



MICHEL DÜCKERS, JORIEN HOLSAPPEL & SIPKE BENUS

Gas geven en remmen in de aanpak van het Groninger aardbevingsdossier

Op bevende grond



Minister Kamp van Economische Zaken gaat in gesprek met gedupeerden van de aardgaswinning in Groningen, januari 2014 (Remko de Waal/ANP).

Het winnen van aardgas uit de Groninger bodem heeft een prijs. De aarde schudt meer dan voorzien. De bevingen raken aan huis en haard, leiden tot maatschappelijke onrust en hebben sociaalpsychologische gevolgen voor de mensen in het gebied. De auteurs beschrijven hoe strijdige belangen binnen dit beladen dossier het vinden van oplossingen hinderen. De bereidheid om oorzaken weg te nemen is laag. Welke rol is er eigenlijk weggelegd voor lokale veiligheids- en gezondheidsautoriteiten?

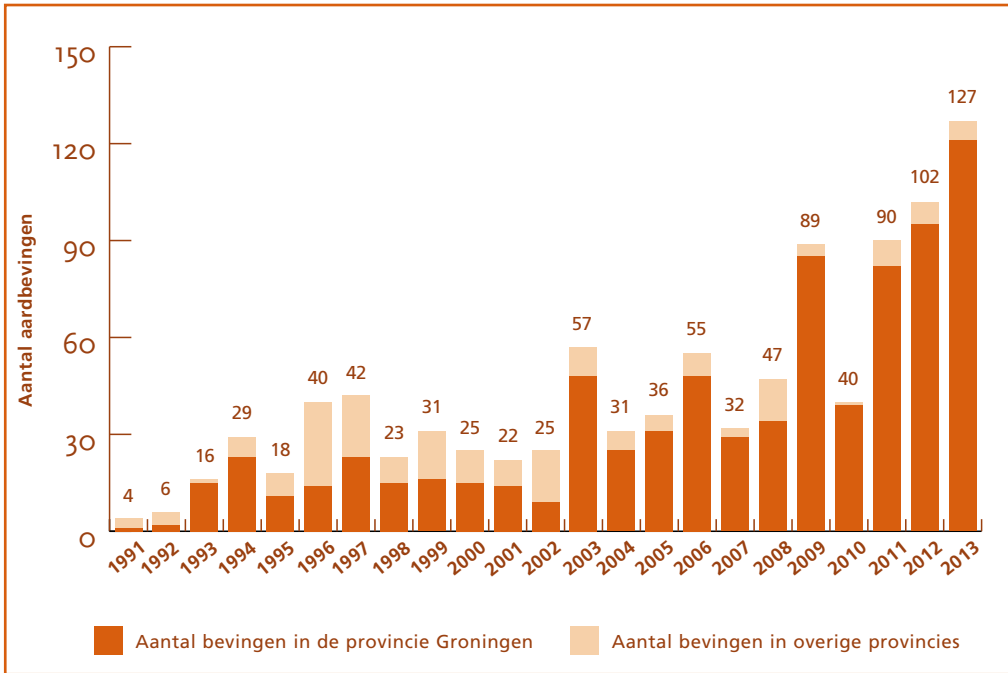
Gevaar vanuit de aarde

Eén van de meest in het oog springende natuurlijke dreigingen waarmee Nederland momenteel wordt geconfronteerd, komt anders dan verwacht niet uit zee, maar vanuit de bodem. Aardbevingen. Het is een natuurlijke dreiging met een menselijke oorzaak. Sinds de jaren '70 wordt een substantieel deel van de welvaartsgroei van Nederland gefinancierd met opbrengsten vanuit de gasbel die in 1959 is ontdekt bij Slochteren. Vooral de afgelopen vijf jaar, wordt de gaswinning direct in verband gebracht met een forse toename in het aantal bevingen (zie grafiek op pagina 10).¹

De problematiek in het gebied uit zich in maatschappelijke onrust die overheden, zowel landelijk, regionaal als lokaal, tot handelen dwingt. Voor de regio vormt de bevende bodem een bedreiging voor de economische en fysieke veiligheid en de psychosociale gezondheid.

Dit komt nog eens bovenop de bestaande problematiek die Groningen kent als krimpgebied. Het is een zone waar jongeren en talent wegtrekken, waar het vestigingsklimaat van bedrijven onder druk staat, banen en voorzieningen verdwijnen, huizen minder waard worden. Burgers en bedrijven worden daar nu bovenop geconfronteerd met mogelijke materiële schade aan bezittingen door aardbevingen. En er is een immaterieel effect. Mensen voelen onzekerheid, onveiligheid en aantasting van hun leefgenot, zelfs toekomstbeeld. Daarnaast is er veel wantrouwen

Grafiek – Aardbevingen per jaar in Nederland



richting overheid en Nederlandse Aardolie Maatschappij BV (NAM).²

In dit artikel illustreren we hoe de aardbevingenproblematiek van een fysiek probleem is ontwikkeld tot een sociaalpsychologisch probleem. Ook gaan we in op redenen waarom ingrijpen zo lastig is.

Langzaam maar zeker naar de voorgrond

Met de gaswinning is het bevingengevaar geleidelijk toegenomen. Parallel hieraan is ook de maatschappelijke onrust ge-

groeid, met name het afgelopen decennium. Gesprekken, informatieavonden en werkgroepen culmineerden in 2009 in de oprichting van de *Groninger Bodem Beweging*, een groep van bezorgde bestuurders en wetenschappers die zich wil inzetten voor de belangen van de bevolking. Terugkijkend blijkt de aardbeving op 16 augustus 2012 in Huizinge een katalysator. Met een kracht van 3,6 op de schaal van Richter, vastgesteld door het KNMI, is het de zwaarste beving in het gebied tot dat moment. Het Staatstoezicht op de Mijnen besluit om de aardbevingen als gevolg van de gaswinning na-

der te onderzoeken. Op 25 januari 2013 informeert minister Kamp van Economische Zaken de Tweede Kamer over de bevindingen. Tot dan toe is uitgegaan van een aardbeving met een maximale magnitude van 3,9 op de schaal van Richter. Het onderzoek schat de kans dat er in 2013 of 2014 een krachtigere aardbeving optreedt op 7 procent. Als maximale kracht wordt een schaal van 5,0 en in sommige berekeningen zelfs 6,0 genoemd. De bevingen zijn daarmee plotseling het gesprek van de dag en al snel vormen zich meer belangen- en actiegroepen.

Geen besluit zonder onderzoek

Een reactie van de Rijksoverheid kan niet uitblijven. Minister Kamp wil echter niet overhaast handelen. Op 11 februari kondigt hij maar liefst elf onderzoeken aan, naar mogelijkheden om de schade te beperken, kansen om de aardbevingen te beperken en naar de consequenties van het verminderen van gaswinning. NAM zal op basis van de onderzoeken een winningsplan opstellen dat, net als de onderzoeken, wordt beoordeeld door onafhankelijke deskundigen. Het is een strategie die technisch oogt en door een deel van de bevolking als te afwachtend wordt ervaren, zeker zodra de minister in augustus 2013 uitstel van de besluitvorming aankondigt.

Commissie Meijer

In november 2013 verschijnt het rapport van de *Commissie Duurzame Toekomst Noord-Oost Groningen*, ook wel bekend als 'de commissie Meijer'. De commissie adviseert de provincie

om samen met onder meer NAM, het ministerie van Economische Zaken, inwoners, ondernemers, onderwijs- en kennisinstellingen, en lokale bestuurders in Noord-Oost Groningen tot een meerjarig en samenhangend programma te komen. Een serie maatregelen moet bijdragen aan:

- herstel van gevoel van veiligheid en toekomstzekerheid bij de inwoners in het gebied;
- herstel van vertrouwen tussen enerzijds bewoners, ondernemers en bestuurders en anderzijds de Rijksoverheid en NAM;
- verbetering leefomgeving (waaronder de aantrekkelijkheid en belevingswaarde van het gebied);
- borging van een duurzaam economisch toekomstperspectief voor het gebied.

De commissie heeft duidelijk oog voor de krimpproblematiek. Het is een boodschap die ook illustratief is voor de paradigmaverschuiving in de aanpak van de problematiek: de bevingen zijn niet alleen een fysiek, maar ook een sociaalpsychologisch vraagstuk.

Kabinetbesluit

Als het kabinet uiteindelijk begin 2014 een besluit neemt over het winningsplan van de NAM en daarmee samenhangende maatregelen, klinken de aanbevelingen van de commissie Meijer hierin door. Minister Kamp licht het besluit toe in Groningen, opgewacht door demonstranten. Zijn kernboodschap is dat de gaswinning in Groningen de komende drie jaar gericht wordt verminderd. Bovendien komt de komende vijf

jaar in totaal bijna 1,2 miljard euro beschikbaar voor versterking van gebouwen, huizen en infrastructuur, investeringen in de regionale economie, en verbetering van de leefbaarheid van het gebied. Met Groningse provinciale en gemeentelijke bestuurders is afgesproken de maatregelen verder uit te werken en de regio intensief te betrekken via de zogenoemde 'dialoogtafel' die voor dat doel is ingesteld.³

Conflicterende belangen

Net als bij de Q-koorts⁴ staan in het aardbevingsdossier belangen lijnrecht tegenover elkaar: economie versus veiligheid en gezondheid. Het behoeft geen toelichting dat het economische en financiële belang van de gaswinning groot is. De overheid verwacht nog zeker 50 jaar aardgas te kunnen winnen in Groningen. Tot dusver heeft de gaswinning 250 miljard opgebracht. Naar schatting levert het resterende gas de overheid nog circa 150 miljard euro op.² Dit bedrag komt maar zeer beperkt ten goede aan Groningen, terwijl men daar wel de fysieke en psychosociale gevolgen voelt.

Bestuurders staan voor de lastige keuze om gas te blijven geven (of liever 'nemen') of te remmen. Moeten we doorgaan met de gaswinning en de (onduidelijke) risico's voor lief nemen, óf moeten we inzetten op rust en veiligheid en daarbij (zeker) miljarden laten liggen? Aan beide strategieën kleven forse nadelen. Het dilemma verklaart de stroperige besluitvorming. Hoewel daarin ook de keuze verholen zit die juist zo veel Groningers boos en bezorgd

maakt. Doorgaan op de oude voet betekent tijdswinst in ruil voor risico.

Versterking lokale structuren

Terugkijkend valt op dat er lange tijd weinig beweging in het dossier zat. Met onaangeroerde oorzaken, restte er overheden en publieke instanties ter plaatse weinig anders dan zich bezig te houden met symptomen. Essentieel, maar slechts één kant van de medaille. In Groningen zijn verschillende veiligheidsmaatregelen getroffen gericht op de gevolgen. Een beroep op aanvullende middelen om expertise aan te trekken over aardbevingen is door het ministerie van Veiligheid en Justitie afgewezen.³ De veiligheidsregio heeft in de loop van 2013 met samenwerkingspartners een incidentbestrijdingsplan opgesteld voor allerlei aardbevingsscenario's. Ook hier verschoof het accent, aanvankelijk vooral op de harde fysieke kant van de crisisbeheersing toegespitst, naar een bezinning op sociaalpsychologische aspecten – gestoeld op het besef dat groeiende maatschappelijke onrust op zichzelf tot een crisis kan leiden. De GGD/GHOR activeerde het Kernteam Psychosociale Hulpverlening, een multidisciplinair team dat bij grootschalige situaties de inzet van uitvoerende partnerorganisaties coördineert. Vanuit de wens om de zelfredzaamheid te bevorderen, heeft dit team eerst ingezet op versterking van lokale sociale structuren. Hulpverleners en sleutelfiguren, zoals huisartsen, maatschappelijk werkers en geestelijk verzorgers worden actief ondersteund.

Kwetsbare gevallen

Conform het advies van de commissie Meijer is een commissie ingesteld voor 'bijzondere individuele gevallen'. Sommige mensen bevinden zich in een kwetsbare positie. Denk aan een combinatie van schade aan woning, fysieke of mentale gezondheidseffecten, financieel-economische problemen. Een geormerkt bedrag maakt het mogelijk om individuele oplossingen te vinden op het extreme uiterste van het continuüm, waar mensen vastzitten in misère die al dan niet gedeeltelijk kan worden teruggevoerd op de bevingen. Het geldt als een gunst, niet als een recht.

Doormodderen?

Het belang van het kabinetsbesluit zit in de realisatie van randvoorwaarden om de onrust te verminderen en de psychosociale impact te beteugelen. Buiten de voorziening voor bijzondere gevallen valt op dat het overgrote deel van het bedrag na het kabinetsbesluit als het ware in de lucht zweeft. Onduidelijk blijft wat 1,2 miljard euro betekent voor burgers in het risicogebied. Maanden na het besluit blijken bewoners in Noordoost-Groningen nog steeds structurele problemen te ondervinden bij het claimen van schade en de dialoogtafel 'dreigt te verzanden in moeizaam overleg tussen de NAM en vertegenwoordigers van bewoners'.⁵ De crisisaanpak is gebaat bij een effectieve dialoogtafel en niet bij stagnatie. Door het bedrag een gedragen bestemming te geven, kan het wantrouwen onder burgers worden weggenomen en ontstaat geen nieuwe bron van onrust.

Wat er in de toekomst gebeurt, daarnaar kunnen we slechts gissen. Er zijn in deze casus in ieder geval twee paden om het psychosociale vraagstuk te adresseren. Enerzijds door oorzaken weg te nemen, dus de trend in de grafiek te keren. Anderzijds door de gecreëerde collectieve randvoorwaarden te concretiseren en te vertalen naar individuele oplossingen. Beide paden vereisen samenwerking. Samenwerking vereist verenigbare belangen.

- 1 <http://opengis.eu/gasbevingen/resources/charts/examples/aardbevingenperperiode/grafiek.html>.
- 2 *Vertrouwen in een duurzame toekomst: Een stevig perspectief voor Noord-Oost Groningen*. Eindadvies van de Commissie Duurzame Toekomst Noord-Oost Groningen. Manisch Creatief: Groningen, 2013.
- 3 *'Aan tafel!' Een verkenning naar de mogelijkheid om in het aardbevingsgebied Noordoost Groningen een dialoogtafel op te zetten*. Eindadvies van de kwartiermakers Pieter van Geel en Jacques Wallage. Grafisch centrum provincie Groningen: Groningen, 2014.
- 4 *'Het spijt mij.'* Over Q-koorts en de menselijke maat. De Nationale Ombudsman: Den Haag, 2012.
- 5 Groningers wachten nog op beloofd schadefonds, *De Volkskrant*, 26 juni 2014.

Meer informatie? Via de volgende websites is actuele informatie te vinden.

Rijksoverheid

Onderzoek en besluiten over de toekomst van de gaswinning:

<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/aardbevingen-in-groningen/>

Provincie Groningen

Veelgestelde vragen en antwoorden over gaswinning en aardbevingen in Groningen:

<http://www.provinciegroningen.nl/actueel/dossiers/gaswinning-en-aardbevingen/vraag-en-antwoord/>

NAM

Informatie over aardbevingen, dialoog, schadeafhandeling, preventieve maatregelen en onderzoek:

<http://www.namplatform.nl/>

MICHEL DÜCKERS is programmacoördinator rampen en crises bij Stichting Impact, landelijk kennis- en adviescentrum psychosociale zorg en veiligheid bij schokkende gebeurtenissen. Tevens is hij redactielid van Cogiscope.

JORIEN HOLSAPPEL is eveneens werkzaam bij Impact als beleidsadviseur en liaison bij het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.

SIPKE BENUS is hoofd van het Bureau GHOR van de GGD Groningen.