

Bijlage 1: Beoordeling van SodM van de mate van maatschappelijke ontwrichting in Groningen als gevolg van de aardbevingen

Voor de beoordeling van de gevolgen van de winning voor de omwonenden en gebouwen heeft SodM beoordeeld in hoeverre er sprake is van maatschappelijke ontwrichting als gevolg van bodembeweging.

Hoe beoordeelt SodM in hoeverre er sprake is van maatschappelijke ontwrichting?

SodM is afgelopen jaar vaak in de regio geweest. Zij heeft met individuele burgers gesproken om haar beeld van de situatie te verdiepen. Ook is SodM op veel voorlichtingsbijeenkomsten geweest om haar rol en haar adviezen toe te lichten, om te luisteren en veel vragen te beantwoorden. SodM hoort op deze momenten de onmacht, frustratie en boosheid. Maar is er ook sprake van maatschappelijke ontwrichting? Wat verstaan we daar eigenlijk onder?

De Strategie Nationale Veiligheid 2013 van het ministerie Veiligheid en Justitie¹ beoogt maatschappelijke ontwrichting te voorkomen en richt zich daartoe op crises die kunnen leiden tot maatschappelijke ontwrichting. Het gaat dan met name om aantasting van de vitale belangen van de Nederlandse samenleving: territoriale veiligheid, fysieke veiligheid, economische veiligheid, ecologische veiligheid, en sociale en politieke stabiliteit (Figuur 1). Om verschillende typen dreigingen te kwantificeren en vergelijken, is de Nationale risicobeoordeling ontwikkeld.

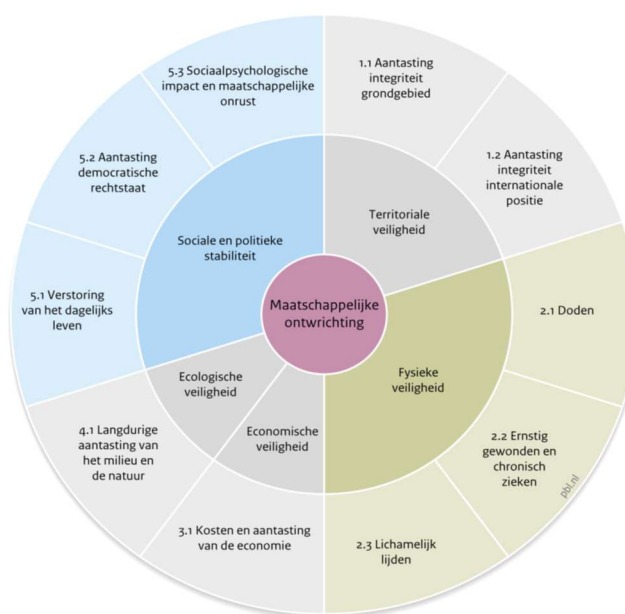
Hierbij zijn de vitale belangen uitgesplitst naar een aantal beoordelingscriteria (Figuur 1) en wordt een beoordelingsmethodiek beschreven².

Deze methodiek wordt gebruikt om crisisscenario's te beoordelen. De methodiek leent zich ook om een daadwerkelijke zich ontwikkelende situatie te beoordelen.

Een aantal criteria zijn met name van belang bij de beoordeling van de situatie in de regio

- Impactcriterium 2.2 'Ernstig gewonden en chronisch zieken' waarbij chronisch zieken gedefinieerd worden als 'personen die gedurende lange periode (> 1 jaar) beperkingen ondervinden: medische zorg nodig hebben, niet of gedeeltelijk kunnen deelnemen aan het arbeidsproces, door hun ziekte belemmering ervaren in het sociale functioneren';
- Impactcriterium 3.1 'Kosten en aantasting van de economie',

Termen voor fysieke en sociaalpsychologische aspecten maatschappelijke ontwrichting volgens methodiek Nationale Risicobeoordeling



Figuur 1. Termen voor fysieke en sociaalpsychologische aspecten van maatschappelijke ontwrichting volgens de methodiek van de Nationale Risicobeoordeling.

¹ Werken met scenario's, risicobeoordeling en capaciteiten in de Strategie Nationale Veiligheid. Ministerie van Veiligheid en Justitie, maart 2013. https://www.nctv.nl/binaries/j-18099-leidraad-nationale-veiligheid2kolommen_tcm31-32501.pdf

² Zie 'Werken met scenario's, risicobeoordeling en capaciteiten' van het ministerie van Veiligheid en Justitie.

waarbij kosten materiële schade, gezondheid schade, financiële schade, bestrijdingskosten en herstelkosten omvatten;

- Impactcriterium 5.2 'Aantasting van de democratische rechtsstaat' dat gedefinieerd wordt als 'De aantasting van het functioneren van de instituties van de Nederlandse democratische rechtsstaat en/of de aantasting van rechten en vrijheden en andere kernwaarden verbonden aan de Nederlandse democratische rechtsstaat zoals vastgelegd in de grondwet'; en
- Impactcriterium 5.3 'Sociaalpsychologische impact en maatschappelijke onrust' wat gedefinieerd wordt als 'De reactie van de bevolking die door negatieve emoties en gevoelens wordt gekarakteriseerd (zoals angst, boosheid, ontevredenheid, verdriet, teleurstelling, paniek, walging, gelatenheid/apathie). Het betreft de bevolking als geheel, dus naast de direct getroffen ook burgers die het incident of proces via media of anderszins ervaren. De uitingen van deze emoties en gevoelens kunnen al dan niet waarneembaar (d.w.z. hoorbaar, zichtbaar, leesbaar) zijn'.

SodM beoordeelt de situatie aan de hand bovenstaande impact criteria. Bij de beoordeling in hoeverre er sprake is van maatschappelijke ontwrichting kijkt SodM naar:

1. De omvang van de schade die is opgetreden in de regio,
2. De voorspellingen van de mate van schade die nog kan optreden aan gebouwen,
3. De voortgang van de schadeafhandeling en de versterkingsopgave,
4. De impact van bovenstaande op de gezondheid, de veiligheidsbeleving en het vertrouwen in overheid en de aanpak.

Bij haar beoordeling SodM betreft informatie verkregen van de provincie Groningen en de gemeenten, de jaarrapportage van onafhankelijk raadsman en de relevante onderzoeken van de Rijksuniversiteit Groningen (RUG).

In hoeverre is er sprake van maatschappelijke ontwrichting als gevolg van bodembeweging?

Wat is de verwachte aard en omvang van de schade?

De aard en omvang van de schade die ten gevolge van de winning kan plaatsvinden vormt een belangrijke pijler voor de beoordeling van de maatschappelijke ontwrichting. NAM heeft voor het vaststellingsbesluit voor gasjaar 2019-2020 het veiligheidsrisico bepaald met het HRA-model³. Daarnaast heeft de NAM ook het maatschappelijk risico op schade voor de schadegradaties DG1, DG2 en DG3 berekend (Figuur 2). Voor deze berekeningen is aangenomen dat alle gebouwen meteen na een aardbeving (vóór de volgende beving) gerepareerd worden. Aangezien zwaarder beschadigde gebouwen (DG2 schade of zwaarder) kwetsbaarder kunnen zijn dan in goede staat, zijn de berekeningen voor DG2 en DG3 schade door deze aanname waarschijnlijk aan de optimistische kant.

Voor 2019 berekent NAM een 50% kans dat 100 of meer gebouwen licht beschadigd (DG1 schade) kunnen raken door de in dat jaar optredende aardbevingen. De verwachtingswaarde voor het aantal gebouwen dat in 2019 door de aardbevingen licht beschadigd kan raken is echter veel hoger en ligt op meer dan 400 gebouwen. Met de afnemende gaswinning neemt dit aantal af tot ongeveer 200 gebouwen in 2023 en ongeveer 125 gebouwen in 2028.

³ Hazard and Risk Assessment (HRA) - GTS raming 2019. NAM, Maart 2019. <https://nam-onderzoeksrapporten.data-app.nl/reports/download/groningen/en/edab686f-8cf3-4376-a470-2b2a22d510d0>

Schadebeeld	Schadecategorie (Damage Grade)	Schadebeeld	Schadecategorie (Damage Grade)
	DG 1: Verwaarloosbare tot lichte schade (geen schade aan constructieve elementen, lichte schade aan niet-constructieve elementen). Haarscheurtjes in slechts enkele wanden. Kleine stukjes pleisterwerk zijn losgekomen. In slechts enkele gevallen stukjes steen gevallen van bovendeeel gebouw		DG 3: Aanzienlijke tot zware schade (matige schade aan constructieve elementen, aanzienlijke schade aan niet-constructieve elementen) Aanzienlijke scheurvorming in de meeste wanden. Dakpannen komen los. Schoorstenen breken af ter plaatse van aansluiting aan het dak. Breuk van individuele niet-constructieve elementen (scheidingswanden, gevels).
	DG 2: Gematigde schade (geringe schade aan constructieve elementen, matige schade aan niet-constructieve elementen) In veel wanden scheuren. Flinkke stukken pleisterwerk komen los. Gedeeltelijk instorten van schoorstenen		DG 4: Zeer zware schade (zware schade aan constructieve elementen, zeer zware schade aan niet-constructieve elementen). Instorting van wanden, partieel constructief bezwijken van daken en vloeren
			DG 5: Verwoesting (zeer zware constructieve schade). Totale of grotendeelse instorting

Figuur 2. Overzicht van de schadegradaties en het type schade dat daarbij te verwachten is.

Ook de voorspellingen voor zwaardere schade is uitgerekend. In 2019 is er een aanzienlijke kans (>10%) dat 10 of meer gebouwen DG2 schade ondervinden met 6% kans op 100 of meer gebouwen met DG2 schade door een aardbeving. Tegelijkertijd is de kans dat 100 of meer gebouwen DG3 schade ondervinden iets meer dan 2%. In 2023 zijn deze kansen door de afnemende gaswinning ongeveer gehalveerd, waarna ze langzaam verder zullen afnemen. Aangezien de gaswinning wordt voortgezet tot 2030 en ook naitleffecten aan de orde zullen zijn voor onbekende duur, zijn nog lange tijd nieuwe schades te verwachten.

Voor schade en andere nadelige gevolgen is geen exacte norm bepaald. SodM vindt de verwachte aard en omvang van de mogelijke schade zorgelijk, zeker gezien de ernst van DG2 en DG3 schade. SodM benadrukt daarbij dat bij DG2 en DG3 schade er niet langer sprake is van enkel overlast, maar van een directe ernstige aantasting van het veiligheidsgevoel en woongenot. Bij DG3-schade zijn gebouwen dusdanig zwaar beschadigd dat herstel economisch niet meer haalbaar is en nieuwbouw noodzakelijk wordt.

Hoe loopt de schadeafhandeling en de versterking?

Schadeafhandeling

In de afgelopen jaren heeft NAM zo'n honderdduizend schademeldingen gekregen. Sinds maart 2017 moeten schademeldingen bij de TCMG gedaan worden. Het afhandelen van schademeldingen is een moeizaam proces. De achterstand in het opnemen en compenseren van schade ontstaan door de gaswinning in Groningen is groot. Wachttijden van 15 maanden voordat een schadeclaim in behandeling wordt genomen, zijn geen uitzondering (Figuur 3).



Figuur 3. Overzicht van de voortgang van de schadeafhandeling. (Bron: <https://shadedoormijnbouw.nl/cijfers>).

De onafhankelijk raadsman concludeert in zijn jaarrapportage over 2018 van 2 april 2019: *"De TCMG kwam in 2018 erg langzaam op gang. De laatste maanden gaat het gelukkig beter, al wacht de helft van de 22.000 schademelders nog steeds op een eerste afspraak. Voor de betrokkenen is het wrang dat de overheid niet in staat is gebleken de schadeafhandeling snel en soepel over te nemen."*

Intussen lagen eind 2018 nog ca 650 oude dossiers van NAM voor afwikkeling bij de Arbiter Bodembeweging (verder: Arbiter). En zelfs na uitspraak van de Arbiter blijkt nog geregeld discussie te ontstaan over bijvoorbeeld de herstellmethode of de hoogte van de vergoedingen in de vaststellingsovereenkomst. Klaassen: *"Dat gaat niet altijd goed. Ik zie situaties waarin nog anderhalf jaar met NAM moet worden gesoebat over de uitspraak van de Arbiter. NAM moet beter haar best doen de uitspraken van de Arbiter vlot en adequaat op te volgen."*

Intussen is de kennis van het effect van een nieuwe beving op een (zwaar) beschadigd huis onvoldoende. In de risicoberekening van gebouwen wordt uitgegaan van een gebouw dat voldoet aan de bouwnorm. Dit is voor beschadigde gebouwen geen gegeven. SodM heeft eerder geadviseerd om de gebouwen met veel schade op te nemen in de versterkingsopgave, zodat deze worden opgenomen en beoordeeld.

Versterking

Niet alleen de schadeafhandeling maar ook de versterking blijft in tempo achter. In 2018 zijn er slechts 132 panden bouwkundig versterkt. Daarnaast zijn er volgens de Nationaal Coördinator Groningen (verder: NCG) 536 risicovolle gebouwelementen aangepakt⁴. In 2018 heeft de NCG het versterkingsprogramma op basis van het advies van SodM en de Mijraad opnieuw vormgegeven⁵. Desondanks lijkt de voortgang opnieuw achter te blijven bij de lokale plannen van aanpak zoals die door alle Groningse aardbevingsgemeenten zijn uitgewerkt en van SodM een (voorlopig) positief oordeel gekregen hebben.

Versnelling van de versterkingsopgave is op dit moment de meest bepalende factor voor de veiligheid. SodM komt hierop terug in haar voortgangsrapportage over de versterking en afbouw van de gaswinning, voorzien voor juni 2019.

Is er sprake van maatschappelijke ontwrichting in Groningen?

Onderzoek laat zien dat gevoelens van veiligheid ernstig zijn aangetast door de blootstelling aan de aardbevingen (Hoekstra et al., 2016) en de hoeveelheid schade die mensen aan hun woning hebben (Postmes & Stroebe (2016) en Postmes et al. (2016)). Ook longitudinaal (2009 – 2013) onderzoek van De Kam & Raemaekers (2014) liet zien dat negatieve gevoelens over de tijd toenemen, en dat deze gevoelens in een steeds groter wordend geografisch gebied voorkomen.

Uit het rapport 'De sociale impact van gaswinning, stand van zaken juni 2018' (Stroebe et al, 2018) blijkt dat '...volwassenen met meervoudige schade significant meer hinder ondervinden van de gaswinningsproblematiek dan volwassenen met geen of enkelvoudige schade: ze rapporteren minder vertrouwen in overheidsinstanties, grotere risicoperceptie, mindere gevoelens van veiligheid, minder hoop, meer boosheid, minder gevoel van controle en meer gezondheidsklachten dan respondenten met een keer of geen schade. Op het gebied van gezondheid is er met name bij deze groep sprake van een doorgaande daling van geestelijke gezondheid in de tijd. Ook heeft deze groep nog steeds

⁴ Halfjaarrapportage NCG juli-december 2018. NCG, 13 maart 2019.

<https://www.nationaalcoordinatorgroningen.nl/onderwerpen/kwartaalrapportages/nieuws/2019/03/13/ncg-publiceert-halfjaarrapportage-tweede-helft-2018>

⁵ Plan van Aanpak Mijraadadvies - Veiligheid voorop en de bewoner centraal. NCG, 13 november 2018.

<https://www.nationaalcoordinatorgroningen.nl/binaries/nationaal-coordinator-groningen/documenten/beleidsnotas/2018/11/22/plan-van-aanpak-mijnraadadvies/Plan+van+Aanpak+Mijnraadadvies.pdf>

een beduidend lagere ervaren gezondheid en meer stress-gerelateerde klachten dan respondenten met eenmalige of geen schade.'

Het kwalitatief onderzoeksrapport 'Een veilig huis, een veilig thuis?' naar het welbevinden en de leefomgeving van kinderen en jongeren in het Gronings gaswinningsgebied, (Zijlstra et al, 2019) beschrijft dat '...de negatieve effecten toenemen naarmate kinderen en jongeren worden blootgesteld doordat er sprake is van meervoudige schade aan het huis, gedwongen verhuizingen als gevolg van sloop of herstel van hun huis of moeizame en lange procedures voor schadeafwikkeling.

Bij kinderen zien professionals klachten als angst, bedplassen, heimwee, parentificatie (kinderen gaan zorgen voor hun ouders) en het niet meer durven slapen als gevolg van de aardbevingen. Professionals constateren bovendien dat kinderen en jongeren met risicofactoren voor verstoring van de ontwikkeling extra kwetsbaar zijn voor de gevolgen van de gaswinningsproblematiek.'

Op grond van de gaswinning en de verwachte schade daarvan, en de huidige voortgang in de risicobeheersmaatregelen versterking en schadeafhandeling is niet te verwachten dat de negatieve effecten op korte termijn worden weggenomen. Hier komt bij dat de huidige negatieve effecten langjarig kunnen doorwerken, bijvoorbeeld in de geestelijke gezondheid en het vertrouwen in de overheid. Veiligheid en zekerheid zijn twee van de meest primaire menselijke levensbehoeften (Maslov, 1970) en is daarmee essentieel voor de ontwikkeling. Als kinderen en jongeren lange tijd onzekerheid ervaren over de veiligheid van hun huis, verhoogt dit het risico op ontwikkelingsstagnaties en ontwikkelingsachterstanden (Zijlstra, 2012).

Uit het rapport 'De sociale impact van gaswinning, stand van zaken juni 2018' (Stroebe et al, 2018) blijkt dat jongeren wantrouwen tonen richting instanties en de overheid. Ook volwassenen in het Gronings gaswinningsgebied ervaren machteloosheid en woede en beperkt vertrouwen in de rijksoverheid en andere verantwoordelijke instanties (Postmes et al., 2018, Stroebe, Postmes, Boendermaker, LeKander-Kanis, & Richardson, 2018). Greijdanus en Postmes (2019) constateren een opvallend hoge opkomst (14% van de bevolking) in Groningen bij optochten en demonstraties versus het landelijk gemiddelde (2,2% van de bevolking).

In haar uitspraak van 15 november 2017 concludeert de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State dat de aard en de schaal van de gevolgen zodanig zijn dat de grondrechten op leven (veiligheid), privacy (aantasting van het leefklimaat) en het ongestoord genot van het eigendom aan de orde zijn⁶.

Bovenstaande maakt duidelijk dat de nadelige gevolgen van de gaswinning doorwerken in het fysieke domein: er is schade aan eigendommen maar ook is er in een deel van de situaties verminderde gezondheid. Relatief de grootste doorwerking raakt het psychosociale domein: een deel van de burgers wordt geraakt in het sociale functioneren, hun dagelijks leven wordt verstoord, en voor een kleiner deel overheersen de nadelige gevolgen van de gaswinning hun dagelijks leven. Bij een deel van de regio is het vertrouwen in het openbaar verstuur duidelijk verminderd en sommigen zijn dit vertrouwen geheel kwijt. Naarmate de huidige situatie voortduurt is de verwachting dat bovenstaande waarnemingen verder zullen toenemen. SodM concludeert dan ook dat er in enige mate sprake is van voortdurende maatschappelijke ontwrichting.

Conclusie maatschappelijke ontwrichting

SodM concludeert dat op dit moment noch het proces van schadeafhandeling, noch de voortgang van de versterking ondanks alle inspanningen voortvarend doorgang vinden. De mate van extra schade die de voortdurende gaswinning mogelijk aan de bestaande problemen met de schadeafhandeling toevoegen, vindt SodM zorgelijk. SodM is van oordeel dat er in enige mate sprake is van voortdurende maatschappelijke ontwrichting voor de inwoners van Groningen.

⁶ <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RVS:2017:3156>