

Zelfredzaam

Ben Ale

De effectieve en efficiënte realisatie van veiligheid verhogende maatregelen in een gebied dat is omsloten door een veiligheidscontour

Philip Stohr
Simone van Dijk
Alan Dirks

Verantwoordelijkheid voor onzekerheid

Balanceren in het gaswinning- aardbeving vraagstuk

Anna Herngreen

Bijna niet te geloven!

De ministeriële uitleg van het gaswinningbesluit

Robert Geerts

Wat moeten we nu toch met die oriëntatiewaarde?

Anne Michiels van Kessenich



Inhoud:

Zelfredzaam Column B.J.M. Ale	p.3
De effectieve en efficiënte realisatie van veiligheid verhogende maatregelen in een gebied dat is omsloten door een veiligheidscontour P. Stohr, S. van Dijk, A. Dirks	p.5
Verantwoordelijkheid voor onzekerheid Balanceren in het gaswinning- aardbeving vraagstuk A.Q. Hergreen	p.12
Bijna niet te geloven De ministeriële uitleg van het gaswinningbesluit R. Geerts	p.22
Wat moeten we nu toch met die oriëntatiewaarde? A. Michiels van Kessenich	p.32
Colofon	p.44



Jrg. 5 - nr 17 - 2014

Vakblad voor fysieke – en externe veiligheid, risicobeleid en risicocommunicatie

Bijna niet te geloven!

De ministeriële uitleg van het gaswinningbesluit

Robert Geerts*)

Analyse / discussie

Het ministerie van EZ geeft in een brochure uitleg over het gaswinningbesluit begin 2014. De brochure laat aan toegankelijkheid en duidelijkheid weinig te wensen over. Professioneel communicatief vakwerk, maar het is de inhoud die niet deugt. Er staan namelijk essentiële onwaarheden in. Het ministerie verliest daarom zijn geloofwaardigheid met de gegeven uitleg van het gaswinningbesluit. Van terugwinnen van het verloren vertrouwen, wat de minister zegt te willen, is dan ook helaas weinig te verwachten. Dit wordt nog versterkt doordat de waarachtigheid in het geding is door de wijze waarop het ministerie regie voert over het versterkingspakket. Elke organisatieleiding moet zich hoeden voor het gevaar van zijn blinde vlekken. Dat kan door tegenspraak te institutionaliseren binnen de eigen organisatie. Bij het ministerie, dat de economische zaken van de Nederlandse samenleving primair heeft te dienen, lijkt die tegenspraak niet te werken nu het er op aankomt tegelijk ook daadwerkelijk de veiligheid te dienen.



Waarheid en waarachtigheid

Er kan niet lichtzinnig worden gedacht over het grote belang van een betrouwbare overheid. Wanneer de overheid niet meer wordt vertrouwd door zijn burgers is een vreedzame samenleving immers niet mogelijk. Vertrouwen in de publieke overheidsorganen is een kenmerk van de open en vitale samenleving. Denk maar aan samenlevingen waar totalitaire regimes de bevolking onderwerpen aan hun op wantrouwen en intimidatie gevestigde macht of waar corruptie hoogtij viert. Een overheid die te vertrouwen is, vertegenwoordigt daarom een niet te overschatten waarde. Dat vertrouwen is het belangrijkste werkkapitaal van onze overheid. Dat moet hij aanspreken om het algemeen belang van de samenleving te kunnen dienen. En vertrouwen kan alleen blijven bestaan als waarheid en waarachtigheid van de beweringen van de overheid in een open maatschappelijk debat aan de orde kunnen worden gesteld.¹⁾

Iedere, in een officiële overheidsbrochure beschreven, uitleg van een beleidskeuze moet dus de toets kunnen doorstaan van waarheid en waarachtigheid, anders is de geloofwaardigheid in het geding. Als die toets goed wordt doorstaan –in redelijkheid moet er altijd bij worden gedacht– dan kan de burger zich bevestigd voelen in een gerechtvaardigd vertrouwen in zijn overheid. Neem de brochure waarin kernachtig het besluit van de Minister²⁾ wordt uitgelegd van de gaswinning in Groningen [1]. In de persoonlijke aanhef schrijft de Minister –die staat voor de economische belangen van onze samenleving– zich te realiseren dat het vertrouwen van de Groningers op het spel staat en dat dit moet worden teruggewonnen. Ik vrees dat met deze brochure onze Minister eerder meer terrein aan het verliezen is. Dat is ernstig omdat het ministerie zijn maatschappelijke werkkapitaal laat verschrompelen. Ik ben overigens van mening dat niet alleen het vertrouwen van de Groningers er hier toe doet, maar van alle burgers.

Voor het opstellen van de brochure zijn ervaren communicatie- en marketing-adviseurs ingeschakeld. Van hen mag niet worden verwacht dat zij zich bezig houden met de vraag of de feiten waarover ze moeten schrijven waar zijn. Dat vraagt namelijk om verdieping in de achtergrondstudies waar wetenschappelijke kennis bij vereist is. De professionele tekstschrijver en communicatieadviseur zullen hun broodheer, het ministerie, daarom geen spiegel voorhouden van de waarheid. Elke leiding van een grote organisatie heeft zijn blinde vlekken en dienovereenkomstige valkuilen in zijn wederkerige relatie met de samenleving. In bepaalde situaties is het dringend nodig dat van binnen uit de organisatie op die blinde vlekken kan worden gewezen. Het is de tragiek dat een bestuur of directie bij uitzondering, of te laat, zich de spiegel laat voorhouden die hun blinde vlek zichtbaar maakt. Dat vraagt namelijk om een intrinsieke waardering van het organiseren van tegenspraak of ‘dissident denken’ binnen de eigen organisatietop.

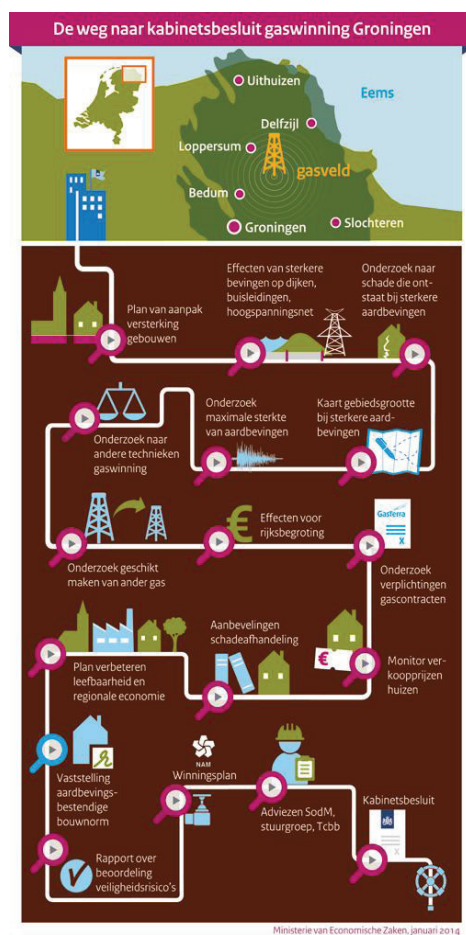
*) De auteur heeft zich gespecialiseerd in het gebruik van technische en wetenschappelijke informatie bij het maken van beleidsafwegingen over veiligheid en risico's. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven.

Het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) – onderdeel van het ministerie van EZ- heeft bij wet de mogelijkheid tegenspraak te bieden als daar aanleiding toe is. Wanneer de veiligheid op het spel dreigt te worden gezet, dan dient zo'n aanleiding zich duidelijk aan. Het SodM liet de Minister eind 2012 weten het dringend nodig te vinden per direct de gasproductie zo veel mogelijk te reduceren. Een advies dat niet lichtzinnig gegeven zal zijn, gelet op de enorme economische belangen die ermee gemoeid zijn. Het advies is rechtstreeks gebaseerd op de gewijzigde wetenschappelijke inzichten in het te verwachten patroon van de aardbevingen. Deze vormen onbetwist de onderbouwing dat volledig anders tegen de langere termijn gevolgen voor de bevolking moet worden aangekeken dan tot dusver kon worden gedaan. De gaswinning blijkt van een serieus te nemen hinder- en overlastprobleem ineens te zijn getransformeerd tot serieus veiligheidsprobleem.³⁾ Het SodM kreeg bij zijn eigen ministerie geen direct en ontvankelijk gehoor. Maar de steen was wel aan het rollen gebracht. Pas in februari 2014 leidde dit tot het gaswinningsbesluit en aanvullende maatregelen. In plaats van direct -maar vooralsnog wel voorlopig- de gasproductie drastisch te beperken, werd eerst besloten tot een veertiental onderzoeken, waarbij de Minister als uitgangspunt de leidende vraag heeft gehanteerd of voortzetting van de gasproductie nog mogelijk is. De brochure visualiseert de onderzoeken op de weg naar het besluit op aansprekende wijze (zie figuur 1). Het besluit is alles behalve lichtzinnig genomen: dat is de niet te missen meta-boodschap die ons wordt voorgehouden. Dat zal zo zijn, maar veel onderzoeken houdt niet automatisch in dat ook het juiste ofwel relevante is onderzocht. En dat is juist wat er aan schort. Alleen blijkt dat uiteraard niet uit de brochure. Daarvoor zijn studie en analyse nodig, die behoorlijk wat tijd vergen van de burger. Hoeveel burgers hebben die beschikbaar en hoeveel kunnen dat?

Op grond van de 14 onderzoeken heeft de Minister kunnen besluiten om het bestaande -in 2005 ministerieel goedgekeurde- gasproductieplafond van het Groningen-veld voort te zetten. De kop van de brochure luidt: <Minder gaswinning, >. In de uitleg van het besluit staat dat <de productie gericht wordt verminderd>. Als dit al geen misleidende uitleg is dan in ieder geval een verhullende formulering. Waarom? Er is namelijk sprake van (nagenoeg) handhaven van het productieplafond van het winningplan dat voor de periode 2006 t/m 2015 eerder al was vast gesteld. De waarachtigheid vereist het te zeggen dat het productieplafond, waartoe nu voor 2014 t/m 2016 is besloten gelijk wordt gehouden. Dat plafond was 42,5 miljard m³ per jaar en dat blijft ongewijzigd.⁴⁾ Selectief kiezen voor de topproductieniveaus van de afgelopen jaren 2010 t/m 2012 als vergelijkingsbasis is een al te doorzichtige bias. Binnen het gelijkblijvende productieplafond wordt gericht de productie drastisch teruggebracht. Gericht betekent dat specifiek vijf productielocaties sterk minder zullen gaan produceren, en de overige locaties navenant meer kunnen gaan produceren. Figuur 2 toont hoe in de brochure de gerichte productieverlaging wordt gecommuniceerd. Dat de andere 'actieve productielocaties' meer dan voorheen gaan produceren is niet uit de brochure-informatie te halen.

De onderzoeksvraag van de minister duidt zijn economische kijk op het afwegingsprobleem

De centrale onderzoeksvraag van de Minister van EZ voor de uitvoering van de onderzoeken is geweest of *voortzetting van de gasproductie mogelijk is en verantwoord gelet op de veiligheidsrisico's en gelet op de 'onmiskerbare betekenis' van het gas voor de economie en energievoorziening van de Nederlandse huishoudens.*



Figuur 1. Meta-boodschap van de figuur: "Alles behalve lichtzinnig genomen besluit".

De conclusie van de onderzoeken is eensluidend. Voortzetting is mogelijk en verantwoord gelet op de veiligheid! Maar het is daarbij wel gewenst de productielocaties in het seismisch meest actieve gebied drastisch minder te laten produceren en dus de locaties in de minder seismisch actieve gebieden meer te laten produceren. Er wordt in de uitleg gezwegen welke gevolgen de productietoename zal hebben die elders zal plaatsvinden. Ook wordt niet vermeld dat de vergunde productie voor de komende drie jaren weliswaar minder is dan de gekozen drie topjaren, maar overeenkomt met het eerder vergunde productieplafond 2006-2015. De ministeriële uitleg aan de burger is dus onvolledig op een essentieel punt en daarom misleidend.⁵⁾ Maar een eveneens te onderbouwen kwalificatie is dat de uitleg niet waar is.

Bedenklijk is het dat het ministerie vermeldt dat dit <de beste manier is om de veiligheid op korte termijn te verhogen>. Dit is om het mild uit te drukken behoorlijk opportunistisch. Als je de tekst wilt opvatten zoals het er staat -en waarom zou de burger dat niet doen?- zou je zelfs kunnen beweren dat het gewoon niet waar is. De beste manier is namelijk die waarbij de grens is opgezocht van de gasproductie die nog acceptabele financiële risico's voor de staatskas heeft en een acceptabel risico van een eventueel gasleveringstekort voor de huishoudens bij een strenge winter en om per direct deze grens voor de gasproductievermindering in te voeren. Waarom is dit zo?

Wetenschappelijk is onomstreden dat de aardbevingen het gevolg zijn van de hoeveelheid geproduceerde gas sinds de start van de gaswinning. Ook de toename van de frequentie van de bevingen en de toegenomen kracht zijn onomstreden. Het tempo waarin de bevingen zich zullen voordoen en de kracht hangen samen met de cumulatieve gasproductie [5]. Hierdoor bouwen zich de spanningen op in het poreuze gesteente waaruit het gas wordt gewonnen, die op een gegeven en een niet goed te voorspellen ogenblik leiden tot verschuivingen van steenlagen langs de breuklijnen in het gesteente. De energie die daarbij vrijkomt is de aardbeving die men voelt. Bij een drastisch lagere gasproductie zal het tempo waarin de krachtiger aardbevingen zullen optreden lager zijn [2]. Tijdwinst is het belangrijkste op dit moment opdat de weerbaarheid tegen de dreiging van een vooralsnog uitgebleven aardbeving met een kracht van 4 of meer op de schaal van Richter zoveel mogelijk kan worden gerealiseerd [3]. De meest kwetsbare huizen versterken biedt de beste haalbare weerbaarheid tegen de dreiging van de aardbevingen die nog komen gaan. NAM-experts menen dat huizenversterking de meest effectieve manier is om de veiligheid te verhogen. Dat dit in combinatie met een over all productieverlaging moet gebeuren, is *niet* wat de NAM propageert.⁶⁾

Figuur 3 illustreert de relatie tussen gasproductie en de toename van aardbevingen en de kracht van de bevingen.

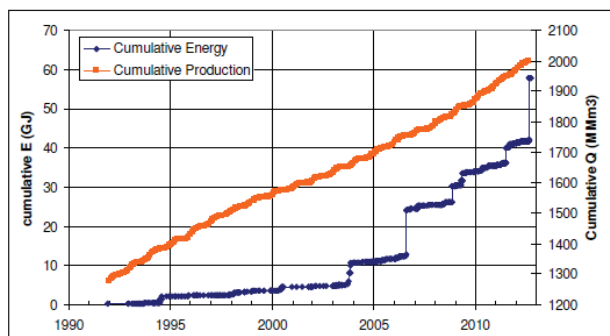


Figure 3: Cumulative seismic energy release and cumulative production through time. The higher magnitude earthquakes ($M \geq 3.0$) release the most energy (10 times more than a magnitude 2.5 earthquake), which introduces the steps observed in the figure.



Figuur 2. Visualisatie van besluit in de brochure van het ministeriële besluit.

Figuur 3. Relatie tussen cumulatieve gasproductie Groningen veld (rode curve) en de frequentie en kracht van de aardbevingen uitgedrukt in de cumulatieve vrijgekomen energie (blauwe curve).

bron: Muntendam-Bos & de Waal, 2013. [5]

De onderzoeksvraag zou anders gesteld moeten zijn, vanuit het veiligheidsbelang en vanuit een verantwoord welvaartsbelang

De centrale onderzoeksvraag van de Minister had anders kunnen luiden. Niet de vraag of productievoortzetting mogelijk is en verantwoord, maar de vraag: “Hoeveel *verlaging van de gasproductie is nog verantwoord* gelet op het financieel economisch offer en het risico van een strenge winter en eventuele contractbreuk voor verplichte levering?” Omdat deze vraag niet is gesteld, is het antwoord hierop in de onderzoeken niet gegeven. Deze vraag duidt het probleem van gaswinning en risicobeheersing anders dan de vraag die de Minister heeft gesteld. De Minister gaat uit van het economisch belang, voor zover uiteraard niet grenzen van de veiligheid in de nieuw ontstane situatie worden overschreden. De niet gestelde onderzoeksvraag neemt de veiligheid, schadebeperking en weerbaarheid als uitgangspunt, voor zover de hiertoe noodzakelijk te nemen financieel-economische risico's en het risico van beperkte leveringszekerheid niet de grenzen overschrijdt van wat nog aanvaardbaar wordt geacht. Deze risico's verschillen fundamenteel van de veiligheidsrisico's, en kunnen niet worden genegeerd [7]. Hoe deze verschillende risico's worden gewogen is in hoge mate een politieke afweging. Het probleem is dat de Minister niet de weerbaarheid tegen de dreiging van zowel de fysieke- als de niet-fysieke risico's goed heeft laten onderzoeken. De uitleg van het besluit ontbeert daarom ook deze evenwichtigheid.

Uit de onderzoeken –uitgevoerd door het ministerie en zijn Gasgebouw-partners- is af te leiden dat een gasproductieplafond tot circa 30 á 33 miljard m³/jr zondermeer mogelijk lijkt zonder ‘het essentiële belang’ van het Groningen-gas te veel op het spel te zetten.⁷⁾ Deze substantiële en echte productieverlaging tast dat belang dus niet zodanig aan dat dit een serieus risico inhoudt van maatschappelijk-economisch ontwrichtende gevolgen.⁸⁾ Het genoemde productieniveau van het Groningen-gas werd eerder al vijf jaar achtereenvolgend gerealiseerd in de periode 2003 t/m 2007. De onderzoeken geven geen informatie waarmee de vraag beantwoord kan worden hoeveel financieel risico en risico op tijdelijk kille leef- en werkruimtes de samenleving loopt bij een gasproductie van 25 miljard m³/jr, gedurende tenminste 3 jaar. Verder dan de constatering wat ongeveer het gasproductieniveau is zonder dat ‘het essentiële belang van het gas’ wordt aangetast komen de onderzoeken niet. Het is dan ook niet mogelijk de burger uit te leggen dat de Minister een evenwichtig risicobeleid realiseert. Het onderzoek dat de minister heeft geadviseerd over het te voeren risicobeleid lijkt over het veiligheidsbelang te gaan, maar gaat in wezen over het economische belang [9]. De gasproductie is gekoppeld aan de toekomstige veiligheid, zoals in de vorige paragraaf is aangegeven. Daarom had de Minister er in het risicobeleidsadvies op gewezen moeten worden dat ook gekeken had moeten worden bij welk laag gasproductieplafond de reële risico's ontstaan die het maatschappelijk belang van het gas aantasten.

Wat de uitleg van het besluit had moeten zijn

Een echt mindere gasproductie houdt niet alleen een *selectieve* vermindering in van de vijf productielocaties rond Loppersum –die het ministerie liever een gerichte vermindering noemt- maar een vermindering van alle productielocaties. Dat levert tijdswinst op die zich overigens niet laat becijferen. Daar zijn de onzekerheden in de wetenschappelijke kennis te groot voor. Deze beleidskeuze zou *wel* bijna <de beste manier zijn om zo snel mogelijk de veiligheid te verhogen>. Het is dus niet waar wat de burger leest in de brochure. Maar de burger, die geen grondige analyse heeft gemaakt van de onderzoeken en geen aanvullende gegevens heeft verzameld, kan dat niet weten.

Figuur 4 visualiseert het verschil tussen het besluit van de Minister en het besluit dat bijna het beste zou zijn geweest. Figuur 4 is voor dit artikel gemaakt en staat dus niet in de brochure; dit om een mogelijk misverstand bij de lezer te voorkomen. De linker afbeelding toont de effecten van het ministeriele besluit. De groene vlek, als onderlaag in de figuur, is het Groningen gasveld. De rechter afbeelding visualiseert de effecten van het besluit dat ook genomen had kunnen worden; en dat zelfs op basis van de gegevens van de 14 onderzoeken die het ministerie heeft laten uitvoeren. Dus zonder de ondergrens te verkennen van het risico dat de politiek bereid is te nemen dat aan een substantiële gasproductieverlaging vast zit, is al vast te stellen dat het besluit niet de veiligheidskwalificatie verdient die er suggestief aan wordt gegeven.



Figuur 4. Visualisatie van het verschil van het ministeriële besluit (linker afbeelding) met het alternatieve besluit dat 'het essentiële belang van de gasproductie' nagenoeg overeind houdt (rechter afbeelding).

Hoe waarachtig toont de overheid zich?

De toetssteen voor waarachtigheid ligt in het handelen. Als niet gebeurt wat je zegt te willen, wat doe je dan alsnog of vervolgens? Is wat de regering doet ook het meest bereikbare onder de gegeven omstandigheden?

De brochure meldt ook dat de waardedaling van de huizen in het aardbevingen gevoelige gebied gecompenseerd zal worden. Het ministerie draagt de (mede)verantwoordelijkheid voor een goede uitvoering van deze belofte. De vaststelling wat de waardedaling echt is, is uiteraard een heikele zaak. Als de waardedaling is vastgesteld blijkt de waarachtigheid van de belofte als het ministerie door haar handelen duidelijk maakt echt te geloven in de zo objectief mogelijk vastgestelde waardedaling. Amerikanen hebben een toepasselijke uitdrukking voor dit soort situaties: "Put your money where your mouth is". Als de regering waarachtig is met zijn wens om de gedupeerde huizenbezitter te compenseren voor de waardedaling van zijn bezit dan kan er geen vrijblijvendheid meer zijn in het handelen van de regering. Hij zou bijvoorbeeld een NV Gasschade bank aan het zogeheten Gasgebouw hebben kunnen toevoegen. Deze bank betaalt de vastgestelde verminderde waarde aan de eigenaar die van zijn huis af wil en krijgt de woning in bezit. De bank heeft de woning als eigen vermogen op de balans staan. Het geld ontvangt de Gasschade bank van het ministerie, die dit weer van de NAM ontvangt als veroorzaker van de waardedaling.⁹⁾ De Gasbank kan desgewenst aandelen uitgeven en zijn financial riskmanagers kunnen op basis van de assets van de bank (het onroerend goed) beleggingsvehikels bedenken met interessante rendementen als opbrengsten. Allemaal mogelijk als je de waarachtigheid wilt tonen van je woorden als ministerie.

Wat ook niet vertrouwenwekkend over komt is dat de Minister het SodM positioneert als de organisatie van wie de adviezen 'op hoofdlijnen' worden opgevolgd. Uit het advies dat SodM in januari 2014 aan Minister Kamp heeft gestuurd [2: p. 8] is echt wat anders op te maken dan het op 'hoofdlijnen opvolgen'. In dat advies spreekt SodM niet over gerichte productieverlaging en evenmin rond Loppersum. SodM heeft het nadrukkelijk over een algehele, dat wil zeggen absolute, productieverlaging. Niet voor niets worden getallen genoemd van 30 miljard m³/jr als richting waaraan gedacht zou kunnen (moeten?) worden. SodM spreekt ook over zo snel mogelijk in termen van directe vermindering. Tijdwinst is namelijk in het belang van de veiligheid. Het ministerie zegt in de brochure iets anders (zie tekstkader).

V: **Stoppen de aardbevingen door dit het kabinetsbesluit?**

A: *De aardbevingen zullen niet stoppen. Volgens de toezichthouder, Staatstoezicht op de Mijnen (SodM), is het verminderen van de gaswinning rondom Loppersum de beste manier om op korte termijn het aardbevingsrisico te beperken.*

Tekstkader: Uit de brochure waarin het ministerie van EZ het besluit van de gaswinning uitlegt.

Het ministerie becijfert 9 miljard euro in totaal als kosten wanneer drie jaar lang de productie op 30 m³/jr zou zijn beperkt (dit in vergelijking met een productie volgens de marktvraag van 47 m³/jr). Maar dit zijn uiteraard niet de kosten. Als deze 9 miljard aan inkomsten nu niet gemist kunnen worden, dan is dat bedrag uiterst gunstig te lenen op de kapitaalmarkt; kosten totaal minder dan 120 miljoen euro! Dit zijn feiten die eenvoudig zijn vast te stellen. Dit is essentiële informatie die in de ministeriële uitleg van het besluit niet had mogen ontbreken.

Waarom later in de loop van 2013 en begin 2014 SodM wel mee draait is niet uit documenten te achterhalen. Zou het voort hebben kunnen komen uit de enorme druk die uitgaat van de Gasgebouw-ondernemingen om zich niet van hun ondernemingsmissie te laten afbrengen? De wetenschappelijke kennis kent te veel onzekerheden om een dergelijke locatiespecifieke productiemaatregel (rondom Loppersum minder en buiten Loppersum meer) te kunnen kwalificeren als beste maatregel *voor de veiligheid*. Maar achter <A:> staat: 'beste manier om [...] het aardbevingsrisico te beperken'. En dat is natuurlijk geen eenduidige uitspraak. Want wat is *het aardbevingsrisico*? De kans op een beving met een kracht boven 4 op de schaal van Richter binnen een termijn van drie á vier jaar, ergens in het gaswingsgebied?

Een brandende en leerzame vraag

Een brandende en tevens leerzame vraag is: “Waarom is het ministerie, dat de economische zaken van de Nederlandse samenleving primair dient, niet beschermd tegen zijn eigen blinde vlek, die in het besluit van de Minister opvallend aanwezig is?”

Omdat ik van de betrouwbaarheid van de overheid wil blijven uitgaan, omwille van het grote maatschappelijke belang ervan, moet ik aannemen dat het kabinet oprecht gelooft dat dit ministeriële besluit de beste manier is om zo snel mogelijk, zo veel mogelijk de veiligheid te dienen. Collectieve blinde vlekken gedijen in organisatiestructuren waarin de tegenspraak is weggeorganiseerd of niet (meer) serieus wordt genomen. De blinde vlek van het ministerie van EZ heeft zowel iets tragisch als boosaardigs. Men loopt namelijk tegen een muur van weerstanden en onbegrip op bij tegenspraak. Maar ook als bij nader inzien het besluit niet zo best blijkt te zijn als door de Minister werd gelooft bundelen zich de krachten om dat inzicht te bestrijden.

De brochure laat de Groningers weten dat het besluit grondig is genomen. Verder dat de selectieve vermindering van de gasproductie de beste manier is om de veiligheid snel te vergoten. Met minister Kamp wachten ongetwijfeld velen in spanning af wat de Onderzoeksraad voor de Veiligheid (OVV) zal antwoorden op de vraag van de Minister. Heeft het besluit over de gaswinning en de regievoering over het nakomen van afspraken, die met de individuele veiligheid van de burger zijn verbonden, het veiligheidsbelang afdoende gediend? ¹⁰⁾ Het probleem bij dit alles is dat oordelen over veiligheid, naast een technische en wetenschappelijke kant, ook de er onlosmakelijk mee verbonden morele kant kennen. Het oordelen over veiligheid *voordat* de veiligheid het laat afweten en het oordelen over veiligheid *nadat* diezelfde veiligheid het heeft laten afweten, zou niet van elkaar gescheiden mogen worden. Beide oordelen moeten namelijk de aanwezige onzekerheid in ogenschouw nemen. Aan onzekerheid valt niet te ontsnappen bij activiteiten waaraan een maatschappelijk risico is verbonden. Veiligheid is een sociaal construct en is mensenwerk en is dus feilbaar. Maar dat betekent niet dat de veroorzaker ook automatisch de moreel schuldige is. Bij het oordeel achteraf zou het moeten gaan over de vraag of het handelen voldoende zorgvuldig is geweest en dus het falen van de veiligheid toegeschreven mag worden aan wat we het noodlottige toeval moeten noemen.

Conclusie

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid biedt een aantal referentiepunten voor de beoordeling van maatschappelijke beleidskeuzes over veiligheid [8]. Eén daarvan is de publieke verantwoording achteraf als schade en leed zich toch voordoen. Toegesneden op het risico- en veiligheidsbeleid van de gaswinning, vertaalt zich dit naar de vraag met welk verhaal de Minister ons burgers (de Tweede Kamerleden) recht in de ogen kan kijken als die ene ongewenste zware aardbeving –met zijn wetenschappelijk onderbouwde kleine kans- toch optreedt. Als de Minister kan aantonen dat de waarheid telkens voorop heeft gestaan en dat waarachtigheid ten grondslag heeft gelegen aan het ministeriële beleidsbesluit, dan is daarmee de basis gelegd voor een moreel te verdedigen verantwoording *achteraf*. Dat er gehandeld is overeenkomstig de besluiten mag uiteraard niet ter discussie staan.

Zoals de situatie zich nu heeft ontwikkeld en zich verder –naar we moeten vrezen- zal ontwikkelen, heeft de Minister een onaangenaam verhaal te vertellen als hij waarachtig wil zijn. Maar daartoe alleen gedwongen als die ene kleine kans aardbeving, waarvoor we beducht moeten zijn,

zich voor 2017 zou voordoen. Waarheid en waarachtigheid dienende, zou als volgt het verhaal kunnen luiden:

“Ik zie in dat met mijn besluit in 2014 niet de snelste weg is bewandeld om de veiligheid zo goed mogelijk te dienen, met de kennis waarover ik al eerder beschikte. Dan had ik, in afwachting van de onderzoeken, waartoe ik snel opdracht heb gegeven, vooralsnog het advies van mijn toezichthouder het SodM, tevens ‘tegenspraak-orgaan’ moeten opvolgen. Dan had ik de gasproductie direct al vanaf 2013 drastisch moeten beperken. Ik had de NAM moeten en kunnen aanspreken op haar missie. Die is –zoals NAM zelf uitdraagt- maatschappelijk verantwoord en duurzaam ondernemen. Vervolgens, na ontvangst van de onderzoeksresultaten, eind 2013, had ik moeten vaststellen of bij voortzetting van de direct ingevoerde beperking ‘het essentiële belang van de gaswinning’ nog aan verantwoorde risico’s zou zijn blootgesteld. Zou dat niet het geval zijn dan zou ook duidelijk zijn waarom de gasproductie opwaarts bijgesteld zou kunnen of moeten worden in afwachting verder van de vervolgonderzoeken waartoe ik opdracht heb gegeven. Binnenkort zal daarom meer wetenschappelijke zekerheid zijn verkregen over de verdere te verwachten aardbevingen. Ik realiseer mij ook dat wij hieruit een les kunnen trekken. Beperkte wetenschappelijke zekerheid staat het nemen van een evenwichtig en moreel goed te verantwoorden besluit niet in de weg.”

Helaas, ik geloof dat het naïef is om te denken dat een Minister ook maar iets van deze strekking zou zeggen.

Duidelijk is dat bij de gaswinning uit het Groningen veld risico’s niet uit de weg gegaan kunnen worden. Dat zijn: het veiligheidsrisico van de bewoners, het risico van een afbrokkelende leefbaarheid van het gebied, het maatschappelijk macro-economische risico en het risico van ongemak of mogelijk zelfs ontberingen als de gaslevering bij barre koude tijdelijk ontoereikend zou zijn voor de huishoudens. Niet genoemd maar eveneens een overweging is het strategisch belang van het gas bij de noodzakelijke transitie naar duurzame energietechnologieën.

De uitleg van het beleid had het dilemma van het balanceren tussen deze risico’s als startpunt moeten hebben. Het zou buitengewoon geloofwaardig zijn geweest als bij die uitleg *had kunnen staan* dat de prompte gasproductievermindering, waartoe besloten was op het advies van het Staatstoezicht op de Mijnen, bijgesteld had kunnen worden. Dit op grond van onderzoekresultaten naar *de verschillende soorten risico’s en de weerbaarheidskansen daartegen*.

Het is niet te geloven dat het ministerie het gaswinningbesluit van zijn Minister zo kan uitleggen als in deze brochure is gedaan en werkelijk denkt dat dit bijdraagt aan het herwinnen van het wankelende vertrouwen van niet alleen de Groninger bevolking, maar van alle burgers.

De gaswinning gaat ons allen aan. Er is veel meer dan alleen de leefbaarheid en veiligheid van het gaswingebied in het geding. In een solidaire en open samenleving is de burger bereid redelijke risico's te nemen als daar de veiligheid en leefbaarheid van het gebied van een hele grote groep medeburgers mee gediend is. De Minister zegt dat er gedaan is -en gedaan zal worden- wat nodig is.



vertrouwen terugwinnen

Geachte bewoner,

↑ burgers

Wat staat me te wachten?

Vrijdag 17 en zaterdag 18 januari 2014 heb ik in Groningen het kabinetsbesluit over gaswinning toegelicht. Ik heb gezegd me te realiseren dat het vertrouwen van de Groningers niet in een weekend teruggewonnen kan worden. Velen zijn verontrust over hun veiligheid en over wat er kan gaan gebeuren met hun woning en hun leefomgeving. Het kabinet begrijpt dat zeer goed en heeft op grond van gedegen onderzoek tot een aantal maatregelen besloten. In deze folder leest u over de hoofdlijnen van het besluit, antwoorden op veel gestelde vragen en het vervolgotraject. De twee illustraties geven een overzicht van het kabinetsbesluit en de onderzoeken die zijn gedaan om tot het besluit te komen.

Met het besluit over gaswinning voor de komende drie jaar en het versterkingspakket voor de komende vijf jaar heeft het kabinet een belangrijke stap gezet. Ik realiseer mij dat waar het echt om gaat is het bereiken van concrete resultaten. Het kabinet wil in permanente dialoog met het gebied en samen met de provinciale en gemeentelijke bestuurders ervoor zorgen dat gedaan wordt wat nodig is.

Met vriendelijke groet,

Henk Kamp
Minister van Economische Zaken

Noten

- 1 Waarheid en waarachtigheid worden hier gebruikt in de betekenis van het communicatief handelen op het niveau van de samenleving zoals dit door Habermas [4] is bedoeld. De publieke sfeer, de ruimte tussen staat en de private sfeer, moet toegankelijk zijn voor de burger waarin de kwaliteitsaspecten waarheid en waarachtigheid de openheid typeren van de samenleving. De wederkerigheid van vertrouwen tussen burger en overheid is essentieel in de publieke sfeer.
- 2 Wanneer ‘de Minister’ wordt geschreven dan is dat in de betekenis van de minister als institutioneel orgaan; vandaar de hoofdletter. Niet de mens Henk Kamp is in dit artikel bedoeld, hoewel men zich moet afvragen in hoeverre de mens Kamp in zijn positie als Minister in staat is en de vaardigheden bezit om de krachten van de economische ondernemingsbelangen –verenigd in het zogeheten Gasgebouw- om te buigen of te weerstaan omwille van het algemeen belang. En dit laatste is een welvaartsbelang en dat is meer dan een financieel-economisch belang.
- 3 Uit het ‘maatschappelijk jaarverslag’ van 2011 van NAM blijkt (pagina 7) dat tot dan toe de gasproductie als een overlastprobleem en –risico wordt gezien. Dat is op dat moment nog een goed te verdedigen standpunt gelet op de aardbevingstatistiek en de hierop gebaseerde prognoses. Hiernaast een uitsnede van het jaarverslag, waaruit nog de overlast risicoperceptie blijkt.
- 4 Voor de periode 2006 – 2015 geldt de 42,5 miljard m³ jaarlijks als *gemiddeld* productieplafond *over deze periode*. Voor 2014 t/m 2016 is het een *absoluut jaarlijks plafond* met de kanttekening dat in 2016 het plafond 1% lager moet zijn om precies te zijn. De productie van het Groningen-veld bedroeg in de jaren 2002 t/m 2007 overigens gemiddeld ruwweg 34 miljard m³ per jaar!
- 5 De jaren 2012, 2013 waren topjaren van gasproductie uit het Groningen veld en nog passend in het in 2005 goedgekeurde gaswinningplan met een plafond van 42,5 miljard m³/jr als gemiddelde. Het ministerie heeft het over de markt vraag van het gas als vergelijkingsbasis. Uiteraard is de vraag of je van productie- vermindering kunt spreken afhankelijk van het referentieniveau dat je kiest. Voor het ministerie is dit het economisch maximale productieniveau waarvan wordt uitgegaan; aangeduid als de markt vraag. Omdat het gaat om het ministerieel goed te keuren gaswinningplan is de vergelijking met het vorige goedgekeurde winningplan de voor de hand liggende vergelijking. Dat daar nu gericht veranderingen in worden aangebracht is wat zou moeten worden belicht in de brochure. De waarachtigheid van wat het ministerie van EZ zegt te willen wordt niet gesteund door de keuze die het maakt om de gasproductie van 42,5 miljard m³/jaar mee te vergelijken. De technieken in de marketing en reclame zijn er op gericht je boodschap zo te positioneren dat die als het meest wenselijke van alle mogelijkheden naar komt. Vandaar de onware claim <vermindering gaswinning> en de verkondigde halve waarheid in de brochure van de <gerichte vermindering van de gaswinning>.
- 6 Een onderneming horen zeggen dat het zijn bron van inkomsten zal afknijpen of zijn activiteiten zal terug schroeven en op bescheiden er schaal verder zal gaan, omdat de samenleving daar het meest mee gediend is, kan alleen in sprookjes voorkomen.
- 7 Het gasgebouw is het woord dat wordt gebruikt om de constructie aan te geven die de regering in de jaren negentig heeft gecreëerd van private ondernemingen rond de gaswinning en –productie. Deze constructie dient een duidelijk doel. Zorgen dat de Nederlandse staat zo veel mogelijk profiteert van deze bodemschat. Via de EBN bv –een 100% staatsonderneming waarvan de aandelen door het ministerie van EZ worden beheerd- heeft de staat grote invloed op de gaswinning en gasproductie. De EBN bv is medeaandeelhouder/eigenaar van de andere Gasgebouw-ondernemingen behoudens de NAM. De Gasunie transport ser-

Heijenoord, Winsum en Donderen werden daarnaast uitgenodigd om de boortoren van dichtbij te bekijken. De NAM organiseert ook regelmatig open dagen op bestaande locaties. In maart hadden de omwonenden van de ondergrondse gasopslag Norg de kans om de installaties te bekijken en in september waren inwoners van Den Helder welkom op de gasbehandelingslocatie. Ook basisschoolleerlingen mochten rondkijken. Voorafgaand aan het bezoek kregen zij een gastles over de rol van aardgas in de energievoorziening.

Goede voorlichting en overleg kunnen helaas niet voorkomen dat gaswinning soms voor overlast zorgt. Naast tijdelijke hinder als gevolg van een boring, kunnen bodemdaling en aardbevingen tijdens de productie fase voor overlast zorgen. Bodemdaling is over het algemeen goed te voorspellen. Met diverse instanties zijn hierover afspraken gemaakt om de nadelige effecten op te vangen. Bovendien zijn er afspraken gemaakt over monitoring. Bij aardbevingen kan lichte schade ontstaan aan gebouwen. Gedupeerden kunnen eventuele schade verhalen op de NAM. In 2011 is een aantal lichte aardbevingen als gevolg van gaswinning geregistreerd door het KNMI, onder meer in de buurt van Stedum, Sappemeer, Appingedam, Oosterwijterd en Middelstum.

Duurzaam ondernemen is ook een belangrijk thema binnen de NAM. Er lopen allerlei initiatieven om de winning van gas en olie zo duurzaam mogelijk te maken. Een mooi voorbeeld is de ondertekening van de Green Deal met de overheid op 3 oktober. Deze Green Deal heeft betrekking op de bestaande gaszuiveringsinstallatie in Emmen. Op deze locatie werd eind 2011 een testinstallatie geplaatst voor de biologische ontzwaveling met behulp van bacteriën van het zogeheten zure aardgas. De NAM investeerde ook



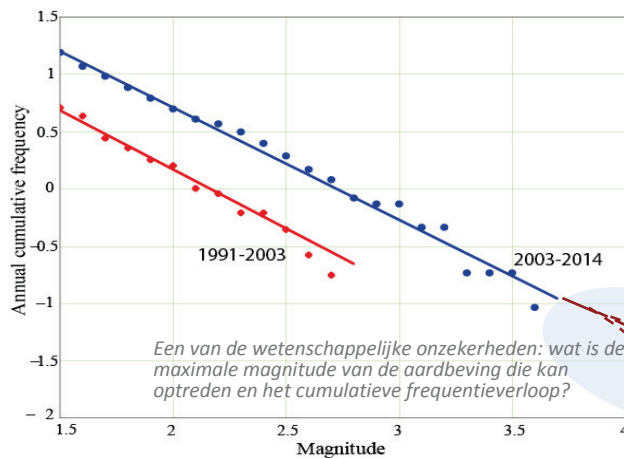
vices (100% eigendom Nederlandse staat via het min.van Fin.) is op enig moment buiten het Gasgebouw geplaatst, maar de verwevenheid van de belangen is onmiskenbaar; technologisch is die zelfs noodzakelijk aanwezig. Alle jaarverslagen van de Gasgebouw-ondernemingen melden een zelfde ondernemingsmissie. Die is om zo veel mogelijk profijt (in economische zin!) trekken van de gasproductie en dus vooral die van het Groningen veld. Dit gasveld zorgt voor 80% van alle staatsinkomsten uit het geproduceerde gas. NAM produceert overigens vrijwel al het Groningen gas. Dat is circa 75% van de totale gasproductie van NAM.

- 8 De onderzoeken nr. 7, 8 en 9 geven onvoldoende informatie om een goed beeld te krijgen van de financieel-economische – en leveringszekerheidsrisico's die ontstaan bij lagere gasproductieniveaus. De onzekerheden rond deze risicoprognoses zijn ondermatig en deels niet belicht. Pagina 16 van het door EZ opgestelde samenvattend rapport 'Groningengas op de Noordwest-Europese gasmarkt samenvattende rapportage bij de onderzoeken 7,8 en 9' vermeldt: < Uit het onderzoek van GTS blijkt dat het beperken van de Groningenproductie tot een niveau dat ligt tussen de 35 en 30 miljard m³ per jaar mogelijk is zonder dat dit hoeft te leiden tot problemen met de leveringszekerheid van laagcalorisch gas in Nederland en elders in Noordwest-Europa.> De invloed van geopolitieke factoren op de gasprijs en gasvraag is zeer groot. Die worden niet in beschouwing genomen door het ministerie bij hun prognose over de mindere staatsinkomsten uit het gas door een mindere gasproductie (46 miljard m³/jr neemt EZ als referentie {p.1 onderzoek 8}). Het samenvattend rapport vermeldt dat een productie van 36 miljard m³/jaar niet zal lijden tot een gastekort (p. 18)

Vreemd is dat er geen financieel risicomanagement analyse op de aardgasbaten is losgelaten en hoe een verlies aan inkomsten kan worden gecompenseerd door staatsobligaties of andere financiële risicoproducten in de markt te zetten met het gas als onderpand. Juist omdat de gasprijzen op zowel een termijn van drie jaar als op de lange termijn van 10 jaar sterk blijken te kunnen schommelen is het zeer interessant daar gebruik van te maken in de vorm van bijvoorbeeld gasconverteerbare obligaties.

- 9 Of de NAM enig verantwoordelijke is, is een heel andere kwestie. De NAM houdt zich in alle opzichten aan haar vergunningvoorwaarden waaronder het door de Minister voorgeschreven gaswinningplan. De NAM informeert het publiek online (www.namplatform.nl/gaswinning/het-groningen-gasveld.html) en overlegt rechtstreeks met vertegenwoordigers en belangenbehartigers via het communicatieve concept van de Dialogtafel. In hoeverre de NAM volledig aansprakelijk zal worden gesteld voor de schade en gevolgen van de gevreesde zware aardbeving, die zich niet laat uitsluiten, is onduidelijk.

- 10 Minister Kamp heeft de OVV expliciet gevraagd <na te gaan of en in welke mate in de besluitvorming tot nu toe rekening is gehouden met veiligheid> [6]. Let op de geciteerde formulering van de vraag. Veiligheid betreft de individuele veiligheid van de burger in het door aardbevingen bedreigde en in zijn leefbaarheid aangetaste gebied. Het betreft ook de ontwrichtende werking van een aardbeving waarbij tientallen zwaar gewonden vallen en een aantal doden en de er mee gepaard gaande materiële schade van onbewoonbare huizen. Natuurlijk is er rekening gehouden met 'veiligheid in de besluitvorming'. De mate waarin –en daar gaat het om– hangt af van de opvatting van de Onderzoeksraad Voor de Veiligheid in hoeverre de wetenschappelijke onzekerheid van belang of relevant is om een goede politieke afweging te maken. Hierover zullen de meningen uiteen lopen. Volgens het ministerie speelt die een belangrijke rol. Die onzekerheid was namelijk voor het ministerie van EZ de reden om niet direct het advies van de toezicht-houder op de veiligheid van de gaswinning (SodM) op te volgen om de gasproductie per direct drastisch terug te brengen in elk geval tot 30 miljard m³/jr, maar zelfs 25 miljard m³ werd als optie geopperd.



Het ministerie hoopt dat de wetenschappers eind 2015, medio 2016 consensus zullen hebben bereikt over wat de maximum kracht van de aardbeving kan zijn en daarover zekerheid hebben. In dat geval kunnen namelijk de kansen berekend worden op de aardbevingen die nog zullen komen met hun specifieke kracht. Dit komt er op neer dat het ministerie denkt dat een veiligheidsverantwoorde beslissing over de gasproductie pas te nemen is als de onzekerheid dicht de onzekerheid benadert die besloten ligt in de waarheidsuitspraken die over de dubbelsteun mogelijk zijn, zoals bijvoorbeeld de waarheid dat de kans gelijk is aan 5/6 dat de zes niet boven komt als je één keer met de dubbelsteun gooit. Waarbij –om de analogie verder door te voeren– het de rol van de wetenschap is om vast te stellen

het de rol van de wetenschap is om vast te stellen

in hoeverre de dobbelsteen zuiver genoeg is om in deze kans te kunnen geloven. Ik acht de denklijn van de Minister over de betekenis van de wetenschap bij het nemen van een beter gaswinningbesluit eveneens een blinde vlek. Meer wetenschappelijke zekerheid maakt de morele afweging niet anders. Zie de figuur hier boven als illustratie. Wat verandert er aan de afweging als niet de eerste geëxtrapoleerde lijn maar de tweede of de derde als waar aangenomen moet worden?

- 11 De kleine kans is op zich zelf staand geen moreel argument om de er mee verbonden gebeurtenis daarom maar aanvaardbaar te vinden. Op zich zelf staand zegt een (zeer) kleine kans alleen dat je een goede reden hebt om niet te verwachten dat die gebeurtenis zal optreden. Maar dat is eveneens geen moreel argument. Het zegt alleen welke interpretatie of cognitieve betekenis je aan een kansgetal verbindt. De morele argumentatie begint pas als aan die verwachting, en/of de kans dus, beredeneerde keuzes of handelingen worden verbonden die voor anderen geen vrijblijvende en onomkeerbare consequenties kunnen hebben.

Verwijzingen

- [1] Ministerie van Economische Zaken, 2014. *Download:*
<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/aardbevingen-in-groningen/documenten-en-publicaties/brochures/2014/02/20/folder-minder-gaswinning-versterkingspakket-voor-groningen.html>
- [2] de Jong, J.W, 2013. Brief van de Inspecteur-Generaal der Mijnen J.W. de Jong van het Staatstoezicht op de Mijnen aan de Minister van Economische Zaken, kenmerk13010015 van 22 januari 2013. (zie pag 3/10)
- [3] Vlek, C.A.J., Geerts, R. (2014) Evenwichtig omgaan met aardbevingsrisico's van gasinning in Groningen: analyse en verdieping van 'redelijk risicobeleid' door de overheid. *Ruimtelijke Veiligheid & Risicobeleid jrg. 5 nr. 15*, 34-55.
- [4] Korthals, M. Kunneman, H. Het communicatieve paradigma. Mogelijkheden en beperkingen van Habermas' theorie van het communicatieve handelen. Boom 1992.
- [5] Muntendam-Bos, A.G. & de Waal, J.A, 2013. Reassessment of the probability of higher magnitude earthquakes in the Groningen gas field. Including a position statement by KNMI. 16 January 2013. State Supervision of Mines.
- [6] Kamp, H.J.G, 2014. Brief van de Minister van het ministerie van Economische Zaken over de gaswinning in Groningen, kenmerk DGETM / 14008697 van 17 januari 2014 a/d Voorzitter van de Tweede kamer der Staten-Generaal.
- [7] Raad voor de Leefomgeving, 2014. Advies a/d minister van Infrastructuur en Milieu. Kenmerk RLI-2014/599, 26 juni 2014. Risico's gewaardeerd. Naar een transparant en adaptief risicobeleid.
- [8] WRR, 2014. Advies a/d minister van Infrastructuur en Milieu. Kenmerk 2014020/JAC/beq. Consistent maatwerk – handreikingen voor dossieroverstijgend risico- en veiligheidsbeleid.
- [9] Helsloot, I., Melssen, N., 2013. Redelijk en begrijpelijk Groninger aardbevingsbeleid. (Een van de 14 onderzoeken i.o.v. het ministerie van EZ).

