

Samenvatting en integratie

Het Kennisplatform Leefbaar en Kansrijk Groningen voert jaarlijks een literatuurstudie uit naar de maatschappelijke impact van de bodembeweging¹ in Groningen met als doel om een onafhankelijk, volledig en geïntegreerd overzicht te geven van de kennisontwikkelingen. Deze literatuurstudie is een actualisatie en opvolging van het literatuuroverzicht 2018 (Sluiter *et al.*, 2018a).²

In dit overzicht onderscheiden we zes thema's: ① bestuur, communicatie en beleid; ② beleving van veiligheid, vertrouwen, schade en versterking; ③ woningmarkt en economische ontwikkelingen; ④ leefomgeving en leefbaarheid; ⑤ cultuur, binding en imago; ⑥ en gezondheid en welzijn. Deze indeling is gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek naar de sociale gevolgen van grootschalige risicovolle (industriële) ondernemingen.³ In het eerste deel van dit hoofdstuk geven wij een samenvatting en trekken we conclusies over ieder thema afzonderlijk.⁴ Deze conclusies zijn voornamelijk gebaseerd op de bestudeerde onderzoeken. Het tweede deel bestaat uit een integratie en reflectie. Deze integratie en reflectie is gebaseerd op de conclusies getrokken in deze literatuurstudie, alsmede op observaties uit het veld.

¹ In deze literatuurstudie wordt gesproken over bodembeweging en over aardbevingen. Bodembeweging wordt door de overheid gehanteerd als de alomvattende term voor bodemdaling en seismiciteit (ook door gaswinning). Bij gebruik van het woord aardbeving(en) gaat het binnen deze literatuurstudie over de geïnduceerde bevingen door gaswinning die leiden tot verschuivingen en trillingen in de aarde. Voornamelijk in de hoofdstukken Samenvatting en integratie en in de Inleiding wordt het woord bodembeweging gebruikt gezien de aard van de problematiek in Groningen. Echter, hebben wij er in de rest van het document voor gekozen de letterlijke bewoording van de geraadpleegde onderzoeken over te nemen (vaak het woord aardbevingen), om zo dicht mogelijk bij de resultaten/vraagstelling van deze onderzoeken te blijven. Het kan dus voorkomen dat in hoofdstukken zowel de term bodembeweging als de term aardbeving wordt gebruikt.

² *Et alii* (*et al.*) is een Latijnse uitdrukking die staat voor 'en anderen'. Het is vergelijkbaar met *et cetera* en wordt in academische literatuur gebruikt om aan te duiden dat er drie of meer auteurs betrokken zijn bij een onderzoek. Bij drie of meer auteurs wordt dus *et al.* gebruikt en deze uitdrukking volgt na de naam van de eerste auteur. Dit om te voorkomen dat de hele lijst met namen uitgeschreven hoeft te worden. In de bronnenlijst zijn alle namen van de auteurs te vinden.

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

⁴ Het totale aantal bronnen is dermate hoog dat in deze samenvatting geen expliciete bronvermeldingen zijn opgenomen. Voor de volledige literatuurlijst, alsook de verdere toelichting op elk thema, verwijzen wij u graag naar de literatuurstudie zelf.



De familie Roelofs
Westeremden in de gemeente Loppersum. De gemeente Loppersum is één van de zwaarst getroffen gemeenten door de bodembeweging in de provincie Groningen.

SAMENVATTING EN CONCLUSIES PER HOOFDSTUK

① **BESTUUR, COMMUNICATIE EN BELEID**

In de voorgaande literatuurstudie werd vastgesteld dat de communicatie met bewoners te wensen overliet. De kluwen van betrokken instanties leek onbegrijpelijk voor bewoners en de onzekerheid en onduidelijkheid tastte het vertrouwen van burgers in de overheid aan. Aanbevolen werd om in het beleid duidelijker te maken wie aansprakelijk en verantwoordelijk is: er werd onderstreept dat de aard van de problematiek beter binnen het publiekrechtelijk systeem past. Recente literatuur voegt veel nieuwe inzichten toe die hieronder worden toegelicht.

Bestuur en beleid

Er is consensus dat de overheidsreactie de negatieve impact van de bodembeweging heeft verergerd. Er spelen hier twee factoren een rol. De eerste factor is dat weliswaar veel nieuwe instituties zijn opgericht, maar dat dit nog niet de duidelijkheid, zekerheid en daadkracht biedt waar bewoners bij gebaat zijn. Het oprichten van nieuwe instituten en organisaties brengt daarnaast risico's met zich mee. Onderzoekers waarschuwen dat er een teleurstellende institutiecarrousel kan ontstaan en dat de uitvoering te snel moet terwijl de oprichting van instituties mogelijk te veel tijd kost. Daarnaast wijst men op het belang van transparantie en toezicht: dat wordt lastiger naarmate meer organisaties betrokken raken. Een tweede factor is dat niet alleen nieuwe instanties nodig zijn, maar dat ook het achterliggende beleid aangepast moest worden. Daarbij wijzen onderzoekers erop dat dat beleid te lang geënt is geweest op de waarden die de Rijksoverheid van belang vindt en te weinig op de waarden die de onderliggende partijen en bewoners van belang vinden.

Daarnaast heeft de reactie van de overheid geleid tot het toenemen van protest en het verharderen van protestacties. Hierdoor is er een verschuiving opgetreden in de machtsverhoudingen. Maatschappelijke organisaties, lokale overheden en bewoners accepteerden het beleid van de Rijksoverheid niet langer en oefenden nu effectief tegendruk uit. Hoe deze bevindingen te duiden? Onderzoek kijkt altijd terug naar het (recente) verleden, maar veel observaties lijken ons (Kennisplatform Leefbaar en Kansrijk Groningen) actueel. De systeemwijziging, die de regering aankondigde na het besluit om winning uit het Groningenveld geleidelijk terug te brengen tot nul, komt tegemoet aan één van tekortkomingen die de vorige literatuurstudie signaleerde, namelijk dat de overheid

meer verantwoordelijkheid zou moeten nemen. De overheid is nu volledig verantwoordelijk voor de schadeafhandeling, versterking en leefbaarheid. De intentie om lokale overheden meer verantwoordelijkheid te geven komt eveneens tegemoet aan de zorgen van onderzoekers. Echter, door beiden tegelijk aan te pakken en door schade, versterking en leefbaarheid langs gescheiden sporen te organiseren, ontstaat opnieuw onduidelijkheid en complexiteit: Welke overheid is eindverantwoordelijk voor welk deel? Welke instantie voert wat uit? En bovenal: Wie heeft hier de regie en houdt overzicht? Brede voortgangsrapportages zoals de NCG produceerde zijn er niet meer. De coördinatie is nu een gedeelde verantwoordelijkheid geworden van overheden die tot voor kort openlijk botsten.

De uitwerking van de systeemwijziging is dan ook nog niet duidelijk. De rol van ministeries en lagere overheden is nog niet voldoende uitgekristalliseerd. Een geïntegreerde aanpak van schade, versterking en leefbaarheid is nog niet in zicht. De indruk is dat men, door de toename van het aantal instanties, veel tijd kwijt is met afstemming, verdeling van taken en verantwoordelijkheden. De vraag is dan: Is het belang van de burger en de gemeenschap nog voldoende in beeld? Daarbij is een centraal punt dat gemeenten en daarmee lokale democratie meer verantwoordelijkheden hebben gekregen. Net als bij de decentralisatie van de zorg het geval is zou zo'n aanpak veel voordelen kunnen hebben. Maar beschikken gemeenten en lokale democratie ook over de capaciteit, bestuurskracht en middelen om die last te dragen? Onderzoekers zijn hier bezorgd over.

Onze conclusie is dat de systeemwijzigingen die zijn ingezet, afgaand op de wetenschappelijke literatuur, goed en begrijpelijk zijn als je ze afzonderlijk bekijkt. Tezamen genomen lijkt het echter alsof er te veel doelen tegelijk gesteld zijn: Het systeem is nu dermate complex geworden dat samenwerking achterblijft. Een goede bestuurlijke analyse kan hier helpen. We concluderen dat het gevolg van die complexiteit is dat de organisatie van de aanpak zeer veel tijd kost, terwijl de aanpak aan de voordeur versnipperd is. Wij onderschrijven het standpunt van het SodM dat hier een crisisaanpak passend is, waarin het oplossen van de problemen van bewoners prioriteit heeft.

Communicatie

Het nieuw verschenen onderzoek is unaniem: De communicatie met bewoners is eerder slechter dan beter geworden. Daar speelt vermoedelijk de complexiteit van het systeem in oprichting een rol. De communicatie met bewoners over regelingen en beleid is soms tegenstrijdig en vaak onduidelijk. Datzelfde geldt voor persoonlijke trajecten. Afspraken worden niet altijd nagekomen. Sommige onderzoekers uiten de zorg dat specifieke groepen (kinderen, ouderen, en laaggeletterden, maar ook mensen die minder digitaal vaardig zijn) hier bovenmatig door worden benadeeld. Het risico is dat kwetsbare groepen minder goed worden bereikt waardoor sociale ongelijkheid verder toeneemt—een fenomeen dat zich in rampsituaties vaker voordoet.

Als instanties gebrekkig communiceren zou dit door goede journalistiek of zelfredzaamheid (bijvoorbeeld via sociale media) kunnen worden ondervangen, maar ondanks het belang van (sociale) media is er zeer weinig onderzoek naar. Indirect wijst onderzoek uit dat de toegenomen media-aandacht voor de aardbevingen in ieder geval geen negatieve effecten (zoals ervaren onveiligheid) lijkt te hebben voor bewoners.

Bewoners zelf geven aan dat ze voorkeur hebben voor duidelijke en vooral eenvoudige communicatie. Ook direct na een beving verwachten bewoners dat instanties hen voorzien van informatie van praktische en feitelijke aard. Het is onduidelijk welke instantie(s) daarin moeten voorzien.

Wat betreft de communicatie tussen instanties en de interne informatievoorziening van instanties, signaleren onderzoekers dat onderzoeksresultaten onvoldoende worden gedeeld of verloren gaan. De gaswinningsproblematiek én de institutionele context vereisen effectieve kennisdeling tussen overheden, instanties, wetenschap en bewoners. Dat er zoveel instanties zijn maakt kennisdeling extra belangrijk: Hebben de verschillende instanties hetzelfde beeld van de situatie en de opgave die eruit voortvloeit? Wij signaleren ook dat als gevolg van de ingrijpende systeemwijzigingen, genoemd in de vorige paragraaf, de omloopsnelheid van het personeel bij instanties zeer hoog is, wat mogelijk betekent dat kennis verloren gaat.

Onze conclusie is dat onderzoek vooral vaststelt dat de huidige communicatie met en informatievoorziening aan bewoners tekort schiet. Gegeven het belang van de communicatie is meer onderzoek hierover bijzonder welkom, vooral om te weten hoe de kwaliteit verbeterd kan worden. Ook is er meerwaarde te behalen in onderzoek naar/evaluatie van communicatie tussen instanties. Onderzoek naar (sociale) media zou interessant zijn, vooral om een beter begrip te krijgen van de rol die zij spelen in de maatschappelijke dynamiek.

② BELEVING VAN VEILIGHEID, VERTROUWEN, SCHADE EN VERSTERKING

De vorige literatuurstudie concludeerde dat als gevolg van schade de veiligheidsbeleving en het ervaren vertrouwen in met name de NAM en Rijksoverheid sterk waren aangetast. Volgens de nieuwe literatuur zijn de veiligheidsperceptie en het vertrouwen in de overheid nog iets sterker afgenomen.

Gevoelens van onveiligheid, maar ook machteloosheid, verontwaardiging, boosheid en teleurstelling zijn sterker bij mensen met schade (en vooral ook meervoudige schade) aan de woning. Diverse onderzoeken signaleren dat dergelijke gevoelens meer voor komen. De veiligheidsbeleving hangt eveneens samen met seismiciteit: Zwaardere bevingen in 2018 en 2019 ten opzichte van voorgaande jaren leiden tot een verminderde veiligheidsbeleving.

In de afgelopen onderzoeksperiode verschenen ook de eerste onderzoeksresultaten die inzicht geven in de gevolgen van de versterkingsoperatie voor bewoners. Er zijn indicaties dat de versterking gepaard gaat met veel onzekerheid, onduidelijkheid en ongelijkheid en dat dit negatieve psychische effecten heeft op bewoners. Deze negatieve effecten nemen mogelijk toe door de versterkingsopgave; de complexiteit en onzekerheid voor bewoners neemt eerder toe dan af (zeker wanneer dezelfde bewoners ook te maken hebben met schadeherstel).

Het ontstane beeld is dat een groot deel van de bewoners die schade heeft (gehad) zich zorgen maakt over de toekomst. Met name mensen met meerdere schades en huishoudens die in aanmerking zouden komen voor versterking zitten soms jarenlang vast in een onzekere situatie: Hun leven zit 'op slot'. Dit werkt persoonlijk en maatschappelijk ontwrichtend. Daarnaast vormt de stroperige uitvoering van de versterkingsopgave een gevaar voor de sociale cohesie in dorpen en wijken. Daar staat tegenover dat een grotere beving juist (tijdelijk) leidt tot grotere sociale verbondenheid, vermoedelijk omdat men zich voor even realiseert dat dit een collectieve ramp is.

Zoals beschreven gaat er het komende jaar veel veranderen met betrekking tot het schadeherstel en de versterkingsopgave. Interessant in deze context is om beter te begrijpen waar bewoners tegenaan lopen tijdens hun verhuizing naar - en verblijf in - wisselwoningen, of bewoners zich gehoord voelen in de planning van de wijkvernieuwing, of er voldoende rekening gehouden wordt met hun wensen, of de koppelkansen worden benut en of mensen zich fijn en veilig voelen in hun versterkte of nieuwe woning. Daarnaast is het belangrijk om te weten te komen hoe de contacten in de wijk zijn na versterking.

Een blinde vlek is ook de invloed van het scholenprogramma en het zorgprogramma in het kader van de versterkingsopgave en in hoeverre dit overlast teweeg brengt voor scholen, instanties, bewoners en kinderen. Belangrijke vragen zijn hoe de informatievoorziening is geregeld, hoe gebruikers van de scholen en ziekenhuizen worden meegenomen in de procedures en wat de impact van het scholenprogramma op kinderen is.

Zoals aangekaart door de GGD (2019) ligt er voor de toekomst een taak om regionaal preventieve maatregelen en interventies te ontwikkelen die gericht zijn op het verbeteren van de sociale cohesie, het vergroten van de leefbaarheid en het versterken van de weerbaarheid en veerkracht van inwoners die te maken hebben met aardbevingsproblematiek. Hierbij is een goede samenwerking en afstemming tussen de verschillende gemeenten, welzijn-sorganisaties en andere instanties cruciaal. De roep tot het beter verbinden van de verschillende partijen (de NCG, de TCMG, Onafhankelijk Raadsman, de GGD, de Commissie Bijzondere Situaties, de gemeenten en maatschappelijke organisaties) klinkt ook bij de Commissie Bijzondere Situaties (2018). In deze context is het van belang om meer inzicht te krijgen over in hoeverre de uitvoerende partijen elkaar vertrouwen en met elkaar kunnen en willen samenwerken. Daar is vooralsnog vanuit onderzoek niets over bekend.

③ LEEFOMGEVING EN LEEFBAARHEID

De vorige literatuurstudie concludeerde dat de leefomgeving en leefbaarheid onder druk staan door de bodembeweging, bevolkingskrimp en vergrijzing. Wel werd er geconcludeerd dat Groningers zich vaak sterk verbonden voelen met hun leefomgeving. Er is veel nieuw onderzoek op dit gebied. Als we de balans opmaken dan zijn er enkel signalen dat de leefbaarheid in Groningen verder is achteruitgegaan. Verschillende bronnen wijzen erop dat er flinke investeringen nodig zijn om de leefbaarheid weer op peil te krijgen.

In Groningen wordt veel verwacht van de eigen inbreng van bewoners om de leefbaarheid te verbeteren en op peil te houden. Het opzetten van bewonersinitiatieven vergt veel van bewoners. Zeker waar de problematiek van bodembeweging zich vermengt met krimp, zoals het geval is in het noordoosten van Groningen. Er liggen ook kansen om de leefbaarheid te verbeteren, bijvoorbeeld door te investeren in projecten die de energietransitie verder stimuleren.

Een belangrijke richting voor toekomstig onderzoek is: goed in beeld krijgen wat de bewoner zelf wil ten aanzien van haar huis en leefomgeving. We observeren dat dit beter ingepast kan worden in de schade- en versterkingsmaatregelen op adres niveau. Wanneer deze wensen van bewoners wel zijn geïnventariseerd op dorps- of wijkniveau door middel van het

opstellen van een dorpsvisie/toekomstvisie/witboek stukt het vervolgens in de uitvoering. Zodra bewoners en ondernemers aan het woord zijn, zijn het versterken van de bestuurskracht, het herstel van onderlinge verhoudingen en het herwinnen van zelfvertrouwen de uitdagingen die opvallen.

Wat betreft toekomstig onderzoek lijkt het ons voor de regio essentieel om een integrale tussenbalans op te maken: Wat is nodig om de gaswinning maatschappelijk verantwoord af te ronden? Op dit moment wordt er namelijk nog steeds gas gewonnen in Groningen. Dat brengt de verantwoordelijkheid met zich mee - in het kader van maatschappelijk verantwoord ondernemen - om niet alleen de overlast te beperken, maar ook om actief bij te dragen aan de leefbaarheid en het welzijn van bewoners. Juist in de afrondingsfase is het cruciaal dit netjes te doen. Dat bepaalt immers mede het maatschappelijk draagvlak voor de exploitatie van nieuwe velden en voor andere toekomstige energie gerelateerde projecten, zoals windmolens, waterstof en zonneparken.

Bij zo'n integrale tussenbalans is tevens relevant of de regio meer heeft aan 'icoonprojecten' of aan kleinere projecten op gebied van onderwijs, leefbaarheid, et cetera. Van zeer grote investeringen wordt verwacht dat ze een soort *trickle-down* effect hebben, maar het is zeer de vraag of de gaswinning zelf wel voldoende *trickle-down* voordelen heeft gehad voor Groningen. Onze suggestie is dan ook dat een integrale tussenbalans tegelijk ook een afweging kan maken van de meerwaarde die grotere vs. kleinere projecten hebben voor de regio, bewoners en ondernemingen. Wij observeren in ieder geval dat juist het kleinschalige niveau de meest tastbare en direct merkbare effecten heeft voor leefbaarheid.

④ WONINGMARKT EN ECONOMISCHE ONTWIKKELINGEN

De voorgaande literatuurstudie (Sluiter *et al.*, 2018a) concludeerde dat er geen coherent beeld van de economische effecten was vast te stellen. Er was bijzonder veel onderzoek naar de woningmarkt, die ernstig was verstoord door de bodembeweging (alhoewel de exacte omvang ter discussie stond).

Verder was de invloed hiervan moeilijk vast te stellen. Gemeenten en bewoners maakten meerkosten die niet vergoed werden. Er waren tekenen dat de regio minder aantrekkelijk was geworden voor investeringen door ondernemers. Kansen zouden er ook zijn: De versterkingsopgave en investeringen vanuit de overheid zouden kunnen leiden tot een stijgende arbeidsparticipatie en meer werkgelegenheid.

De huidige literatuurstudie laat zien dat de gesignaleerde scheefgroei van kennis niet is verholpen. Het is nog steeds moeilijk een coherent beeld te schetsen over de economische effecten.

Uit recente statistieken blijkt dat de woningmarkt in Groningen aan het aantrekken is. Het risicogebied veert mee met de landelijke trend voor koopwoningen. Ook het risicogebied profiteert van de krapte op de markt: er wordt weer verkocht en de huizenprijzen stijgen. Sommige gebieden blijven nog iets achter vergeleken met andere delen van Noord Nederland. Woningen staan gemiddeld nog wel langer te koop dan elders. Het vertrouwen in de huizenmarkt is ongeveer gelijk gebleven, behalve voor starters, bij wie het vertrouwen na een sterke dip in 2018 weer toenam in 2019.

Op de arbeidsmarkt is in de provincie een arbeidskrapte ontstaan, in lijn met de landelijke trend van een groeiende economie. Veel werkgevers zoeken personeel voor functies op gebied van de ICT, techniek, commercie en administratie. Krapte is er met name in de chemische industrie, voedingssector en ICT. In de provincie lopen inmiddels verscheidene projecten om de economie te versterken en de arbeidsmarkt een impuls te geven. Projecten zoals de Regionale Investeringssteun Groningen (RIG) en het 1000-banenplan beogen om deze werkgelegenheid permanent te maken. De aankomende tijd is het van belang te onderzoeken welke invloed de verschillende werkgelegenheidsprojecten hebben.

Ten aanzien van de economische ontwikkeling van Groningse huishoudens is het moeilijk om goede inzichten of een overzicht te krijgen. Geen enkel onderzoek geeft overzicht van de onvoorziene kosten waar huishoudens mee te maken krijgen voor bijvoorbeeld de benodigde zorg of bijdrage aan de versterking. Ook ontbreekt onderzoek naar de invloed van de bodembeweging op het midden- en kleinbedrijf (MKB).

Alles overziend is er in Groningen sprake geweest van een grote scheefgroei van kansen en markten als gevolg van de bodembeweging. Er lopen allerhande projecten, op gebied van arbeidsontwikkeling, woningmarkt en economische ontwikkeling (zoals het NPG). Daarbij valt op dat die projecten investeren zonder dat er goed inzicht is in de invloed van bodembeweging voor huishoudens en voor het MKB. Het is aannemelijk dat de economische schade zich juist bij bepaalde sectoren in het MKB concentreert. Het is voor de regio van groot belang om de inspanningen die op dit moment worden ontplooid goed te volgen en te beoordelen. Daarbij zal het van belang zijn om de economische schade door de bodembeweging te ontwarren van andere factoren zoals krimp. Er is in enkele gemeenten sprake van sterke krimp (maar in andere juist niet) en het is aannemelijk dat de bodembeweging ook aan die krimp bijdraagt, gezien het feit dat de krimp voornamelijk in aardbevingsgemeente plaats vindt. Ondertussen ontbreekt ook het zicht op de gevolgen op niveau van huishoudens - terwijl juist hier reden is voor het aanbieden van zorg gezien de niveaus van stress en ervaren overlast. Onderzoek naar deze ontwikkelingen zou zeer welkom zijn.

⑤ CULTUUR, BINDING EN IMAGO

De vorige literatuurstudie constateerde dat Groningers zich ondanks de tegenspoed nog altijd sterk verbonden voelden met de regio, maar ook dat ze zich zorgen maken over het imago van Groningen. Ook werd geconcludeerd dat er nog weinig onderzoek was gedaan naar het cultureel erfgoed.

Op dit thema is veel nieuw onderzoek verschenen dat, tezamen genomen, een veel completer beeld schetst van de maatschappelijke gevolgen en uitdagingen. Op het gebied van het imago en binding laat het onderzoek zien dat Groningers de bodembeweging als een groot risico zien voor hun cultuur en imago. Dit lijkt een veel centralere rol te spelen dan voorheen is onderkend. Het herstel van de imagoschade (en in het verlengde ervan het herstel van de trots op Groningen) lijkt ons een belangrijke doelstelling.

Buitenstaanders associëren Groningen met aardbevingen. Mensen die buiten de provincie wonen maar wel banden met de provincie hebben, en mensen die er wel eens zijn geweest, waarderen de streek en stad zeer hoog. Voor hen die er nog niet zijn geweest is Groningen vooral ver weg en weinig bekend. Het imago van Groningen kan dus een oppepper krijgen wanneer er meer mensen kennis mee maken. Het Gronings cultuurhistorisch landschap, het Wad en de Eemsdelta, zo dicht gelegen bij de bruisende stad Groningen met haar uitstekende voorzieningen: Het is uniek in Nederland. Dit is een stevig fundament voor het verbeteren van het imago.

Inmiddels is veel meer onderzoek gedaan naar het cultureel erfgoed van Groningen. Dat onderzoek onderstreept enerzijds het belang ervan voor bewoners en het imago, anderzijds de complexiteit van het behoud ervan. Kennis over het erfgoed en het behoud ervan is verspreid onder verschillende groepen zoals bouwkundigen, aannemers, bewoners en gemeenten. Bewoners worden vaak niet goed genoeg betrokken bij investeringen en projecten. Erfgoed specialisten aarzelen om aan te haken bij projecten en bijeenkomsten omdat zij ervaren dat erfgoed vaak ondergeschikt is en hun inbreng onvoldoende waardering krijgt. In de toekomst zal een goed samenspel om deze kennis met elkaar te verbinden cruciaal zijn. Het Erfgoedprogramma kan hier een belangrijke rol in spelen.

Met het starten van het Groninger Erfgoedprogramma lijkt een grote stap te zijn gezet. Een goede inventarisatie van wat wel en niet als erfgoed moet worden bestempeld is onderweg en omwonenden zullen betrokken worden bij het opzetten van plannen. Het erfgoedprogramma loopt pas net, de eerste grote resultaten zullen waarschijnlijk nog even op zich laten wachten.

Voor toekomstige onderzoeken en initiatieven is het opvallend dat de academische kennis over het erfgoed in de regio nog steeds wat ongecoördineerd is. Het zou waardevol zijn om meer in onderzoek naar de culturele identiteit en erfgoed te investeren. Zo'n breed opgezet onderzoekstraject kan meerdere doelen dienen: Het zal niet alleen nieuwe inzichten bieden en expertise creëren, maar het kan ook de unieke eigenschappen en internationale kwaliteit van het Groninger cultuurlandschap en het erfgoed helpen etaleren.

Als we het onderzoek over de cultuur, identiteit en het imago gezamenlijk beschouwen, dan zijn er volgens ons juist kansen in de verbinding tussen stad en ommeland. Wat Groningen in vergelijking met andere plekken in Nederland uniek maakt is dat de bruisende stad Groningen met haar voorzieningen op gebied van sport, cultuur en commercie op zo korte afstand ligt van een uniek cultuurhistorisch landschap, het Wad en de Eemsdelta. De betere integratie van het stedelijke en het landelijke biedt perspectief.

⑥ GEZONDHEID EN WELZIJN

De vorige literatuurstudie constateerde dat er reeds veel onderzoek was naar de gevolgen van bodembeweging voor het welzijn en de gezondheid. De conclusie was dat lichamelijke en psychische klachten toenemen als bewoners door bodembeweging meervoudige schade aan hun woning hebben. Deze klachten komen deels voort uit het ervaren van machteloosheid en het verlies van de regie over het eigen leven door de ingewikkelde schadeprocedures en onzekerheid rond de schadeafhandeling en versterking.

Sinds de vorige literatuurstudie is veel verdiepend onderzoek verricht. De groep mensen met gezondheidsproblemen lijkt groter te worden. De meeste gezondheidsklachten zijn het gevolg van stress en zorgen. Het is aangetoond dat ook kinderen klachten kunnen ondervinden, vaak van vergelijkbare aard als die van volwassenen. Het verbeteren van de signaalgevoeligheid van zorgaanbieders (bijvoorbeeld door de nieuw op te leiden aardbevingscoaches) kan gezondheidsschade wellicht beperken.

Wij signaleren dat de gezondheidsproblemen verder toenemen. We observeren dat de onduidelijkheid en onzekerheid hier een grote rol spelen. De bestuurlijke complexiteit, de trage afhandeling van schade en versterking, zowel als de onduidelijke communicatie dragen bij aan deze verslechtering.

Het is zorgelijk dat deze zaken ook hier een centrale rol spelen, want zoals we eerder al concludeerden is het op deze vlakken eerder slechter dan beter geworden. Het gezondheidsonderzoek onderstreept hiermee het belang van goed bestuur.

Ook constateren we dat de risicogroep die op grond van onderzoek centraal zou moeten staan (bewoners met meervoudige schade aan hun woning en bewoners wier woning versterkt moet worden) maar deels in beeld zijn bij de gemeenten, terwijl zij verantwoordelijk voor de zorg zijn. De schadeafhandeling staat los van de versterkingsopgave en is gericht op materiële vergoeding. Dat baart zorgen. Daarnaast zijn er indicaties dat de klachten mogelijk iets ernstiger zijn bij mensen die schade hebben in een omgeving die relatief weinig schade heeft ondervonden en bij mensen die zich eenzaam voelen. Het is onduidelijk of iets met deze inzichten wordt gedaan.

Het is goed dat er in het afgelopen anderhalf jaar grote stappen zijn gezet: geestelijk verzorgers zijn aan de slag, aardbevingscoaches zijn aangesteld en de GGD maakt plannen om de reguliere gezondheidszorg beter te ondersteunen in het signaleren en behandelen van klachten. Het blijft de vraag of deze maatregelen voldoende dekkend zijn. Onderzoek laat zien dat slechts weinig mensen die ernstige stress ervaren er reguliere zorg voor zoeken waardoor de vraag naar de noodzakelijke zorg niet in beeld komt en ook niet door de overheid beantwoord wordt.

Een belangrijke richting voor toekomstig onderzoek is: goed in beeld krijgen wat de bewoner zelf wil ten aanzien van haar huis en leefomgeving. We observeren dat dit beter ingepast kan worden in de schade- en versterkingsmaatregelen op adres niveau. Wanneer deze wensen van bewoners wel zijn geïnventariseerd op dorps of wijk niveau door middel van het opstellen van een dorpsvisie/toekomstvisie/witboek stukt het vervolgens in de uitvoering.

Wij concluderen dan ook dat de huidige zorgaanpak langzaam op gang is gekomen en dat ze op termijn slechts een deel van de probleemgroep bereikt. We zien drie actiepunten: Er zal óók een aanpak moeten worden ontwikkeld (a) voor preventie, (b) om bewoners met complexe problematiek in beeld te brengen en er zal (c) duidelijkheid moeten komen over de verantwoordelijkheid hiervoor. Gezien de ernst van de problematiek en de grootte van de getroffen groep vinden wij dat hier een extra inspanning past.

INTEGRATIE EN REFLECTIE

Deze literatuurstudie is geschreven in een periode dat de 'Groningse kwestie' bestuurlijk opgelost lijkt. De gaswinning loopt terug. De overheid heeft volledige regie. Wat zien we als we de balans opmaken?

Over de gehele breedte van de literatuur bezien is de situatie in Groningen niet beter, maar juist stabiel of slechter geworden. Waar het beter gaat (zoals op de woningmarkt) is dat onderdeel van de landelijke trends. Van overheidswege zijn sommige instanties opgeheven, zoals de Arbiter Bodembeweging en het Centrum Veilig Wonen, maar er zijn vooral veel overheidsinstanties en projecten bijgekomen. Er zijn óók instanties die moeten vechten voor behoud, zoals de Onafhankelijke Raadsman en het Gasberaad. Het valt op dat het juist de instanties zijn die bewoners ondersteunen die in de knel komen. Het is op zich te prijzen dat de overheid nu de verantwoordelijkheid volledig op zich neemt, maar de gelijktijdige marginalisering van maatschappelijke organisaties geeft absoluut niet het juiste signaal af, noch draagt het bij aan het herstel van vertrouwen.

Het institutioneel eigenaarschap van de problematiek binnen de overheid wordt steeds meer gedeeld tussen ministeries, lagere overheden en instanties. Daardoor neemt de noodzaak tot coördinatie en afstemming toe. Vooral als men integraal wil werken en om te voorkomen dat zaken niet worden opgepakt, op verschillende manieren worden gedaan, of dubbel worden gedaan. Vanuit het oogpunt van de bewoner zijn hier risico's aan verbonden, bijvoorbeeld omdat de bureaucratistische druk toeneemt, omdat er voor sommige kwesties meerdere loketten zijn en voor andere geen. Gevolg hiervan kan zijn dat stress en gezondheidsklachten verder toenemen.

We constateren helaas dat de bewoners nog steeds niet voldoende gehoord worden. Bewoners zijn overgeleverd aan de instanties en hun razend ingewikkeld systeem. Dat systeem bestaat uit een enorme hoeveelheid generieke regelingen en afspraken. Waardoor het moeilijk, zo niet onmogelijk, is om maatwerk te leveren en te opereren op basis van noodzaak en vraag in plaats van op aanbod. Een groot deel van de bewoners is hierdoor de grip op hun leven kwijtgeraakt. Zij wachten edwongen af, vaak jarenlang. Al die tijd weten zij niet wat er met hun woning gaat gebeuren en of gedane beloftes worden ingelost. Dit alles leidt tot veel onrust, cynisme en teleurstelling. Deze gevoelens van wantrouwen zullen nog jaren en misschien zelfs generaties lang doorspelen. Om deze reden is het van belang dat de parlementaire enquête naar de gaswinning zo snel mogelijk start.

Wij observeren dat problemen nog steeds vanuit een technocratische benadering worden aangepakt. Zoals we hierboven zagen leidt dit ertoe dat bewoners en hun wensen op dit moment een ondergeschikte rol spelen. Het risico is dat in een periode waarin snelheid maken met de aanpak voorop staat, de maatschappelijke impact uit het zicht raakt. Temidden van de dominante techniek, juridische fijnslipperij en het bestuurlijke schaakspel dreigt het belang van de bewoners wederom achterop te raken. Ingenieurs claimen een monopolie te hebben op veiligheid. Juristen menen te weten hoe een rechtvaardig en billijk systeem hoort te functioneren. Maar de feitelijke constatering is dat onveiligheid en onrecht voortduren. Het is aan bestuurders en democratie om het bewonersperspectief een centralere rol te geven, maar tot dusver slaagt enkel de rechterlijke macht erin om dat effectief te doen.

Goede communicatie en informatievoorziening voor bewoners en bedrijven zijn essentieel om duidelijkheid te geven en onzekerheid te reduceren. Daartoe is goede afstemming tussen verschillende instanties vereist. De geraadpleegde bronnen in dit literatuuroverzicht suggereren dat die afstemming er onvoldoende is, bijvoorbeeld over de verantwoordelijkheden rondom crisiscommunicatie na een beving. Ook observeren wij als Kennisplatform dat er ruimte lijkt voor betere afstemming tussen de NCG en gemeenten. Met de nieuwe rol van de NCG als uitvoerder ontstaat onduidelijkheid over de rolverdeling: Gemeenten zouden de NCG aansturen, maar tegelijk is de NCG de enige die eenduidigheid van communicatie tussen de gemeenten kan waarborgen. Over het geheel bezien stelt de toegenomen complexiteit van het systeem extra eisen aan communicatie.

Dat het belang van bewoners centraal dient te staan is zeker relevant gezien het feit dat de komende jaren, in het kader van de herijkte versterkingsopgave, een zeer complexe mix ontstaat waarbij een deel van de provincie op de 'oude manier' op de schop gaat terwijl anderen - vaak na jaren in onzekerheid te hebben gezeten over de toezegde maar steeds uitgestelde versterking van hun huis - nergens meer aanspraak op kunnen maken. Dat gaat spanningen opleveren zowel op individueel niveau, als tussen bewoners en tussen gemeenten. Jaloezie en rechtsongelijkheid liggen op de loer. Er zijn toenemende signalen dat de versterkingsoperatie overdreven groots is opgezet en bewoners mangelt. Tegelijk zijn bewoners bevreesd dat als ze afzien van versterking, er niemand meer naar hen zal omkijken. Zo ontstaat een perverse situatie, waarbij gemeenten en bewoners eisen stellen die niet in hun belang zijn, uit angst straks met lege handen te staan. Op het moment is de overheid volledig verantwoordelijk: Zij heeft alle middelen in handen om een andere koers te zetten.

De afhandeling van schade en herstel zal de komende jaren een complexe opgave blijven. We observeren dat relatief makkelijk te behandelen schades naar tevredenheid worden afgehandeld (al blijft de afhandelingssnelheid een punt van zorg). Met name de complexere gevallen belanden nu tussen wal en schip. Belangrijk is bovendien meer aandacht te geven aan de preventie van schade, zeker gezien het feit dat het hebben van meervoudige schade de gezondheid van bewoners ernstig aantast.

De bevindingen die voortkomen uit het onderzoek naar de effecten van de gaswinningsproblematiek op kinderen baren ons zorgen en wij hopen dat de situatie met spoed verbeterd wordt. Naast alles wat zij zelf meemaken zien deze kinderen ook hun ouders een moeizaam en stressvol proces doorlopen. Door het blootstellen van kinderen aan een dermate hoog niveau van stress, onzekerheid en onveiligheid kan de problematiek ook de succeschansen van de volgende generatie gaan bepalen.

Een andere zorg die we hebben als platform is dat er, door het veranderen van de rol van de Nationaal Coördinator Groningen (NCG), geen instantie meer is die coördinatie heeft over de gehele opgave in de regio en een geïntegreerd beeld van zowel de opgave als de voortgang schetst. Het is wenselijk om weer een goed overzicht te krijgen. De NCG stimuleerde tevens op verschillende manieren kennisontwikkeling en kennisdeling. Met het veranderen van de rol van de NCG is het onduidelijk wie deze rol gaat overnemen.

Bovenal is er de enorme opgave om het vertrouwen te herstellen, met name tussen overheid, bewoners en bedrijfsleven. Het vertrouwen in de overheid en betrokken instanties daalt al jaren. Het is zorgwekkend dat er (nog) geen begin van een actieplan is om dit te doorbreken. Daardoor worden alle regelingen voor bijvoorbeeld vergoeding van immateriële schade, uitkoop of compensatie nu op basis van *ad hoc* inschattingen gemaakt. Ook lijkt er onvoldoende aandacht te zijn voor transparantie van besluitvorming en zijn er zorgen over toezicht op de uitvoering. In onze ogen is dit een urgent thema wat met spoed moet worden aangepakt door de overheid en betrokken instanties.

Het Nationaal Programma Groningen (NPG) vervult in dit alles een bijzondere rol. Dat werd door de regering bij diverse gelegenheden gepresenteerd als de motor van het nieuwe Groningen, maar ook als een fonds voor nijpende kwesties als verduurzaming (zgn. koppelkansen waardoor versterking meerwaarde voor bewoners kan hebben) en psychosociale zorg. De realiteit is dat de betaling van dergelijke 'extra's' al jaren een groot probleem is. In de 15 hoofddoelen van NPG komt deze bestaande gaswinningsproblematiek echter niet expliciet voor.⁵ Daardoor zijn op de overgang tussen de erfenissen van het verleden (schade en versterking) en de plannen voor het Groningen van de toekomst tal van kwesties waar de NCG, de TCMG en het NPG het nog over eens moeten worden. Dat is jammer: juist in dit niemandsland zitten mensen en bedrijven klem die zo niet verder kunnen. Het is goed voor het NPG als daar duidelijke afspraken over zijn: De legitimatie voor investeringen in de toekomst is dat de acute nood in het heden wordt geledigd.

Ook zal het steeds belangrijker worden om lering te trekken uit alle dingen die in Groningen zijn misgegaan. We zien dat rond andere extractieve activiteiten zoals bij de ontginning van kleinere velden, nieuwe gasvelden zoals Schiermonnikoog, de zoutwinning en bij geothermie de angst voor 'Groningse toestanden' toeneemt. De overheid en exploitanten worden met wantrouwen bezien. De zorgen van bewoners zijn elders niet anders: Men vraagt om transparantie, goed risicomanagement en een eerlijke verdeling van lusten en lasten. Uit de geraadpleegde onderzoek blijkt dat de Rijksoverheid moeite heeft om rekening te houden met lagere overheden, bewoners en maatschappelijk middenveld. Het zal in de toekomst nodig zijn om een nieuw evenwicht te vinden tussen de belangen van verschillende betrokken partijen. Het handelen van de Rijksoverheid in Groningen zal een blijvende invloed hebben. De *lessons learned* zijn dan ook relevant: hoe eerder die worden getrokken hoe beter.

Wat deze literatuurstudie ook blootlegt is dat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering steeds meer op het bord van lagere overheden is neergelegd. Een lokale stuurgroep voor de versterkingsmaatregelen schrijft een gemeentelijk plan van aanpak. Hierbij zou ruimte moeten zijn om de stads- en dorpsvernieuwingen te integreren. De gemeenten wordt vervolgens opdrachtgever van de NCG. Dat is althans het idee, maar de stuurgroep bestaat naast de gemeente, corporaties en sociaal werk ook uit de NCG zelf. Onduidelijk is in hoeverre particuliere woningeigenaren en bewoners zijn vertegenwoordigd. Onduidelijk is ook hoe de verschillende versterkingsplannen onderling door gemeenten zijn afgestemd. Onduidelijk is of gemeenten deze last kunnen dragen op zodanige wijze dat, achter voordeuren, schade, versterking, verduurzaming én waar nodig zorg worden geïntegreerd.

⁵ Zie p.24 van de Afspraken over het Nationaal Programma Groningen, 11 maart 2019, <https://www.nationaalprogrammagoningen.nl/downloads/>

De problematiek in Groningen is relevant voor de Nederlandse omgang met veiligheid, milieu, gezondheid en natuur. In de regio Groningen zijn er parallellen tussen bodembeweging en de gang van zaken rond windmolenparken en andere extractieve projecten (kleine velden, zoutwinning). In een ideale situatie zou dit soort problematiek voorkomen - of in ieder geval beter gemitigeerd - kunnen worden door middel van een gedegen en onafhankelijke Milieueffectrapportage (MER).⁶ Ten tijde van het kabinet Balkenende IV is deze milieuwetgeving echter uitgekleeft. Criticasters signaleren dat bewoners steeds meer zijn overgeleverd aan (het gebrek aan) zelfregulatie en zelfcontrole door bedrijven.⁷ In 2021 zal er een nieuwe wetswijziging komen (de Omgevingswet) waarin de Rijksoverheid zich nog meer terugtrekt. Het Rijk wil gemeenten, provincies en waterschappen meer ruimte geven om hun omgevingsbeleid af te stemmen op de eigen behoeften en doelstellingen.⁸ Het is zeer de vraag of gemeenten en provincies de middelen hebben, of gaan krijgen, om zelf extra expertise in huis te halen om deze nieuwe verantwoordelijkheid te dragen. Kuijpers (2019) uit de zorg dat vergunningen te snel worden afgegeven. Het nog verder uitkleden van de voorzorg en het toezicht vergroot potentieel de ongelijkheid tussen de bewoners enerzijds en bedrijven en overheid anderzijds. De problemen bij de gaswinning in Groningen illustreren het belang van gedegen en onafhankelijke rapportages en toezicht op veiligheid en milieueffecten: Het belang van bewoners moet beter worden gewaarborgd. In het verleden is het hier te vaak fout gegaan.

Als laatste punt willen wij het belang onderstrepen dat de kennis opgedaan tijdens de onderzoeken beter landt bij en tussen betrokken instanties en bewoners, ten bate van een betere aanpak en beleid. Kennisdeling zal ook een significante bijdrage kunnen leveren aan het herstel van vertrouwen - het maakt transparant wat de situatie is en laat zien dat er wel degelijk aandacht is voor het lot van de Groningers. Inzichten uit het verleden moeten worden benut voor toekomstige oplossingen. Wij zullen ons als platform hiervoor blijven inzetten.

⁶ Deze studies zijn bedoeld om (negatieve) gevolgen voor milieu, gezondheid en natuur te onderzoeken en waar mogelijk milieuvriendelijke of maatschappelijk meer wenselijke alternatieven aan te dragen. Deze studie is nodig om een omgevingsvergunning te krijgen.

⁷ Kuijpers, K. (2019). Normen versoepelen, stankoverlast slikken, Groene Amsterdammer 15 juli 2019. Laatst geraadpleegd 2020-01-31 <<https://www.groene.nl/artikel/normen-versoepelen-stankoverlast-slikken>>

⁸ <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/>