



Reactie op wetsvoorstel 'wijziging van de Tijdelijke wet Groningen en de Mijnbouwwet in verband met de uitvoering van diverse maatregelen uit de kabinetsreactie op het rapport van de parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen'.

Kennisplatform Leefbaar en Kansrijk Groningen

9 september 2024

Geachte heer Van Marum,

Vanuit het Kennisplatform Leefbaar en Kansrijk Groningen reageren wij graag op het wetsvoorstel 'wijziging van de Tijdelijke wet Groningen en de Mijnbouwwet in verband met de uitvoering van diverse maatregelen uit de kabinetsreactie op het rapport van de parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen' (hierna: wetsvoorstel). Het Kennisplatform verzamelt en deelt kennis en onderzoek die relevant zijn voor sociaal-maatschappelijk beleid in het Groningse gaswinningsgebied. We brengen mensen en kennis samen. Daarmee wil het Kennisplatform een fundament bieden voor goed beleid en goede uitvoering.

Met dat doel lezen wij uw wetsvoorstel met interesse en met veel waardering voor de kwaliteit en de toelichting. Als Kennisplatform willen wij graag enkele punten onder de aandacht brengen. Gezien onze expertise richten wij ons voornamelijk op de wetsvoorstellen die betrekking hebben op de generatielange aanpak en het monitoringsinstrument de Staat van Groningen. Dit doen wij onder andere op basis van de bevindingen uit onze notitie ['De Staat van Groningen: een inventarisatie van het Noord-Nederlandse monitor-en onderzoekslandschap'](#) (mei 2024). Hierin geven wij een overzicht van het monitor- en onderzoekslandschap op het gebied van schadeherstel, versterking, verduurzaming, welzijn en sociaal herstel, economische ontwikkeling en betere overheid ter voorbereiding op de 'Staat van Groningen'. Dit overzicht maakten wij op basis van uitgebreid bureauonderzoek en een consultatieronde met direct betrokkenen.

Herstellen van vertrouwen en relaties

Overkoepelend zien we dat het wetsvoorstel veel aandacht besteedt aan schade, versterking, brede welvaart en verduurzaming. Het realiseren van een 'betere overheid', een van de zes centrale pijlers van de Staat van Groningen, krijgt minder aandacht. We begrijpen dat het streven om een goede overheid te zijn voor zichzelf spreekt en ook dat het nagenoeg onmogelijk is om concreet te maken op welke manier dit, in Groningen, specifiek zou moeten gebeuren. Desondanks willen we het belang van de doelstellingen binnen de pijler 'betere overheid' voor de generatielange aanpak in Groningen benadrukken. De Memorie van Toelichting (MvT) staat kort stil bij de impact van de gaswinningsproblematiek voor het vertrouwen in de Rijksoverheid. Je kan toevoegen dat de gaswinningsproblematiek ook het vertrouwen in andere overheden en in het bijzonder de uitvoeringsinstanties heeft geschaad. Bovendien verliep lange tijd de samenwerking tussen instanties en overheden zeer moeizaam. Verbetering van relaties en samenwerking is in onze optiek dan ook cruciaal voor het slagen van deze generatielange aanpak. Het zou dus passend zijn als aan het thema 'betere overheid' tenminste in de MvT (en wellicht ook in de wet) meer aandacht wordt besteed. Het zou in onze optiek zeker ook in de monitoring aandacht moeten krijgen.

Zorgplichten omtrent brede welvaart en verduurzaming

Art 13o en Art 13p

Brede welvaart en aardgasvrij-gereed maken van woningen (verduurzaming) zijn beide complexe doelen en gaan over verschillende beleidsgebieden: dat vraagt om coördinatie tussen verschillende ministeries en overheden. In de MvT staat beschreven dat het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) een “coördinerende” en “aanjagende” taak heeft (p.6). Voor ons is het echter niet duidelijk welke verantwoordelijkheden er zijn en welke bevoegdheden er zijn om ministeries en overheden te verplichten, dan wel te beïnvloeden.

Bovendien wordt het gaswinningsdossier gekenmerkt door wijzigingen in verantwoordelijkheid. Zo was het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in 2019 betrokken bij de versterkingsopgave, werden de taken in 2022 overgedragen naar EZK, en zijn recentelijk diverse taken uit het Groningen dossier met het Hoofdlijnenakkoord 2024 (opnieuw) overgedragen aan BZK. Gezien deze geschiedenis zouden we aanraden om in de wet en MvT de rol van het kabinet te verankeren, zodat potentiële toekomstige veranderingen geen invloed hebben op de verantwoordelijkheden om bepaalde taken uit te voeren.

Uitvoeringsplan

Art 13q, lid 1a

Het niveau van brede welvaart in het gebied uiterlijk in 2055 op ten minste het landelijke gemiddelde brengen lijkt op zich een heldere, eenduidige en eenvoudige koers. Het concept brede welvaart omvat immers een breed palet van indicatoren die evident van waarde zijn: naast traditionele economische factoren wordt ook rekening gehouden met welbevinden, verdelingsvraagstukken, duurzaamheid, cultuur en sociale cohesie. Brede welvaart bevorderen is dan ook een ogenschijnlijk allesomvattend en ambitieus uitgangspunt. Maar die alomvattendheid maakt nadere invulling en precisering nodig. We zien hier twee risico's. Het eerste is dat een vaag concept de wet een zekere vrijblijvendheid geeft. Het tweede is dat de betekenis van het wetsvoorstel hierdoor sterk afhangt van de “nadere invulling van de relevante aspecten van brede welvaart” (artikel 13q, lid 2a). Hoe die nadere invulling tot stand komt is vooralsnog onduidelijk. Idealiter is deze het product van goede samenwerking tussen verschillende overheden en uitvoeringsinstanties, met participatie van relevante maatschappelijke partijen waaronder ook bewoners. Maar zoals hierboven genoemd was die samenwerking in het verleden kwetsbaar. Ook herhalen we onze visie op de overige nadelen van het streven naar ‘een landelijk gemiddelde’, zoals we uitlegden in onze inventarisatie voor de Staat van Groningen:

“Of een index van brede welvaart ook een geschikt mikpunt of meetpunt zou zijn dat gebruikt kan worden om de voortgang van een programma te beoordelen, daarover verschillen de meningen. Prominente onderzoekers in de regio wijzen op de nadelen van zo'n aanpak (Koster & Brouwer, 2023). Een BWI [Brede Welvaart Index] kan een optelsom zijn van zodanig uiteenlopende (en soms tegenstrijdige) zaken dat het niet meer duidelijk is wat de samengestelde score precies zegt. Men waarschuwt bovendien dat het op deze wijze gebruiken van BWI een pervers effect kan hebben: als de BWI wordt gebruikt als een ‘afvinklijst’ dan kan het behaalde ‘resultaat’ een slechte afspiegeling worden van de werkelijke staat van Groningen. De discussie over de BWI is ook deels conceptueel: hoe kan je logischerwijs een concept als brede welvaart, dat per definitie zeer uiteenlopende facetten heeft, vatten in één cijfer? Tenslotte betekent het simpele feit dat er discussie is over de validiteit van de BWI, dat het voor de SvG [Staat van Groningen] verstandig is om niet louter hierop te varen: een deel van het publiek is immers niet overtuigd dat het indexcijfer de Staat van Groningen goed weergeeft. We zouden dus adviseren om de SvG niet louter te baseren op deze ene index.” (Postmes et al., 2024, p. 36).

Art 13q, lid 2a

In dit artikel wordt beschreven dat er in het uitvoeringsplan een nadere invulling wordt gegeven aan relevante aspecten van brede welvaart en verduurzaming. Het valt ons op dat de thema's schade en versterking niet zijn betrokken bij dit uitvoeringsplan. Hierdoor zijn er geen mogelijkheden om n.a.v. *artikel 13s overleg en reactie*, middels het uitvoeringsplan, afspraken te maken over de thema's schade en versterking (herstelagenda) en over de taken en bevoegdheden van IMG en NCG. We vragen ons af waarom dit zo is en willen graag onderstrepen dat het op veel vlakken nodig zal zijn om de verbetering van brede welvaart en verduurzaming samen aan te pakken met schadeafhandeling en versterking en ook nadrukkelijk de stem van bewoners en maatschappelijke organisaties te betrekken. Daarbij wijzen we erop dat men inmiddels vrij algemeen betreurt dat, in 2018, de keuze werd gemaakt om schadeafhandeling en versterking ingrijpend te scheiden. Onze verwachting is dat ook herstel en ereschuld in gezamenlijkheid moeten worden gezien. Het is belangrijk om hier op voorbereid te zijn in de verdere uitwerking van artikel 13q.

Wetenschappelijke betrokkenheid

Art 13q

Wij zijn positief over het betrekken van ten minste een vertegenwoordiging van de relevante maatschappelijke organisaties en inwoners bij het opstellen van het uitvoeringsplan. Aanvullend zouden wij adviseren om een lid aan dit artikel toe te voegen waarin de betrokkenheid van de wetenschap, bijvoorbeeld in de vorm van een wetenschappelijke adviesraad of begeleidingscommissie, bij het opstellen van het uitvoeringsplan wettelijk wordt vastgelegd. Dit hebben we eveneens beschreven als een van de vervolgstappen in onze inventarisatie voor de Staat van Groningen:

“Om van tevoren te weten of beleidsdoelen operationaliseerbaar of meetbaar te maken zijn (hetzij kwalitatief, hetzij kwantitatief), zou het goed zijn om ook wetenschappelijk advies te betrekken in dit proces. Zo'n wetenschappelijk adviseur of adviesraad heeft idealiter geen direct belang bij het onderzoek. Deze heeft kennis over beleidsevaluatie en ook over de specifieke ambities van *Nij begun* op gebied van herstel en toekomstperspectief. Zo'n adviseur kan langere tijd betrokken blijven bij de verschillende stappen in dit traject en kan een rol spelen in de begeleidingscommissie van het onderzoek.” (Postmes et al., 2024, p 38).

Art 13r en Art 13s

In de MvT wordt ingegaan op de rol van het consortium in het opstellen en opleveren van de Staat van Groningen. Het valt ons op dat hierin geen duidelijkheid wordt gegeven over de voorwaarden waaronder het consortium opereert. Daarbij denken we bijvoorbeeld aan de looptijd van de opdracht en de (tussentijdse) evaluatie van het consortium. De Staat van Groningen wordt het instrument waarop gestuurd zal worden in het beleid en de uitvoeringsplannen. Het is daarom van groot belang om duidelijk te zijn over dit soort randvoorwaarden, om zo te waarborgen dat het onderzoek gedegen is.

Staat van Groningen

Art 13r

Wij zijn positief over de keuze om zowel kwantitatieve als kwalitatieve effecten mee te nemen in de Staat van Groningen. In onze inventarisatie voor de Staat van Groningen (zie Postmes et al., 2024, p. 34) beschrijven wij hoe de combinatie van cijfers en verhalen van inwoners en professionals helpt om een begrijpelijk beeld te vormen van een situatie en ook hoe sommige thema's en onderwerpen moeilijk in cijfers te vatten zijn. Ook beschrijven wij dat het doen van kwalitatief onderzoek als effect kan hebben dat bewoners en instanties zich gehoord voelen. Kortom, deze combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve effecten is volgens ons noodzakelijk voor een goede kwaliteit.

Daarnaast merken we op dat de nadruk op ‘onderlinge samenhang’ zoals staat beschreven in de MvT, ontbreekt in *Artikel 13r*. In de MvT staat bijvoorbeeld: “De Staat van Groningen wordt het monitoringsinstrument dat de resultaten en effecten van de taken op het gebied van schadeherstel, versterking, verduurzaming en brede welvaart in onderlinge samenhang zichtbaar maakt. Hierbij zal ook aandacht zijn voor de kwaliteit van de uitvoering en de ontwikkeling van het vertrouwen van inwoners in de overheid.” (p. 8).

Graag benadrukken we opnieuw het belang van integraliteit tussen de verschillende aspecten. Het is heel goed dat de combinatie kwantitatief en kwalitatief onderzoek in het voorstel voor de Staat van Groningen staat en dat alle aspecten/pijlers (schade, versterken, brede welvaart, verduurzaming) gemonitord moeten worden volgens de wet, maar het zou mooi zijn als er ook integraal naar die zaken wordt gekeken. Dus niet alleen ‘wat is de realisatie van taken en bevoegdheden per ‘pijler’/thema’ en ‘wat zijn de effecten daarvan’, maar ook overkoepelend: hoe verhouden die realisaties van taken en bevoegdheden zich tot elkaar en hoe beïnvloeden zij samen die effecten. In onze inventarisatie voor de Staat van Groningen gaven we hier verschillende voorbeelden van:

“Zo kan er [...] een verband gelegd worden tussen de maatregelen die genomen worden in de versterking en de uitkomstindicatoren over welbevinden bij de pijler ‘welzijn en sociaal herstel’, zoals bijvoorbeeld de tevredenheid met het leven en zorgen over de toekomst. Daarnaast is het herstellen van relaties en vertrouwen genoemd als belangrijke randvoorwaarde voor een verbeterde uitvoering van de versterking met betrokkenheid van bewoners (Schreuder et al., 2023). Daarom zou het ook interessant zijn om in de duiding van de SvG [Staat van Groningen] een verband te leggen tussen de opbrengstindicatoren bij de pijler ‘betere overheid’ (zoals de balans tussen rechtvaardigheid en doelmatigheid) en de uitkomstindicatoren van de versterkingsoperatie (zoals bewonerstevredenheid).” (Postmes et al., 2024, p. 18).

Overleg en reactie

Art 13s

Graag benadrukken we het belang van brede betrokkenheid van de regio, bewoners en maatschappelijke organisaties bij de Staat van Groningen, zodat rekening gehouden kan worden met de wensen en verwachtingen van bewoners zelf. Die betrokkenheid van bewoners wordt, mede vanwege het gebrekkige vertrouwen in de regio, gezien als een noodzakelijke basis voor de vormgeving van de Staat van Groningen en de jaarlijkse gesprekscyclus. Het zou goed zijn, voor draagvlak en representativiteit, als er rekening wordt gehouden met wat bewoners zelf vinden en ervaren.

Koste wat kost

Artikel 14

Als Kennisplatform zien wij dat de maatschappelijke organisaties een belangrijke rol spelen in het vertegenwoordigen van burgers. Er wordt voor de Staat van Groningen langdurig een beroep gedaan op deze organisaties. Om een goed werkend systeem te onderhouden waarin de belangen van burgers goed vertegenwoordigd worden, zou het verstandig zijn om een langetermijnvisie te creëren op wat er nodig is om de maatschappelijke organisaties in Groningen en Noord-Drenthe in staat te stellen zo’n rol te spelen met de benodigde continuïteit, *zolang dat nodig is*. Dat zelfde geldt overigens, weten wij uit ervaring, voor organisaties als de onze. Simpel gezegd komt het erop neer dat het riskant is om een stabiel en betrouwbaar ondersteuningsapparaat in de lucht te houden op basis van vrijwilligerswerk en kortlopende opdrachten.

Referenties

Postmes, T., Zijlstra, A.A., Schreuder, W.E. & Busscher, N. (2024). De Staat van Groningen: een inventarisatie van het Noord-Nederlandse monitor- en onderzoekslandschap. Groningen: Kennisplatform Leefbaar en Kansrijk Groningen, Rijksuniversiteit Groningen.