

Over sociale cohesie in het gaswinningsdossier en stand van zaken onderzoek en beleid

Adviesgroep Mijn Thuis Mijn Verhaal (MTMV)

Door: Willemijn Schreuder en Nienke Busscher

Inleiding

Het Kennisplatform Leefbaar en Kansrijk Groningen geeft periodiek overzicht van de stand van kennis rondom de maatschappelijke gevolgen van de gaswinning (voor het laatste overzicht zie Schreuder et al., 2023). In deze notitie bespreken we aan de hand van onderzoek de stand van kennis over de sociale cohesie in Groningse dorpen en wijken die te maken hebben met de gaswinningsproblematiek. We baseren ons op wetenschappelijke publicaties en kijken naar de nieuwste ontwikkelingen rondom sociale cohesie in het dossier, zoals het rapport van de parlementaire enquêtecommissie (februari 2023), de kabinetsreactie *Nij begun* (april 2023) met 50 nieuwe maatregelen en het adviesrapport van de Commissie Verschillen Groningen¹ (Commissie van Geel) (oktober 2023).

De recente rapporten en beleidswijzigingen roepen nieuwe vragen op over hoe ze uitwerken in de praktijk en de mogelijke effecten op sociale cohesie. Een voorbeeld is het contrast tussen huishoudens die in aanmerking komen voor het aardgasvrij(-gereed) maken van hun woning i.c.m. met versterkingsmaatregelen (maatregel 28) en degenen die in aanmerking komen voor stimuleringsmaatregelen voor verduurzaming (maatregel 29). Ook zijn er huizen versterkt waarbij geen isolatiemaatregelen zijn toegepast. De geschiedenis leert ons dat bij het implementeren van nieuwe regelingen en procedures vaak weer nieuwe verschillen en ervaringen met ongelijke behandeling ontstaan. Bovendien is de versterking nog niet aan het begin van de afronding en gezien de omvang en complexiteit, is de kans groot dat negatieve gevolgen voor de sociale cohesie zich blijven voordoen.

Het concept en belang van sociale cohesie

Sociale cohesie is de mate waarin mensen in hun gedrag en beleving uitdrukking geven aan hun betrokkenheid bij maatschappelijke verbanden, zoals betrokkenheid bij hun dorp/straat/wijk, buurtbewoners, vereniging of club. In de praktijk blijkt sociale cohesie vaak een fluïde concept te zijn; hoe inwoners sociale cohesie definiëren verschilt per plek, afhankelijk van de bredere sociale en culturele context en situatie binnen een dorp of wijk.

Uit onderzoek blijkt dat gezamenlijk optrekken in de aardbevingsproblematiek kan bijdragen aan een leefbare omgeving, waarin buurtbewoners naar elkaar en naar de buurt omkijken. Uit de onderzoeksresultaten van de onderzoeksgroep Gronings Perspectief blijkt dat sociale cohesie en samenwerking, gemeenschappen en individuen weerbaarder kunnen maken (Stroebe et al., 2019a).

¹ Op verzoek van de Staatssecretaris van Mijnbouw is de Commissie Verschillen Groningen ingesteld om de onuitlegbare verschillen te identificeren en aanbevelingen te doen met betrekking tot mogelijke oplossingen. In oktober 2023 bracht de Commissie, onder leiding van Van Geel haar advies uit.

De onderzoekers zien dat cohesie werkt als een soort buffer tegen het verminderen van gezondheid en dat het mogelijkheden biedt voor sociale steun, een sociaal netwerk, het uitwisselen van informatie en het creëren van verbondenheid binnen gemeenschappen.

Onderzoeken naar de gevolgen op sociale cohesie

Er zijn verschillende onderzoeken gedaan die relevant zijn om inzicht te krijgen in de stand van sociale cohesie in Groningse dorpen en wijken die te maken hebben met de gaswinningsproblematiek. Allereerst heeft Gronings Perspectief verdiepend onderzoek gedaan naar sociale samenhang, samenwerking en veerkracht aan de hand van interviews en focusgroepen in verschillende Groningse dorpen (Stroebe et al., 2019a; Stroebe et al., 2021a). Dit onderzoek werd uitgevoerd ter aanvulling op de periodieke metingen van Gronings Perspectief onder het Groninger panel (circa 7.000 respondenten). Hierin meten ze kernindicatoren zoals ervaren welzijn, geestelijke en fysieke gezondheid, veiligheidsgevoelens en risicobeleving en vertrouwen in overheden, instanties en de toekomst. In de meest recente publicatie (Dückers et al., 2023) zijn deze inzichten aangevuld met interviews met bewoners en professionals.

Vanuit de Hanzehogeschool is er verdiepend onderzoek gedaan in het dorp Krewerd en het experiment dat hier loopt met de versterking (Experiment Krewerd). Hier is binnen het, door bewoners opgerichte, experiment onderzocht in hoeverre er met inspraak van inwoners een collectieve aanpak op gang kon komen waarin leefbaarheid, verduurzaming en individuele oplossingen voor schadeherstel en versterkingsmaatregelen zijn bereikt (Pot et al., 2022).

Hieronder lichten we de onderzoeksresultaten van beide onderzoeken toe.

Beide onderzoeken laten zien dat de gaswinningsproblematiek, en met name de omvangrijke versterkingsopgave, ontwrichtend werkt voor de sociale cohesie in wijken en buurten. De onderzoeken wijzen op verschillende redenen die de afname in sociale samenhang verklaren. Allereerst heeft de versterkingsopgave een individuele insteek waarbij woning voor woning wordt versterkt. Binnen hetzelfde gebied gelden verschillende veiligheidsnormen, aanpakken, (compensatie)regelingen en procedures. De verschillen in compensatie en behandeling zorgen voor ervaren ongelijkheid en wantrouwen (Stroebe et al., 2021b). Er spelen gevoelens van jaloezie en afgunst over wie welke vergoeding krijgt, evenals frustratie. Kortom, mensen zijn anders naar elkaar gaan kijken, en niet altijd op een positieve manier (Dückers et al., 2023).

Voorbeelden van ontstane verschillen

Het gaswinningsdossier wordt gekenmerkt door beleidswijzigingen, veranderingen in verantwoordelijkheid en aanpakken, dat tezamen heeft gezorgd voor ontstane verschillen voor burgers. Zowel de Kamerbrief van 26 september 2022 (Kamerstuk 33529, nr. 1076) en bijlage 3 van het rapport van de Commissie Verschillen Groningen geven inzicht in deze ontstane verschillen. Hieronder lichten we een paar voorbeelden uit waarin het verschil in compensatie en aanpak duidelijk wordt:

- **Verschillende NPR-normen in de versterking:** gedurende de jaren is de NPR-norm (Nederlandse Praktijkrichtlijn rondom veiligheid en aardbevingsbestendig bouwen) meerdere keren gewijzigd. Dit zorgt voor verschillen in de mate van versterkingsmaatregelen. Hierdoor kan het in de praktijk voorkomen dat een deel van de bewoners in een bepaalde wijk wel in aanmerking komt voor sloop/nieuwbouw of versterkingsmaatregelen en een ander deel niet.
- **Toepassen van beoordelingswijzen voor schade:** deskundigen passen het beoordelingskader voor mijnbouwschade verschillend toe. Dit kan leiden tot relatief grote afwijkingen in financiële compensatie voor schade tussen vergelijkbare woningen bij (directe) burens.
- **Immateriële schadevergoeding:** de verschillen in compensatie werken ook door in de immateriële schadevergoeding. De regeling van het IMG resulteert in ongelijkheid binnen gezinnen en tussen huurders en huiseigenaren. Dit is inmiddels rechtgetrokken in *Nij Begun* (maatregel 8).
- **Verschillende aanpakken:** Ook door het opdelen van het gebied in verschillende aanpakken (pilots en batches) is er ongelijkheid ontstaan in hoe bewoners worden gecompenseerd en welke mate van inspraak zij hebben in het versterkingsproces.

De mate waarin het verlies van sociale cohesie speelt, verschilt overigens per dorp/wijk. Sommige dorpen/wijken tonen meer individualisme en de intensiteit van deze problematiek hangt ook af van de fase van de versterking. Verschillen tussen bewoners worden zichtbaarder naarmate een versterkingstraject vordert, waardoor onvrede kan groeien (Dückers et al., 2023). De verschillende mate van aantasting van sociale cohesie is in het kader van Mijn Thuis Mijn Verhaal belangrijk om rekening mee te houden, aangezien het project op plekken wordt uitgevoerd die in verschillende fase van de versterking zitten. Ook is een goed begrip van de geschiedenis van een dorp met betrekking tot de gaswinningsproblematiek van belang, aangezien die bepalend kan zijn in hoe mensen reageren op nieuwe initiatieven.

De ontwrichtende gevolgen voor de sociale cohesie worden versterkt door de impact van de stress op het welzijn en de gezondheid van bewoners. De tijd en moeite die nodig is om het versterkings- en schadeherstelproces te doorlopen, is aanzienlijk en neemt tijd in beslag die anders besteed had kunnen worden aan activiteiten in de buurt (Stroebe et al., 2019a). Dit blijkt ook uit Experiment Krewerd, waar persoonlijke vraagstukken over de eigen woning urgenter bleken dan vraagstukken op dorpsniveau (Pot et al., 2022). Als laatste zien we dat sociale relaties aangetast worden door (langdurige) tijdelijke verhuizingen naar wisselwoningen of herinrichtingen van wijken.

Succesfactoren voor samenwerking: inzichten uit onderzoek

In 2018 en 2020 heeft Gronings Perspectief aan de hand van focusgroepen en interviews onderzoek gedaan binnen vier Groningse dorpen en wijken.² Hieruit zijn verschillende succesfactoren naar voren gekomen die de sociale samenhang en samenwerking in dorpen en wijken kunnen bevorderen (Stroebe et al., 2019b; Stroebe et al., 2021). Deze benoemen we in Tabel 1. Gemeenten blijken hier een belangrijke rol in te spelen: de houding van gemeenten kan de sociale cohesie bevorderen of ondermijnen. Een **gelijkwaardige dialoog** met bewoners

² De vier dorpen zijn verschillend in mate van stedelijkheid, sociale problematiek en sociaal-economische situatie.

waarin er rekening wordt gehouden met de visie op en behoeftes van bewoners in de problematiek blijkt samen te hangen met sociale cohesie. Daarentegen zijn afstand tot de burger en het van bovenaf beslissingen nemen geassocieerd met slechtere verhoudingen.

Gemeenschappelijke visie	Consensus over wat belangrijk is voor de wijk of het dorp gaat gepaard met grote onderlinge betrokkenheid en meer gezamenlijke initiatieven.
Een gezamenlijk doel	Samenhang in wijken en dorpen ontstaat als bewoners samen een traject doormaken. Het gaat om het gezamenlijke doel en het gezamenlijke streven, niet zozeer om het behaalde resultaat.
Centrale ontmoetingsplek	Er zijn meer gezamenlijke activiteiten op plaatsen met een laagdrempelig buurthuis of activiteitencentrum.
Een faciliterende gemeente	Succesvolle bewonersinitiatieven kunnen worden opgestart waar de gemeente optreedt als facilitator die bewoners middelen en vertrouwen geeft om naar eigen inzicht te handelen.
Kwaliteit goede dialoog met gemeente	Gemeente en bewoners hebben een kwalitatief goede dialoog waarin samengewerkt wordt. Dit betekent dat (vertegenwoordigers van) bewoners in principe op gelijkwaardig niveau meepraten en input hebben in voor bewoners relevante visievorming en acties vanuit de gemeente.
Momentum	Op moment dat bewonersinitiatieven uitmonden in een gericht verzoek aan de gemeente, zal een snelle reactie de samenhang en samenwerking versterken. Andersom zal een trage en/of onduidelijke reactie op korte termijn leiden tot frictie en op lange termijn de samenhang en samenwerking frustreren.
Samenwerken in diversiteit	Er is meer samenwerking binnen gemeenschappen waar diversiteit wordt geaccepteerd en gerespecteerd, of zelfs gezien als positief kenmerk van het dorp of de wijk.
Vrijwilligers en kartrekkers	Samenhang en samenwerking is mogelijk door de beschikbaarheid en capaciteit van vrijwilligers en soms ook kartrekkers om het voortouw te nemen.

Tabel 1. Succesfactoren voor samenhang en samenwerking (Bron: Stroebe et al., 2021b, p. 8)

Onderzoek naar het bewonersinitiatief Experiment Krewerd (Pot et al., 2022) benadrukt het belang van **ondersteuning door onafhankelijke experts** om de leefbaarheid en sociale samenhang in gemeenschappen te bevorderen. Denk bijvoorbeeld aan het in kaart brengen van de (historisch bepaalde) sociale context en het inzetten van participatie-experts om de sociale dynamieken te begeleiden. Ook is er **extra aandacht nodig voor het welzijn van actief betrokken bewoners**, omdat zij risico lopen op persoonlijke uitputting en conflicten met dorpsgenoten. Het is van belang te realiseren dat bewonersinitiatieven de inzet van vrijwilligers vraagt, wat vaak een flinke wissel kan trekken op hun leven.

Recente ontwikkelingen en de mogelijke invloed hiervan op sociale cohesie

Als Kennisplatform houden we, naast de wetenschappelijke ontwikkelingen, ook de beleidsontwikkelingen in het dossier nauwgezet bij. Sinds het uitkomen van het parlementaire enquête rapport zijn er verschillende maatregelen getroffen om sociale cohesie te behouden en op te bouwen. Hierin zien we in nieuw beleid nieuwe risico's voor verdere verschillen.

Allereerst pleit de parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen in haar rapport *Groningers boven gas* nadrukkelijk voor een gebiedsgerichte aanpak vanwege de voordelen voor gelijkheid en saamhorigheid binnen buurten en de mogelijkheden voor koppelkansen. Het kabinet laat in haar reactie *Nij begun* weten de ambitie te hebben om de versterkingsoperatie meer mens- en gebiedsgericht uit te voeren. Het kabinet kiest voor een gebiedsgerichte crisisaanpak (maatregel 10) met een 'opgaveregisseur' per gebied, "die de taak én mandaat heeft om knelpunten en onuitlegbare verschillen in de uitvoering te signaleren, op te pakken en op te lossen" (Rijksoverheid, 2023, p. 13). Ook wil het kabinet de verschillen tussen bewoners oplossen door meer maatwerk toe te passen (maatregel 12). Echter geven professionals aan dat het bieden van maatwerk belangrijk is, maar dat dit ook weer kan leiden tot ervaren ongelijkheid (Dückers et al., 2023).

Andere kabinetsmaatregelen gericht op het wegnemen van ongelijkheid en behoud van sociale cohesie, zijn het gelijktrekken van de verschillen in immateriële schadevergoeding tussen bewoners binnen hetzelfde huishouden en tussen huurders en eigenaren, (maatregel 8), de extra financiële ondersteuning vanuit de de Sociale Agenda (maatregel 34) en het extra geld dat beschikbaar wordt gesteld voor leefbaarheid en wijkontwikkeling via dorps- en wijkvisies (maatregel 14).

Daarnaast wordt door de parlementaire enquêtecommissie aanbevolen om een toekomstperspectief te bieden aan de regio (aanbeveling 3), middels structurele financiële steun zoals investeringen in duurzaamheid of openbare voorzieningen. Op het gebied van verduurzaming heeft het kabinet de ambitie om inwoners een extra impuls te geven door geld beschikbaar te stellen voor verduurzaming en isolatiemaatregelen (maatregel 28, 29 en 30). Deze maatregelen staan echter los van de gebiedsgerichte aanpak voor de versterking. Hierdoor kunnen er nieuwe verschillen tussen bewoners ontstaan, doordat de isolatiemaatregelen (het aardgasvrij-gereed maken van huizen) niet per wijk of straat gaan, wat opnieuw risico's voor de sociale cohesie met zich meebrengt.

De Commissie Verschillen Groningen constateert eveneens dat "in de uitwerking van een aantal maatregelen die het kabinet voorstelt, weer nieuwe verschillen ontstaan" (Van Geel et al., 2023, p. 17). De Commissie erkent dat verschillen zullen blijven bestaan en/of opnieuw zullen voordoen, juist omdat mensen en hun situaties verschillen. Het wegnemen van alle verschillen ziet de Commissie als onmogelijk, maar ze zien wel mogelijkheden om te werken aan een eerlijke en gelijkwaardige toekomst voor bewoners in het aardbevingsgebied. In haar advies stellen ze daarom de uitkomst centraal: een **veilige, schadevrije en duurzame woning** (minimaal aardgasvrij-gereed), om voor alle bewoners een zo **gelijkwaardige uitkomst** te bereiken in relatie tot hun omgeving, en wat moet bijdragen aan de **leefbaarheid** van die omgeving.

De Commissie Verschillen Groningen ziet de verduurzaming naar aardgasvrij(-gereed) (advies 3) als een belangrijk instrument om ontstane verschillen te beperken (iedereen heeft immers hetzelfde basisniveau voor verduurzaming) en bij te dragen aan het herstel van sociale cohesie en leefbaarheid. Het uitgangspunt volgens de Commissie hierbij is **het gelijktijdig realiseren van verduurzaming voor bewoners in hetzelfde sociaal en ruimtelijk samenhangend gebied**, maar met prioriteit en aandacht voor de zwaarst getroffen en meest kwetsbare situaties. De Commissie adviseert hierbij om gemeenten extra mogelijkheden te bieden om voorstellen te ontwikkelen voor (gelijktijdige) verduurzaming voor én met hun dorp, wijk of buurt naar het niveau van aardgasvrije woningen.

Referenties en naslagwerk

Dückers, M., Kanis, B., Van der Molen, J., Gerbecks, J., Boendermaker, M., Berends, S., & Stroebe, K. (2023). *De psychosociale impact van de gaswinningsproblematiek op bewoners in 2021 en 2022: Eindrapport Gronings Perspectief fase 3*. Groningen: Gronings Perspectief, Heymans Instituut, Rijksuniversiteit Groningen.

Van Geel, P., Van der Knoop, J., Bröring, H., & Ruys, M. (2023). *Rapport Commissie Verschillen. Veilig, schadevrij en verduurzaam. Naar een gelijkwaardige uitkomst voor alle bewoners in het aardbevingsgebied*.

Pot, H., Van der Sluis, C., Sportel, S., Sas, V., & Bulder, E. (2022). *Versterken "met gezond boerenverstand": Onderzoek naar de effecten van de 'Versnelde versterkingsprocedure' in het kader van Experiment Krewerd op de veerkracht van bewoners (Part C to full report Experiment Krewerd project final report)*. Groningen: Hanzehogeschool Groningen.

Rijksoverheid. (2023). 'Kamerbrief over Nij begun: op weg naar erkenning, herstel en perspectief.'

Schreuder, W.E., Busscher, N., & Postmes, T. (2023). *Inzicht in impact. De maatschappelijke gevolgen van de gaswinning en denkrichtingen voor de toekomst*. Groningen: Kennisplatform Leefbaar en Kansrijk Groningen, Rijksuniversiteit Groningen. ISBN: 978-90-9037857-2

Stroebe, K., Postmes, T., Boendermaker, M., Kanis, B., Richardson, J. (2018). *De sociale impact van gaswinning in Groningen. Stand van zaken, meting juni 2018*. Groningen: Gronings Perspectief, Heymans Institute, Rijksuniversiteit Groningen.

Stroebe, K., Postmes, T., Boendermaker, M., Richardson, J., Bovenhoff, M., & Kanis, B. (2019a). *Sociale samenhang, samenwerking en veerkracht in het Groningse gaswinningsgebied*. Groningen: Gronings Perspectief, Heymans Instituut, Rijksuniversiteit Groningen.

Stroebe K., Postmes T., Boendermaker, M., Kanis, B., Richardson, J., Bovenhoff, M., Schoutens, L. & Broer J. (2019b). *De sociale impact van gaswinning in Groningen: Stand van zaken, metingen juni & september 2019*. Groningen: Gronings Perspectief, Heymans Institute, Rijksuniversiteit Groningen.

Stroebe, K., Postmes, T., Kanis, B., De Jong, M., Schoutens, L., Adams, W., & Boendermaker, M. (2021a). *Eindrapport Gronings Perspectief Fase 2. Stand van zaken, februari 2021*. Groningen: Gronings Perspectief, Heymans Instituut, Rijksuniversiteit Groningen.

Stroebe, K., Postmes, T., Kanis, B., De Jong, M., Boendermaker, M., Schoutens, L., & Adams, W. (2021b). *Overzicht Gronings Perspectief 2016 - 2020*. Groningen: Gronings Perspectief, Heymans Instituut, Rijksuniversiteit Groningen.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2023). *Groningers boven gas. Rapport parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen*.