

Zienswijze veiligheids- en gezondheidsproblemen door gaswinning

Tom Postmes en Katherine Stroebe
Rijksuniversiteit Groningen

Het doel van ons rondetafelgesprek is om inzicht te krijgen in de wijze waarop de regio Groningen het beste ondersteund kan worden in de aanpak van gezondheidsproblemen als gevolg van de gaswinning en aardbevingen. In dit stuk vatten we de belangrijkste conclusies van ons onderzoek samen, duiden deze en vertalen ze in aanbevelingen voor aan de leden van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat en die voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Conclusies en constatering

- a. Kernbevindingen¹
 - i. Ervaren veiligheid en woongenot zijn sterk aangetast. Onder bewoners met meervoudige schade voelt minder dan de helft zich veilig in de eigen woning.
 - ii. Er is een oorzakelijk verband tussen meervoudige schade en een hoger risico op stress-gerelateerde gezondheidsklachten. Bewoners komen op grote schaal door de aardbevingsproblematiek in persoonlijke problemen.
 - iii. Sinds 2016 wordt de gezondheidssituatie slechter
 - iv. De gezondheidssituatie is ernstig. Wij verwachten dat minimaal 5 doden per jaar te verwachten zijn. In deze berekening is het voorzorgsbeginsel nog *niet* toegepast: een reële verwachting valt hoger uit.
 - v. Huisartsbezoek en zorggebruik is enigszins verhoogd, maar veel bewoners zien hun gezondheidsklachten niet primair als een medisch probleem
 - vi. Er is sprake van verhoogd arbeidsverzuim en meer burn-out
 - vii. Er is nagenoeg geen vertrouwen meer in NAM, CVW, NCG en rijksoverheid
- b. Omvang
 - i. In het gebied waar schade door aardbevingen is erkend wonen 410.000 mensen.
 - ii. Van hen zijn 170.000 getroffen door schade, ca. 85.000 meervoudig
 - iii. Circa 10.000 kampt met stress-gerelateerde gezondheidsklachten als gevolg van schade (cijfers eind 2016).
 - iv. Gezondheid wordt aangetast door schade, maar andere effecten zijn gebiedsgebonden: ook mensen zonder schade ervaren hinder en voelen zich onveilig
- c. Veiligheid. De “bevingsstress” waar een deel van de bewoners mee kampt hangt sterk samen met ervaren onveiligheid. Succesvolle aanpak van het gezondheidsvraagstuk staat of valt met het aanpakken van waargenomen onveiligheid.
 - i. Onveiligheid komt *niet* voort uit de angst om te overlijden door een hevige beving.
 - ii. Bewoners voelen zich onveilig vanwege (a) onzekerheid en zorgen over de toekomst, (b) onzekerheid en zorgen over de bestandheid en waarde van woningen, (c) problemen met schadeafhandeling van juridische en technische aard, (d) gebrek aan erkenning van verantwoordelijkheid door NAM en rijksoverheid.
 - iii. Het ministerie van EZK vat veiligheid op als een kans om te overlijden. Beleid op basis van dit uitgangspunt leidt niet tot een afname van problemen.

Duiding en analyse

Een ramp ontstaat door een combinatie van twee elementen: (1) een gevaarlijke gebeurtenis of keten van gebeurtenissen en (2) het onvermogen om daarmee om te gaan. De belangrijkste oorzaak van de ramp in Groningen is niet de seismiciteit of het gevaar voor mensenlevens. Het is de inadequate reactie op veel schade en veel onrust die heeft geleid tot de huidige maatschappelijke onrust.

¹ Gebaseerd op onderzoeksresultaten (a) Groningsperspectief panel (N>2.150), (b) Lifelines panel (N=2.912), (c) GGD gezondheidsmonitor (N=16.284), (d) diepte-interviews met 64 personen met schade en met veel resp. weinig stress

De centrale boodschap van EZK is de afgelopen jaren geweest: wij herstellen de veiligheid door middel van versterking. Vanuit ons perspectief heeft men met die beleidslijn de werkelijke problemen in Groningen niet opgelost, maar verwaarloosd. De schadeafhandeling lag stil. Van rijkswege zijn er voor zover ons bekend geen doelstellingen voor de veiligheid en gezondheid van bewoners geformuleerd, is er geen regie gevoerd en heeft men niet duidelijk gemaakt wie waarvoor verantwoordelijk zijn en welke middelen er zijn om tot oplossingen te komen. Vanuit de regio zien we mooie lokale initiatieven maar die zijn onderling niet afgestemd. Enige overdracht van de nazorg voor de ex-klanten van het CVW aan lokale overheden heeft, voor zover ons bekend, niet plaatsgevonden.

Wat moet er, in de huidige situatie, op gebied van zorg gebeuren? Daarover praatten wij sinds April 2016 met diverse instanties. We doen eigenlijk steeds dezelfde aanbevelingen. Wij vragen ons af: waarom verandert er op dit gebied niets? Enkele voorbeelden.

In juni 2016 spraken wij met NAM, CVW en NCG over de vraag: wat moet er gebeuren. Naar aanleiding van dat gesprek zijn voor zover ons bekend geen concrete acties genomen.

Sinds begin 2017 is de schadeafhandeling de verantwoordelijkheid van het ministerie van EZK. Wij brachten advies aan de NCG uit (juli 2017). De Tijdelijke Commissie Mijnschade Groningen (TCMG) lijkt ons advies niet te kennen: zij betreft voor zover ons bekend in haar afwegingen zienswijzen van ingenieurs en van juristen. Wij hopen dat de TCMG aanpak minder technocratisch zal zijn dan die van het CVW en de NAM.

Een derde voorbeeld is de onduidelijkheid rondom versterking. Beleidskeuzes van het ministerie van EZK zorgen op dit moment voor veel maatschappelijke onrust en stress.² Sinds 2016 adviseren wij dat het verschaffen van duidelijkheid en zekerheid een middel is om welzijn en vertrouwen te herstellen. We vragen ons af wat de doelstelling van EZK is met betrekking tot het welzijn van bewoners.

Aanbevelingen

Wij richten ons hier specifiek op de vraag welke middelen, die de TK ter beschikking staan, u zou kunnen inzetten. Wij beginnen met onze aanbevelingen voor de aanpak op nationaal niveau: wat kunnen rijksoverheid en tweede kamer bijdragen?

1. De kern van veel problemen van bewoners ligt in de schadeafhandeling. Die verbeteren zou voor nieuwe gevallen verlichting zorgen. In dit verband kunt u de regering vragen om helder te zijn over haar doelstellingen, u kunt meedenken over geschikte kernindicatoren en daar periodieke rapportage over laten uitbrengen.
2. Het terugdringen van de menselijke problematiek die al bestaat moet een beleidsdoel zijn. Ook hier kan gedacht aan een prestatieverplichting, kernindicatoren en periodieke rapportages. Deze problematiek concentreert zich bij een “vergeten groep” van rond de 170.000 mensen (cijfers eind 2016) die schade hebben geleden en in het bijzonder bij de deelgroep met meervoudige schade.
3. Wat kan de rijksoverheid voor deze groep doen? Lokaal is onze aanbeveling om problemen beter te signaleren en een vangnet in te richten voor hen die acuut lijden. Maar die lokale opgave kan beter geïntegreerd zijn met de nationale inspanning. Daarin bevelen wij aan om (a) gemaakte fouten te erkennen, (b) te compenseren voor basale zaken als de door hen geïnvesteerde tijd (bijv tijdens schadeherstel), (c) inzicht te geven in de daadwerkelijke veiligheid van hun woning (d garanties te geven dat zij in de toekomst bij eventueel “total loss”

² Onderzoek hiernaar is niet gepubliceerd, maar een goede indicator is de werkdruk bij stichting “stut en steun.” Die ligt momenteel hoog, werd ons verteld.

- van hun woning een gelijkwaardig alternatief krijgen (zie bijvoorbeeld de “kuub voor kuub” regeling na de vuurwerkramp in Enschede), (e) (dorps)gemeenschappen de mogelijkheid te geven om versterking zélf ter hand te nemen in samenwerking met partijen die zij vertrouwen (conform de oorspronkelijke opzet van de “heft in eigen hand regeling”), (f) individuele bewoners de gelegenheid te geven om zich elders te vestigen als zij zich desondanks nog onveilig voelen (zie de rijksuitkoopregeling voor woningen onder hoogspanningslijnen).
4. Veiligheid voor bewoners is iets heel anders dan volgens het ministerie van EZK. “Veiligheid staat voorop” betekent enkel iets met betrekking tot de overlijdenskans maar de gezondheidsproblematiek en haar oorzaken worden onvoldoende of niet meegewogen in besluitvorming. In het verlengde van het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (2015) is onze aanbeveling dat de rijksoverheid zich tot doel stelt om reële zorgen van bewoners over hun veiligheid te reduceren. Veiligheid neemt toe door bewoners duidelijkheid, zekerheid en autonomie te verschaffen. Het helpt als deze doelstellingen helder zijn, als daar kernindicatoren voor zijn en periodieke rapportages van de voortgang.
 5. In februari 2015 is een motie aangenomen van de kamerleden Bosman en Vos om een maatschappelijke kosten-batenanalyse uit te voeren. Onze onderzoeksresultaten ondersteunen deze motie: het zou de oordeelsvorming ten goede komen als alle maatschappelijke baten en kosten, met inbegrip van die voor bewoners én die voor de lange termijn, transparant worden gemaakt. Wij bevelen aan om alsnog een MKBA uit te voeren.
 6. In het algemeen is ons advies aan u en het ministerie: ben eerlijk en transparant over wat u wel en niet voor de bewoners gaat betekenen. Als bewoners weten op welke punten zij er alleen voorstaan dan zal hen dat helpen om hun eigen boontjes te doppen.

Vervolgens enkele aanbevelingen voor de lokale aanpak: hoe kunnen lokale instanties, organisaties en overheden dit beter kunnen organiseren?

1. Het moet duidelijk worden welke instantie de lokale regie voert over een geïntegreerde aanpak waarin individuen, sociale netwerken en instanties betrokken worden.
2. Gegeven dat enkel het vertrouwen in de burens en lokale instanties nog hoog is bevelen wij een bottom-up aanpak voor vraagstukken rondom veiligheid, versterking en gezondheid aan.
3. Een voorwaarde voor zo'n lokale aanpak is dat er heldere en zekere kaders zijn waarbinnen bewoners zelf hun eigen keuzes kunnen maken.
4. Datzelfde geldt voor lokale instanties. Zo lang lokale partijen geen helderheid en zekerheid hebben over kaders en ondersteuning, zal men zijn nek niet durven uitsteken, mede omdat het afbreukrisico inmiddels zeer groot is.
5. U hoort vanochtend een aantal zorgverlenende instanties en maatschappelijke organisaties die aan deze aanpak kunnen bijdragen. Tegelijk signaleren wij dat mensen hun klachten niet aan gezondheid of stress toeschrijven: zij zijn verwickeld in procedures of wrokkig over de gang van zaken. Onze aanbeveling is dat signalering, preventie en behandeling tussen verschillende instanties wordt opgezet. Daarbij spelen TCMG (schadeafhandeling) en NCG (versterkingstrajecten) een centrale rol, dat laatste mede vanwege de koppeling met veiligheid. Bovendien wijzen wij op financiële problematiek en werkgeversproblematiek: banken, verzekeraars en werkgevers zijn belangrijke partners in een integrale aanpak.
6. Ook voor lokale instanties geldt dat het essentieel is dat zij helder zijn over hun verantwoordelijkheden en mogelijkheden. Het is van belang dat ook lokale instanties zich bewust zijn van wat onzekerheid, gebrek aan controle en lange procedures/uitstel voor bewoners betekenen. Ook hier geldt: Als bewoners weten op welke punten zij er alleen voorstaan dan zal hen dat helpen om hun eigen boontjes te doppen.