren) volstaan deze standaardregelingen niet. Hier is **maatwerk** vereist. Afwegingen om dit te bieden zullen zorgvuldig en billijk moeten zijn.

De immateriële schaderegeling is eveneens bedoeld als procedureel herstel. Omdat leed niet in geld is uit te drukken, zijn de bedragen (althoewel fors) toch vooral symbolisch: een poging om erkenning en genoegdoening te verschaffen. Maar zoals het zich laat aanzien wordt de regeling transparant, snel en simpel. En zal het voor bewoners geen zware belasting moeten opleveren. Nadeel van deze formule is dat bewoners hun verhaal niet kunnen doen. Er juist daar tekent zich een behoefte van bewoners af: dat recht gedaan wordt door **erkenning** te geven. Het IMG en de parlementaire enquête zijn hiervoor geen van beide goed toegerust.

In onze ogen zijn al deze vormen van herstel ondergeschikt aan **relationeel herstel**. Wij zien gebrek aan vertrouwen en zelfs wantrouwen tussen bewoners en overheid, tussen overheidslagen, tussen overheid en de NAM en tussen bewoners en bedrijven. Deze opgave staat onvoldoende op de agenda. Voor relationeel herstel zijn diverse acties denkbaar (bijvoorbeeld een apolitieke waarheidscommissie, gericht op erkenning), maar boven alles geldt dat het een **kerndoel** moet worden dat inspanning vergt: voortdurend contact houden, visies uitwisselen, bijpraten en de ander serieus nemen.

Voor bewoners geldt dat een betrouwbare, voorspelbare en rechtvaardige behandeling het vertrouwen kan doen herstellen. Boven alles zal het besef moeten terugkeren dat de overheid een betrouwbare bondgenoot is die haar woord nakomt: daarbij gaat het niet enkel om daden, maar ook om de toon en om het vermogen om te luisteren.

(3) Naar een nieuwe aanpak van mijnbouw en energieprojecten

Welke lessen kunnen uit de gaswinningsproblematiek in Groningen worden getrokken? De Nederlandse overheid volgt bij het verlenen van vergunningen en bij bestaande mijnbouw nog de traditionele werkwijze. Dat die werkwijze niet meer voldoet, blijkt er onder andere uit dat de overheid steeds vaker buitenwettelijke verzoeken doet aan bedrijven, om meer rekening te houden met omwonenden en lokale overheden.

Door de gaswinningsproblematiek is duidelijk geworden dat er meer **zorgvuldigheid** nodig is in planning, vergunning en toezicht. Het voorkomen van maatschappelijke ontwrichting zou in alle fasen leidend kunnen zijn (zie Hupkes *et al.*, 2021). Volgens het Kennisplatform is dit de sleutel tot het voorkomen van conflicten, tot het hervinden van een gezamenlijk belang.

Daarbij past een andere benadering van **veiligheid** en **risico's**. Groningen laat zien hoe ontwrichtend het is, lokaal en nationaal, als de overheid de veiligheid te zeer aan derden overlaat. Het ministerie van EZK benadrukt van oudsher de fysieke veiligheid van infrastructuur en woningen, niet zozeer de veiligheid van bewoners. Er zijn andere manieren om met risico's om te gaan: het afwegingskader van het ministerie van I&W voor risico en veiligheid is bijvoorbeeld een integrale aanpak waarin het vroeg betrekken van bewoners bij besluitvorming standaard is.³ Andere omgang met veiligheid betekent een andere koers voor energie en mijnbouw: dat biedt perspectief, ook om draagvlak voor de energietransitie te vergroten.

Het Kennisplatform wil zich inspannen om, gezamenlijk, de lessen van Groningen te vertalen naar toekomstige werkwijzen. Er zit winst in ontwikkeling van participatiemodellen, waarin bewoners niet alleen worden geïnformeerd of gecompenseerd, maar ook zeggenschap krijgen. Die werkwijzen corrigeren ook het beeld dat de overheid er vooral is voor exploitanten en initiatiefnemers, en minder voor bewoners. Het tevoren uitvoeren van een MER, een gedegen participatieplan, samenwerking met bewoners in uitvoering en monitoring en serieuze voorbereiding op tegenvallers: het zijn elementen voor zo'n nieuwe standaard.

(4) Bijdrage Kennisplatform

Kennis moet niet alleen beter worden gecommuniceerd, maar vooral ook beter worden benut. Dat is een gedeelde opgave waarbij overheden, instanties, burgers en bedrijfsleven betrokken moeten zijn. Ook is het nodig om, binnen de wetenschap, meer bruggen te slaan tussen de technische en sociaal-wetenschappelijke wereld en disciplines.

Op gebied van de opgave en uitdagingen die we hierboven noemen zetten wij ons de komende tijd niet alleen in voor goede monitoring van de ontwikkelingen in Groningen, maar zullen wij actief **goede samenwerking** bevorderen, onder meer door **co-creatie** tussen overheden, bedrijven, wetenschap en bewoners mogelijk te maken. Beter participatie van bewoners is daarbij een kerndoel.

Inhoudelijk richten we ons de komende jaren vooral op kennis over herstel en de methoden om dat te bereiken, onder meer door relaties te normaliseren. Ook willen wij de lessen van Groningen actief vertalen in nieuwe werkwijzen, bijvoorbeeld voor nieuwe mijnbouw en energieprojecten.

Tenslotte blijft een belangrijk onderdeel van ons werk om vraagbaak, meedenker en kennismakelaar te zijn voor iedereen die op dit terrein actief is. We zijn er dus ook nadrukkelijk voor u.

³ Kamerstuk 28663-71.