

Proces gebiedsbijdrage Schoonebeek: een reflectie

Tom Postmes en Nienke Busscher¹

Kennisplatform Leefbaar en Kansrijk Groningen, Rijksuniversiteit Groningen

De gemeente Coevorden vroeg om een onafhankelijke reactie op het proces rondom de gebiedsbijdrage in Schoonebeek. Dat doen we als onderzoekers verbonden aan het Kennisplatform Leefbaar en Kansrijk Groningen, dat kennis bij elkaar brengt over de maatschappelijke impact van de gaswinning in Groningen.² Onderdeel daarvan is het leren van de ervaringen rond het Groningenveld.

In deze reactie geven we onze visie op het proces rondom de gebiedsbijdrage in Schoonebeek. Ons vertrekpunt zijn inzichten uit de “casus Groningen” die relevant zijn voor Schoonebeek. We trekken hieruit conclusies voor de huidige situatie en analyseren tenslotte het gebiedsproces in Schoonebeek.³

Overwegingen over fouten in Groningen

Bij de exploitatie van het Groningenveld gingen veel dingen goed maar er ging ook veel mis. Voor Schoonebeek lijkt het ons relevant hoe de samenwerking spaak liep en de relaties tussen vier “partijen” (de staat, de exploitant NAM, regionale overheden en de lokale bevolking) ingrijpend beschadigd raakten.

- De relaties tussen de staat en exploitant raakten beschadigd doordat de afspraken over deling van winst en kosten - sinds de aanvang van de winning - geen rekening hielden met “zwaar weer” scenario’s.
- Zwaar weer scenario’s waren niet in beeld omdat potentiële risico’s te lang werden onderschat. Monitoring was onvoldoende. Manifeste gevaren werden onderschat. Er was onvoldoende onafhankelijke kennis. Besluiten werden genomen op basis van financiële en technische overwegingen; daarin speelden omwonenden geen rol. De toezichthouder greep niet in toen schademeldingen escaleerden en de aardbevingen verergerden. Toen men de gevaren niet meer kon of wilde negeren, bleek de kennis over risico’s ondermaats.⁴ Kennis en onderzoek werden (zowel door de staat, NAM en de regio) instrumenteel en doelgericht ingezet om de belangen van betrokken partijen veilig te stellen. Dat resulteerde in een groot verlies van vertrouwen in het vermogen van ondernemingen en overheden om risico’s in te schatten en te managen. Dat heeft gevolgen voor andere mijnbouwprojecten in Nederland omdat bewoners het risico op “Groningse toestanden” hoog inschatten, óók als volgens exploitant en SodM de fysieke risico’s laag zijn.
- Informatievoorziening en besluitvorming waren intransparant. Risico’s en slecht nieuws werden vanaf het allereerste begin verbloemd, vermoedelijk om “paniek” te voorkomen of omdat men geen slapende honden wakker wilde maken. Veel draaide om beeldvorming: de winning in Groningen zou volkomen probleemloos verlopen. Toen dat niet meer houdbaar was, zou “de burger centraal” staan in de oplossingsrichtingen. Maar volgens de PEAG draaiden alle besluiten om geld. De omvang van het Groningenveld speelde daarin een rol: het ging om zeer grote belangen.
- De relatie tussen staat en regiobestuur raakte beschadigd doordat de regio geen zeggenschap had. De regio was mede daardoor niet in staat om het belang van bewoners te vertegenwoordigen. De

¹ We bespraken deze reflectie met collega Prof. Machiel Mulder en danken hem voor zijn waardevolle input.

² Het platform maakt deel uit van de Rijksuniversiteit Groningen, met subsidie van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat en van regionale overheden. De huidige vraag van de Gemeente Coevorden vonden wij passen bij onze kerntaak en konden wij (gezien de beperkte omvang) uitvoeren naast overige lopende activiteiten.

³ Het proces rond de gebiedsbijdrage in Schoonebeek beschrijven we hier niet in detail (zie daarvoor De Gemeynt en Stelpstra advies, 2023). Voor deze notitie lazten we onder meer het verslag van dat proces, de reactie van de minister (kamerstuk 32 849, Nr. 239), de daaropvolgende reactie van Provincie Drenthe, gemeente Coevorden en gemeente Emmen en de antwoorden van de staatssecretaris op Kamervragen hierover (Kamervragen 2023-2024, nr. 1533). We lazten ook stukken over de betere verdeling van “Lasten en Lusten” bij mijnbouw, waarop het proces in Schoonebeek een voorschot neemt (o.a. kamerstuk 36 200-XIII nr. 105, 32849 nr. 217, 32 849 Nr. 229). Inmiddels is het onderzoek daarnaar uitgevoerd en schreef de staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat een appreciatie (32849 Nr. 240).

⁴ Zie onder meer het rapport van de Parlementaire Enquêtecommissie Aardgaswinning Groningen (PEAG, 2022).

regio procedeerde met succes tegen de gasbesluiten van de minister. Bewoners procedeerden met succes tegen de NAM en dwongen andere omgang met schade af. De rechter speelde zo een doorslaggevende rol in het herverdelen van macht en het forceren van andere besluiten.

- De staat en de NAM overschatten structureel hun vermogen om negatieve effecten van gaswinning (voor veiligheid, schade) te kunnen mitigeren. De aanname leek te zijn dat alle problemen met geld en *engineering* op te lossen zijn. Dat bleek onjuist. Financiële middelen zijn vooral nuttig bij het oplossen van financiële problemen. Maar als bewoners in problemen komen van andere aard (stress, ruzie met instanties, burens of familie, vervreemding van woning of omgeving) dan bieden financiële middelen geen genoegdoening en kunnen zelfs relaties verstoren, als men de indruk krijgt dat er morele verantwoordelijkheden worden afgekocht.
- Omdat de lokale politiek de belangen van bewoners onvoldoende vertegenwoordigde, gingen deze uiteindelijk hun eigen belangen behartigen. Er ontstond een kaleidoscoop van actie- en belangengroepen. Het kostte moeite om krachten te bundelen, omdat het Groningenveld een geografisch gebied bestrijkt dat zich niets aantrekt van bestaande groepsverbanden. De omwonenden wonen in verschillende dorpen, steden en provincies. Er is helemaal niets dat ze verbindt anders dan het toevallige feit dat ze boven het veld wonen. In Groningen ging men zich organiseren omdat men last kreeg. Die geografische verdeeldheid is vermoedelijk ook een van de redenen dat lokale bestuurders moeite hadden om bewonersbelangen te kennen en vertegenwoordigen. Het vertrouwen in lokale overheden is erdoor beschadigd.
- In pogingen de problemen rondom het Groningenveld het hoofd te bieden zijn er allemaal separate instanties opgericht voor verschillende aspecten van de problemen. Dat enorm ingewikkelde systeem betreft iedereen, maar niemand durft het te veranderen. Het ministerie van EZK heeft ook van oudsher aparte afdelingen voor mijnbouw (ondergrond) en voor de bovengrondse effecten. Een les voor de toekomst zou kunnen zijn dat het opknippen van intrinsiek aan elkaar gerelateerde onderwerpen en vraagstukken zeer slecht kan uitpakken.

Overwegingen over de huidige situatie

De gang van zaken in Groningen was mogelijk omdat Nederland tot recent een “high trust society” was: men vertrouwde erop dat de staat en de NAM competent en goedwillend zijn. Op hun beurt vertrouwden de staat en NAM op een probleemloze winning en op hun vermogen om de omgeving te “managen”. Maar het onderlinge vertrouwen is geschaad, het vertrouwen op een goed verloop van mijnbouw is beschadigd en relaties zijn verzuurd. Wat zijn de lessen die men uit het bovenstaande kan trekken voor een nieuwe aanpak, passend bij deze veel minder rooskleurige situatie?

- De relaties tussen exploitant en overheid zullen moeten worden verbeterd. Afspraken moeten bestand zijn tegen tegenvallers en veranderende (politieke en maatschappelijke) omstandigheden.
- Het vertrouwen in de kennisopbouw en de monitoring van alle mogelijke neveneffecten van de winning zal goed moeten worden geborgd.
- De besluitvorming zal transparanter moeten worden, opdat de bovengenoemde 4 partijen elkaars belangen en ervaringen kennen en respecteren en begrijpen waarom besluiten worden genomen.
- Regionale overheden moeten in staat zijn om de belangen van bewoners te behartigen. Dat kan bijvoorbeeld door ze deelgenoot te maken van de onderneming (zoals EBN dat voor de staat is).
- De exploitant en overheden moeten meer oog hebben voor de beperkingen van geld en voor de niet-technische aspecten van de onderneming.
- Men kan er, mede omdat mijnbouw zich niets aantrekt van sociale en bestuurlijke grenzen, niet van uitgaan bewoners zich vertegenwoordigd weten en voelen door lokale politiek en bestuur. Omwonenden zullen dus direct moeten worden betrokken en dat moet worden georganiseerd. Als omwonenden goed georganiseerd zijn en goed toegerust, dan is het gemakkelijker om goed met ze samen te werken.

Reactie op het proces gebiedsbijdrage Schoonebeek

De staatssecretaris schrijft: “Het gebiedsproces bestaat uit drie sporen, te weten ontzorgen, bijdragen en vergunnen. Met het gebiedsproces Schoonebeek doen we ervaring op met het vroegtijdig betrekken van burgers en regionale overheden bij een mijnbouwinitiatief.” (kamerstuk 32849 Nr. 239). Ons valt een aantal zaken op aan de opzet van het proces.

- Het is goed dat het proces er is. Er lijkt een nieuw besef te zijn dat omwonenden betrokken moeten worden bij besluitvorming. Dit is positief en duidt op een cultuuromslag. Het gaat hier niet alleen om een “gevoelskwestie”. Ernst & Young Global Mining and Metals Center (2012) plaatsten het ontbreken van een goede lusten- en lastenverdeling in de top 10 van bedrijfsrisico’s in de mijnbouwindustrie. Een proces dat leidt tot betere verdeling van inkomsten kan ook leiden tot het verkrijgen van een Social License to Operate. Uit de academische literatuur is op te maken dat naast een financiële compensatie voor winning, ook vaak wordt gekozen voor non-materiële compensatie in de vorm van betrokkenheid bij de omgeving en/of training van staf op verschillende sociale domeinen.
- In het traject zijn drie sporen uit elkaar getrokken: het vergunningstraject, het gesprek over lasten (“ontzorgen”), en het gesprek over lusten (“bijdragen”). Het lijkt ons dat het gesprek over lasten en lusten verbonden zijn. Door ze te verbinden is het mogelijk dat de betrokken partijen een integraal oordeel vellen over de balans tussen de twee.
- Het werken langs drie sporen leidt ertoe dat enkel de partijen die bij alle sporen zijn betrokken (vermoedelijk de staat en de operator) een compleet overzicht hebben. Dat betekent dat andere partijen een kennisachterstand hebben.
- Het doel van de omgevingsbijdrage is om “draagvlak” en “betrokkenheid omwonenden bij [het] mijnbouwproject” te vergroten (De Gemeent en Stelpstra advies, 2023). Ons valt op dat de doelstelling min of meer los lijkt te staan van de uitkomsten, in de zin dat in het bijdragespoor niet duidelijk wordt in hoeverre de gekozen route (een financiële bijdrage, te besteden door omwonenden) zou resulteren in groter draagvlak en meer betrokkenheid.
- Het gebiedsproces in Schoonebeek zou een ommekeer zijn voor Nederland voor wat betreft de lusten van mijnbouwprojecten. Maar het is in onze ogen niet vernieuwend genoeg. Het draait om de balans tussen lusten en lasten. En die lasten van mijnbouw komen in de bestaande vergunningsaanpak (waar het huidige proces op voortborduurde) onvoldoende in beeld. Daarin staat de MER centraal en die neemt sociaal-maatschappelijke gevolgen onvoldoende mee. Dat leidt ertoe dat noch de overheid, noch de ondernemer, noch omwonenden precies weten wat de mogelijke maatschappelijke risico’s en gevolgen zijn. Nederland loopt hierin achter. Internationaal brengt men de maatschappelijke gevolgen al lang veel uitgebreider in kaart. Dat kan bijvoorbeeld met een “social impact assessment” die probeert om bedrijven, overheid en omwonenden een compleet beeld te geven van de mogelijke gevolgen en de omgang ermee. Voor een goed gesprek over lusten en lasten zijn dat soort inzichten essentieel. Wanneer je de gevolgen overziet, kun je met de omgeving in gesprek over de omgang en dit zal ook het gesprek over lustenverdeling ten goede komen.

Vervolgens vielen ons een aantal zaken op aan het verloop van het proces zelf.

- Het bijdragespoor draait sterk om de vraag hoeveel geld er naar de regio gaat. Uit de ervaringen in Groningen blijkt dat andere zaken ook van belang zijn (en misschien wel voorwaardelijk zijn). In onze optiek is betrokkenheid van omwonenden bij de winning van belang, maar betrokkenheid van mijnbouwers met de omgeving en omwonenden is net zo belangrijk: het gaat erom een betekenisvolle en coöperatieve relatie te ontwikkelen. Daar valt onder andere onder dat er een goede samenwerking is rond risico’s en klachten, op een manier betrouwbaar en eerlijk verloopt,

transparant is en die niet reactief is maar proactief. Verder is het goed als de omgeving direct betrokken wordt (en daarmee ook kennis, kunde en inzicht krijgt in de onderneming) bijvoorbeeld omdat ze werknemer zijn, via stages en leerplekken, betrokkenheid van de onderneming bij gemeenschapsactiviteiten als sport en cultuur, enzovoort. Zonder eerst zo'n goede relatie op te bouwen, is een gesprek over geld riskant: noaberschap laat zich niet afkopen.

- De staatssecretaris noemt de betrokkenheid van burgers. Wij waren geïnteresseerd hoe omwonenden in praktijk worden betrokken bij het bijdragespoor. Bijzonder is dat het verslag er niets over meldt. Uit andere bronnen maken we op dat er een bewonersbijeenkomst is geweest op 21 juni 2023. Toen spraken de partijen van het bijdragespoor met zo'n 60 Schoonebeekers, volgens RTV Drenthe.⁵ Bewoners zou zijn verteld dat ze betrokken worden bij het besteden van de gelden—dat zou impliceren dat ze niet betrokken zijn bij de keuzes die daaraan voorafgaan. De journalist merkt op dat bewoners het bijdragespoor en het ontzorgingsspoor aan elkaar relateren (vergelijkbaar met onze eigen observatie). Bij dat ontzorgingsspoor zijn bewoners wél betrokken. Volgens mediaberichten verloopt dit niet naar tevredenheid van bewoners.⁶ Het dorpsbestuur zou ongemakkelijk zijn met de rol die men van hen verwacht. Dit alles riep bij ons vragen op over de manier waarop bewoners worden betrokken en of bewoners wellicht worden overvraagd: participatie vraagt om goede ondersteuning van bewoners, bijvoorbeeld om hulp bij het opbouwen van expertise en het vrijmaken van tijd (zie onder meer Ubels, 2020).⁷
- Het valt ons op dat provincie en gemeenten een reactie schreven dat zij op basis van de gevoerde gesprekken verrast zijn door de keuzes die de staatssecretaris maakt. Zij voelen zich, lijkt het, op het verkeerde been gezet. Ook zijn ze teleurgesteld over de uitkomst: ze vinden het bedrag te laag. De reactie van de staatssecretaris gaat helaas alleen in op het toegewezen bedrag. Onze indruk is dat die reactie niet alleen onvolledig is, maar ook niet past bij de geest van het proces dat de staatssecretaris voor ogen heeft. Immers, de regio geeft aan onaangenaam verrast te zijn omdat de inhoud van de gesprekken met EZK anders is dan de brief van de staatssecretaris en daarbij gaat het niet alleen over de omvang van het bedrag. We zien dit als een signaal dat de gesprekspartners procedureel onrecht ervaren. De reden kan onschuldig zijn (een misverstand) of een ingewikkeldere oorsprong hebben (bijvoorbeeld dat het ministerie van Financiën, dat niet deelneemt aan deze gesprekken, er anders instaat dan EZK). Hoe dan ook is het signaal van de regio over de procedure een probleem dat aandacht verdient: de gewenste goede samenwerking staat op de tocht. Onze vraag is: hoe willen de betrokken partijen het vertrouwen herstellen? Hoe vermijdt de staat dat dit probleem een volgende keer weer optreedt?
- Ons valt op in de brief van de staatssecretaris dat de voorgestelde kostenverdeling 60% NAM en 40% EBN is. De ervaring in het Groningenveld was dat een vergelijkbare verdeling voor de NAM en haar aandeelhouders ging klemmen, toen de winst onder druk kwam omdat de kosten toenamen. We vragen ons dan ook af wat de visie van de NAM is op het voorstel van de staatssecretaris.

⁵ <https://www.rtvdrenthe.nl/nieuws/15675469/schoonebeek-heeft-geen-invloed-op-potje-met-olieopbrengsten-wel-op-de-besteding>

⁶ <https://www.rtvdrenthe.nl/nieuws/16025914/dorpsbestuur-schoonebeek-loopt-weg-bij-ontzorgtafel-over-afvalwater-geen-dubbele-pet>

⁷ Ubels, H. (2020). Novel forms of governance with high levels of civic self-reliance. Groningen: University of Groningen. <https://doi.org/10.33612/diss.111587565>