

1 (Aard)gasbevingen in Groningen: over Zeerijp en wat erna gebeurde

Menno van Duin

1.1 Inleiding

Maandagmiddag 8 januari 2018 werd Groningen opnieuw getroffen door een aardgasbeving. Het epicentrum lag deze keer bij het dorpje Zeerijp, gelegen in de gemeente Loppersum. De consequenties van deze aardgasbeving waren groter dan de directe gevolgen van de beving zelf. Er stortten geen huizen in, de meldkamers werden nauwelijks gebeld. Wel ontving het Centrum Veilig Wonen in de dagen na de beving in Zeerijp zo'n drieduizend schademeldingen.¹ Veel inwoners van Groningen merkten de schok, maar veel belangrijker dan die angstige paar seconden was dat zich ruim vijf jaar na de aardbeving in Huizinge (2012) opnieuw een krachtige aardbeving in dezelfde gemeente voordeed, terwijl er na de aardbeving in Huizinge een aangepast regime van gaswinning was ingesteld en sinds begin 2014 in het gebied rond Loppersum bijna niet meer werd geboord.

De beving van 8 januari 2018 zou opnieuw een duidelijk markeringsmoment vormen. In dit hoofdstuk worden enkele discussies en ontwikkelingen nadien geschetst.² Daarbij komt ook de beving van 2019 in Westerwijdterd ter sprake, omdat deze opnieuw zo'n 'policy window' vervulde.

1 NRC, 15 januari 2018. Nieuws: 'Bijna 3.000 schademeldingen na aardbeving Groningen'. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.nrc.nl/nieuws/2018/01/15/bijna-3-000-schademeldingen-na-aardbeving-groningen-a1588383>.

2 Bij het schrijven van dit hoofdstuk heb ik veel baat gehad van de uitvoerige commentaren van Charles Vlek en de goede redactie van Vina Wijkhuijs.

Dit hoofdstuk is tot stand gekomen op basis van gesprekken die de auteur de afgelopen paar jaar heeft gevoerd met zowel verschillende Groningers (onder andere de voormalig burgemeester van Loppersum en vertegenwoordigers van belangenorganisaties) alsook met wetenschappers. Verder is gebruikgemaakt van een archief van krantenartikelen uit met name *de Volkskrant* en *NRC Handelsblad*.

Het hoofdstuk bestaat uit drie delen. Omdat de beving in Zeerijp vooral relevant is vanwege de voorgeschiedenis, volgt eerst een terugblik op wat er na de aardgasbeving in Huizinge gebeurde. Vervolgens zette de beving in Zeerijp opnieuw een heel proces aan gebeurtenissen in gang. Ingegaan wordt op de duiding van de situatie en de psychosociale gevolgen van de gasbevingen.

1.2 Feitenrelaas

Met de eerste grote aardgasbeving (magnitude 3,6) op 7 augustus 2012 in Huizinge (gemeente Loppersum) wordt letterlijk in één klap duidelijk dat vijftig jaar gaswinning weliswaar heel veel geld (zo'n 300 miljard euro) heeft opgeleverd, maar Nederland ook met een probleem heeft opgezadeld. Een onderzoek van het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) naar aanleiding van deze beving maakt de situatie feitelijk nog zorgelijker. Een beving zoals bij Huizinge zou niet uitzonderlijk zijn, er moet zelfs rekening worden gehouden met de kans dat zich in de toekomst nog wel eens een beving van magnitude 4,5 tot mogelijk zelfs 5 zal voordoen. Tot dan toe was altijd aangenomen dat 3,9 het maximum zou zijn. Een beving van 4,5 tot 5 zou instorting van enkele huizen en/of gebouwen en daarmee ook doden kunnen betekenen. De gasproductie zou vanwege de urgentie van het probleem en vanuit het oogpunt van veiligheid voor de inwoners van de provincie Groningen zo snel mogelijk tot zo'n 12 miljard kuub moeten worden gereduceerd, aldus het SodM.

Hoewel de beving in Huizinge in augustus 2012 een schok teweegbrengt, was het niet de eerste beving die zich in het Noorden voordeed (zie voor een uitvoerige beschrijving Van Duin & Wijkhuijs, 2014). De bevingen begonnen begin jaren negentig en in de loop der jaren namen zowel het aantal bevingen per jaar als de intensiteit en de energie die per beving vrijkwam, toe. Deze toenemende seismische activiteit is

het gevolg van de voortschrijdende bodemcompactie (inklinking) door jarenlange onttrekking van gas aan de bodem. Op basis van diverse onderzoeken die na het rapport van het SodM worden verricht en het gewijzigde winningsplan van de NAM besluit het kabinet-Rutte II in januari 2013 over te gaan tot een drietal maatregelen:

1. een gerichte vermindering van de gaswinning waarbij rond Loppersum de gasproductie meer wordt teruggebracht. De totale productie zou in 2016 terug moeten gaan naar 40 miljard kuub (ter vergelijking: in 2013 was dat 54 miljard kuub);
2. een grootschalige preventieve versterking van woningen, gebouwen en infrastructuur en adequate schadeafhandeling;
3. verbetering van het economisch perspectief van de regio door bedrijvigheid te stimuleren.

Vermindering gaswinning

De hoeveelheid gas die jaarlijks gewonnen mag worden, wordt gaandeweg een steeds belangrijker vraagstuk. De uiteindelijke vermindering van de gaswinning gaat beduidend sneller dan het kabinet in 2014 voorzag en had vastgelegd. De Raad van State doet in november 2015 de bindende uitspraak dat de omvang niet 33 miljard kuub mag zijn, zoals het kabinet had vastgelegd, maar zal moeten worden teruggebracht tot 27 miljoen kuub. In september 2016 besluit minister Kamp op basis van een advies van het SodM dat er maximaal 24 miljard kuub gas door de NAM gewonnen mag worden. In 2017 wordt dit, na opnieuw een uitspraak van de Raad van State, met nog eens tien procent verlaagd (hetgeen neerkomt op 21,6 miljard kuub per jaar).

Herstel aan woningen

De gasbevingen in het gebied brengen schade toe aan gebouwen. Er worden na de beving van 2012 zo'n 20.000 schademeldingen ingediend. De NAM heeft een kleine miljard euro beschikbaar voor schadeherstel en preventieve maatregelen. Eind 2013 verschijnt een rapport van de commissie-Meijer (de commissie Duurzame toekomst Noord-Oost Groningen) die de provincie Groningen adviseert om samen met de NAM, het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK), inwoners, lokale bestuurders en vele anderen te komen tot een meerjarig en samenhangend programma. Daarbij heeft het herstel van het gevoel van veiligheid en toekomstzekerheid bij de bewoners en het

herstel van vertrouwen tussen enerzijds bewoners en organisaties en anderzijds de NAM en de rijksoverheid prioriteit.

Ondanks de vele goede voornemens, heldere rapporten en mooie woorden blijft het in Groningen voortdurend rommelen. Het ministerie van EZK en de NAM willen doorgaan met de gasproductie; wel met een inmiddels fors verminderde jaarlijkse hoeveelheid. Het SodM krijgt een nieuwe directeur die wel zaken belooft, maar niet weet hoe zaken snel aan te pakken. Op vrijwel elk dossier wordt maar mondjesmaat vooruitgang geboekt.³ Het Gasgebouw en de gaswinning staan nog fier overeind.

Het herstel van de woningen verloopt buitengewoon stroperig. Zo loopt de operatie om duizenden woningen te versterken enorme vertragingen op. Op het moment dat er ten minste 5000 woningen hadden moeten zijn geïnspecteerd, zijn er nog geen 1500 bekeken. Medio 2015 wordt Hans Alders aangesteld als Nationaal Coördinator Groningen; daarmee is hij de verantwoordelijke van de nieuwe rijksdienst die belast wordt met de afhandeling van de aardbevings schade en het versterken van de panden in het aardbevingsgebied. De gewenste versterkingsoperatie van alle woningen die mogelijk getroffen kunnen worden door een nieuwe beving, leidt al snel tot grote beroering. Er ontstaat discussie over de wijze waarop dat herstel zou moeten plaatsvinden. De eerste huizen die in een soort 'korset' worden geplaatst, roepen weinig enthousiasme op. De versterkingsoperatie kan een nieuwe ramp worden, zo betoogt onder meer de Groninger Bodembeweging, een belangenorganisatie die gaandeweg meer invloed verwerft.

Aardbeving Zeerijp

Op 8 januari 2018 is er een beving bij Zeerijp, waarbij in één keer zesmaal zoveel seismische energie vrijkomt als bij alle aardebevingen in Groningen in heel 2017. De gedachte dat de vermindering van de aardgaswinning effect zou hebben, is in één keer van tafel. Na enkele relatief rustige jaren zijn de Groningers met deze beving weer terug bij af en worden Nederland en zeker politiek Den Haag opnieuw wakker geschud. De situatie blijkt helemaal nog niet onder controle. Enkele duizenden personen melden schades. De beving hakt er enorm diep in. Minister Wiebes (die met het aantreden van het kabinet-Rutte III in

3 Zie voor een overzicht van deze periode bijvoorbeeld Vlek, 2019a.

2017 de portefeuille van Kamp heeft overgenomen) reist af naar Groningen en proeft daar de wat grimmige stemming. Andersom bemen bewoners een duidelijk andere toon dan die van zijn voorganger. Hij begrijpt de frustraties en heeft oog voor het feit dat herstel en versterking tot nog toe veel te traag zijn verlopen. Eind januari 2018 geeft hij aan dat zo snel mogelijk zal worden terugggegaan naar 12 miljard kuub per jaar, het niveau dat het SodM in 2013 voorstelde.

Wiebes en zijn ambtelijk apparaat werken een nieuw voorstel uit en eind maart (nog geen drie maanden na de beving in Zeerijp) besluit het kabinet om voor 2030 te stoppen met de gaswinning. Het *Dagblad van het Noorden* spreekt van een historische beslissing.⁴ Hoewel het besluit nog weinig concreet is ten aanzien van de hoeveelheid gas die de komende jaren wel geëxploiteerd zou mogen worden, geeft het op enkele punten een nieuwe insteek. Er zal een stikstoffabriek worden gebouwd en er zal uiteindelijk nog zo'n tien tot vijftien procent van de gasvoorraad in de bodem blijven.⁵ Dat betekent dat Nederland de komende jaren 'van het gas af moet'. Het jaar 2030 lijkt ver weg, maar het betekent ook dat (per direct) nieuw te bouwen woningen gasloos zullen moeten zijn.

Hoewel de eerste reacties op het kabinetsbesluit en de voorgenomen plannen duidelijke positief zijn, slaat de toon de weken en maanden erna weer om. Keerpunt is de beslissing van Wiebes eind mei 2018 om de versterkingsoperatie tijdelijk op 'on hold' te zetten. Bewoners van 1588 woningen die versterkt zouden worden en waarvoor alle seinen op groen stonden, moeten nu weer wachten en worden opnieuw in onzekerheid gestort. De redenering is dat, nu de beslissing is genomen de gasproductie de komende jaren fors te verminderen en uiteindelijk in 2030 te beëindigen, er mogelijk sprake is van een veranderd risico-beeld. Dat is reden voor de minister om meer inzicht te wensen wat de betekenis van deze koerswijziging is op de risico's van een beving

4 *Dagblad van het Noorden*, 30 maart 2018. Regio Groningen: 'Verlossende woorden van Wiebes (+ de stappen om gaswinning naar nul te krijgen)'. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.dvhn.nl/groningen/Verlossende-woorden-van-Wiebes-de-stappen-om-gaswinning-naar-nul-te-krijgen-23044947.html>.

5 De stikstoffabriek maakt het mogelijk (geïmporteerd) hoogcalorisch gas geschikt te maken voor Nederlandse huishoudens (met installaties voor alleen laagcalorisch gas). Daarmee zou jaarlijks tot zo'n 8 miljard kuub Nederlands gas minder nodig zijn.

en daarmee ook op de risico's van het instorten van woningen. Zijn de dure versterkingsoperaties nog wel nodig als de gasproductie omlaag gaat?

De beslissing van Wiebes is voor Hans Alders reden een uitvoerige ontslagbrief te schrijven.⁶ De *schwung* die er aanvankelijk inzat na de beving in Zeerijp, verdwijnt bijna weer even snel als ze was gekomen. De stroperigheid is weer terug en ook de nieuwgevormde Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen slaagt er niet in de achterstand in de afhandeling van schadeclaims weg te werken. Het aantal niet behandelde claims is inmiddels opgelopen tot 17.500.

Begin maart 2019 besluit de Tweede Kamer unaniem dat er een parlementaire enquête dient plaats te vinden naar de Groningse gaswinning. De start wordt uitgesteld totdat de schadeafhandeling en versterkingsoperatie op stoom zijn, zodat discussies hieromtrent het bredere verhaal niet zullen doen afleiden. Omdat beide zaken ook in 2019 nog niet voorspoedig verlopen, roept dat bij Groningse belangenorganisaties de vraag op wanneer de parlementaire enquête dan zal aanvangen en waarom juist deze lastige dossiers geen onderdeel van de enquête zouden kunnen zijn.

In de vroege ochtend van woensdag 22 mei 2019 is het weer raak in Groningen. Dit keer vindt er een beving plaats in Westerwijtwerd (3.4), eveneens een dorp in de gemeente Loppersum. Koppen als 'Het voelt alsof je op een vulkaan leeft' en 'de aarde laat zich niet temmen' zeggen voldoende. Het aantal schademeldingen loopt snel op tot boven de 4000. Een aantal discussies start opnieuw.

1.3 Duiding van de situatie

Het is best lastig de gebeurtenissen in Groningen goed te duiden. De gasbevingen bij Huizinge en Zeerijp en meer recent bij Westerwijtwerd waren op zichzelf geen ramp. De directe fysieke gevolgen van de bevin-

6 Alders gaf in zijn afscheidsbrief aan vooral problemen te hebben met het feit dat eerdere toezeggingen aan bewoners nu opeens werden teruggedraaid. Kennelijk was Alders niet of nauwelijks door de minister geïnformeerd dat de afbouwplannen vergaande implicaties zouden hebben voor de versterkingsoperatie.

gen waren beperkt. Er is – simpel gezegd – geen enkele brandweerauto voor uitgerukt. Het woord ramp dekt de lading onvoldoende. Maar hoe dan de situatie te duiden?

Creeping crisis

In de Engelstalige literatuur wordt wel het begrip ‘*creeping crisis*’ gehanteerd: een situatie waar niet acuut, maar sluipenderwijs een probleem de samenleving binnentreedt. In de literatuur worden daarbij vaak voorbeelden gegeven van situaties waarbij toxische stoffen (die al langer in de bodem zitten of in de lucht komen) bepaalde gemeenschappen bedreigen (Erikson, 1976). Feitelijk is het aardgasbevingenprobleem ook sluipenderwijs bij de Groningers binnengekomen. Het probleem uitte zich voor het eerst in 1991 en vervolgens kostte het tijd om het probleem te onderkennen en er effectief mee om te gaan. In 1959 was de eerste proefboring en enkele jaren later werd op commerciële schaal aardgas uit de bodem gehaald. Het zou na 1991 nog jaren duren vooraleer instanties als de NAM accepteerden dat er een relatie bestond tussen de bevingen en de gaswinning. Langzamerhand groeide ook de bewustwording bij de bewoners in het aardbevingsgebied dat er sprake was van een permanent probleem. De echte maatschappelijke schok kwam op 16 augustus 2012 met de beving bij Huizinge, die door vele Groningers gevoeld werd. Het duurde daarna nog enkele jaren voordat de rest van Nederland en politiek Den Haag zich bewust werd van de ernst van de situatie.

Institutionele crisis

In bestuurskundig jargon wordt de situatie in Groningen wel omschreven als een institutionele crisis: een situatie waarin een beleidssector in een relatief korte tijd wordt geconfronteerd met duidelijke en aanhoudende signalen van afnemende politieke en maatschappelijke steun (legitimiteit) van de sector (Boin & 't Hart, 2000). De Groningse aardgasbevingen zijn in dat opzicht te beschouwen als een crisis waarin de legitimiteit van de NAM, het ministerie van EZK en misschien wel breder, van de rijksoverheid en andere betrokken partijen (adviesbureaus e.a.), tot het nulpunt zakte. Schmidt, Boersma en Groenewegen geven aan dat er in Groningen zowel een hervormende (*'reformist'*) als een behoudende (*'conservative'*) strategie zichtbaar was (Schmidt, Boersma & Groenewegen, 2018). Aanvankelijk overheerste bij de meeste formele

partners de behoudende strategie, maar toen de institutionele crisis alleen maar toenam en er zich iedere keer weer nieuwe verstoringen voordeden (niet alleen bevingen, maar ook rapporten van allerlei instanties die bedreigend waren voor de gevestigde partijen), kwamen er aspecten van een meer adaptieve strategie naar voren. Andere actoren dienden zich nadrukkelijker aan en hun werd een plaats aan de overlegtafel 'ge Gund'.

Chronische crisis

De gebeurtenissen in Groningen dragen ook kenmerken van een chronische crisis. Dit begrip wordt bijvoorbeeld gebruikt voor situaties in bepaalde gebieden van Afrika (permanente droogte, voedseltekorten e.d.). Ook individuen kunnen in een (welhaast) chronische crisis verkeren. Voor Groningen zijn beide elementen denkbaar. Het chronische karakter is mede het gevolg van het feit dat de situatie als heel lang duurt en er welhaast sprake lijkt van een oneindige crisis. Ook al wordt de komende jaren de aardgaswinning afgebouwd, de onzekerheid zal bij de meeste Groningers nog (vele) jaren voortduren. Onzekerheid of met het beëindigen van de winning de bevingen zullen verdwijnen, maar ook onzekerheid over de eigen situatie.

Crisis/ramp in slow motion

De woorden van premier Rutte die sprak van 'een crisis in slow motion', sluiten aan bij het begrip chronische crisis.

'For observers and investigative journalists following the Groningen case, it is apparent that this 'disaster in slow motion' has been mismanaged by both the operators and the authorities' (Sintubin, 2018, p. 2003).

Deze observatie van Sintubin werd feitelijk gedeeld door minister Wiebes toen hij sprak over overheidsfalen van on-Nederlandse proporties.⁷ Enerzijds maakt het natuurlijk niet uit hoe de situatie genoemd

7 Zie bijvoorbeeld *de Volkskrant*, 6 maart, 2019. Columns & Opinie: 'Een "overheidsfalen van on-Nederlandse proporties" verdient een voortvarender aanpak'. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.volkskrant.nl/columns-opinie/een-overheidsfalen-van-on-nederlandse-proporties-verdient-een-voortvarender-aanpak-b76c7fb7/>.

wordt. Anderzijds maakt het wel een verschil als bijvoorbeeld gesproken wordt over ‘de brand in Het Hemeltje’ of de ‘Volendam-ramp’. Zijn het nu aardbevingen of (aard)gasbevingen?

Hoe de situatie ook genoemd wordt, duidelijk is dat de impact van de bevingen en de daaruit voortvloeiende materiële en immateriële schade inmiddels forse consequenties hebben voor de inwoners van het noordoostelijke deel van de provincie Groningen. In de volgende paragraaf wordt daarop ingegaan.

1.4 De psychosociale gevolgen van de chronische crisis⁸

De laatste jaren is een behoorlijk goed inzicht verkregen in de (mentale) gezondheid van de betrokken Groningers. Zowel de GGD als het Gronings Perspectief (een samenwerkingsverband van onder andere de Rijksuniversiteit Groningen en de GGD) heeft verschillende enquêtes en onderzoeken onder de bevolking uitgevoerd. Onder leiding van de Groningse hoogleraar Postmes is tussen 2016 en 2018 een aantal metingen verricht die bij elkaar een beeld geven van de gezondheidssituatie van de betrokken Groningers en verbanden leggen tussen geleden schade, ervaren onveiligheid (persoonlijk bevingen gevoeld of gemerkt) en een verslechterende gezondheid. In het eindrapport *Gevolgen van bodembeweging voor Groningers* komen alle resultaten van vijf rapporten samen (Postmes et al., 2018a). Feitelijk was het rapport net afgerond toen op 8 januari 2018 de hevige beving bij Zeerijp (3.4 Richter) zich voordeed. Deze laatste beving was aanleiding voor nog een extra onderzoek (Postmes et al., 2018b).

‘Gronings Perspectief toont aan dat er een oorzakelijk verband is tussen het hebben van schade en stress-gerelateerde gezondheidsproblemen omdat mensen zich onveilig voelen. Ook gebrek aan vertrouwen en gevoelens van onrecht hebben een impact op ervaren veiligheid en gezondheidsproblemen. De omvang van dit probleem is groot: 410.000 Groningers wonen in een postcodegebied waar

8 Over deze problematiek is eerder geschreven in een artikel in *Impact Magazine*. Zie Van Duin & Duckers, 2018.

schade door aardbevingen erkend is. 170.000 mensen (kinderen meegerekend) hebben schade aan hun woning. 85.000 (kinderen meegerekend) hebben meervoudige schade. 10.000 mensen kampen met acute stress-gerelateerde gezondheidsproblemen.

De gevolgen treffen niet alleen een zeer grote groep, ze hebben ook bredere impact dan “alleen” gezondheidsproblemen: mensen met meervoudige schade hebben een verhoogd arbeidsverzuim en hogere kans op burn-out. Ze rapporteren een afname van sociaal en fysiek functioneren. Vooruitkijkend naar de toekomst is het te verwachten dat een grote groep te maken krijgt met verstoord woongenot, een verminderde kwaliteit van leven en hogere zorgkosten. Als we de omvang van de gezondheidsklachten combineren met de wetenschappelijke kennis over de gevolgen op langere termijn kunnen er vijf of meer mensen per jaar overlijden als gevolg van de problematiek.’ (Postmes et al., 2018a, p. 110)

Het psychosociaal kenniscentrum Impact zette eind 2017 de conclusies op een rijtje van drieëntwintig rapporten die inmiddels verschenen zijn over de gevolgen van de situatie voor de inwoners van Groningen (Holsappel et al., 2017). Het rapport schetst – op basis van de verschenen rapporten en onderzoeken – hoe de laatste jaren de psychosociale impact is toegenomen. Dat de belangrijkste risicofactoren – zoals schade aan de woningen, het al dan niet goed uitvoeren van herstelwerkzaamheden en het sterk verminderde vertrouwen in de overheid – lastig zijn te beïnvloeden, maakt de situatie alleen maar meer complex. Feitelijk was en wordt de bevolking geleidelijk en chronisch blootgesteld aan risicofactoren voor het ontwikkelen van (mentale) gezondheidsklachten.

De psychosociale impact

De observaties uit de drieëntwintig rapporten bijeengebracht geven een scala aan problemen en kwetsbare aspecten (Holsappel et al., 2017):

- Vrouwen en ouderen voelen zich iets onveiliger (klein effect op ervaren veiligheid).
- Een kleine groep kinderen heeft problemen die ontwikkeling bedreigen, er is meer aandacht nodig voor kinderen.
- Er is grotere psychosociale impact voor gebieden met een hoge of gemiddelde aardbevingsintensiteit, dan in gebieden met een lage bevingsintensiteit.
- In gemeentes die zowel krimpgebied als bevingsgebied zijn, scoort men lager op psychosociaal welbevinden.
- Blootstelling aan schade gaat gepaard met zeer grote toename aan overlast, tegelijkertijd zijn mensen niet geneigd om hierdoor te verhuizen.
- Groningers zijn over het algemeen niet positief over de maatregelen die zijn genomen om de leefbaarheid te vergroten en schade te beperken.
- Ervaren onrecht, onmacht, wantrouwen, gebrek aan regie komen in vrijwel alle rapporten terug als breed gedeeld probleem (machteloosheid is de sterkste gerapporteerde emotie).
- Op gemeenschapsniveau valt op dat het probleemoplossend vermogen van burgers zelf nog te weinig wordt benut.
- Communicatie met burgers blijkt een terugkerend probleem zoals dat ook in de rapporten van de onafhankelijk raadsman en van de Onderzoeksraad voor Veiligheid naar voren kwam.
- Oplossingen van problemen worden nu vaak gezocht in bestuur, organisaties en procedures, maar juist daar ontbreekt het vaak aan probleemoplossend vermogen in het huidige krachtenveld.
- De aanpak is veelal reactief en wordt gehinderd door gebrek aan kennis en kunde over de effecten van aardbevingen – resulterend in een veel te grote afhankelijkheid van technische en bouwkundige adviesbureaus.

In 2015 schreef de Onderzoeksraad voor Veiligheid dat onderzoek weliswaar ‘cruciaal’ is om over meer kennis te beschikken ‘maar het mag geen excuus worden om geen maatregelen te treffen of besluiten uit te stellen’. Een opvallende conclusie die Holsappel et al. op basis van de geanalyseerde rapporten trekken, is dat de maatregelen die tot dusver genomen zijn, vooral neerkomen op meer onafhankelijke organisaties die de betrouwbaarheid moeten vergroten. Paradoxaal genoeg versterkt dit uiteindelijk vooral de onoverzichtelijkheid. De rol van de burger is niet meer helder, de klachtenafhandeling wordt stroperig en oorzaak van stress. Onderstaand enkele citaten uit verhalen van ervarings-

deskundigen die zijn opgetekend door het Groninger Gasberaad in een bundel met veertien verhalen van gedupeerden (Groninger Gasberaad, 2017).

Verhalen van gedupeerden

Kort na de melding komt er een expert van het Centrum Veilig Wonen (CVW) langs. Hij wuift de schade weg. Ondanks de eerder geconstateerde A-schade en B-schade komt er dit keer een C op het rapport. De schade is niet veroorzaakt (A) of verergerd (B) door een aardbeving, zo luidt het oordeel. Nicolien schakelt het onafhankelijk expertisebureau Vergnes in voor een contraexpertise. Op basis van het rapport van Vergnes erkent het CVW ruim een jaar later dat het om B-schade gaat en de schade dus is verergerd door de bevingen. (...) Dan wordt er asbest gevonden in een lekkende rioolpijp. (...) Al met al kampen Nicolien en haar man met veel onduidelijkheid en onzekerheid. Het vreet aan ze, het put ze psychisch uit en het heeft een negatieve invloed op hun levensvreugde.

Een schaderapport van de NAM en een contraexpertise van Troostwijk met totaal verschillende conclusies. (...) De afgelopen weken is Thijs iedere nacht badend in het zweet wakker geworden. Hij zweet zo erg, dat hij zijn hemd uit kan wringen. Het komt puur door de spanning. Hij ervaart meer stress dan ooit.

Piet en Anna wonen in een Jarino-woning in Warffum. In 2014 werd hun huis van boven tot onder hersteld en versterkt, omdat de aardbevingen enorm veel schade hadden aangericht. Het heeft hun meer dan anderhalf jaar strijd met de NAM gekost. (...) 'Op een gegeven moment ben je dagelijks bezig met de aardbevingsschade. Dat is heel stressvol', zegt Anna.

Maar dan begint het te trillen en te rommelen. Sylvia denkt eerst aan een vrachtauto die met idiote snelheid voorbijrijdt. Dan hoort ze bonzen op de bovenverdieping. Zijn de kasten omgevallen? Ze hoort ook het dak beangstigende geluiden maken. 'Toen kwam het besef, dit is een aardbeving. Ik dacht, het dak is ingestort. Nu ben ik mijn kind kwijt.' (...) Sylvia merkt dat veel inwoners van Loppersum op hun tenen lopen. Ze is verknocht aan het dorp en haar woning, maar het is soms niet leuk meer om hier te wonen. 'Iedereen wil duidelijkheid en weten waar het naartoe gaat. Maar nu overheersen machteloosheid en woede. Veel mensen trekken het niet meer. De lontjes zijn korter geworden.'

Zie voor de complete verhalen: www.gasberaad.nl/bevingsverhaal

Honderden van dergelijke verhalen zijn op te tekenen. Frustraties bij velen over de wijze waarop de afhandeling van de schade geschiedde en geschiedt; angst voor de toekomst. Toch zitten in deze verhalen soms ook sprankjes hoop. Positief is dat sociale steun aanwezig is en functioneert als beschermende factor. Bewoners in de gebieden met een sterke aardbevingsintensiteit, zo laat het onderzoek zien, ervaren een sterkere betrokkenheid bij de buurt en sociale cohesie. Er is een scala aan succesvolle voorbeelden van burgerparticipatie en instrumenten om betrokkenheid van burgers te vergroten. Aangezien de impact op individuen veelal samenhangt met schade, is te verwachten dat de kerngebieden kwetsbaarder zijn. Tegelijk schatten juist de inwoners van aardbevingsgemeenten niet alleen de risico's, maar ook de weerbaarheid van hun gemeenschap hoger in.

1.5 Snel versterken of afwachten?

Een van de lastigste dilemma's betreft de vraag naar het nut en de noodzaak van de voorgenomen versterkingsoperatie. Met de forse vermindering van de hoeveelheid gas die uit de bodem wordt gehaald en de voorgenomen 'stand still' (uiterlijk 2030) is een van de meest leidende en tegelijk gevoelige vragen of versterking van de huizen nog wel nodig is en of dat geld niet beter op een andere manier aan het getroffen gebied gependend zou kunnen worden. Zullen de komende jaren de aantallen bevingen en de ernst van de bevingen duidelijk en systematisch afnemen of bestaat daarover nog grote onduidelijkheid? Wat betekent belofte maakt schuld? In het verleden zijn er allerlei inspecties van woningen en gebouwen verricht en toezeggingen gedaan over de versterkingsoperatie en is dat niet al voldoende reden deze ook nu gewoon uit te voeren?

De beslissing van minister Wiebes (mei 2018) om – in afwachting van een advies van de Mijnraad – de versterkingsoperatie tijdelijk stil te leggen, was voor Hans Alders aanleiding om zich terug te trekken als Nationaal Coördinator Groningen. Het uitgangspunt van de versterkingsoperatie was om ervoor te zorgen dat inwoners van het aardbevingsgebied net zo veilig kunnen wonen als de rest van Nederland. Om te voorkomen dat (delen van) huizen zouden instorten bij een

beving, zouden huizen bouwkundig versterkt worden. Na versterking is de kans op zware schade als gevolg van een beving beduidend kleiner. Van het hele gebied zijn op basis van een computermodel voor alle gebouwen HRA's (*Hazard and Risk Assessments*) gemaakt. Vervolgens zijn de gebouwen waar volgens het model het risico het grootst is, het eerst onderzocht.

Dat de versterkingsoperatie al sinds aanvang traag verloopt, blijkt bijvoorbeeld uit een project in Ten Boer. Half april 2015 werden de eerste vragen over een rijtje woningen aan de Fazanthof gesteld. Een half jaar later gaf de NAM toestemming om de huizen te gaan onderzoeken. In mei 2016 volgde een inspectie en ruim een half jaar later concludeerden deskundigen dat de huizen niet voldoende veilig waren bij een aardbeving. In november 2017 volgde een advies voor sloop/nieuwbouw. Uiteindelijk kunnen begin 2020 – opnieuw een paar jaar later – de eerste huizen plat, zo was medio 2019 de verwachting.⁹ Gaandeweg werd duidelijk dat in ieder geval zo'n 15.000 woonadressen (11.500 panden) versterkt zouden moeten worden en er mogelijk nog duizenden (deze waren nog niet bekeken) volgen. Versterking van de eerste 1467 gebouwen was (deels) al in gang gezet. De volgende 1588 vielen onder het uitstel dat Wiebes in 2018 inlaste en waarover discussie volgde.

Na het gereedkomen van rapporten van het SodM en de Mijnraad in de tweede helft van 2018 en een overeenkomst tussen de minister en de NAM over de vergoeding van de kosten, was de weg opnieuw vrij om de komende jaren de versterkingsoperatie nu serieus ter hand te nemen. Vanwege de eerdere kritiek op de Nationaal Coördinator Groningen is voorgesteld een Tijdelijke Commissie Versterking in te stellen. Om allerlei redenen is die commissie echter nog niet gestart. Minister Ollongren van Binnenlandse Zaken is verantwoordelijk gemaakt voor deze nieuwe uitvoeringsorganisatie die de versterkingsoperatie in Groningen moet gaan leiden.

Hoewel er medio 2019 veel signalen op groen staan en er ook gewerkt wordt aan een betere afstemming tussen versterken en herstellen van gebouwen, is de verwachting dat de discussie hierover op enig moment wel weer de kop op zal steken. Een groeiend aantal deskundigen zet

9 Dwarshuis, 9 februari 2019. 'Gaswinning overzicht: Tijdenlij Fanzanthof'. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://dwarshuis.com/aardbevingen-groningen/tijdenlij-fanzanthof/>.

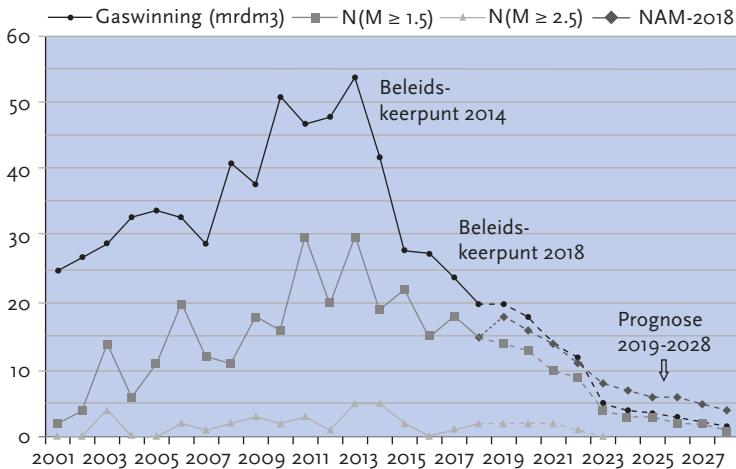
vraagtekens bij deze operatie. De twijfel richt zich vooral op de maximaal te verwachten magnitude van een gasbeving. Aanvankelijk (2013) stelde het SodM deze magnitude op 5. Dit ‘worstcasescenario’ werd leidend bij de versterkingsoperatie. Daarmee werd magnitude 5 niet alleen een kans op een beving (die helemaal niet hoeft plaats te vinden) maar bijna een zekerheid. Eens zou – net als de ‘Big One’ in Californië – zich wel een dergelijke beving voordoen. Daarmee werd volledig voorbijgegaan aan de vraag of een dergelijke magnitude überhaupt wel (fysiek) mogelijk is in Groningen.

Niet alleen waren en zijn er twijfels bij het worstcasescenario, de vermindering van de productie en de op handen zijnde afbouw van de productie maakt dat een vergelijking met natuurlijke aardbevingen mank gaat. Enerzijds is de hevigheid van geïnduceerde aardbevingen relatief groter, omdat deze zich niet op zo’n tien kilometer maar slechts op drie kilometer diepte voordoen. Anderzijds betekent geïnduceerd ook dat er een relatie bestaat tussen menselijk ingrijpen en de bevingen. Het blijkt vooralsnog heel lastig om deze relatie goed in te schatten. Wel zijn er steeds meer signalen en statistische onderbouwing dat de variatie van de productie effect heeft op de aantallen en de ernst van de bevingen. Charles Vlek, emeritus hoogleraar Omgevingspsychologie en Besliskunde aan de Rijksuniversiteit Groningen, heeft recentelijk deze relatie statistisch onderzocht door de jaarlijkse productie (de hoeveelheid gas die uit de bodem is gehaald) te relateren aan het totaal aantal aardbevingen met een magnitude van ten minste 1.5 (Vlek, 2019b).

Onderstaande figuur 1.1 laat zien hoe sterk de lijnen van de productie (bovenste lijn) matchen met de lijnen van de bevingen (1.5 middelste lijn; 2.5 onderste lijn). Als deze statische analyse aardig overeenkomt met de werkelijkheid dan is de verwachting dat de komende jaren de aantallen bevingen boven de 1.5 en 2.5 sterk zullen verminderen. Een verdere daling van de productie, zoals die aanstaande is, zal (statistisch) een nog verdere daling van het aantal bevingen tot gevolg hebben. Daarmee wordt ook de kans op een forse beving steeds kleiner. Vlek geeft aan dat daarmee de kans op een beving van ten minste 4.5 ook fors zal dalen. Terwijl deze kans voor 2019 werd ingeschat op eens in de vijftig jaar (0,02), zal deze kans verminderen tot 0,005 (eens in de tweehonderd jaar) in 2023 en tot 0,00013 (eens in de zeventienhonderd

jaar) in 2028. Dit dus nog op basis van het uitgangspunt dat een magnitudo 4.5 fysiek mogelijk is (hetgeen door sommigen betwijfeld wordt).¹⁰

Figuur 1.1 Jaarlijkse gasproductie in relatie tot het aantal aardbevingen met een magnitudo groter dan respectievelijk 1.5 en 2.5¹¹

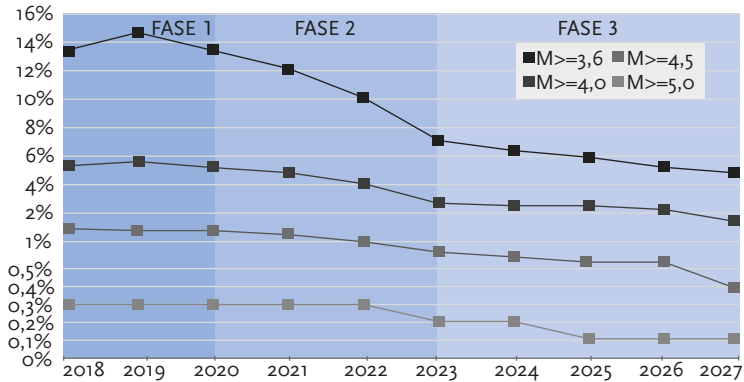


In figuur 1.2 wordt het verloop van de geschatte kansen op een aardbeving weergegeven met een magnitudo van respectievelijk groter dan 3.6, 4.0, 4.5 en 5.0, uitgaande van het afbouwscenario van de NAM.

¹⁰ Zie voor een uitgebreide beschrijving het artikel dat Vlek schreef, *Versterken als mosterd na de maaltijd: een overzicht en recensie van het 'Plan van Aanpak Mijnraadadvies' van de Nationaal Coördinator Groningen*, dat primair bedoeld is ter informatie en mogelijke ondersteuning van betrokken bewoners, bestuurders, belangenorganisaties, ondernemers en wetenschappers. Op 9 september 2019 ontleend aan <http://houdgroningenovereind.nl/index.php?SMExt=SMDDownloads&SMDDownloadsFile=Vlek-recensie-10-2-PvA-NCG.pdf>.

¹¹ Bron: Vlek, 2019c.

Figuur 1.2 Jaarlijkse kans op een aardbeving in Groningen, 2018 t/m 2027¹²



1.6 Hoe nu verder te gaan?

In het verleden is stevig ingezet op de forse gevolgen die een zware beving zou kunnen hebben. Dat leidde tot uitgangspunten van een worstcasescenario van magnitude 5.0 en een geaccepteerd risico kleiner dan 10^{-5} .¹³ Dat uitgangspunt is overgenomen door belangenorganisaties in hun strijd voor een veiliger Groningen. Inmiddels is er reden deze getallen te herzien, maar belangrijker is dat er een veel betere communicatie met de bevolking gaat plaatsvinden.

Vlek geeft een aantal aanbevelingen hoe hiermee om te gaan. Zo moet duidelijk zijn dat het seismische risico veel meer behelst dan de kans op één of enkele doden bij een gasbeving. Risico's behelzen ook de schade, (de vrees) gewond (te) raken en de psychosociale gevolgen. De risicoperceptie wordt ook beïnvloed door de bekendheid met de

¹² Bron: Vlek, 2019c (gegevens gebaseerd op SodM, 2018).

¹³ Tien tot de min vijf betekent dat de kans per jaar één op de 100.000 is dat één persoon overlijdt door in dit geval een beving. Of anders geformuleerd: dat eens in de 100.000 jaar iemand zou (mogen) overlijden. Bij 100.000 inwoners betekent dit dat de kans kleiner moet zijn dan één dode per jaar als gevolg van een aardbeving. Als uitgangspunt van ons risicobeleid geldt normaliter 10^{-6} (jaarlijks zou gemiddeld één persoon mogen overlijden van de miljoen; of één inwoner overlijdt in 1 miljoen jaar tijd). Aangezien er zo'n 300.000 blootgestelde personen in het gebied zijn, betekent dus dat drie doden acceptabel zijn.

situatie, transparantie, de mate van vrijwilligheid van het risico, alsmede het vertrouwen in risicodeskundigen en de overheid. Daarnaast is het een illusie dat er kwantitatief veel zinnigs kan worden gezegd over de kans dat een huis zal instorten, laat staan of een individu bij die beving zijn huis wel of niet tijdig zal kunnen verlaten. Het onderscheid tussen veilige en onveilige huizen is relatief. Mijns inziens is de belangrijkste les van Vlek:

‘Regarding Groningen, it seems that the best way of reducing residents’ anxiety, frustration, and anger would be to actually show that gas extraction is steadily and significantly diminishing indeed, material damage complaints are quickly and effectively handled, further building reinforcement is limited to the necessary, and a fair part of the national benefits goes to local communities involved.’ (Vlek, 2019b, p. 5).

Ik zou daaraan nog enkele suggesties willen toevoegen. Het is belangrijk dat de verantwoordelijken veel meer gaan spreken over dit dilemma en de inwoners veel meer meenemen in het besluitvormingsproces. Feitelijk zal het de komende jaren vooral aankomen op goed communiceren en uitleggen. Bijvoorbeeld door te zeggen:

‘Natuurlijk willen en kunnen wij de voorgenomen versterkingsoperatie uitvoeren, zoals eerder is afgesproken. Maar er zijn verschillende redenen (een forse daling van de kans op een ernstige beving als gevolg van de vermindering van de productie) waarom deze operatie minder noodzakelijk is geworden.’

Tegelijkertijd zouden de middelen die deze operatie zou kosten, gewoon ter beschikking gesteld moeten worden aan de inwoners (individueel en/of collectief) en worden belangrijke keuzes omtrent de versterking juist bij de inwoners zelf gelegd. ‘Als u de versterking wenst dan krijgt u die’. Daarnaast dient ook snel en ruimhartig te worden betaald voor alle schades die inmiddels zijn opgetreden.¹⁴ De landelijke overheid

14 *Trouw*, 20 april 2019. Voorpagina: ‘Expert: Bevingsschade Groningen valt niet vast te stellen, dus geef iedereen compensatie’. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.trouw.nl/nieuws/expert-bevingsschade-groningen-valt-niet-vast-te-stellen-dus-geef-iedereen-compensatie-b2700e53/>.

kan vooral vertrouwen terugwinnen door transparant te zijn en waar te maken wat ze belooft. Nadat Groningen jarenlang een wingewest is geweest, zou de overheid zich dan eindelijk jegens Groningen en de Groningers van haar beste kant tonen.

1.7 Afronding

Dit hoofdstuk richtte zich primair op Groningen en de Groningers. Tegelijkertijd moeten we ons realiseren dat er ook nationale belangen in het geding waren en zijn. Het ministerie van EZK dient ook een nationaal economisch belang te behartigen. Daarbij gaat het zeker niet alleen om het geld dat wij de afgelopen jaren hebben mogen incasseren door het Groningse gas. Ook het gas zelf was en is van grote waarde. In belangrijke mate functioneren de Nederlandse bedrijven (en dan vooral de energie-intensieve sectoren) op (goedkoop) Nederlands gas. Datzelfde geldt ook voor bijna alle huishoudens. Maatregelen om de gaskraan (meer) dicht te draaien zijn alleen maar mogelijk op het moment dat er voor bedrijven en huishoudens alternatieven voor handen zijn. Dat verklaart ook het grote belang van de recente beslissing om een fabriek te bouwen waar hoogcalorisch gas wordt omgezet in laagcalorisch gas (door er stikstof bij te mengen), zodat het kan worden getransporteerd door het leidingnetwerk en de cv-ketels, geisers en gasfornuizen bruikbaar blijven.