

RUIMTELIJKE VEILIGHEID

EN RISICOBELEID

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



Jrg. 5 – nr. 17 – december 2014

Inhoud:**Zelfredzaam**

p.3

Column

B.J.M. Ale

**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. Herngreen

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

Zelfredzaam

B. (Ben) J.M. Ale¹

column

In Alphen aan de Rijn lette de dienst die wapenvergunningen afgeeft niet goed op. Een man met psychische problemen kreeg een wapenvergunning en schoot zes mensen dood.

In Haaksbergen lette de dienst die evenementvergunningen afgeeft niet goed op. Er werd vergunning verleend voor stunts met een monstertruck op een veel te klein pleintje. Er vielen drie doden.

De NVWA lette niet goed op en er kwam paardenvlees in de kroketten

De lijst met incidenten waarbij het met het toezicht niet goed ging lijkt langer te worden. De indruk ontstaat of niemand meer echt oplet. En dat is geen wonder. Toezichthouders staan al jaren in de hoek waar de klappen vallen. Ze moeten de mensen niet lastig vallen. Het SodM adviseerde de minister in december 2012 zo snel mogelijk de gasproductie in Groningen terug te schroeven. Maar dat advies trek je natuurlijk snel in twijfel. Je wacht eerst ruim een jaar op resultaten van allerlei onderzoeken om tot de conclusie te komen dat deze toezichthouder toch eigenlijk wel gelijk had met zijn advies. De prestaties van toezichthouders worden afgemeten aan het aantal vergunningen dat in korte tijd wordt afgegeven, niet aan het aantal vergunningen dat wordt geweigerd. En ze moeten steeds efficiënter, dat wil zeggen goedkoper, werken. Toezicht is mensenwerk en goedkoper betekent bij toezicht dan ook altijd met minder mensen. En dus stempelt zo'n onderbezette en overbelaste dienst af en toe de verkeerde vergunning af of gaat maar helemaal niet kijken.

Dat voedt dan weer het standpunt van de groepen die vinden dat het toezicht toch nooit alles kan zien en dat je dat toezicht net zo goed kunt afschaffen. En dat je de regels ook beter kunt afschaffen.

En passant haal je dan ook alle bordjes weg die naar de nooduitgang wijzen. Daar kijkt toch niemand op en dat scheelt dan weer geld. De borden dat je ergens op eigen verantwoordelijkheid bent kunnen dan ook weer weg, want dat is uiteindelijk dan overal zo. Mensen moeten voor zichzelf zorgen

Ik heb wel wat ideeën hoe dat zou kunnen.

Het simpelste is om alleen nog maar naar plekken te gaan waar borden staan dat er over de veiligheid is nagedacht, bij wie je moet zijn voor schadevergoeding –zonder chicanes direct uit te betalen– en wie je moet hebben als er gewonden en doden vallen en waar dan de galg staat. Niet gaan naar plekken waar men zich achter beroepsverenigingen, advocaten, banken of crisislabs verschuilt.

Iets ingewikkelder is om laboratoria op te richten waar dingen worden gekeurd. Die zijn nu allemaal in handen van door de overheid georganiseerde toezichtsorganen. Als die organen worden afgeschaft komt het geld vrij en kunnen de labs best voor een consumentenvereniging gaan werken. Wie fout vlees verkoopt komt op een App en dat eten we dan niet meer.

Nog lastiger is het om bedrijven te controleren of de kwaliteit van bouwwerken, omdat je er dan verstand van moet hebben. En je dat preventief wil doen. Je wil er niet achter komen dat een gebouw niet deugt doordat het instort. Zeker niet als je er in bent. En daar kan een bordje “wij doen het veilig of we doen het niet” wel erg gemakkelijk geplaatst worden terwijl er gewoon verder gerommeld wordt. Maar als er een toezichthouder gevonden kan worden die niet ook op de loonlijst van die bedrijven staat, dan kan dat ook buiten de overheid om geregeld worden.

Het grootste deel van de ministeries kan dan worden opgeheven.

Nu bestaat natuurlijk de mogelijkheid dat

¹ Ben Ale Risk Management Advice, Emeritus hoogleraar Veiligheid en Rampenbestrijding TU Delft

mensen niet willen meebetalen aan het bewaken van de veiligheid. Er is immers altijd wel iemand die bereid is voor de veiligheid te betalen. Dus je bent een dief van je eigen portemonnee als je meebetaalt. Dan wordt het toezicht gewoon opgeheven.

Af en toe ontploft er een fabriek, worden mensen overreden of doodgeschoten, maar dat gebeurt nu ook al. Het neemt op den duur een beetje toe, maar dat zien we dan wel weer.

Het enige toezicht dat nog wordt uitgeoefend is wat geheel automatisch kan gebeuren: de belastingaangifte, de uitkeringen en te snel rijden. Daar houden we het geheel geautomatiseerde schrikbewind in stand. Inclusief de fouten. Waar gehakt wordt vallen spaanders.

In sommige steden is een vuurwerkbeperking aangekondigd. De politie heeft aangekondigd dat ze geen mankracht hebben om die beperking te controleren. Gelukkig wordt er uitgebreid reclame gemaakt voor gehoorbescherming, veiligheidsbrillen en helmen. U kunt U dus beschermen en U bent zelf verantwoordelijk.

Nu nog een adres waar je spullen kunt krijgen om terug te schieten. Daar is misschien een vergunning voor nodig, maar die controleren ze toch niet.

Ga naar binnen, sluit ramen en deuren, trek een fles champagne open en zorg ervoor zonder schade 2015 in te gaan.

Een gelukkig, veilig en zelfredzaam 2015.

Rubigny, 15 december 2014



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

Philip Stohr ¹

Simone van Dijk ²

Alan Dirks ³

Kennis / methodiek

Sinds 2004 is het mogelijk externe veiligheid risico's te beheersen door middel van een veiligheidscontour.⁴ Met deze contour wordt een duidelijke scheiding aangebracht tussen de risico's van industriële activiteiten en de bebouwde omgeving. In dit artikel wordt aandacht besteed aan de beheersbaarheid van de veiligheidssituatie binnen de veiligheidscontour. Binnen de veiligheidscontour wordt niet getoetst aan het plaatsgebonden risico. Daardoor is bebouwing mogelijk op plekken waar dit aanvankelijk niet is toegestaan. De effecten van een ongeval op een gebouw kunnen daardoor zo groot zijn, dat de gebruikers onvoldoende worden beschermd. Dit zorgt ervoor dat er extra inspanningen nodig (of wenselijk) zijn om het veiligheidsniveau binnen de veiligheidscontour te garanderen. In dit artikel worden de mogelijkheden en belemmeringen voor extra veiligheid verhogende maatregelen uitgelicht. Tevens wordt er aandacht besteed aan het effectief en efficiënt tot uitvoering brengen van veiligheid verhogende maatregelen.

De veiligheidscontour

In de reguliere situatie, zonder veiligheidscontour, wordt gewerkt met risicocontouren voor elke afzonderlijke risicobron. Binnen deze risicocontouren is wonen en recreatie niet toegestaan, buiten deze risicocontouren kan wel worden gewoond en gerecreëerd. Deze werkwijze brengt in de praktijk, zeker wanneer er een concentratie is van meerdere risicobronnen, een ongewenst neveneffect met zich mee.

Het gebruik van individuele risicocontouren per bedrijf kan resulteren in een mix van risicovolle bedrijven en kwetsbare functies zoals wonen. Bovendien maakt toepassing van individuele risicocontouren het niet mogelijk om ruimte te reserveren voor risicovolle activiteiten. De vestiging of intensivering van risicobronnen beperkt de ruimte voor (beperkt) kwetsbare bestemmingen in de omgeving. Anderzijds beperkt de vestiging van (beperkt) kwetsbare objecten de milieugebruiksruimte van de industrie. Er is sprake van een situatie waarin zegswijzen als 'landjepik' en 'wie het eerst komt wie het eerst maalt' niet misstaan. Het gebruik van de veiligheidscontour kan deze onzekerheid wegnemen en op robuuste wijze de grens tussen risicobronnen en de omgeving vastleggen.

Bij het gebruik van een veiligheidscontour moeten alle afzonderlijke risicocontouren passen binnen de omsluitende veiligheidscontour. Dit maakt dat de veiligheidscontour tenminste zo groot is als alle afzonderlijke risicocontouren. De bedrijven dienen te zorgen dat hun individuele risicocontour binnen de veiligheidscontour blijft. Er kan worden gekozen voor een zeer krappe contour of een ruimere contour waarbij in samenspraak met de omgeving ruimte gereserveerd wordt voor intensivering en uitbreiding van risicobronnen. Deze keuze is afhankelijk van een beleidsmatige afweging om ruimte te geven voor de ontwikkeling van de industrie, de ontwikkeling van het omliggende gebied of een combinatie van beide. De veiligheidscontour zorgt voor een duidelijke gebiedsverdeling tussen de industrie en de gebruikers van het omliggende gebied. Binnen de veiligheidscontour is alleen vestiging van functioneel gebonden objecten toegestaan. De vestiging van niet functioneel gebonden (beperkt) kwetsbare objecten is hiermee uitgesloten. Binnen de contour vervalt de toetsing

¹ Philip Stohr is adviseur bij KappetijnBriks te Dordrecht. www.kappetijnbriks.nl

² Simone van Dijk is senior consultant bij Royal HaskoningDHV. www.royalhaskoningdhv.com

³ Alan Dirks is Manager Projects bij het Havenbedrijf Rotterdam N.V. www.portofrotterdam.com

⁴ Bevi artikel 14 lid 1.

aan de grenswaarden (10^{-6}) voor het plaatsgebonden risico. Dit betekent dat de bedrijven op een kleinere afstand van elkaar kunnen worden geplaatst, wat de mogelijkheid tot intensivering oplevert. Door de komst van de veiligheidscontour wordt de flexibiliteit vergroot. Doordat er ruimte gereserveerd is voor risicobronnen kunnen er nieuwe risicobronnen in het gebied worden geplaatst waardoor men de risico's kan concentreren. De reservering van milieugebruiksruimte zorgt er tevens voor dat de kans sterk wordt verkleind dat een bestemmingsplan moet worden aangepast door bijvoorbeeld een verandering in de rekenmethodiek.

Het Rotterdamse havengebied is een van de eerste gebieden in Nederland waar de veiligheidscontour op een grote schaal is toegepast.^{5,6,7} Gelijktijdig met de procedure voor de nieuwe havenbestemmingsplannen is voor elk afzonderlijk deelbestemmingsplan een veiligheidscontour in procedure gebracht. Op papier zijn er drie afzonderlijke contouren voor elk afzonderlijk deelbestemmingsplan. In de praktijk versmelten de afzonderlijke contouren van Botlek-Vondelingenplaat, Europoort en Landtong en Maasvlakte 1 tot één grote contour.

Functioneel gebonden objecten binnen de veiligheidscontour

De implementatie van de veiligheidscontour staat door de geringe ervaring met dit instrument in de kinderschoenen. In de Rotterdamse haven werden de beleidsmakers en –uitvoerders met diverse issues geconfronteerd. Dit artikel focust zich op de positie van functioneel gebonden objecten binnen de veiligheidscontour en het veiligheidsniveau in het gebied omsloten door de veiligheidscontour.

Zoals eerder uiteengezet zijn binnen de veiligheidscontour alleen functioneel gebonden objecten toegestaan. Wat een functioneel gebonden object is laat de wetgever open. Enerzijds biedt dit de mogelijkheid om per locatie tot maatwerk te komen, anderzijds schept dit onduidelijkheid over de wijze waarop dit begrip gehanteerd dient te worden. De enige uitleg die de wetgever bij dit begrip geeft is dat het 'restrictief' gehanteerd dient te worden.⁸ In de dagelijkse beleidspraktijk wordt er doorgaans een maatwerk definitie van functionele binding opgenomen in het bestemmingsplan.^{9,10,11}

Welke definitie er ook voor functionele binding wordt gekozen, door de invoering van de veiligheidscontour worden onder bepaalde (strengere) voorwaarden (beperkt) kwetsbare bestemmingen toegestaan binnen de 10^{-6} contouren van risicobronnen. Niet-Bevi bedrijven kunnen direct naast een Bevi bedrijf worden gesitueerd. Bij het optreden van een calamiteit kan dit leiden tot grotere schade aan de gebouwen in het gebied dan in de situatie zonder veiligheidscontour. Dit kan gevolgen hebben voor de personen die zich in en rond deze gebouwen bevinden.

Mogelijkheden tot extra bescherming

Is het mogelijk deze (kwetsbare) functioneel gebonden objecten binnen de contour extra te beschermen? Een mogelijke oplossing is het toepassen van extra veiligheid verhogende maatregelen. Het betreft hier extra maatregelen bij de ontvanger omdat de risicobedrijven al voldoen aan de reguliere eisen die aan hen worden gesteld in het kader van gangbare principes als ALARA/ALARP/BBT¹². Er moet worden bepaald of er mogelijkheden zijn de veiligheid verhogende maatregelen bij de ontvanger af te dwingen en of het verstandig/nodig is dit te doen. Wanneer er wordt gekozen voor het afdwingen van veiligheid verhogende maatregelen dient er een keuze te worden gemaakt tussen het publiekrechtelijke en het privaatrechtelijke spoor. De meest voor de hand liggende optie is het publiekrechtelijke spoor waar naar mogelijkheden gezocht kan

⁵ Gemeente Rotterdam 2013a

⁶ Gemeente Rotterdam 2013b

⁷ Gemeente Rotterdam 2013c

⁸ Nota van toelichting Bevi, p. 62

⁹ Gemeente Rotterdam 2013d, p. 209

¹⁰ Gemeente Rotterdam 2013e, p. 213

¹¹ Gemeente Rotterdam 2013f, p. 211

¹² ALARA ('as low as reasonably achievable'), ALARP ('as low as reasonably practicable') en BBT ('best beschikbare techniek') zijn gebruikelijke principes in het milieudomein. De principes zijn er op gericht om het risico zo over mogelijk te reduceren zonder dat dit zorgt voor een buitenproportioneel verlies van productiecapaciteit.

worden in het bestemmingsplan. Dergelijke bepalingen opnemen in het bestemmingsplan blijkt echter niet mogelijk te zijn. In het Bouwbesluit 2012 zijn op centraal niveau technische bouwkundige eisen vastgesteld. De inhoud van het Bouwbesluit 2012 beperkt zich tot technische regelgeving en is restrictief geformuleerd. Dit laat geen mogelijkheid open om bouwkundige eisen te stellen aan bouwwerken in het kader van externe veiligheid. Voor 2012 was er discussie over de vraag of het Bouwbesluit van toepassing is op het Bevi. Sinds de herziening van het Bouwbesluit in 2012 zijn er bepalingen over externe veiligheid opgenomen in het kader van het Basisnet waaruit geconcludeerd mag worden dat het Bouwbesluit 2012 ook voor externe veiligheid uitputtend is. In artikel 8 van de Woningwet zijn zowel de verplichte als de toegestane onderwerpen van een bouwverordening vermeld. Bouwtechnische voorschriften op het gebied van veiligheid komen niet voor in deze opsomming en zijn daarmee niet toegestaan.¹³ In de Rotterdamse situatie zijn er toch veiligheid verhogende maatregelen in het bestemmingsplan opgenomen. Het gaat hier om eisen aangaande de beglazing, het ventilatiesysteem en de lekwerende voorzieningen bij raam- en deuropeningen. Indien niet aan de laatste twee zaken voldaan kan worden dient er een gas en luchtdichte verblijfplaats te zijn.^{14,15,16} Er wordt gebruik gemaakt van de status van ontwikkelingsgebied die de Rotterdamse haven heeft in de Crisis en herstelwet.¹⁷ Door deze status mogen maatregelen worden genomen ten behoeve van de optimalisatie van de milieugebruiksruimte¹⁸. Onder juristen is discussie of deze toepassing van de Crisis- en herstelwet voor extra bouwkundige maatregelen juist is.

Omdat er onder juristen discussie is over de vraag of veiligheid verhogende maatregelen via het bestemmingsplan af te dwingen zijn is er gekeken naar een aantal alternatieven. Een van deze opties doet zich voor wanneer de grond wordt gehuurd/gepacht van een gebiedsbeheerder die als privaatrechtelijke rechtspersoon opereert. De huur- of pachtovereenkomst is een overeenkomst tussen twee partijen met een privaatrechtelijk rechtskarakter. Vanuit het beginsel van contractvrijheid kunnen er veiligheid verhogende maatregelen in de huur- of pachtovereenkomst worden opgenomen. Bij deze mogelijkheid dient wel een ethisch voorbehoud geplaatst te worden. In de Rotterdamse situatie wordt deze mogelijkheid door het Havenbedrijf Rotterdam N.V. als onaanvaardbaar gezien omdat het havenbedrijf op deze manier op de stoel van de uitvoerende macht zou plaatsnemen. Tevens vindt men het onaanvaardbaar dat gemeentelijke beleidsdoelen via een particulier bedrijf zouden worden verwezenlijkt.

De laatste optie is het realiseren van veiligheid verhogende maatregelen door middel van het sluiten van een overeenkomst met de betrokkenen op basis van vrijwilligheid. Bij deze optie is er weliswaar geen 'stok achter de deur' maar wordt er geappelleerd aan gemeenschappelijke verantwoordelijkheid en de onderlinge goede relaties. Op deze manier overeengekomen veiligheid verhogende maatregelen kunnen zowel bij de bron als bij de ontvanger worden genomen. Of en welke veiligheid verhogende maatregelen er worden genomen is in dit geval dus het resultaat van gelijkwaardige onderhandelingen.

In de hierop volgende paragrafen wordt een handreiking gepresenteerd om op deze manier tot een zo effectief en efficiënt mogelijk pakket van veiligheid verhogende maatregelen te komen.

Het efficiënt en effectief toepassen van veiligheid verhogende maatregelen

Het nemen van veiligheid verhogende maatregelen is gebruikelijk in de industrie, al dan niet gedwongen door regelgeving. Wanneer het gaat om bovenwettelijke veiligheid verhogende maatregelen, bovenop ALARA/ALARP/BBT, aan de bron is het vermoeden dat er nog het nodige gewonnen kan worden op het gebied van effectiviteit en efficiëntie. De situatie wordt aan de hand van een aantal figuren geïllustreerd.

¹³ Van Buuren et. A. 2010, p. 288

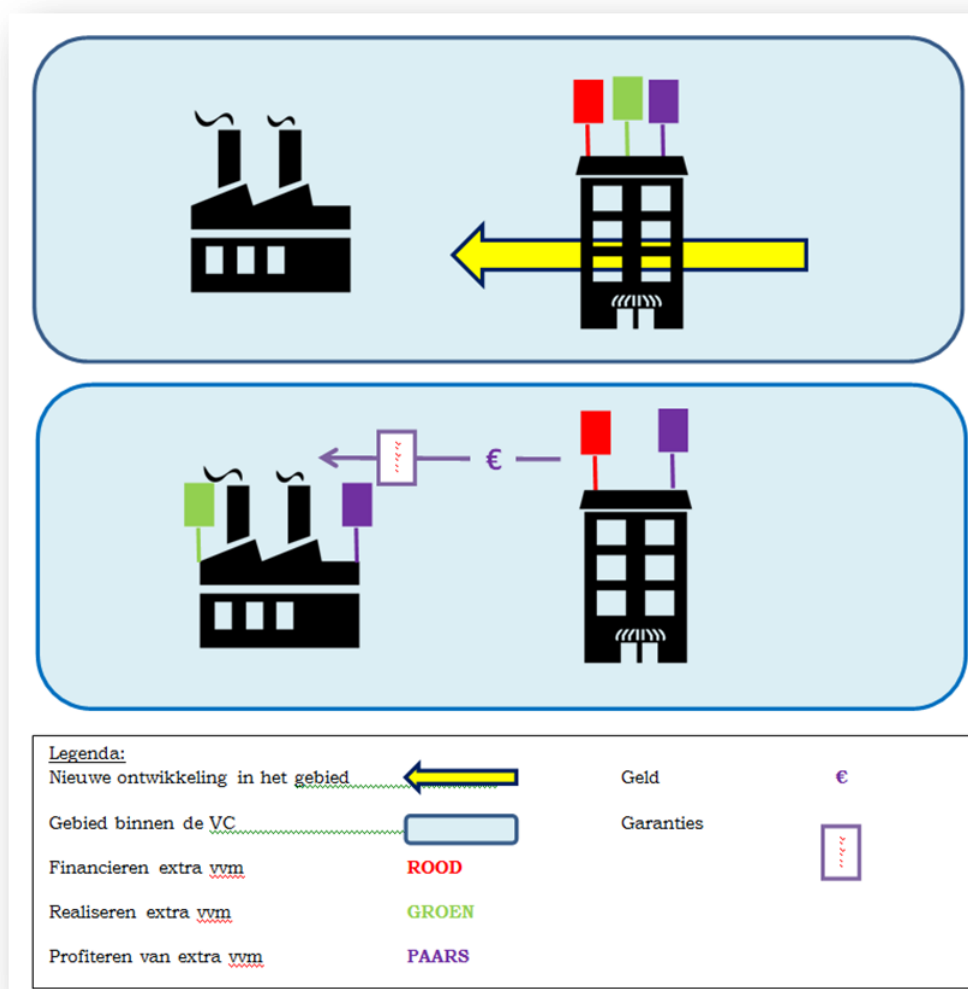
¹⁴ Gemeente Rotterdam, 2013d, p 277

¹⁵ Gemeente Rotterdam, 2013e, p. 273

¹⁶ Gemeente Rotterdam, 2013f, p. 255

¹⁷ Chw artikel 2.2

¹⁸ Chw artikel 2.3 lid1 onder a



Figuur 1: Huidige situatie bij de realisatie van extra veiligheid verhogende maatregelen met effectiviteits- en efficiëntielek¹⁹ en de Interactieve situatie bij de realisatie van extra veiligheid verhogende maatregelen.^{20,21}

In figuur 1 (boven) is de fictieve situatie weergegeven waarin er binnen de veiligheidscontour een functioneel gebonden object wordt gerealiseerd. Bij deze realisatie worden veiligheid verhogende maatregelen getroffen aan het nieuwe functioneel gebonden object die door de eigenaar van de het nieuwe object betaald worden. De werknemers in het nieuwe functioneel gebonden object profiteren van het door de veiligheid verhogende maatregelen bereikte hoge veiligheidsniveau.

Het vermoeden bestaat dat het nemen van maatregelen aan de risicobron, de fabriek in de figuur, goedkoper is dan aan het kwetsbare object. Tevens is het bereikte veiligheidsniveau mogelijk hoger. De risicobron zal echter niet zomaar bereid zijn om de maatregelen (voor 100%) te betalen, omdat hij voldoet aan de bestaande eisen en geen of een zeer beperkte invloed heeft op het feit dat er op beperkte afstand een nieuwe ontwikkeling wordt toegestaan.

De grootste winst in termen van effectiviteit en efficiëntie kan worden behaald wanneer er een uitruil van middelen en garantie plaatsvindt tussen de stakeholders in het gebied. Deze situatie is weergegeven in de figuur. Weergegeven is dat de veiligheid verhogende maatregelen (vvm) door de risicobron worden gerealiseerd. De nieuwe kwetsbare bestemming is (deel)financier van de veiligheid verhogende maatregelen aan de risicobron.

¹⁹ Stohr, 2014, p. 76

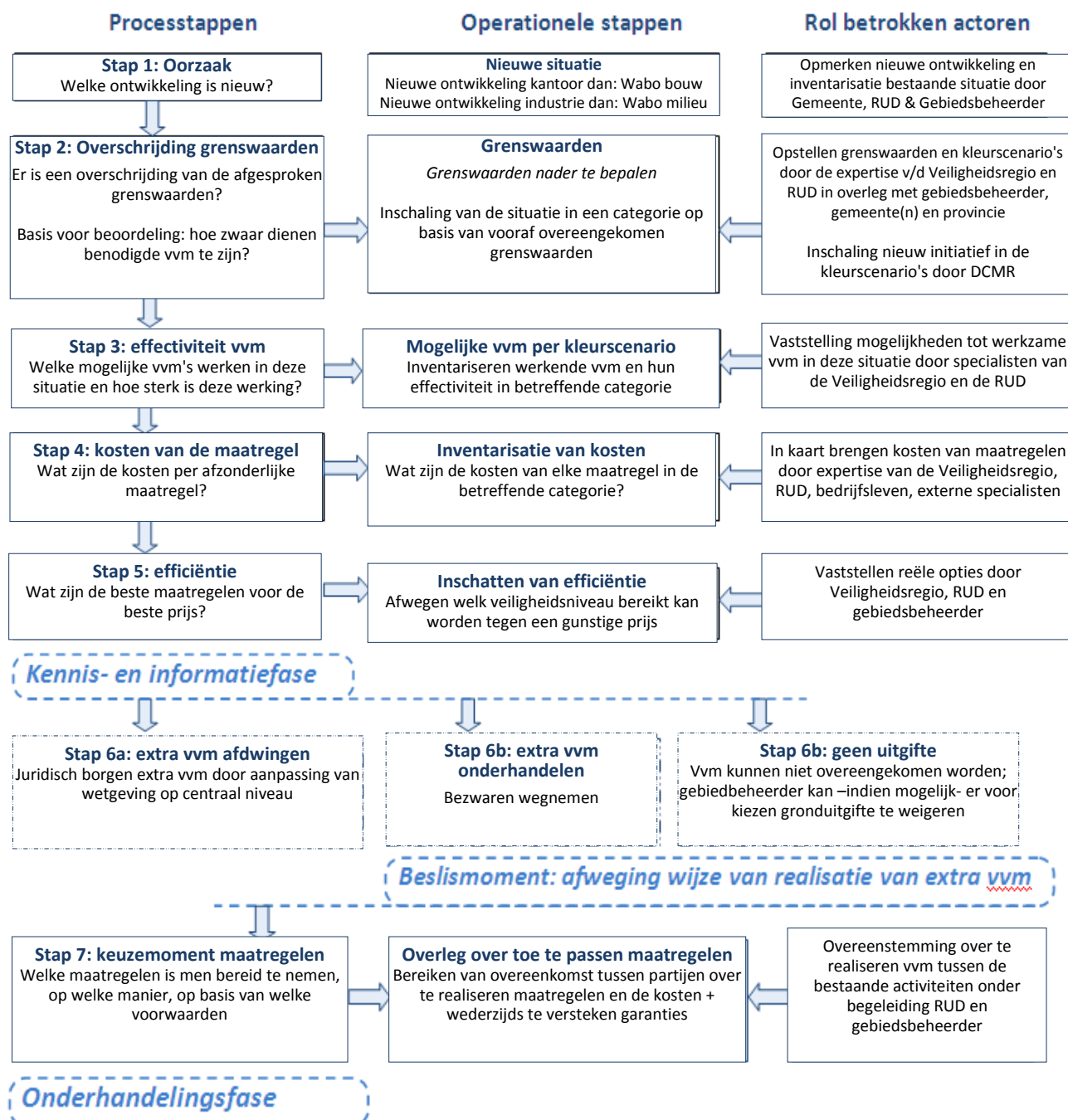
²⁰ Stohr, 2014, p. 77

²¹ Iconen fabriek en kantoor www.freepik.com/www.flaticon.com (Licentie: vrij voor commercieel gebruik)

Er is een stroom van financiële middelen en garanties van de nieuwe ontwikkeling naar de risicobron. Het kwetsbare object heeft profijt van de veiligheid verhogende maatregelen. Mogelijk hebben de veiligheid verhogende maatregelen ook een positieve invloed op het veiligheidsniveau van de inrichting waardoor ook zij als profiterende partij kan worden aangemerkt.

De interactieve realisatie van veiligheid verhogende maatregelen

Om veiligheid verhogende maatregelen op een interactieve manier te kunnen nemen dient er een aantal stappen doorlopen te worden. Deze stappen zijn in het onderstaand model weergegeven.



Figuur 2. model voor het toepassen van een interactief systeem voor vvm ²²

Het bovenstaande model geeft twee fasen weer, gescheiden door een beslismoment. Deze fasen zijn de kennis- en informatiefase en de onderhandelingsfase. In de kennis- en informatiefase wordt vastgesteld wat de oorzaak is van de toename van het risico. Het uitgangspunt is dat de

²² Stohr, 2014, p. 91 (aangepast)

partij die de verhoging van het risico veroorzaakt, de verantwoordelijkheid draagt voor het beheersbaar en acceptabel maken van deze risico's.

In de tweede stap wordt de verhoging van het risico ingeschaald in de gecreëerde kleurscenario's. In het groene scenario is de toename van het risico dermate klein dat er geen extra vvm nodig geacht worden. In het zwarte scenario is het effect dusdanig hoog dat het onmogelijk is dit door middel van extra vvm te beheersen. De andere categorieën zijn nuances tussen deze twee uitersten. De inschaling in deze verdeling dient als basis voor de afweging wat het gewicht van eventuele extra vvm zal moeten zijn.

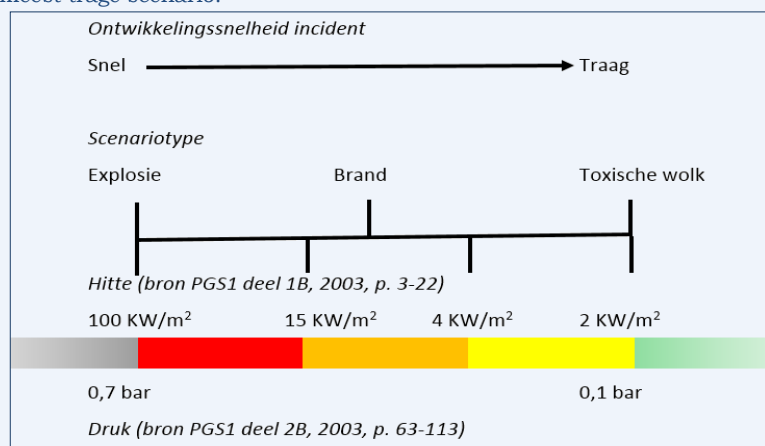
In de derde stap wordt, op basis van de desbetreffende categorie uit stap twee, bekeken welke extra vvm genomen kunnen worden om het risico te beperken en hoe effectief al deze afzonderlijke maatregelen zijn.

In de vierde stap wordt gekeken wat de kosten van de afzonderlijke extra vvm zijn. Deze kosten worden berekend volgens de Total Cost of Ownership benadering. Dit betekent dat er wordt gerekend met de kosten van de totale levensduur van het veiligheid verhogende maatregelen-pakket. Ook zaken als onderhoud en afschrijving dienen hier in te worden meegenomen.

Middels het doorlopen van stap drie en vier is bekend wat de werkzaamheid van de maatregelen is en wat de kosten van deze maatregelen zijn. Wanneer deze gegevens worden gecombineerd kan worden bepaald welke maatregelen in voldoende mate verbetering bieden tegen de beste prijs. Deze maatregel(en) zijn het meest efficiënt.

De grenswaarden uit stap 2 van het model

In het model worden de risico's ingeschaald in verschillende kleurscenario's. Voor deze scenario's dienen grenswaarden te worden vastgesteld. Het vaststellen van de scenario's is een complex vraagstuk waarbij naast technische en rekeninformatie uiteenlopende belangen van verschillende actoren een rol spelen. In deze tekst box is een eerste aanzet voor de inschaling gedaan. Niet alle risicotypen ontwikkelen zich even snel. Bij traag ontwikkelende scenario's is er meer kans om de aanwezige personen te alarmeren waarna zelfredzame personen zich in veiligheid kunnen brengen. Explosie is het snelst ontwikkelende scenario gevolgd door brand. Een toxische wolk is het relatief meest trage scenario.



Figuur: Eerste opzet grenswaarden stap 2 uit het model voor het interactief toepassen van vvm

De kans dat de meeste aanwezige personen zich in veiligheid kunnen brengen is tamelijk groot en in de in het bestemmingsplan verplichte vvm zijn afdoende maatregelen opgenomen om te overleven bij het optreden van dit scenario.

Uit de PGS 1 richtlijn zijn voor hitte (brandscenario) en druk (explosiescenario) voor zover mogelijk grenswaarden afgeleid. Een belangrijk aspect wat niet in het model is meegenomen is de mate waarin verschillende materialen bestand zijn tegen hitte.²³

Stap zes betreft het beslismoment. Worden de nodig geachte extra vvm afgedwongen, probeert men door overleg tot extra vvm te komen of wordt er, indien mogelijk als uiterst redmiddel, voor gekozen een terrein niet uit te geven omdat de risico's te groot zijn?

Indien er wordt gekozen voor het bereiken van extra vvm door middel van overleg (stap zes-b) vindt er in stap zeven overleg plaats over de te nemen maatregelen en de verantwoordelijkheden en verplichtingen van de betrokkenen. Het gaat hier om de verdeling van geld, garanties en verantwoordelijkheid. Het model gaat bij stap zeven uit van een positief resultaat waarbij de partijen inderdaad gezamenlijk tot maatregelen kunnen komen.

Tot slot is het nog van belang een randvoorwaarde te benoemen: de tijdsduur van de procedures. De maximale tijdsduur van de procedures voor een omgevingsvergunning zijn in de wet vastgelegd. Deze tijdsduur is vastgesteld op acht weken voor een omgevingsvergunning voor bouwen²⁴ en 26 weken voor een omgevingsvergunning milieu.²⁵

Tekst box 1: invulling grenswaarden kleurscenario's

²³ PGS1, deel 1B, 2003; PGS1, deel 2B, 2003

²⁴ Wabo artikel 3.9 lid 1

²⁵ Wabo artikel 3.4

Conclusie

De veiligheidscontour is een geschikt instrument om de relatie tussen risicobronnen en hun omgeving robuust te regelen. De milieugebruiksruimte van risicobronnen wordt duidelijk afgebakend. Dit brengt een grote mate van rust en daarmee zekerheid in het gebied.

Om de mogelijk grotere effecten van een eventueel incident te kunnen ondervangen kunnen aanvullende bovenwettelijke veiligheid verhogende maatregelen worden genomen. Het is van belang dat alle betrokken stakeholders het belang van deze veiligheid verhogende maatregelen gezamenlijk onderkennen. Door het zorgvuldig en stapsgewijs doorlopen van het in dit artikel beschreven proces kunnen de extra veiligheid verhogende maatregelen op een zo effectief en efficiënt mogelijke manier genomen worden. Het creëren van een wettelijke mogelijkheid om veiligheid verhogende maatregelen te (mogen) treffen zou, in dit situatie waarin de Crisis- en herstelwet niet van toepassing is, welkom zijn. Op deze manier wordt niet alleen maar duidelijkheid geboden aan de risicobedrijven en hun omgeving maar wordt ook de veiligheid van in het gebied aanwezige personen zoveel mogelijk gewaarborgd.

Referenties

- Buuren, P.J.J. van, Gier A.A.J. de, Nijmeijer, A.G.A. & Robbe J. (2010). Hoofdpijnen Ruimtelijk Bestuursrecht. Deventer: Kluwer
- Gemeente Rotterdam (2013a). Ontwerpbesluit veiligheidscontour Botlek-Vondelingenplaat. Havenbestemmingsplannen. Rotterdam: Gemeente Rotterdam
- Gemeente Rotterdam (2013b). Ontwerpbesluit veiligheidscontour Europoort en Landtong. Havenbestemmingsplannen. Rotterdam: Gemeente Rotterdam
- Gemeente Rotterdam (2013c). Ontwerpbesluit veiligheidscontour Maasvlakte 1 en Maasvlakte 2. Havenbestemmingsplannen. Rotterdam: Gemeente Rotterdam
- Gemeente Rotterdam (2013d) Ontwerpbestemmingsplan Botlek-Vondelingenplaat Havenbestemmingsplannen. Rotterdam: Gemeente Rotterdam
- Gemeente Rotterdam (2013e) Ontwerpbestemmingsplan Europoort en Landtong. Havenbestemmingsplannen. Rotterdam: Gemeente Rotterdam
- Gemeente Rotterdam (2013f) Ontwerpbestemmingsplan Maasvlakte 1 Havenbestemmingsplannen. Rotterdam: Gemeente Rotterdam
- Stohr Ph. A. (2014) *De implementatie van veiligheidscontouren in de Rotterdamse haven*. Masterthesis Faculteit Management Wetenschappen, Radboud Universiteit Nijmegen



Verantwoordelijkheid voor onzekerheid

Balanceren in het gaswinning-aardbeving vraagstuk

Anne (Q) Herngreen MA¹

Analyse / discussie

Onrust en onzekerheid

Op 16 augustus 2012 vond er een aardbeving van 3,6 op de schaal van Richter plaats bij Huizinge in het Noordoosten van de provincie Groningen. Dit was de zwaarste beving in het gebied tot dan toe, waar gaswinning al enkele decennia tot aardbevingen leidt. Sindsdien is er een flinke maatschappelijke discussie gaande. Het gasreservoir dat er in 1959 ontdekt werd is in 50 jaar in de beleving van veel burgers van een belofte van welvaart veranderd in een dreiging van fysieke onveiligheid (commissie Duurzame Toekomst 2013). Terwijl het jaarlijkse aantal aardbevingen en de energie die daarbij vrijkomt en daarmee de kans op het optreden van aardbevingen met een hogere magnitude toenemen (Muntendam-Bos en De Waal 2013), vatte in Groningen een gevoel van onrechtvaardigheid post: meer lasten en (te) weinig lusten van de gaswinning (zie bijvoorbeeld commissie Duurzame Toekomst 2013).

In dit artikel beschrijf ik eerst de problematiek in Groningen als een normatieve problematiek die aangepakt wordt als een wetenschappelijke kwestie. Daarna schets ik de verantwoordelijkheidsverdeling rond de gaswinning in Groningen en haar gevolgen. Vervolgens wordt het dossier ontrafeld aan de hand van onderscheidingen die gemaakt worden in het WRR-rapport 'Evenwichtskunst: over de verdeling van verantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid' (2011). Gekeken wordt wat deze inzichten uit dit advies betekenen voor het aardbeving-gaswinning dossier en de (voorgenomen) stappen van de overheid. Vanuit dit gekantelde perspectief op het dossier worden enkele oplossingsrichtingen geschetst.

In 2013 volgden een alarmerend rapport van het Staatstoezicht op de Mijnen (hierna SodM) (2013), een pittig Tweede Kamerdebat (Kamerstukken II 2012/13, 33 529, nr. 18), veertien onderzoeken in opdracht van de minister van Economische Zaken (zie tabel 1), een advies van de provinciale commissie Duurzame Toekomst Noordoost Groningen (2013), veel media-aandacht ² en uiteindelijk in januari 2014 het voorgenomen 'gasbesluit' (Kamerstukken II 2012/13, 33 529, nr. 28) elkaar op. In de 'gasbesluit'-Kamerbrief werden de uitkomsten van de veertien onderzoeken samengevat: "Alle betrokken onderzoekers zijn het er over eens dat aardbevingen in Groningen worden veroorzaakt door de gaswinning in dit gebied. Er is echter onzekerheid over de ernst van de problematiek. De grootste onzekere factor gaat over welk deel van de opgebouwde spanning in de ondergrond (compactie) zich uiteindelijk zal ontladen middels aardbevingen, en hoe zwaar die aardbevingen dan zullen zijn. Die onzekerheid betreft vooral de periode na de komende vijf jaar." (Kamerstukken II 2012/13, 33 529, nr. 28, p. 3). Daarnaast werden de volgende stappen aangekondigd (Kamerstukken II 2012/13, 33 529, nr. 28, p. 5):

1. Gerichtte vermindering van de gaswinning ten behoeve van de veiligheid. De winning uit de velden in en rond Loppersum (de gemeente waarin zich de meeste aardbevingen voordoen) wordt per direct met 80% teruggebracht;

¹ Van januari tot augustus 2013 liep ik stage bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Dit artikel is een verdere uitwerking van het uit deze stage voortgekomen artikel *Balanceren in het gaswinning-aardbevingen dossier* in het 'Magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing' (Van Asselt & Herngreen, 2013). Dit artikel heb ik uitgediept naar aanleiding van mijn afstudeeronderzoek naar het gaswinning-aardbevingen dossier als casus van de risicomaatschappij. Met heel veel dank aan Marjolein van Asselt voor het meelesen!

² De zoekopdracht 'aardbeving Groningen' op Google levert ongeveer 29.300 resultaten op sinds 16 augustus 2012. Dezelfde zoekopdracht voor de twee jaar daarvoor levert ongeveer 7.040 resultaten op.

2. (a) Grootschalige preventieve versterking van woningen, gebouwen en infrastructuur en
(b) adequate schadeafhandeling;³
3. Verbetering van het economisch perspectief van de regio door bedrijvigheid te stimuleren.

Voor dit pakket wordt €1,18 miljard vrijgemaakt. Daarnaast werd er door de NAM en de provincie Groningen een zogeheten ‘dialogotafel’ ingesteld, naar voorbeeld van de Alderstafels rond Schiphol: een overlegstructuur waaraan vertegenwoordigers van verschillende belanghebbenden deelnemen om met breed gedragen adviezen aan de overheid te komen.⁴ Deze dialogotafel, waaraan verschillende stakeholders, inclusief burgers, een plaats hebben, krijgt een grote rol toebedeeld in de plannen ten aanzien van de invulling en uitwerking van het gasbesluit (Kamerstukken II 2012/13, 33 529, nr. 28, p. 5).

Tabel 1 Overzicht van de onderzoeken in opdracht van het ministerie van Economische Zaken (Website Rijksoverheid)

	Onderzoek	Uitgevoerd door
1.	Plan van aanpak versterking gebouwen	Arup (in opdracht van de Nederlandse Aardoliemaatschappij (NAM))
2.	Effecten van sterkere bevingen op dijken, buisleidingen, hoogspanningsnet	Deltares (in opdracht van het ministerie van Economische Zaken)
3.	Onderzoek naar schade die ontstaat bij sterkere aardbevingen	KNMI
4.	Kaart gebiedsgrootte bij sterkere aardbevingen	KNMI (in opdracht van het ministerie van Economische Zaken)
5.	Onderzoek maximale sterkte van aardbevingen	NAM (toetsing door TNO)
6.	Onderzoek naar andere technieken gaswinning	NAM (toetsing door TNO)
7.	Onderzoek geschikt maken van ander gas	NAM (toetsing door TNO)
8.	Effecten voor rijksbegroting	Ministerie van Economische Zaken, directie Energiemarkt
9.	Onderzoek verplichtingen gascontracten	Gasterra
10.	Monitor verkoopprijzen huizen (elk kwartaal)	Ortec Finance (in opdracht van minister van Economische Zaken)
11.	Aanbevelingen schadeafhandeling	Technische Commissie Bodembeweging, Onafhankelijke Raadsman (in opdracht van het ministerie van Economische Zaken)
12.	Plan verbeteren leefbaarheid en regionale economie	Intentieverklaring ondertekend door gemeenten, de provincie en de minister van Economische Zaken
13.	Vaststelling van aardbevingsbestendige bouwnorm	Nog niet gebeurd
14.	Rapport over beoordeling veiligheidsrisico's	Prof. dr. Ira Helsloot en Nivine Melssen MsC, Radboud universiteit Nijmegen (in opdracht van het ministerie van Economische Zaken)

³ In de Kamerbrief worden preventie en schadeafhandeling in één adem genoemd als tweede stap. In het licht van het vervolg van dit artikel willen we deze, inhoudelijk zeer verschillende, dimensies van het besluit echter onderscheiden.

⁴ Zie voor een wetenschappelijke bespreking van vormen van ‘stakeholder consultation’, waaronder de Alderstafels, Butter et al. (2011).

Zoals uit het voorgaande blijkt, staat de causale relatie tussen gaswinning en aardbevingen inmiddels voldoende vast; er is overeenstemming dat gaswinning in Groningen tot aardbevingen leidt. Het SodM (2013: 4) concludeert daarbij ook dat snellere gaswinning tot meer en zwaardere aardbevingen leidt, en dat de verwachtingswaarde voor de kans op een aardbeving met een grotere magnitude (3,9 op de schaal van Richter of hoger) in enkele jaren met een factor twee kan worden verlaagd als de productie in één keer met eenzelfde factor wordt verlaagd, om daarna geleidelijk verder afgebouwd te worden (SodM 2013: 4). Hoewel het KNMI in zijn reactie op het SodM rapport benadrukt dat deze extrapolarisatie gebaseerd is op bepaalde modellen, waar het instituut niet volledig achterstaat (KNMI in SodM 2013: 3), wordt over het algemeen wel aangenomen dat vermindering van gaswinning ook de frequentie en magnitude van de aardbevingen kan verkleinen om daarmee het risico te verlagen. Zo noemt de minister dat het geheel stoppen met gaswinning in het gebied tot een afname van seismiciteit met 39% zal leiden en dat het beperken van de winning in delen van het gebied tot lokaal minder seismiciteit leidt (Kamerstukken II 2012/13, 33 529, nr. 28, p. 18). Dát (meer of minder) gaswinning tot (meer of minder) aardbevingen leidt is dus eigenlijk geen onderwerp van discussie. Wel is er nog onenigheid over hoe het verband er precies uit ziet, hoe zwaar de bevingen maximaal kunnen worden, hoe lang ze zullen doorgaan, etc. Zo hanteert het KNMI net andere modellen dan het SodM (KNMI in SodM 2013: 3) en concludeert Houtenbos (2013: 2) op basis van gegevens van het KNMI dat er twee keer zo veel bevingen in het gebied te verwachten zijn dan het KNMI en het ministerie van Economische Zaken verwachten.

Onenigheden over feiten doen zich dus eerder voor aan de marge dan in de kern van de kwestie. De meningen over wat normatief acceptabel is, lopen daarentegen ver uiteen. Discussies die nu gevoerd worden over feiten zijn betekenisloos zonder de context waarin normatief bepaald wordt welke feiten wel en niet acceptabel zijn. Mag een bepaalde groep mensen blootgesteld worden aan risico's en schade die met aardbevingen gepaard gaan? Wanneer is een risico te groot? Vanaf welke maximale magnitude moet je als overheid ingrijpen? Vanaf welk financieel belang wordt het onmogelijk in te grijpen? Vragen als deze zorgen ervoor dat het maatschappelijke debat verhit raakt. Zoals Tweede Kamerlid Henk van Gerven (SP) aangaf, moet er politiek een afweging gemaakt worden tussen financieel belang en fysieke veiligheid (Kamerstukken II 2012/13, 33 529, nr. 18, p. 6). De kwestie komt uiteindelijk neer op de volgende vraag: Vinden we het normatief acceptabel om gas te winnen als dat tot aardbevingen leidt, zo ja onder welke voorwaarden en wie is dan waarvoor verantwoordelijk?

Hoewel de causale relatie tussen gaswinning en aardbevingen dus voldoende vast staat, en de kern van de problematiek zich op het normatieve vlak bevindt, blijven het maatschappelijk debat, de politiek en de media in een wetenschappelijke groef hangen. Niet de beving in Huizinge maar de stelling van het SodM (2013: 4) dat de tot dan toe veronderstelde maximale magnitude van de aardbevingen (3,9 op de schaal van Richter) niet meer houdbaar was, bracht het maatschappelijke debat pas echt op gang. De eerste reactie van de verantwoordelijke bewindspersoon was vervolgens het uitzetten van onderzoek (zie tabel 1). De spanning tussen de normatieve aard van de kwestie en de toevlucht tot wetenschap als de dominante aanpak zijn zichtbaar in de discussie rond de waardedaling van huizen in het gebied. Groningers stelden dat hun huizen in waarde daalden en moeilijk te verkopen werden, als gevolg van het aan gaswinning gerelateerde aardbevingsrisico. Minister Kamp besloot hierop in eerste instantie geen actie te ondernemen, maar het onderwerp als één van de veertien onderzoeken te monitoren, met de suggestie dat als uit het onderzoek zou *blijken* dat de aardbevingen inderdaad tot waardedaling leiden de overheid hiervoor zou compenseren (Kamerstukken II 2012/13, 33 529, nr. 22). De normatieve vraag naar de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en burger (en dus de vraag of er überhaupt sprake hoort te zijn van een verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid) ten aanzien van huizenprijzen werd hierbij overgeslagen.

De wetenschappelijke groef waarin het discours blijft hangen, leidt ertoe dat partijen die politiek en/of normatief tegenover elkaar staan elkaar gaan bestrijden met wetenschappelijke claims. In bovengenoemde discussie rondom de waardedaling van huizen en de eventuele compensatie daarvoor door de overheid werd tegenover onderzoek ander onderzoek geplaatst. Toen uit de eerste monitor bleek dat er geen sprake zou zijn van waardedaling protesteerde de Groninger Bodem Beweging (GBB) daartegen door te claimen dat de gepresenteerde feiten niet klopten: Ortec Finance, de onderzoekende partij, zou niet onafhankelijk zijn en bepaalde relevante gegevens, zoals de vraag of een huis überhaupt verkocht werd, niet meenemen (Groninger Bodem Beweging 2013a). Hierop volgend presenteerde de GBB een nieuwe onderzoeksopzet, waarmee de feiten volgens hen wel boven tafel zouden komen (Groninger Bodem Beweging

2013b). Ook de stichting Waardevermindering door Aardbevingen Groningen (WAG) stemde niet in met de resultaten. Zij zette een eigen enquête uit onder 114 bewoners, waaruit bleek dat 40% van de huizenverkopers de vraagprijs neerwaarts heeft bijgesteld vanwege de aardbevingen en dat zij ervaren dat er dankzij de aardbevingen minder bezichtigingen zijn, ook als de vraagprijs is verlaagd (Raemakers, L. (stichting WAG) 2013). De insteek van de belangenorganisaties, maar impliciet en bij implicatie ook van het Ministerie van Economische Zaken, is dat als er inderdaad waardedaling is door de gaswinning deze door de Rijksoverheid gecompenseerd moet worden. In het gasbesluit is een regeling getroffen voor waardedaling die deze lezing staft: huizen die na 25 januari 2013 verkocht zijn en waar aantoonbaar sprake is van waardedaling als gevolg van (het risico op) gaswinning-aardbevingen hebben recht op een waardedaling regeling bij de NAM (zie website van de NAM). De compensatie die toegekend wordt, is het verschil in waardeontwikkeling van een dergelijke woning in het risicogebied ten opzichte van de referentiegebieden met vergelijkbare demografische en socio-economische kenmerken (Kamerstukken II 2012/13, 33 529, nr. 28, p. 23).

De normatieve discussie over wat acceptabel is en over verantwoordelijkheid blijft dus te vaak in een wetenschappelijke groef hangen, wat de kwestie tekort doet en de ware aard van de zaak niet blootlegt. Omdat de problemen normatief van aard zijn en de aangedragen oplossingen geworteld zijn in een wetenschappelijke of in elk geval op de wetenschap georiënteerde rationaliteit, kan de onrust juist gevoed worden. Hoewel wetenschappelijke inzichten wel kunnen bijdragen aan redelijke besluitvorming moeten ze niet de normatieve en dus politieke vragen aan het zicht onttrekken. Uiteindelijk is het de uitdaging om in de politieke arena het evenwicht te vinden tussen normatieve opvattingen en de inhoudelijke kennis over gevaren, met inachtneming van waardeconflicten en kennisproblemen (WRR 2011: 33). Hierbij is het ook essentieel, zoals uit bovenstaand voorbeeld over waardedaling blijkt, te bespreken wie verantwoordelijk is voor de (on)veiligheid en de gevolgen ervan. Over de complexiteit van deze verantwoordelijkheid gaat de volgende paragraaf.

Complexe verantwoordelijkheid

De verdeling van de verantwoordelijkheid voor de fysieke (on)veiligheid in relatie tot aardgaswinning is complex georganiseerd. Er is sprake van een veelheid aan publieke, private en publiek-private partijen, met een veelheid aan verantwoordelijkheden voor onderdelen van het gaswinning-aardbevingsdossier. Na de ontdekking van het Groningenveld in 1959 werd de Nederlandse Gasunie in 1963 opgericht voor het vervoer en de verhandeling van het gas. De Gasunie is 100% in handen van de Nederlandse Staat, vertegenwoordigd door het ministerie van Financiën. Sinds 2005 is GasTerra van de Gasunie afgesplitst om de handel en levering van het aardgas te verzorgen, dit in het kader van Europese regels ter bevordering van concurrentie. De Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM) wint het gas, waarna het verhandeld wordt door GasTerra. De NAM is voor de helft eigendom van Shell en voor de helft van ExxonMobil.

In de Mijnbouwwet, waar de gaswinning onder valt, is geregeld dat de verantwoordelijkheid voor de besluitvorming rond de gaswinning in Groningen bij het ministerie van Economische Zaken is belegd. Dit betekent concreter dat het ministerie de verantwoordelijkheid heeft voor het al dan niet goedkeuren van de winningsplannen en -aanvragen van de NAM (Mijnbouwwet 2013). Daarnaast is in de Mijnbouwwet geregeld dat het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) toezicht houdt op de (on)veiligheid rondom de gaswinning in Groningen. Het SodM valt onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Economische Zaken, maar werkt ook voor andere ministeries en het Openbaar Ministerie (Mijnbouwwet 2013).

Lokaal zijn burgemeesters verantwoordelijk voor de veiligheid van de inwoners van hun gemeente (zie Taken burgemeesters, Rijksoverheid website). Omdat zij over bovenstaande zaken, het al dan niet verlenen van concessies aan de NAM om gas te winnen en het toezicht erop, geen officieel gezag hebben, zijn zij in deze verantwoordelijkheidsverdeling beperkt tot het via informele kanalen proberen te beïnvloeden van besluitvorming. Zo hebben de negen gemeenten in Noord-Groningen een brandbrief verzonden aan de NAM over het uitvoeren van het gasbesluit (Dagblad van het Noorden, 12 september 2013). Ook kunnen burgemeesters met de veiligheidsregio's afspraken maken over wat te doen als er een incident plaatsvindt.⁵

⁵ Zie bijvoorbeeld het incidentbestrijdingsplan Aardbevingen van de Veiligheidsregio Groningen op de website van de veiligheidsregio.

Aardgas wordt dus gewonnen door de NAM, onderdeel van Shell en Exxonmobil. Als gevolg hiervan is de NAM ook de aansprakelijke partij voor de (directe) schade die veroorzaakt wordt door de gaswinning. Het ministerie van Economische Zaken is echter ook verantwoordelijk voor de gevolgen van de gaswinning, als partij die de voorwaarden voor de gaswinning vormgeeft door de winningsplannen te beoordelen. Minister Kamp heeft deze verantwoordelijkheid expliciet benoemd in de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2012/13, 33 529, nr. 18, p. 20). Het handelen van een privaat bedrijf, na een concessie van een ministerie, zorgt dus voor risico's en schade waarvoor dat private bedrijf financieel aansprakelijk is, waarop een aan hetzelfde ministerie gelieerd toezichtsorgaan toezicht houdt. De personen die direct verantwoordelijk zijn voor de veiligheid in het gebied – de burgemeester – zijn dus niet betrokken in de besluitvorming. In deze verdeling is wel helder wie verantwoordelijk is voor de directe schade als gevolg van de gaswinning, maar wie verantwoordelijkheid draagt voor de risico's en de fysieke (on)veiligheid is onhelder.

Het aardbeving-gaswinningsvraagstuk ontrafeld

De gaswinning-aardbevingskwestie wordt dus gekenmerkt door problemen van normatieve aard, het aanpakken daarvan met een wetenschappelijke oriëntatie en een complexe verantwoordelijkheidsverdeling. Hoe nu het dossier zo te ontrafelen dat we kunnen reflecteren op het vraagstuk van verantwoordelijkheidsverdeling? In het rapport 'Evenwichtskunst: Over de verdeling van verantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid' van de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR, 2011) wordt aandacht besteed aan fysieke veiligheidskwesties en ingewikkelde verantwoordelijkheidsverdelingen. Aan de hand het vocabulaire en de inzichten uit dit rapport proberen we hier de problematiek rond de gaswinning en aardbevingen in Groningen te ontrafelen.

Om tot een goed begrip van de problematiek te komen is het allereerst van belang onderscheid te maken tussen incidenten, schade, risico's en onzekerheid (WRR 2011: 13). *Incidenten* zijn daadwerkelijke aantastingen van de fysieke veiligheid, zoals de aardbeving bij Huizinge. *Schade* gaat om de gevolgen van deze incidenten, denk daarbij bijvoorbeeld aan een ingestorte schoorsteen. *Risico's* zijn relatief bekende en onbetwiste veiligheidsproblemen en *onzekerheid* beschrijft veiligheidsvraagstukken die gekenmerkt worden door kennisproblemen en/of waardevraagstukken. Risico en onzekerheid hebben dus betrekking op de kans dat een aardbeving zich voordoet, en als die aardbeving dan ook daadwerkelijk plaatsvindt noemen we het een incident en spreken we over schade, zoals scheuren en andere aantasting van huizen. Hoewel in deze kwestie door diverse partijen vaak gesproken wordt over wetenschappelijke onzekerheid, hang ik de opvatting aan dat er geen sprake is van een fundamenteel kennisprobleem. Zoals eerder in dit artikel al beschreven is het causale verband tussen gaswinning en aardbevingen vrijwel onomstreden. Eventuele onzekerheid bevindt zich vooral op het normatieve vlak, dus onzekerheid aangaande waardevraagstukken.

In het gaswinnings-aardbevingendossier wordt geen recht gedaan aan bovenstaand onderscheid. In het gasbesluit van januari 2014 worden de zaken door elkaar gehaald. Preventieve maatregelen ter bestrijding van risico's zoals het versterken van infrastructuur worden onder hetzelfde kopje geschaard als de schadeafhandeling. In totaal wordt €1,18 miljard beschikbaar gemaakt voor het gebied. €600 miljoen hiervan is voor preventie ten behoeve van veiligheidswinst, €400 miljoen (+PM) voor schadeafhandeling en waardevermeerdering, €85 miljoen voor leefbaarheid en €97,5 miljoen voor economisch perspectief. Niet alleen zijn het geld en het bijbehorende beleid dus bedoeld voor de verschillende dimensies van de onveiligheid, maar ook worden de verschillende posten zowel door de NAM als door overheden betaald (zie voor meer daarover de volgende paragraaf).

Omdat de verschillende dimensies van fysieke veiligheidsvraagstukken niet goed worden ontvlochten, wordt geen recht gedaan aan de onrust onder de Groningse bevolking en de gevoelens van onrechtvaardigheid: balen van schade is echt iets anders dan je onveilig voelen. Waar het gecompenseerd willen hebben van schade veeleer te maken heeft met afwegingen over rechtvaardigheid, zorgen (al dan niet onzekere) risico's voor gevoelens van angst, die te maken hebben met inschattingen van de dreiging en de eigen weerbaarheid (zie voor een uitgebreide behandeling daarvan Vlek & Geerts 2014: 48). Het vergoeden van schade maakt niet dat burgers zich weer-

baarder voelen tegenover een eventuele grote aardbeving, en het preventief versterken van huizen zal er niet voor zorgen dat mensen zich kunnen neerleggen bij de reeds ontstane schade aan hun huis. Als de verschillende dimensies van (on)veiligheid explicieter uit elkaar worden gehaald, worden dit soort spanningen zichtbaar.

Evenwichtskunst in het gaswinning-aardbevingsdossier

Volgens de WRR (2011: 83) is sprake van een evenwichtige verantwoordelijkheidsverdeling als alle partijen geprikkeld worden schade te voorkomen of beperken en als er financiële middelen zijn om de schade af te dekken. Om tot een dergelijke evenwichtige situatie te komen moet je enerzijds nadenken over hoe om te gaan met risico's en onzekerheid en anderzijds redeneren vanuit incidenten en schade. In deze paragraaf worden eerst enkele aandachtspunten voor de overheid geformuleerd voor het omgaan met risico's en onzekerheid. Vervolgens wordt een perspectief geschetst op evenwichtskunst in het omgaan met incidenten en schade als uitgangspunt voor verantwoordelijkheidsverdeling. Beide benaderingen worden doordacht voor het gaswinning-aardbevingsvraagstuk en gehanteerd als kader om op de gerealiseerde en voorgenoemen stappen van de overheid te reflecteren.

Eerst bespreek ik hier de vraag hoe de overheid de verantwoordelijkheid die haar toekomt kan invullen bij potentiële bedreigingen van de fysieke veiligheid (WRR 2011: 33). Voor het omgaan met risico's en onzekerheid wordt aanbevolen goede en kwade kansen te vervlechten, sociaalpsychologische kenmerken van gevaar te verdisconteren, risicovergelijking te gebruiken, (verantwoordelijkheid voor) onzekerheid te accepteren en tot slot de omgang met onzekerheid te organiseren.

Het vervlechten van goede en kwade kansen houdt in dat men winst en verlies, voor- en nadelen, nut en noodzaak tegen elkaar afweegt (WRR 2011: 34). Goede en kwade kansen worden te vaak apart van elkaar besproken: op andere tijden, andere plaatsen, in andere arena's, met andere partijen en op andere manieren. Dit is duidelijk terug te zien in het gaswinning-aardbevingsdossier, waar winst en innovatie onderwerp zijn voor het ministerie van Economische Zaken en de bedrijven, terwijl burgers en lokaal bestuur voornamelijk de fysieke gevaren zien en bespreken. Ook doordat het dossier op rijksniveau eenzijdig bij het ministerie van Economische Zaken ligt, bestaat het gevaar dat de goede kansen bij 'het rijk' besproken worden – het is immers het ministerie van *economische zaken* – terwijl de kwade kansen het domein van het lokale protest en de lokale onrust blijven. Deze eenzijdigheid is riskant; er kan een blind enthousiasme over de buitenkansen ontstaan met daar tegenover een eenzijdige fixatie op gevaar (WRR 2011: 34), wat kan leiden tot polarisatie tussen verschillende partijen. Het is niet onredelijk te stellen dat in het gaswinning-aardbevingsdossier de economische voordelen centraal stonden. De dialoogtafels die met het gasbesluit zijn ingesteld bieden de mogelijkheid om goede en kwade kansen tegen elkaar af te wegen, doordat verschillende partijen met verschillende achtergronden, belangen en manieren van kijken bij elkaar gezet worden. Maar de vraag is of dat genoeg is en of er bij de inrichting van de dialoogtafels daar voldoende aandacht aan wordt besteed. Het lijkt ook nodig om de historisch gegroeide ontvlechting op Rijksniveau te doorbreken. Dat betekent dat het noodzakelijk is de centrale positie van Economische Zaken te herzien. Wij pleiten ervoor om de verantwoordelijkheid voor het dossier op rijksniveau nadrukkelijk te 'interdepartementaliseren', waarbij ook de ministeries van Infrastructuur en Milieu en Veiligheid en Justitie verantwoordelijkheid moeten nemen. Ook is het van belang de lokale bestuurders in positie te brengen; als verantwoordelijken voor veiligheid zouden zij – gestructureerder en minder vrijblijvend dan 'aan' de dialoogtafels – inspraak moeten hebben in de besluitvorming. Anders blijven goede en kwade kansen verschillende arena's en wordt al bij voorbaat de kans op een afgewogen en evenwichtige besluitvorming gemist.

Een tweede aandachtspunt (WRR 2011: 35) is het verdisconteren van sociaalpsychologische kenmerken van gevaar. Zoals ook Vlek en Geerts (2014) benadrukken, spelen niet alleen kwantitatieve gegevens over de kans dat een gevaar zich voordoet, maar ook kwalitatieve kenmerken ervan een essentiële rol bij de inschatting ervan. Zo is het bijvoorbeeld relevant in hoeverre je inschat jezelf tegen de risico's te kunnen weren (Vlek & Geerts 2014). Voor maatschappelijke acceptatie speelt mee of het mogelijke gevaar ontstaat door *natuurlijke oorzaken* of door *menselijk handelen*. Daarnaast is het van belang of de afweging tussen goede en kwade

kansen *onomkeerbaar* is en of sprake is van *vrijwilligheid*. Deze drie aspecten zijn problematisch in Groningen: de aardbevingen worden veroorzaakt door menselijk handelen, zijn (in ieder geval voor de komende jaren) niet af te wenden en inwoners van Groningen hebben niet zelf de keuze gemaakt zich bloot te stellen aan het gevaar. Om deze redenen wordt meer bescherming van de overheid verwacht (WRR 2011: 35). Sociaalpsychologisch is ook het gevoel van *(on)rechtvaardigheid* van groot belang: zijn de potentiële slachtoffers dezelfde mensen als degenen die de vruchten plukken van de goede kansen (WRR 2011: 35)? In Groningen wordt deze vraag met 'nee' beantwoord. De Nederlandse staat heeft sinds de jaren '60 miljarden verdiend aan de gaswinning, en men heeft het gevoel dat slechts een klein deel daarvan ten bate viel aan de Groningers. Zo gingen de aardgasbaten jarenlang naar het Fonds Economische Structuurversterking (FES), waarvan het Noorden, waaronder Groningen, maar 1% heeft ontvangen (Commissie Duurzame Toekomst 2013: 16). Terwijl de welvaart van Nederland is gestegen door de gasbaten valt Noord-oost Groningen ten prooi aan krimp, armoede en werkloosheid (commissie Duurzame Toekomst 2013). Het 'wingewest-gevoel' dat hieruit voortvloeit lijkt een grote rol te spelen in de onrust onder Groningse burgers. Hoewel eerdere besluiten niet terug te draaien zijn en de oorzaken van deze frustraties niet weggenomen kunnen worden, zou de overheid er verstandig aan doen deze sociaalpsychologische kenmerken van de problematiek serieus te erkennen.

Bij het maken van de politieke afweging kan risicovergelijking een hulpmiddel zijn, als bouwsteen op basis waarvan goede en kwade kansen zijn af te wegen. Het kan helpen om meer generiek over beleid ten aanzien van (potentiële) bedreigingen na te denken (WRR 2011: 36). Zo is het erg nuttig de risico's van de huidige manier van gaswinning te vergelijken met de risico's die met alternatieven gepaard gaan (zie onderzoek 6 in tabel 1). Hierbij moet opgemerkt worden dat een kwantitatieve risicovergelijking nooit vervanging kan zijn voor een politieke afweging; zoals hierboven beschreven gaan risico's om meer dan cijfers en is er geen onbetwiste risicomaat (WRR 2011: 37). De discussie tussen Helsloot en Melssen enerzijds en Vlek en Geerts anderzijds over het gebruik van risicomaatstaven (groepsrisico, individueel risico, etc.) illustreert dit (Vlek en Geerts 2014). De opmerking van Helsloot en Melsen (2013: 16) dat om de algehele veiligheid in Groningen te verbeteren men beter de verkeersveiligheid kan verbeteren dan de gaswinning te verminderen is dan simpel en een verkeerde manier om risicovergelijking in te zetten. Er wordt hier valse eenduidigheid gesuggereerd, waarmee de polemiek wordt opgezocht. Risicovergelijking kan dus een handig instrument zijn, maar moet voorzichtig ingezet worden, zodat burgers niet het gevoel krijgen dat hun gevoelens van onrechtvaardigheid en onveiligheid gebagatelliseerd worden. Hun onrust wordt immers niet (alleen) veroorzaakt door hoe groot de risico's zijn, en het feit dat ze kleiner zijn dan sommige andere risico's betekent dan ook niet dat de situatie minder ernstig is. Een goede suggestie zou zijn om burgers en andere (lokale) belanghebbenden (bijvoorbeeld de Groninger Bodembeweging of de groep mensen aan de dialoogtafel) te vragen welke risicovergelijking(en) zij relevant vinden. Op die manier kunnen zij zelf bekijken welk vergelijkingsmateriaal de discussie en afweging van goede en kwade kansen verder zou helpen.

Een vierde aandachtspunt is het accepteren van – verantwoordelijkheid voor – onzekerheid (WRR 2011: 37). Dit betekent dat je kennisproblemen en waardeconflicten aanvaardt en dit in je houding en gedrag uitdraagt. De minister van EZ heeft in de Tweede Kamer in januari 2013 (Kamerstukken II 2012/13, 33 529, nr. 18, p. 20) expliciet zijn verantwoordelijkheid genomen voor het verlengen van de onzekerheid met nog een jaar door zijn besluit meer onderzoek te willen laten doen. In de Kamerbrief over het gasbesluit een jaar later maakte hij een vergelijkbaar statement: gaswinning rondom Loppersum wordt verminderd, maar tot er wetenschappelijk meer bekend wordt, wordt verdergaande besluitvorming uitgesteld. Te veel is immers nog onzeker (Kamerstukken II 2013/14, 33 529, nr. 28). Zoals echter eerder in dit artikel besproken is er in deze niet zozeer sprake van fundamentele kennisproblemen, maar meer van waardeconflicten. Het omarmen van een wetenschappelijke onzekerheid die er niet is kun je niet als onzekerheidsacceptatie kwalificeren. In plaats hiervan zouden juist de waardeconflicten explicieter moeten aanvaarden en bespreekbaar maken. Dit is oncomfortabel, maar noodzakelijk. Anderzijds zou je juist van de NAM, die verantwoordelijk is voor de gaswinning, mogen verwachten dat elke onzekerheid en elk signaal daarover wordt opgepakt om de mogelijke risico's van gaswinning beter in kaart te brengen. De NAM is primair verantwoordelijk en heeft daarmee de plicht om proactief

de veiligheid te waarborgen. Een actief onderzoeksbeleid hoort daarbij. Nagedacht moet worden over hoe een structurele onderzoeksplicht voor de NAM beter te organiseren zodat deze bijdraagt aan een maatschappelijk verantwoorde omgang met onzekerheid. Hierbij moet de overheid, onafhankelijk van de NAM, zelf ook mogelijke gevaren identificeren om het onderzoeksbeleid van de NAM bij te sturen (WRR 2011: 47).

Een vijfde aandachtspunt is het organiseren van de omgang met onzekerheid (WRR 2011: 39). Dit vergt ruimte voor uitproberen, (af)leren en experimenteren, reflectie, onderzoek en dialoog met verschillende partijen. Uiteindelijk kan hierdoor duidelijk worden wie welke rol en verantwoordelijkheid op zich zou kunnen of moeten nemen (WRR 2011: 39). Hiervoor zijn dingen nodig als een transparant besluitvormingsproces, het expliciet maken van verantwoordelijkheden van de verschillende partijen, het afwegen van goede en kwade kansen, de burger tijdig betrekken, en de stapeling van risico's mee laten wegen (WRR 2011: 39). Bij het organiseren van de omgang met onzekerheid is het onderscheid tussen kennisproblemen en waardeconflicten relevant (WRR 2011: 40). Bij kennisproblemen staan reflectie en onderzoek voorop, bij waardeconflicten moet meer verwacht worden van grondige dialoog over normatieve uitgangspunten. Qua reflectie en onderzoek door het ministerie van EZ en andere partijen zijn nu veel activiteiten ontplooid en de kennisproblemen worden daarmee steeds kleiner dan ze al waren. Het is nu taak ruimte te bieden aan de grondige dialoog over normatieve uitgangspunten. De dialoogtafel biedt ruimte hiervoor, maar ook zou hier ruimte voor geschapen moeten worden binnen de rijksoverheid en met een bredere focus dan deze casus. De discussie over de hamvraag "hoe economisch belang en veiligheid af te wegen" zou in alle openheid gevoerd moeten worden. Dat vergt een bredere discussie over de energietoekomst van Nederland. Ondanks dat diverse partijen in de Tweede Kamer hierop hebben aangedrongen en ondanks de discussies die in het kader van het Energieakkoord zijn en worden gevoerd, is de vraag of de noodzakelijke grondige discussie over de normatieve uitgangspunten en afwegingen die een rol spelen voldoende gefaciliteerd wordt en van de grond komt.

Het nadenken over deze vijf aandachtspunten kan helpen een beter zicht te ontwikkelen op hoe het gaswinning-aardbevingsdossier op andere leest is te schoeien. Evenwichtskunst kan helpen de verantwoordelijkheidsverdeling voor risico's, onzekerheden, incidenten en schade helder en logisch vorm te geven. Dit gebeurt nu nog niet voldoende, dankzij de complexe verantwoordelijkheidsverdeling: hoewel de NAM het gas wint, is het ministerie van EZ politiek en gedeeltelijk financieel verantwoordelijk voor de gevolgen daarvan, terwijl de NAM de aardbevingschade vergoedt. Aangezien een groot deel van de aardgasbaten naar de staatskas vloeit, voelt niet alleen de NAM, maar ook de Nederlandse staat de financiële tegenslag van de schadevoorzieningen. De praktijk van schadevoorziening prikkelt private partijen dus niet hun verantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid te nemen, omdat die verantwoordelijkheid uiteindelijk politiek bij de rijksoverheid ligt. Het feit dat niet de NAM, maar het ministerie van Economische Zaken het voortouw nam in het doen van onderzoek en het nadenken over compensatie voor waardedaling illustreert dit.

Ook de verwarring van schadevoorziening met risicocompensatie door één lumpsum voor schade en risico te bieden (zie hierboven onder *Het aardbeving-gaswinningsvraagstuk ontrafeld*) bemoeilijkt het aangrijpen van het momentum om de verantwoordelijkheidsverdeling te herzien. Dit raakt aan wat de WRR (2011) als 'onverplichte nadeelcompensatie' aanduidt. Door genereuze bedragen ter schadecompensatie, vaak ad-hoc, stimuleer je bedrijven niet hun verantwoordelijkheid te nemen om risico's te voorkomen en worden burgers niet gestimuleerd na te denken over goede en kwade kansen met betrekking tot hun eigen keuzes en hun eigen verantwoordelijkheden. Waar schadevoorziening een wettelijke verplichting is ('de vervuiler betaalt') en onverplichte nadeelcompensatie een begrijpelijke reactie na geleden schade is risicocompensatie (zoals het compenseren voor een eventuele waardedaling van huizen) een riskant precedent. Door als overheid te betalen voor schade die burgers mogelijk in de toekomst lijden, neemt de overheid de primaire verantwoordelijkheid op zich voor risico's en onzekerheden die door (publiek-)private bedrijven veroorzaakt worden.

Conclusie: Omgaan met onzekerheid

De maatschappelijke en politieke discussie rondom de gaswinning en aardbevingen in Groningen bieden een uniek momentum om goede en kwade kansen in het energiedebat beter te vervlechten

en de diverse dimensies van veiligheid serieus te nemen. Hiervoor is het ten eerste nodig om uit de wetenschappelijke groef te komen en moeilijke normatieve afwegingen te bespreken. Ten tweede vereist het aanpassingen in de huidige verantwoordelijkheidsverdeling. Binnen de Rijksoverheid moet de verantwoordelijkheid interdepartementaal worden belegd. Burgemeesters moeten een nadrukkelijker, minder vrijblijvende rol krijgen. De verantwoordelijkheid voor de nog bestaande onzekerheden en kennisproblemen moeten beter bij de NAM belegd worden. Door op deze manier evenwichtskunst te bedrijven worden de juiste discussies gevoerd en worden de juiste partijen geprikkeld risico's te beperken.

Literatuur

Bezorgd Groningen haalt uit naar NAM (2014, 12 september). *Dagblad van het Noorden*. Geraadpleegd op 16 september 2014, van de Dagblad van het Noorden website:

http://www.dvhn.nl/nieuws/groningen/bezorgd-groningen-haalt-uit-naar-nam-11666703.html?utm_source=twitterfeed&utm_medium=twitter

Butter, F. den, & Wolde, S. ten (2011). *The institutional economics of stakeholder consultation; Reducing implementation costs through matching zones*. Tinbergen Institute Discussion Paper, No. 11-162/3.

Commissie Duurzame Toekomst Noord-Oost Groningen (2013). *Vertrouwen in een duurzame toekomst. Een stevig perspectief voor Noord-Oost Groningen*. Geraadpleegd op 13 september 2014, van de Provincie Groningen website:

http://www.provinciegroningen.nl/fileadmin/user_upload/Documenten/Downloads/Eindadvies_Commissie_Duurzame_Toekomst_Noord-Oost_Groningen.pdf

Groninger Bodembeweging (2013a). *Open brief aan de minister van Economische Zaken, zijne excellentie de heer Kamp*. Geraadpleegd op 13 september 2014, van de Groninger Bodem Beweging website:

<http://groninger-bodem-beweging.nl/index.php/nieuwsarchief/264-open-brief-aan-minister-kamp>

Groninger Bodembeweging (2013b). *Waarom de waardedaling van de huizen in het Groninger aardgaswinningsgebied niet wordt aangetoond*. Geraadpleegd op 13 september 2014, van de Groninger Bodem Beweging website: <http://groninger-bodem-beweging.nl/index.php/nieuwsarchief/288-brief-aan-minister-kamp-over-het-waardedalingsonderzoek>

Helsloot, I., & Melssen, N. (2013). *Redelijk en begrijpelijk Groninger aardbevingsbeleid*. Radboud Universiteit Nijmegen, Faculteit der Managementwetenschappen Bestuurskunde.

Houtenbos, A. (2014). *Bevingskans gaswinning Groningen*. Geraadpleegd op 13 september 2014, van de website van Adriaan Houtenbos:

<https://docs.google.com/viewer?a=v&pid=sites&srcid=aG91dGVuYm9zMm9yZ3xib2RlbWRhbGluZ3xneDo1NjQ3MTE3ZWJmYmQ1NTA5>

Incidentbestrijdingsplan aardbevingen Groningen. Geraadpleegd op 10 september 2014, van de Veiligheidsregio Groningen website: <http://www.veiligheidsregiogroningen.nl/zo-bereiden-wij-ons-voor/ibp-aardbevingen>

Kamerstukken II 2012/13, 33 529, nr. 18.

Kamerstukken II 2012/13, 33 529, nr. 28.

Mijnbouwwet geldend op 14-09-2014. Geraadpleegd op 14 september 2013 van de Wetten.nl website: http://wetten.overheid.nl/BWBR0014168/geldigheidsdatum_14-09-2014

Muntendam-Bos, A.G., & Waal, J.A. de (State Supervision of Mines) (2013). *Reassessment of the probability of higher magnitude earthquakes in the Groningen gas field. Including a Position Statement of KNMI*. Geraadpleegd op 13 september 2014, van de Staatstoezicht op de Mijnen website: <http://www.sodm.nl/sites/default/files/redactie/rapport%20analyse%20aardbevingsgegevens%20groningen%20gasveld%2016012013.pdf>

Onderzoeken aardbevingen Groningen. Geraadpleegd op 11 september 2014, van de Rijksoverheid website: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/aardbevingen-in-groningen/onderzoeken-aardbevingen-groningen>

Raemakers, J. (stichting Waardevermindering door Aardbevingen Groningen) (2013). *De effecten van aardbevingen bij particulieren in het Groningse aardbevingsgebied die hun woning te koop aanbieden*. Geraadpleegd op 16 september 2014, van de De Haan Advocaten website: www.dehaanlaw.nl/WAG/informatie

Vlek, C.A.J., & Geerts, R. (2014). Evenwichtig omgaan met aardbevingsrisico's van gaswinning in Groningen: analyse en verdieping van 'redelijk risicobeleid' door de overheid. *Ruimtelijke veiligheid en risicobeleid*, 5(15), 34-52.

Waarderegeling NAM. Geraadpleegd op 12 september 2014, van de NAM website: <http://www.nam.nl/nl/contact/aanvraagformulier-waarderegeling.html>

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2011). *Evenwichtskunst: Over de verdeling van verantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid*. Amsterdam: Amsterdam University Press.



Bijna niet te geloven! De ministeriële uitleg van het gaswinningbesluit

Analyse / discussie

Robert Geerts^{*)}

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.

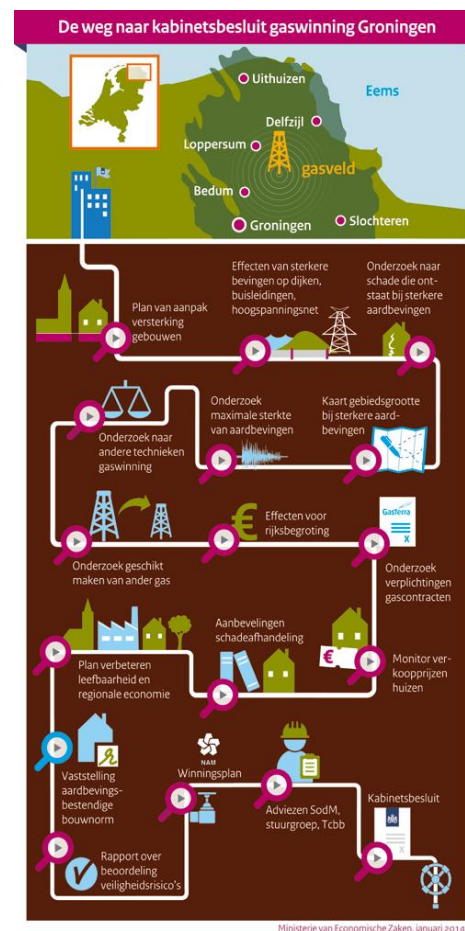
^{*)} De auteur heeft zich gespecialiseerd in het gebruik van technische en wetenschappelijke informatie bij het maken van beleidsafwegingen over veiligheid en risico's. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven.

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 voorzetting 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 vastgesteld. 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 'onmiskenbare 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.

Bedenkelijk 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.

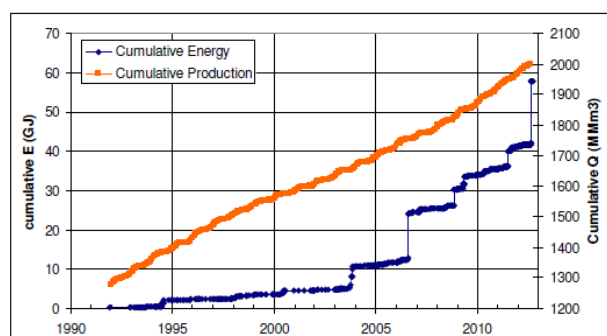


Figure 3: Cumulative seismic energy release and cumulative production through time. The higher magnitude earthquakes ($M \geq 3.0$) release the most energy (10 times more than a magnitude 2.5 earthquake), which introduces the steps observed in the figure.

Figuur 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]



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

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 achtereen vrijwel 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).

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.

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.

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 gaswingebied?

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 gaswingsgebied 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 vervolgtraject. 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 marktvraag van het gas als vergelijkingsbasis. Uiteraard is de vraag of je van productievermindering kunt spreken afhankelijk van het referentieniveau dat je kiest. Voor het ministerie is dit het economisch maximale productieniveau waarvan wordt uitgegaan; aangeduid als de marktvraag. Omdat het gaat om het ministerieel goed te keuren gaswinningplan is de vergelijking met het vorige goedgekeurde winningplan de voor de handliggende 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 afknippen 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 productiefase 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, Oosterwijtwerd 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

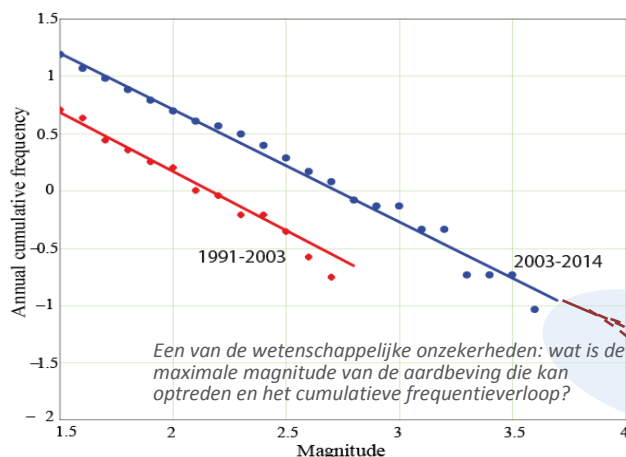


vices (100% eigendom Nederlandse staat via het min.van Fin.) is op enig moment buiten het Gasgebouw geplaatst, maar de verwevenheid van de belangen is onmiskenbaar; technologisch is die zelfs noodzakelijk aanwezig. Alle jaarverslagen van de Gasgebouw-ondernemingen melden een zelfde ondernemingsmissie. 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 Dialoogtafel. 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 toezichthouder 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 dubbelsteen mogelijk zijn, zoals bijvoorbeeld de waarschijnlijkheid dat de kans gelijk is aan 5/6 dat de zes niet boven komt als je één keer met de dobbelsteen gooit. Waarbij –om de analogie verder door te voeren– het de rol van de wetenschap is om vast te stellen

Waarbij –om de analogie verder door te voeren– 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).



Wat moeten we nu toch met die oriëntatiewaarde?

essay

A. (Anne) Michiels van Kessenich ¹

Een essay over enkele mogelijke manieren om de oriëntatiewaarde die gebruikt wordt bij het verantwoorden van het groepsrisico wat meer zeggingskracht te geven voor de mensen die hem moeten gebruiken (en dat zijn niet de adviseurs); en ook over de sociale mechanismen die waarnemen en besluitvorming regeren, want als je daarop gespitst bent, openen er zich deuren naar nieuwe oplossingen.

Dit essay is niet het eerste artikel in RV&R over mogelijke reparatiemogelijkheden voor de systematiek van de groepsrisicoverantwoording: "Aftrap voor Revisie van het Groepsrisico" van P.J. Stallen verscheen in jaargang 2 nummer 4. Verder is het interessant dat bij het RIVM op dit moment een zoektocht is opgestart naar mogelijkheden om het risicobeleid een ander fundament te geven.

Inleiding

Hoe verwerf ik inzicht? Het ligt voor de hand te denken dat inzicht krijgen begint met waarnemen. Intrigerend genoeg blijkt dat niet zo te zijn. Onze hersenen blijken pas te kunnen waarnemen als ze een betekenisgevend kader, een theorie, aangeleerd hebben waarbinnen we onze waarnemingen vervolgens kunnen categoriseren en waarderen. Dat betekent niet alleen dat je een theorie nodig hebt om structuur en duiding te verlenen aan je waarnemingen. Belangrijker is nog dat mogelijke observaties die niet in de beschikbare theorie passen niet kunnen plaatsvinden. Als je kennis van iets wil overbrengen bij anderen, is het daarom zinvol om de wijze waarop die anderen waarnemen en duiden tot uitgangspunt te nemen. Het is verhelderend daarbij voor ogen te houden dat het duiden vooral een sociaal, sterk contextueel bepaald proces is, en slechts beperkt een cognitieve handeling. Als de aanbieder en de ontvanger van informatie bijvoorbeeld een andere vooropleiding genoten hebben, of in een andere organisatiecultuur werken, zullen zij dezelfde informatie heel anders ordenen en interpreteren. Met intelligentie heeft dit niets te maken; het is de culturele achtergrond die bepaalt wat er wordt waargenomen en hoe dit wordt gerubriceerd en gewaardeerd. Vanuit dit vertrekpunt doe ik een gedachtenexperiment met een andere visuele presentatie van de oriëntatiewaarde. Dit lijkt een miniem onderwerp, een detail haast. Maar details zijn belangrijk, zoals elk winstgevend reclamebureau weet. De discussie over het veiligheidsbeleid gaat voornamelijk over de inhoud daarvan en maar zeer beperkt over de praktijk waarin het beleid zijn vooronderstelde werking zou moeten gaan hebben.¹⁾ Vanuit een langjarige ervaring met die gemeentelijke praktijksituatie richt ik dit gedachtenexperiment zoals gezegd op een andere vormgeving en daarmee op een andere framing van de oriëntatiewaarde. Daarmee wil ik hem ontdoen van de onbedoelde communicatieve uitwerking die hij verkrijgt door de duiding die hij in de specifiek gemeentelijke context krijgt, en hem een passender framing geven.

Gedachtenexperiment

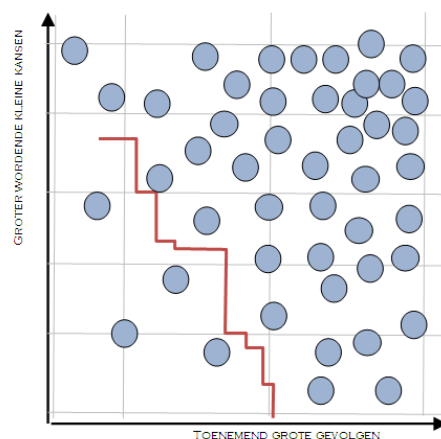
In dit essay doe ik een gedachtenexperiment met de vraag of we de manier waarop we de oriëntatiewaarde presenteren aan niet-specialisten kunnen aanpassen. Bijvoorbeeld door niet meer te kiezen voor een grafiek met daarin de oriëntatiewaarde verbeeld als een streep (visueel een grenswaarde tussen OK en niet-OK), maar bijvoorbeeld als een zwerm bolletjes, die dichter wordt naarmate het risico toeneemt (figuur 1). Of door in de grafiek niet alleen de kans op doden te verbeelden, maar ook het positieve doel dat we nastreven met het risico, zoals een toenemend

¹ Beleidsmedewerker gemeente Haarlem. Specialisme: externe veiligheid en politieke besluitvorming over veiligheid.

aantal woningen in een gebied. Op die manier kunnen we de oriëntatiewaarde van enkele aspecten van zijn negatieve imago ontdoen:

- De oriëntatiewaarde zou uitsluitend over de kans op een ramp gaan; die we vervolgens beoordelen zonder ons voldoende rekenschap te geven van de positieve doelen die de reden waren en zijn van het überhaupt nemen van het risico;
- de oriëntatiewaarde zou een grens zijn; alles eronder is nog goed, alles erboven in ongeclausuleerd fout

Als de oriëntatiewaarde een ander imago krijgt en hierdoor hanteerbaarder wordt zodat de besluitvorming over externe veiligheid als minder belastend wordt ervaren, levert dat een bijdrage aan een gebalanceerde maatschappelijke discussie over de risico's die zich laten typeren als "kleine kansen grote gevolgen risico's". Dat is mijn stip aan de horizon: hoe beter we onze intuïtieve risico-aversie in beeld krijgen en hoe beter we onze impulsieve reactie leren kennen en er erop kunnen reflecteren, des te groter wordt de kans dat het politieke debat en de genomen besluiten aan kwaliteit winnen. Dit is geen elitaire hoogmoed maar een noodzakelijke consequentie van de steeds groter wordende maatschappelijke behoefte aan beheersing van onze leefomgeving en de besluitvormingsprocessen die we hiervoor gebruiken.



Figuur 1. Groepsrisico waarbij de dichtheid van de bolletjes in de kans-gevolg ruimte toeneemt bij toenemend risico. Hoe meer bolletjes worden omvat des te meer het risico toeneemt.

Het is zinvol om hier nu aandacht aan te schenken. De op stapel staande Omgevingswet borduurt immers op hetzelfde stramien als het bestaande risicobeleid: we verlaten de bestaande primair juridische toetsingssystematiek en gaan toe naar een meer politieke verantwoordingssystematiek met ruimere keuzemogelijkheden voor het lokaal bevoegd gezag. Dat betekent dat vaste regels worden verlaten en ingeruild voor een in voldoende tijd en afwegingsruimte ingebed debat tussen de direct betrokkenen. De sturingsfilosofie van de Omgevingswet belooft een belangrijke verbetering teweeg te gaan brengen in de kwaliteit van de openbare besluitvorming en daarmee een versterking te worden van de legitimiteit van bestuurlijke instituties, maar is als alle grote verbeteringen niet zonder startproblemen. Ik durf de gok wel aan dat zich in de verbrede afwegingsruimte die de Omgevingswet biedt ook bij andere milieuthema's vergelijkbare problemen zullen gaan voordoen bij het publiekelijk verantwoorden van moeilijke keuzes. Er kan immers niet langer worden teruggegrepen op vaste grenswaarden, en de politieke discussie krijgt dus een veel ruimere bandbreedte. Hoog tijd dus om onze inspanningen te richten op het creëren van zo gunstig mogelijke randvoorwaarden voor dergelijke politieke besluiten over risico's.

Enkele niet geheel voor de hand liggende eigenaardigheden van de context waarin de besluitvorming over externe veiligheid plaatsvindt

Ruim 15 jaar ervaring heeft mij ervan overtuigd dat de mate waarin een onderwerp politiek belangrijk wordt gevonden van doorslaggevend belang is, veel meer dan de wettelijke of juridische urgentie die een onderwerp meekrijgt. Heeft een onderwerp lokaal geen politiek belang dan wordt er geen ambtelijke capaciteit voor vrijgemaakt, en blijft het dus een ondergeschoven kindje. Is dit een dooddoener? Helaas niet.

We hebben ons besluitvormingsproces immers grotendeels zo georganiseerd dat we een probleem succesvol te lijf gaan door er regelgeving over op te stellen die dan vervolgens uitgevoerd gaat worden door diegenen wier taak dit is. Op deze ideaaltypische situatie zijn echter wel wat (vaak onbenoemde) nadere voorwaarden van toepassing:

- die partij aan wie wij als Rijksoverheid de taak opdragen (in dit geval het lokale bevoegd gezag) moet het onderwerp net zo typeren als wij. Een probleem is een sociale constructie en dus contextspecifiek. Wat de ene bestuurslaag een probleem noemt is voor de andere

bestuurslaag misschien een gegeven, of zelfs een deel van een oplossing voor een ander probleem;

- die uitvoerende partij is bereid en in staat het beleid zo uit te voeren als de bedenker voor ogen stond;
- die uitvoerende partij heeft geen eigenbelang dat strijdig is met de opdracht.²⁾

Het is dus niet zo zinvol een probleem met regelgeving te lijf te gaan, als je niet eerst onderzocht hebt of er politiek wel voldoende aandacht voor is bij de diverse partijen in de bestuurslaag die het onderwerp moet gaan oppakken. In de handhaving is dit principe al sinds jaar en dag bekend: in de Tafel van Elf ³⁾ valt te lezen dat het succes van niet-dwingende handhavingsstrategieën in belangrijke mate bepaald wordt door het belang dat het handhavingssubject zelf denkt te hebben bij het nakomen van de regels. Is dat belang er niet, dan is het onverstandig veel te verwachten van spontane naleving.

Deze redenering volgende moet ik constateren dat in veel gemeenten het lokaal bevoegd gezag niet zo veel eigen belangen ziet die gediend worden door het volgens *de geest van de wet* verantwoorden van het groepsrisico (NB: hiermee heb ik niet gezegd dat men de wet overtreedt; het is veeleer zo dat men de wet naar de letter volgt, en dat dan conform de juridische interpretatie van “naar de letter volgen”).⁴⁾ Door het op operationeel niveau strikt volgen van de wet, kan echter in bepaalde gevallen het strategische, veeleer politieke doel van de regelgeving (die nooit een doel op zichzelf is, maar altijd een expressie, een benadering van een in de tijd daaraan voorafgaande politieke wens) juist uit het zicht raken.

Een heel concreet voorbeeld: keurig nemen we in gemeente X in de toelichting van het bestemmingsplan de wettelijk voorgeschreven elementen op die horen bij de verantwoording; er staat soms zelfs bij of het groepsrisico verantwoord geacht wordt. De politieke angel zit ‘m echter in de vraag WIE het risico verantwoord acht- juridisch ben je wel gedekt want de toelichting is onderdeel van het besluit. Maar tenzij een dergelijk bestemmingsplan gesteund wordt door een beleidsvisie is er geen expliciete en situatie-specifieke politieke dekking in de vorm van een uitspraak die het resultaat is van een openbaar debat. Bijgevolg is er geen bruikbare norm om de passage in de toelichting aan te ijken. In de zeldzame gevallen waarin het vervolgens mis gaat, wordt het college dan ter verantwoording geroepen voor de genomen risico’s- ook al zijn die formeel keurig gedekt door de passage in de toelichting. Helaas leren we van zeldzaam optredende gebeurtenissen niets. En dus blijft de *probleemveroorzakende verwarring tussen juridisch- correct- geregeld en politiek- bruikbaar- geregeld* ongezien en dus ongeadresseerd. Het is van belang het zo makkelijk mogelijk te maken het politieke debat op te starten, en een bijdrage daaraan leveren we door te proberen de vermaledijde oriëntatiewaarde wat bruikbaar- der te maken.

Is allereerst te achterhalen wat we eigenlijk moeten doen met de oriëntatiewaarde die zo’n belangrijke rol speelt in de besluitvorming?

Het leek me voor de hand liggend dat deze vraag in de talloze handreikingen die sinds 2005 zijn verschenen zeker van een antwoord zou zijn voorzien. De oriëntatiewaarde is immers, anders dan de norm voor het plaatsgebonden risico geen milieukwaliteitseis die in de vorm van een grens- of richtwaarde getoetst of als doelstelling opgenomen kan worden. Het was in 2005 een binnen het domein van fysieke veiligheid onbekende rechtsfiguur. We moeten dan toch op de een of andere manier geïnformeerd worden over het bedoelde gebruik?

Intrigerend genoeg heb ik een direct antwoord op deze vraag niet kunnen vinden. De Handreiking, toch zo’n beetje het Basiskookboek voor de externe veiligheid in de gemeentelijke planvorming en vergunningverlening, paragraaf 13.2 normstelling bij het groepsrisico:

“de oriëntatiewaarde is ijkpunt in een systeem waarin gezocht moet worden naar maatschappelijk aanvaardbare grenzen.”

Volgt een uitleg waarom er gekozen is voor een oriëntatiewaarde in plaats van een grenswaarde, onder andere om:

- Het zoeken naar veiliger risicobronnen te stimuleren;
- Regulerend te werken naar concentraties mensen in de omgeving van de risicobron;
- Indicatie te geven voor de maatschappelijke ontwrichting...⁵⁾

“stimuleren, reguleren, indiceren”- het zijn termen waaruit wel een bepaalde gewenste richting voor de besluitvorming uit valt af te lezen, maar geen heldere opdracht. Dit lijkt in lijn met de denkrichting uit het RIVM- rapport “Nuchter omgaan met risico’s” waarin eveneens bepleit wordt het harde beschermingsniveau van 10^{-6} in bepaalde gevallen los te laten.

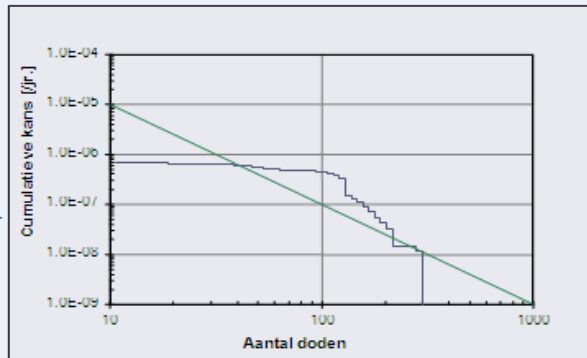
Het groepsrisico

Het groepsrisico is een maatschappelijk risico. Het bestaat doordat activiteiten met gevaarlijke stoffen plaatsvinden in of nabij dichte stedelijke omgevingen. Wanneer die stoffen door een ongeval vrijkomen, zullen gelijktijdig veel mensen acuut aan levensbedreigende omstandigheden worden blootgesteld en overlijden, naast de bijkomende materiële en/of andere schade die kan ontstaan.

Een risicobron kan verschillende ongelukken veroorzaken, op verschillende momenten en daarmee verschillende gevolgen hebben in termen van slachtoffers (doden).

De risicoanalist beschouwt een breed spectrum aan ongevalsscenario's. Die variëren van kleine tot grote gevolgen en hiermee corresponderend kleine tot zeer kleine kansen. Dat is logisch want grote gevolgen treden veel minder frequent op dan ongelukken met kleine gevolgen. Het resultaat van deze analyse staat in een tabel van het rekenprogramma. De tabel bestaat uit twee kolommen. Een kolom van kansen en een kolom met corresponderende aantallen doden. Dit is in feite het groepsrisico. Alleen... dit resultaat is niet erg overzichtelijk en communiceerbaar. De kolommen worden daarom in een grafiek omgezet en als het ware samengevat. Vertikaal staan de kansen en horizontaal worden de doden uitgezet. De kansen worden cumulatief bij elkaar opgeteld. Zodoende geeft een punt van de groepsrisicolijn in de grafiek weer bij welke kans welk aantal doden of meer zal vallen. Daarom staat langs de verticale as de cumulatieve kans of ook wel de cumulatieve frequentie van het groepsrisico.

De groene lijn in de grafiek is de oriëntatiewaarde, die geldt voor inrichtingen.



In de memorie van toelichting van het Besluit Externe Veiligheid Inrichtingen (Bevi) staat de motivatie voor het niet-wettelijk- normeren van het groepsrisico:

“Omdat de toepassing van een zodanige norm, hetzij in getalsmatige vorm, hetzij in de vorm van een maximale personendichtheid per hectare, in het bijzonder in de voorschriften van een ruimtelijk plan op problemen stuit, is er vooralsnog voor gekozen om de thans in het beleid inzake externe veiligheid gehanteerde waarde voor het groepsrisico als buitenwettelijke oriëntatiewaarde te handhaven.”

In Nuchter omgaan met risico's ⁶⁾ tref ik ook een verwijzing naar een voorganger van de oriëntatiewaarde. In het daarin beschreven risicobeleid is sprake van een systematiek met twee grenswaarden (10^{-8} als verwaarloosbaar risico (geen extra aandacht of inspanning nodig), en het maximaal toelaatbaar risico (10^{-6}) (hierna MTR) als bovengrens. Daartussen een gebied waarin de toename van het groepsrisico afgewogen wordt tegen het maatschappelijk nut van de ontwikkeling. De betekenis van het MTR was helder en onomstreden: als de grens niet werd gehaald, werd de activiteit niet vergund.⁷⁾

Deze driedeling van de groepsrisiconormering met als bovengrens het MTR is nu “expliciet afgeschaft” ⁸⁾ en vervangen door de oriëntatiewaarde. Dus: van een situatie waarin gekozen was voor een vaststaande systematiek met een afwegingsgebied tussen een onder en een bovengrens, is er nu beargumenteerd gekozen voor een systeem waarbij het lokaal bevoegd gezag elke toename van het groepsrisico moet beargumenteren en als verantwoord mag beargumenteren als het maatschappelijke belang dat gediend is met het nemen van het risico verhogende besluit voldoende groot is.

Dat een dergelijk ongebruikelijk appel op de eigen verantwoordelijkheid leidt tot onzekerheid in de uitvoering is op zich niet onbegrijpelijk. Zeker niet als je in ogenschouw neemt dat de verwachtingswaarde die de gebruikers van een milieukwaliteitseisensystematiek met grenswaarden mogen koesteren hen heeft voorbereid op een simpele toetsing: het kan wel, of niet. Er is in de situatie waarbij het MTR is vervangen door een oriëntatiewaarde veel vrijheid voor eigen inter-

pretaties, maar het blijkt dat de bevoegde gezagen die vrijheid meestal niet gebruiken om op basis van een inhoudelijke afweging een oordeel te vellen over de aanvaardbaarheid.

Wat doen gemeenten en provincies dan vaak wel om die onzekerheid te bezweren? Ze verklaren de oriëntatiewaarde tot grenswaarde voor de toename van het groepsrisico, of expliciteren dat een toename van het groepsrisico boven de oriëntatiewaarde een ongewenste situatie is die tot een omslagpunt in de verantwoording moet leiden.^{9),10)} Dat betekent in feite dat de oriëntatiewaarde vaak dus niet gebruikt wordt zoals hij blijkt de aangehaalde AMvB's en de Handreiking *vermoedelijk* bedoeld is.

Het is voor de vele, vaak juridisch geschoolde gebruikers geen gemakkelijke opgave te zien waarom de oriëntatiewaarde als niet-norm toch voor hen van nut zou zijn. Ook onder professionals met andere achtergronden valt overigens weinig positiefs te beluisteren over de oriëntatiewaarde:

- Er is geen breed aanvaarde onderbouwing te vinden voor de specifieke hellingshoek van de grafiek;
 - De discussie over de mate waarin een indicatie van aantallen doden wel of niet een voldoende expressie zou zijn voor de maatschappelijke ontwrichting loopt al jaren, maar nergens heen.¹¹⁾
- De oriëntatiewaarde heeft nog weinig vrienden.

Is het nu mogelijk een voor de gebruikers betekenisvollere oriëntatiewaarde te ontwikkelen en zo de besluitvorming minder lastig te maken?

Twee gedachtelijnen wil ik de revue laten passeren:

- i) een aanpassing van de fysieke representatie van de oriëntatiewaarde: geen streep in een grafiek maar een andersoortige visuele representatie
- ii) toch een streep door de grafiek, maar dan eentje die lokaal is vastgesteld- een lokaal onderbouwde maatschappelijke uitspraak over een aanvaardbaar geachte ontwikkeling van het risico voor de eigen bevolking

Ad i) Geen streep meer maar een anderssoortige visuele representatie

Gewoonlijk beelden we de oriëntatiewaarde af in een grafiek, als een ononderbroken streep. Uit onderzoek blijkt dat wethouders en andere niet-vakmatig betrokkenen die streep zien als een grenswaarde, waarbij alles eronder OK is, en alles erboven onaanvaardbaar. Als alles eronder inderdaad ongeclausuleerd OK is, rechtvaardigt dat blijkens de literatuur vervolgens het "opvullen" van de beschikbare risicoruimte.¹²⁾

Ik stel dat de opstellers van deze vormgeving dat er zelf naar gemaakt hebben door in de fysieke vormgeving van het groepsrisico aan te sluiten bij een in de milieuregelgeving en andere (demi-; semi-) wetenschappelijke gremia gebruikelijke manier van noteren. Die manier van weergeven met behulp van een grafiek is een symbolische weergave van een te beoordelen onderwerp. Daarin verschuift er gewoonlijk een parameter geleidelijk aan, totdat hij uiteindelijk zodanige waarden bereikt dat de dan bereikte situatie onaanvaardbaar wordt gevonden, of er een juridisch bepaalde grens overschreden wordt.

Voorbeelden zijn hoeveelheden lux in kantoortuinen, voor decibellen op de gevel en vul maar in. Als ik me overigens voor het bepalen van de groep "mensen die regelmatig omgaan met informatie gepresenteerd in de vorm van grafieken" beperk tot uitsluitend ambtenaren die werken met de Wet milieubeheer (hierna: Wm), dan kies ik waarschijnlijk nog een uiterst beperkt domein voor blootstelling. Het is waarschijnlijk realistischer te stellen dat deze specifieke symbolische grafische manier om een grote hoeveelheid informatie over te dragen wijdverbreid is doorgedrongen in de meeste geledingen van onze samenleving.

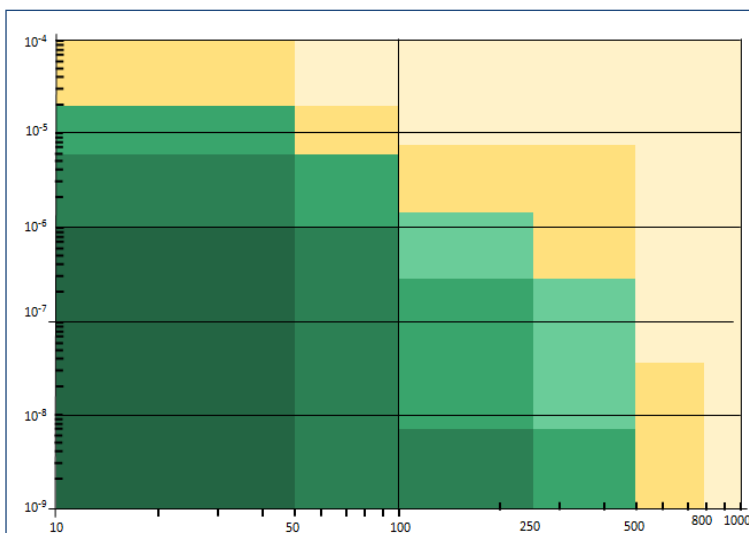
De meeste mensen die in hun werk in aanraking komen met de normen uit de Wm zijn dus tot op grote hoogte vertrouwd met deze wijze van het symbolisch presenteren van een aspect van de werkelijkheid. Ze hebben geleerd wat dit symbool betekent: een streep in een grafiek duidt een punt aan waarop je moet letten; waarop er dingen kunnen gaan veranderen, en meestal een afkappunt of veranderpunt voor een te toetsen ontwikkeling. Als dit een vaak gebruikte betekenis van de grafiek is, is het dus eigenlijk helemaal niet verwonderlijk dat veel gebruikers de oriëntatiewaardegrafiek ook zo duiden, ondanks herhaalde aansporingen dat toch vooral niet te doen. Even een klein uitstapje ter verduidelijking: Een onomstreden, door iedereen op dezelfde manier te interpreteren taaluiting wordt analoog genoemd (denk bijvoorbeeld aan een emailadres-

daarvan weet iedereen wat het is en ook wat het niet is). Meestal is analoge taal handig, omdat er dan geen misverstand kan ontstaan over de bedoelde inhoud van de communicatie-uiting. In situaties waarin je echter een analoge taaluiting op een andere manier wil laten interpreteren, kan de eenduidigheid omslaan in een nadeel, omdat mensen niet bij machte blijken hun cultureel bepaalde duiding los te laten. Belangrijker is nog dat het in dit geval gewenste aanpassen van een cultureel bepaalde duiding ook nog overdraagbaar moet zijn. Dus als er al eens iemand ge-deconditioneerd kan worden om de oriëntatiewaarde niet te zien als een grenswaarde, moet hij, vanwege de wettelijke vereisten bij het verhogen van de risico's, vervolgens de discussie aan met de gemeenteraad of het College, en als die mensen de symboliek van de grafiek toch weer anders duiden zijn we weer terug bij af.¹³⁾

Kunnen we daar iets aan veranderen?

Ik denk het wel. Allereerst kan het zinvol zijn de fysieke verschijningsvorm van de grafiek aan te passen, zodat hij een juistere weergave wordt van de eigenlijke vraag die gesteld wordt. De vraag namelijk naar de aanvaardbaarheid van de verandering. Zo ontstaat minder snel een automatische associatie met grenswaarden, die immers veeleer een ander soort vraag stellen zoals "is het nog goed of al fout?".

Een dergelijke toename representeert een geleidelijk opklimmen van het risico naar problematisch wordende kansen en of gevolgen, waarbij niet het bereiken van een bepaalde waarde bepalend hoeft te zijn voor het oordeel, maar waarbij een grote relatieve toename van het risico aanleiding kan vormen voor een bezinning op de wenselijkheid van een bepaalde ruimtelijke ontwikkeling.



Het kans-gevolg vlak van het groepsrisico is hier in vlakken verdeeld door gevolgniveaus (horizontale as) en kansniveaus (verticale as) te combineren. Tussen 10 en 50 doden is het eerste gevolgniveau gedefinieerd, het 2^{de} van 50 tot 100, het 3^{de} van 100 tot 250 etc. Per gevolgniveau zijn verschillende kansniveaus of -klassen onderscheiden. Dit is zichtbaar gemaakt door de kleuren die zijn gebruikt van licht geel t/m donkergroen. Hoe lichter de kleur des te meer ongewenst het risico. Uiteraard is de keuze van de kans-gevolg combinaties arbitrair, zoals ook de oriëntatiewaarde een arbitraire (politieke) keuze is geweest.

NB: Het is wezenlijk dat juist de kans op *onbewuste* associaties met een systematiek van grenswaarden zo klein mogelijk wordt, omdat onbewuste associaties een niet te traceren invloed kunnen hebben op de overwegingen van de besluitvormers. Vanuit die gedachte is het wenselijk dat creatieve vormgevers zich richten op het vinden van zo mogelijk nog onconventioneler manieren van symbolische representatie, die niet met associaties beladen zijn.

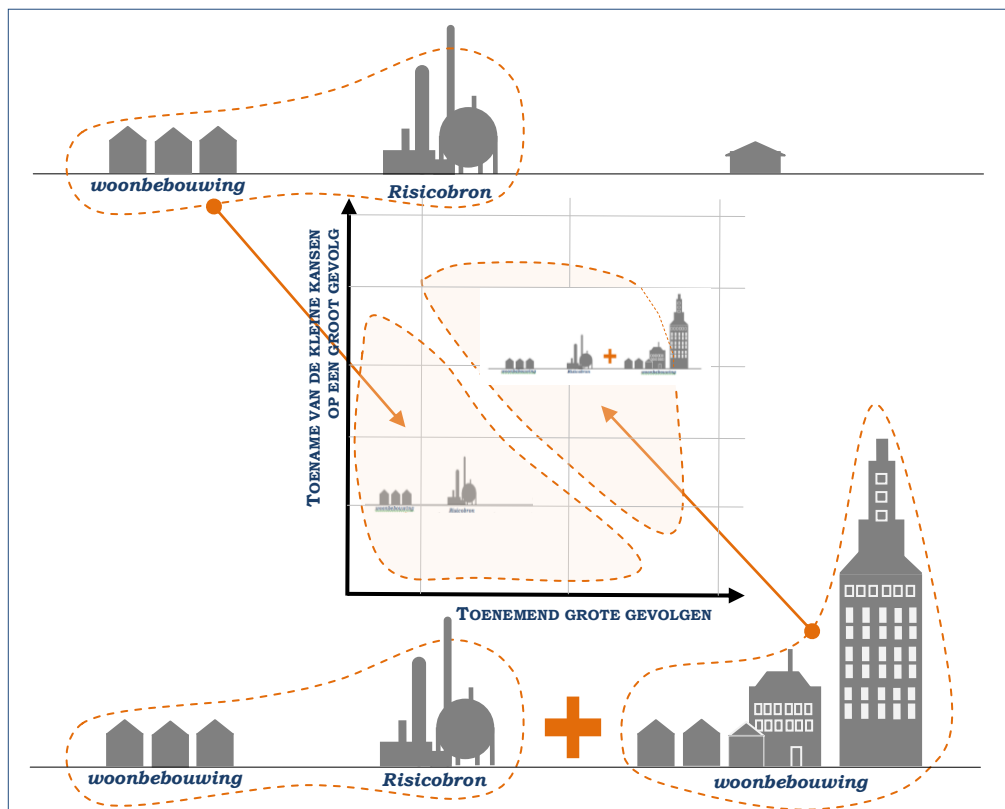
Figuur 2. Kans-gevolg ruimten als oriëntatie voor het groepsrisico

Ad ii) Toch een streep?

Hoewel ik zojuist heb voorgesteld om in de grafische representatie de voorkeur te geven aan een kleurverandering in plaats van een streep, kunnen er onder specifieke politieke omstandigheden goede redenen zijn om toch een streep in de grafiek te trekken, *dus een grenswaarde te bepalen voor het groepsrisico*. Als er namelijk lokaal beleid wordt vastgesteld waarbij bij de openbare behandeling van het beleid een uitspraak wordt gedaan over de gewenste ontwikkeling van het groepsrisico, dan herkrijgt het symbool zijn analoge betekenis: het is dan de symbolische uitdrukking van een democratisch tot stand gekomen politieke uitspraak, waarin concrete voor- en nadelen tegen elkaar zijn afgewogen. Het is dan een inhoudelijk onderbouwde, eigen norm

geworden waaraan plannen getoetst kunnen worden: levert een bepaald bouwplan een overschrijding op van de lokaal bepaalde norm, dan kan dat dus zonder aanpassingen, of een nieuw politiek afwegingsmoment, niet doorgaan.

Kijkend naar de passage in de memorie van toelichting in het Bevb, mag je vaststellen dat je door een debat te voeren over de ontwikkeling van het groepsrisico, tegemoet komt aan de door de wetgever gewenste procedurele omgang met het risico: het verschaffen van duidelijke informatie over de ontwikkeling van het risico en de daaromtrent gemaakte afwegingen, en het toetsen van de gemaakte afwegingen aan de lokaal bestaande preferenties. Dus in plaats van een onbegrijpelijke abstractie die ruimtelijke ontwikkelingen op slot zet, ben je een grenswaarde overeengekomen waar een verhaal, een duiding aan is te geven. De gemeente mag in deze benadering zelf vaststellen op welke hoogte de oriëntatiewaarde wordt vastgelegd.



Figuur 3. Verbeelding hoe door intensivering van aanwezigheid van personen rond de risicobron het groepsrisico gaat verschuiven naar hogere kansen en grotere gevolgen

Tegen een lokaal bepaalde oriëntatiewaarde bestaan bezwaren. Een daarvan is dat door een vaste normstelling onbedoeld het kansaspect uit beeld verdwijnt

Het is voorstelbaar dat door het vaststellen van een grenswaarde ontwikkelingen alleen nog getoetst gaan worden aan die norm. Het enige waarover dan nog geoordeeld hoeft te worden is het relatieve opschuiven van de bestaande risicosituatie tot het punt waarbij er niets meer kan omdat de grens bereikt is. Het lijkt me eerlijk gezegd zelfs vrij waarschijnlijk dat dat inderdaad het geval zal zijn, omdat een dergelijke handelwijze overzichtelijke politieke discussies oplevert. De situatie verandert echter op het moment waarop op een gegeven plangebied de vastgestelde grens inderdaad bereikt dreigt te gaan worden. Aangezien men dan voor een keuze komt te staan waarbij ofwel de gewenste ontwikkeling niet door kan gaan, ofwel men het debat moet heropenen over de gewenste grenswaarde waarbij de Raad en het College zichtbaar positie moeten kiezen voor een hoger risico, kan ik me er veel bij voorstellen dat het op dat moment politiek wenselijk wordt, om het kansaspect in de discussie te trekken.¹⁴⁾

Ik denk dat in de huidige situatie de gemiddelde gebruiker van de risicobenadering het kansaspect negatief waardeert, namelijk als een abstracte expressie over de onzekerheid over een niet uit te sluiten akelige gebeurtenis ("het maakt niet uit hoe klein de kans is, want als-ie gaat

dan gaat-ie” is een in dit verband vaker gehoorde opmerking). Dat kan vanzelf veranderen als het in het eigen concrete belang van de gebruiker is het kansaspect te gaan waarderen als de uitdrukking van de zeer kleine kans dat er iets mis gaat als pendant van iets waar hijzelf of zijn partij zich sterk voor maken.

De crux is het verschil tussen de abstracte kleine kans en de concrete kleine kans. En de manier waarop men het verschil tussen abstract en concreet kan ervaren is: ermee aan de slag gaan. Het is niet onacceptabel om zich in een proces van vallen en opstaan vertrouwd te maken met nieuwe maatschappelijke vragen en met de risicobenadering die een fundamenteel andere manier van denken en besluiten vraagt. Dat betekent zonder enige twijfel dat er in sommige gevallen halverwege het politieke proces gedraaid gaat worden, waarmee waarschijnlijk ook kosten gemoeid zijn. Maar dat mag geen probleem zijn: geld uitgeven waarvan achteraf geconstateerd moet worden dat het onnodig was is inherent aan politiek bedrijven en aan ondernemen.

Ook zou het lokaal vaststellen van de oriëntatiewaarde rechtsongelijkheid veroorzaken.

Ik vraag me af of dat werkelijk een bezwaar is. Want op dit moment is er geen wettelijke grenswaarde en is de omgang van een individuele gemeente met de oriëntatiewaarde vrij. Ik ken geen jurisprudentie waarin een bestemmingsplan vernietigd is vanwege de bereikte hoogte van het groepsrisico. Omgekeerd kan ik me wel de situatie voorstellen waarbij een groepsrisico in de fase van ambtelijke voorbereiding akkoord wordt bevonden, maar er in de fase van politieke en openbare besluitvorming iemand koude voeten krijgt en de ontwikkeling laat afketsen. Zo bezien zal er dus hoogstens een variant ontstaan op de rechtsongelijkheid die nu ook al mogelijk is. Waarschijnlijker acht ik het volgende scenario: de discussie over het vaststellen van de lokale oriëntatiewaarde zal een aantal parallellen vertonen met de landelijke discussie over het vaststellen van de grenswaarde voor het plaatsgebonden risico: gedwongen door reële economische beperkingen zal op pragmatische manier gezocht worden naar een balanspunt tussen de gewenste risicoreductie en het gedwongen saneren van risicobronnen tegen hoge maatschappelijke kosten.

Wat is dan eigenlijk de meerwaarde van het lokaal vaststellen van de oriëntatiewaarde? Als we toch grotendeels dezelfde discussies gaan voeren?

De oriëntatiewaarde heeft het karakter van een conventie: een niet-dwingend overeengekomen omgang met een of ander gegeven. Nu is het aardige van het woord conventie dat er de stam convenire (samenkomen) inzit. Het heeft met andere woorden zowel een statisch onderdeel (het overeengekomen besluit) als een dynamisch deel, het samenkomen zelf waarbij gediscussieerd wordt over wat er overeengekomen moet worden.

Dat is belangrijk, omdat een fluïde begrip als risicoacceptatie niet opgevat kan worden als een statisch gegeven. Het is juist het tegenovergestelde: de altijd onzekere en contextueel bepaalde uitkomst van een samenkomen van mensen, die onder invloed van lokale omstandigheden, en sterk beïnvloed door contemporaine factoren, zich een oordeel vormen over de aanvaardbaarheid van een bepaald risico als gevolg van een maatschappelijke ontwikkeling. Door nu in een samenkomen, zoals de Gemeenteraad, in een open debat de eigen oriëntatiewaarde vast te stellen, leg je, tot een verandering in de omstandigheden pleit voor een heroverweging, de lokale preferentie voor de omgang met het risico vast.

Een dergelijk debat geeft de vertegenwoordigers van de risico-ontvangers de mogelijkheid om zelf positie te kiezen. Dat haalt het abstracte karakter van het risico niet weg, want je hebt immers nog steeds onzekerheid over de gevolgen van je besluit. Maar het wordt wel heel duidelijk dat er een lokale en democratisch gelegitimeerde voorkeur is uitgesproken ten faveure van bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen, die verbonden zijn met een “kleine kansen groot gevolg risico”.

Ik weet dat er tegenzin bestaat tegen het expliciet innemen van een positief standpunt over iets ongrijpbaars en dreigends als een kans op een potentiële ramp met veel slachtoffers en grote materiele schade. Maar juist door het voorleggen van een dergelijke keuze aan de gemeenteraad, het hoogste orgaan in de gemeente (zie de Grondwet), spreid je als College de morele last die het bewust kiezen voor een risico mee kan brengen over de direct betrokkenen.

Een tweede consequentie van het lokaal vaststellen van de oriëntatiewaarde is dat het nu gelamenteerde opvullen in feite geen probleem meer is. Omdat de oriëntatiewaarde inderdaad een overwogen lokale en actuele preferentie weerspiegelt, mag je aannemen dat er inderdaad draagvlak is voor een toename van het risico op die locatie.

Een gemeente kan ook, zoals al op enkele plaatsen gebeurt, gebiedsgericht waarden gaan vaststellen: een standstill- of uitsterfbeleid op plaatsen waar veel mensen wonen of werken, of in een gebied dat gezien wordt als een woon-zorgknooppunt voor het opvangen van de vergrijzende bevolking; en juist een toename van het risico waar dat vanwege de omgeving mogelijk is, en waardoor er bijvoorbeeld werkgelegenheid gerealiseerd kan worden.¹⁵⁾

In dit geval zou de groepsrisicografie bijvoorbeeld twee gegevens kunnen combineren: de ontwikkeling van het risico, en de ontwikkeling van de werkgelegenheid: aangezien een risico altijd de pendant is van een wel-gewenste ontwikkeling, lijkt het voor de hand te liggen voor- en nadeel ook samen te presenteren, zodat in een oogopslag duidelijk is welke belangen tegen elkaar moeten worden afgewogen.

Verder is het voordeel van een lokaal vastgestelde waarde dat je er altijd weer betrekkelijk snel vanaf kunt als de maatschappelijke preferenties veranderen.¹⁶⁾ Wie weet wat de toekomst brengt? Op welke nu volstrekt nog niet voorstelbare manier zal onze omgang met risico's in de toekomst wijzigen? Het is niet te zeggen, en dat hoeft ook niet. De wijze waarop we telkens opnieuw de grenswaarde vaststellen, zorgt dat de maatschappelijke acceptatie niet een onbruikbare en dus ongebruikte abstractie wordt, met alle ongewenste gevolgen voor politiek ambtsdragers in het kleine maar niet onmogelijke geval dat het goed mis gaat.

Naschrift: en waarom is dat nu zo verdomd lastig?

Ik begon mijn essay met een korte opmerking over de manier waarop mensen inzicht verwerven op basis van eerder sociaal verworven betekenisgevende kaders waarbinnen waarnemingen geordend kunnen worden. In een samenleving is een veelheid van dergelijke kaders of ordeningsdomeinen te ontdekken. Voor de politieke besluitvorming zijn de belangrijkste ordeningsdomeinen de politiek, het recht, de wetenschap en de economie. Vanuit die domeinen construeren mensen vanuit heel verschillende basisvragen hun werkelijkheid: namelijk de vragen "wat wil ik?", "wat mag ik?", en "wat kan ik?". Dit is natuurlijk een simplificatie, en in een gemiddeld politiek besluitvormingsproces zijn alle drie de vragen op enig moment relevant, maar het is zinvol om deze drieslag wel in gedachten te houden, omdat de vragen niet onderling gelijkwaardig of uitruikbaar zijn: alleen bij het beantwoorden van de eerste van de drie vragen, "wat wil ik?", is tevens een morele reflectie benodigd, en neemt bovendien degene die een keuze maakt ook de verantwoording op zich voor de gemaakte keuze. In de praktijk van in ieder geval de gemeentelijke besluitvorming is het onderscheid tussen politieke en juridische discussies en besluitvorming- ik formuleer het heel behoedzaam- niet altijd helemaal duidelijk.

Een lokaal vaststelde waarde voor de maximaal toegestane ontwikkeling van het groepsrisico is zo'n politieke keuze. Tot stand gekomen op basis van de hier en nu levende wensen voor wonen, werken en locatieontwikkeling. We lijken een beetje te willen vergeten dat het daar in de politiek om draait, om het maken van keuzes. "Wat willen we?" Je kunt elke euro maar een keer uitgeven, en waaraan we hem uitgeven bepalen we in een debat met alle anderen die in hun belang geraakt worden door de uitkomst van de discussie: willen we meer huizen? En waar kan dat dan het beste? En is de "beste" locatie de veiligste locatie? Of de goedkoopste? Of in de nabijheid van voorzieningen?

Het is natuurlijk ontzettend zuur maar helaas onontkoombaar: als je het een kiest, kun je het andere niet meer kiezen. Dat onaangename gegeven is niet via nog ingewikkelder technische berekeningen weg te poetsen uit de besluitvorming, en ook niet via nog tegenstrijdiger en onleesbaarder jurisprudentie op te lossen. Er is maar een ding dat ons echt kan verder kan helpen bij het maken van keuzes en het onder ogen zien van hun onaangename consequenties: moed om de risico's onder ogen te zien en te accepteren voor wat ze zijn: kleine kansen op grote gevolgen die we alleen maar nemen omdat we de voordelen die samenhangen met het te nemen risico belangrijk genoeg vinden. Aan dat gegeven valt vrijwel niets te veranderen.

Noten

- ¹ Bij het schrijven van dit essay ontleen ik mijn inspiratie aan de socioloog Norbert Elias, aan de psycholoog Erich Fromm en de psychiater Paul Watzlawick. Verder aan een juweel van een sociologische analyse: *Genesis and development of a scientific fact*, van Ludwig Fleck, en aan een zeer boeiende inleiding in de rechtsfilosofie van prof. mr. Maris et al. Zij allen hebben niets gepubliceerd over het groepsrisico. Noten en literatuurverwijzingen naar hun werken zijn er in dit essay dan ook niet. Maar het lezen en bediscussiëren van hun werken heeft in belangrijke mate bijgedragen aan een verhoging van mijn ontvankelijkheid voor het conventionele en sociaal-systemisch gestructureerde karakter van veel van de discussies die over externe veiligheid gevoerd worden. Hierdoor kreeg ik kennis-sociologische oplossingen buiten het gebruikelijke discours in beeld die ik hier presenteer als mogelijk bruikbaar bij het vergemakkelijken van de omgang met een richtwaarde die geen norm is binnen een kennisdomein waarin juist bij voorkeur gewerkt wordt met onzekerheid reducerende, geruuststellend abstracte en bij voorkeur elders bepaalde en gevalideerde normen.
- ² Zie bijvoorbeeld : *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens*, Robert Michels, Leipzig 1911. Maar ook de verslagen van de Watergate-verhoren illustreren het groepsdynamische principe van homeostase: de neiging tot stabilisatie inherent in elk systeem die – en dit is belangrijk- niet kan worden gereduceerd tot een kracht vanuit een van de samenstellende delen van dat systeem.
- ³ 'De Tafel van elf' is een analysemodel, ontwikkeld binnen het programma Nalevingsexpertise (Programma NE) van het voormalig Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving (ERR) van het ministerie van Justitie. Sinds november 2009 is het ERR overgegaan naar het CCV. De Tafel bestaat uit een opsomming van 11 factoren die bepalend zijn voor de naleving van regelgeving.
- ⁴ Deze zinsnede is natuurlijk een vloek in de kerk in dit betoog, alhoewel ik er in de memorie van toelichting van het Bevb toch ook wel steun voor vind: de bedoeling van de verantwoording van het groepsrisico is niet een afvinklijstje met gegevens in een toelichting op een bestemmingsplan, maar een maatschappelijk proces, een besluitvormingstraject waarin belangen tegen elkaar afgewogen en voorkeuren uitgesproken worden, waarna besluitvorming democratisch en transparant plaatsvindt. Zie verder de ongebruikelijk helder verwoorde passages in de beantwoording van Kamervragen inzake de revisie van het beleid aangaande buisleidingen (kamerstuk nummer 26018-13)
- ⁵ Handreiking verantwoording Groepsrisico, Haskoning 2007, pg 63 en verder
- ⁶ Nuchter omgaan met Risico's; bijlage bij het Indicatief Meerjarenprogramma Milieubeheer (1986-1990)
- ⁷ Risico als hulp; essay voor de lange termijn agenda Externe Veiligheid; Johan de Knijff, 2008, pg 5.
- ⁸ idem
- ⁹ Ik baseer mij op een niet-representatieve steekproef van 4 beleidsvisies.
 - beleidsvisie Externe Veiligheid Alphen aan de Rijn, 2011 "de gemeente streeft ernaar dat het groepsrisico door nieuwe ontwikkelingen niet boven de oriëntatiewaarde komt";
 - beleidsvisie gemeente Tilburg, 2013; onderdeel c: onderscheid wordt gemaakt tussen een waarde onder respectievelijk boven de oriëntatiewaarde;
 - beleidsvisie Nijmegen, 2011 wijkt af, en is dus geen onderbouwing voor mijn observatie: op blz 23-24 wordt expliciet vermeld dat de oriëntatiewaarde NIET als grenswaarde wordt genomen;
 - beleidsvisie Externe Veiligheid Haaglanden 2011-2014 "Zoals de wetgever dat heeft beoogd, beschouwt de regio Haaglanden de oriëntatiewaarde niet als een grens voor het groepsrisico. Wel beschouwt de regio in aansluiting op het beleid van de provincie Zuid-Holland een overschrijding van de oriëntatiewaarde als in beginsel ongewenst en vormt de oriëntatiewaarde een omslagpunt in de afweging."

Niet alle beleidsvisies zijn van recente datum. Ik laat mijn onderbouwing dan ook graag onderuithalen door recenter materiaal waaruit blijkt dat er sprake is van een kentering in het gebruik van de oriëntatiewaarde in de verantwoordingspraktijk. Voor zover mij bekend is er geen studie gedaan waarin beleidsvisies systematisch op dit punt zijn geanalyseerd. Een globale verkenning ben ik wel tegengekomen in de RIVE- "Kwaliteit Externe Veiligheid in het Ruimtelijk Planproces" (Witteveen en Bos/Aviv 2012)
- ¹⁰ Een boeiende ontwikkeling, in een door de wetgever wellicht niet voorziene en gezien de recente ontwikkelingen in de verbreding van de risicobenadering tot andere milieuonderwerpen in de nieuwe Omgevingswet ook niet gewenste andere richting, is het simpelweg achterwege laten van de oriëntatiewaarde in het verantwoordingsproces (Verbeterprogramma Verantwoordingsplicht Groepsrisico; traject bestuurlijke urgentie en groepsrisico als proces; eindrapport. Bureau Stedelijke Planning, 2012)
- ¹¹ Aftrap voor revisie van het groepsrisico, RV &R, Stallen 2010

- ¹² Handreiking 2007: “De oriëntatiewaarde wordt vaak gezien als een norm die nog net opgevuld kan worden.”
- ¹³ Helaas moest ik dit onderwerp vanwege ruimtegebrek tot deze korte passage beperken, maar voor wie dit interessant vindt zijn de onderzoeken van Paul Watzlawick, Gregory Bateson en de andere onderzoekers van de losjes geduide Palo Alto Group (naar onder andere de semiotische aspecten van communicatie-kortgezegd het machts- en betrekkingen-aspect in communicatie) zeer de moeite waard. Wittgenstein is natuurlijk een klassieker op dit vlak maar die leest wat taaier.
- ¹⁴ Politics is –after all- the art of choosing between the disastrous and the unpalatable (Galbraith). (brainy quotes) Ik hoop dat iemand me op het spoor zet van de publicatie waarin dit staat!
- ¹⁵ Zie bijvoorbeeld de gebiedsvisie Gooi- en Vechtstreek (2009), opgesteld door Peter Hermens
- ¹⁶ Het komt mij voor dat een van de oorzaken waardoor het groepsrisico verkeerd wordt begrepen gelegen is in de manier waarop we de wetstekst hebben opgesteld. Daarbij moeten we eerst nadenken over het plaatsgebonden risico (de kans dat een persoon etc.) en vervolgens – als we aldus geprimed zijn om na te denken over groot persoonlijk leed (het zo mogelijk voorkomen dat jij, of iemand anders dood gaat), moeten we daarna in hetzelfde denkproces opeens omschakelen en koel en afstandelijk oordelen over maatschappelijke ontwrichting die alleen maar symbolisch wordt weergegeven als de kans 10 of meer doden, maar die een totaal ander soort probleem vertegenwoordigt. Dit zou verklaren waarom je soms als reactie krijgt: “waarom pas bij 10 doden? 5 of 6 is toch ook al erg genoeg?” (sommige beleidsvisies (zoals Gooi- en Vechtstreek, 2009) noemen ongevalskansen resulterend in deze categorie -tussen 0 en 10 doden- dan ook als doelstelling voor gebiedsdelen. Er lijkt dan in de proces van beoordelen sprake te zijn van het impliciet beoordelen van groepsrisico als geaggregeerd plaatsgebonden risico. Voor het eigenlijke te beoordelen onderwerp- namelijk de mate waarin de herstelcapaciteit van het maatschappelijk systeem door een bepaald ongeluk bedreigd zou worden, lijkt dan maar weinig aandacht te zijn.
Op het (ruimtelijk en temporele) schaalniveau van een samenleving is het voldoende als een risico politiek beheersbaar is- dat wil zeggen dat er in het lange termijn proces van besluitvorming voldoende mogelijkheden zijn voor het herordenen van preferenties. Het zou daarom de moeite waard zijn eens te onderzoeken of er manieren zijn het groepsrisico te operationaliseren die niet zo heftige emotionele trigger zijn voor de besluitvormers. (Voorbeelden waarbij dat overigens niet kan zijn systemische risico's, zoals in zwaar interdependente financiële systemen; en het kan ook niet in systemen waar je op een gegeven moment een point of no return bereikt (ecosystemen). Maar ev-risico's hebben een ander karakter).

Literatuur

- Ale, B.J.M., 2007. De nuchterheid voorbij; externe veiligheid in de 21^e eeuw
- Bureau Stedelijke planning, 2011. G.266 Verbeterprogramma groepsrisico eindrapport, werkgroep 2
- DEGAS advies-2011-034, 2011. Veiligheid als deel van het geheel
- Direct Research.nl, 2013. Resultaten bekendheid Verbeterprogramma Groepsrisico's; knelpunten voor de samenwerking RO en EV, onderdeel van Rapportage Regioteams,
- Expertisecentrum voor rechtspleging en rechtshandhaving, 2002. De Tafel van Elf
- Haskoning, 2007. Handreiking verantwoordingsplicht Groepsrisico
- Kamervragen. Ontwerpbesluit houdende milieukwaliteitseisen externe veiligheid voor het vervoer van gevaarlijke stoffen door buisleidingen Kamerstuknummer 26018-13
- de Knijff, J. C., 2008. Risico als hulp; essay voor de lange termijn agenda Externe Veiligheid
- Ministerie van VROM, 1989. Nota van Toelichting Besluit Externe Veiligheid Inrichtingen Omgaan met Risico's; de risicobenadering in het milieubeleid
- Rip, A.Smit, W.A., 2002. Het risicobegrip vanuit een wetenschaps- filosofisch en sociologisch perspectief, WRR, werkdocument W128, 2002. (download: http://www.wrr.nl/fileadmin/nl/publicaties/DVD_WRR_publicaties_1972-2004/W128_Perspectieven_op_milieurisico_s.pdf)
- Stallen, P.J., 2011. Aftrap voor revisie van het groepsrisico in Ruimtelijke Veiligheid en Risicobeleid, jrg 2, nummer 4
- Witteveen + Bos, Aviv, 2011. Kwaliteit externe veiligheid in het ruimtelijk planproces, RIVE-rapport 2011



Colofon

Contact en informatie over aanbieden van artikelen: abacus.nl@gmail.com

Reacties op artikelen: LinkedIn Ruimtelijke Veiligheid en Risicobeleid of
<http://abacus.gvbmedia.nl>

Het vakblad Ruimtelijke Veiligheid en Risicobeleid wordt uitgegeven door ABACUS.

Versijning: minimaal vier nummers per jaar

Regelmatig terugkerende rubrieken:

- Column – *Ben Ale*
- Juridisch actueel – *Esther Broeren & Christiaan Soer*
- Veiligheid en risico's anders bekeken – *Robert Geerts*
- In reactie op . . . – *themaproblemen - diverse auteurs*
- Bespreking vakliteratuur en publicaties – *diverse auteurs*
- Het afstudeeronderzoek – *young professionals / diverse auteurs*

Redactieleden:

B.J.M. (Ben) Ale	<i>Ben Ale Risk Management Advice</i>
E.M. (Esther) Broeren	<i>ELEMENT Advocaten</i>
R. (Robert) Geerts (eindredactie)	<i>AVIV</i>
G. (Geert) Geujen	<i>COMsigne Risicocommunicatie</i>
J (Jan) Gutteling	<i>Universiteit Twente</i>
P. (Peter) Hermens	<i>MMG Advies</i>
R.B. (Ruben) Jongejan	<i>Jongejan Risk Management Consulting</i>
J.C. (Johan) de Knijff	<i>Zelfstandig risicoanalist</i>
E.S. (Eelke) Kooi	<i>RIVM /centrum voor veiligheid</i>
A. (Anne) Michiels van Kessenich	<i>beleidsmedewerker gem. Haarlem</i>
J.M.M. (Jeroen) Neuvel	<i>Academie Bestuur & Recht, Saxion</i>
R.J.M. (Reinoud) Scheres	<i>AVIV</i>
J.K.H.C. (Christiaan) Soer	<i>Royal HaskoningDHV</i>
S.I. (Shahid) Suddle	<i>SSCM</i>
T. (Teun) Terpstra	<i>HKV Lijn in Water</i>

Secretariaat:

P.W.M.J. (Paul) Harings	<i>ABACUS</i>
-------------------------	---------------

Abonnementen:

Digitale versie	€ 75,00
Hard Copy	€ 132,50

W: <http://abacus.gvbmedia.nl> **E:** abacus.nl@gmail.com
 ABACUS – Auf den Heggen 8 - 52134 Herzogenrath-Duitsland
 © ABACUS – ISBN 2210-6979 – ISSN 2210-6960

