

Er komt geen redelijk aardgasbeleid

B. (Ben) J.M. Ale¹

column

In het vorige nummer, dat in zijn geheel aan de aardgaswinnings-aardbevingsproblematiek was gewijd, werd opgeworpen dat ongevallen zoals neerstortende vliegtuigen, plettende monstertrucks, vallende brugdelen, vuurwerkexplosies en industriële branden ten onrechte in rijtjes worden geplaatst, omdat ze allemaal uniek zijn. Nou zijn ze dat niet altijd en zijn er nogal wat ongelukken die zich eerst een paar keer moeten herhalen, voordat het lessen trekken voor de toekomst ergens toe leidt. Maar dit terzijde. Wat veel van die ongelukken verbindt is dat de veiligheid of zelfs andere belangen van omwonenden, passagiers of andere derden in de overwegingen niet eens voorkwamen. Monstertrucks rijden niet in op toeschouwers maar dat deden ze toch. Brugdelen vallen wel maar niet op huizen waar mensen in zitten. Dat deden ze dan ook niet. Ze vielen wel op huizen maar die waren leeg. Vuurwerk ontploft niet in de opslag en computerstoringen kunnen worden genegeerd, totdat het vliegtuig uit de lucht valt². En dat is wat er dan weer toe leidt dat burgers te hoop lopen, bestuurders in het nauw komen en hun carrière proberen te redden door nieuw beleid aan te kondigen, wat dan overigens zelden wordt uitgevoerd.

Het maatwerk van het kernenergiebeleid in Nederland werd geleverd door Tsjernobyl. Dat is ook bijna iedereen vergeten. De hele brede maatschappelijke discussie had uitgemond in een voorstel twee nieuwe kerncentrales te bouwen, maar tussen het voorstel om die “convoyanlagen” te kopen en de stemming daarover gebeurde daar dat ongeluk. Noem het risicoregelreflex, maar in ieder geval beter voor het voortbestaan van het toenmalige kabinet om de koop maar af te blazen.

Natuurlijk bestaat de leefomgeving wel uit iets meer dan alleen veiligheid. Dus als je al een IenM breed risicobeleid zou willen, en volgens de “rode draden” notitie wil men dat, dan kom je –als je niet oppast– al gauw in vragen terecht als hoe verhouden zich de extra slachtoffers van de verhoging van de maximum snelheid tot die van de risico’s van het transport van gevaarlijke stoffen. Of, nog erger, hoeveel doden passen er in een dB(A).

Risicovergelijking en kosten baten afweging lijkt ook al zo’n aantrekkelijke route. Maar ook die leidt niet tot de door financieel-economische rationalisten zo vurig gewenste eenvormigheid. Het Zorginstituut heeft recent aanbevolen de kosten van een nieuwe behandeling van longkanker met het geneesmiddel Nivolumab niet te vergoeden.³ Nu kost die behandeling 134.000 euro en dat is meer dan de 80.000 euro die het Zorginstituut acceptabel vindt.⁴ Volgens de site “watkostdezorg.nl” kost een hemodialyse voor een nierpatiënt gemiddeld 1386 euro per keer. Volgens de zorgverzekeringswijzer moet dat 3 tot 5 keer per week gebeuren. Gemiddeld kost het dus 52 maal 4 maal 1386 is 287.872 euro om een nierpatiënt een extra jaar in leven te houden. Het zou dus logisch zijn dat het Zorginstituut zou aanbevelen nierdialyse uit de basisverzekering te halen, volgens hun eigen afwegingscriterium. Maar dat gaat het Zorginstituut toch niet doen. Die betreft vast de kans op opheffing van dat instituut na luidruchtig protest in de afweging van het advies.

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

² En daarom hoort het ongeluk van Air Asia in hetzelfde rijtje als dat van Turkisch Airlines

³ Het Zorginstituut is de adviseur bij de samenstelling van het verzekerde pakket zorgverlening.

⁴ Het acceptabel-criterium van het Zorginstituut is het rekenresultaat van het aantal gewonnen levensjaren en de kosten die daar tegenover staan. De kosten worden genormeerd op één levensjaar van goede kwaliteit; de QALY genoemd. Bij het geneesmiddel Nivolumab bedraagt de levensverlening gemiddeld drie maanden van goede kwaliteit

De aanbevelingen om risico's te vergelijken en om kosten en baten af te wegen leiden zonder uitzondering tot een druk om méér risico te nemen, niet om de risico's te verminderen. Die risico's zijn namelijk niet voor partij die het geld opstrijkt. Mensenlevens zijn goedkoop en de kwaliteit van de leefomgeving kan niet in geld worden uitgedrukt. Die blijft buiten beeld en is dan ook de bedelman in het geheel.

Daarom werken al die redelijke richtlijnen van Charles Vlek ook niet. Die veronderstellen namelijk dat degene die het besluit neemt de belangen van de omwonenden redelijk gewicht toekent. Dat is vaak helemaal niet zo en zeker niet als er veel geld te verdienen valt. Dat weet hij eigenlijk ook wel. In zijn richtlijn 3 stelt hij voor de zekerheid toch maar een kwantitatieve grens aan het groepsrisico, net als in *Omgaan Met Risico's*, waar risico ook al niet alleen kans maal effect was, alleen dat weet niemand meer. Dat is ook de voornaamste reden waarom alle goedbedoelde en valide kwalitatieve argumenten en redeneringen uiteindelijk geen rem vormen op het laten toenemen van het risico. Bestuurders zijn wettelijk gehouden een veilige snelheid aan te houden. Toch is het enige dat de snelheid op de autoweg beperkt een bord met een getal en een flitspaal zichtbaar daarachter. Het enige wat risico's beperkt is een norm.

Bij aardgasbevingen is die norm er nog niet. Dat kan ook niet want de norm van industriële installaties is wat moeilijk van toepassing te verklaren. De vraag of aardgaswinning en BRZO bedrijven in hetzelfde mandje zitten is veel minder makkelijk te beantwoorden dan de vraag of het risico van de een groter is dan het risico van de ander. Bij BRZO bedrijven is het immers niet zeker en zeker niet de bedoeling dat er slachtoffers zullen vallen of schade zal worden aangericht. Daar is het optreden van schade en slachtoffers dus een risico en geen zekerheid. Dat er schade wordt aangericht is bij aardgaswinning wel zeker, en bovendien waarneembaar. Men denkt nu dat de sterkte van de aardbevingen niet boven klasse 4 zal komen. Er was een tijd dat de deskundigen nog dachten dat er helemaal geen aardbevingen zouden komen, maar dit terzijde. Men denkt ook dat er dan geen doden zullen vallen. Dat laatste is dan weer optimistisch. Gemiddelde huizen storten bij klasse 4 misschien niet in en met een beetje geluk is er ook nog niemand thuis, maar niemand heeft altijd geluk. Slachtoffers zijn dus in redelijkheid te verwachten. Volgens de MKBA is dat het wel waard. Gas levert immers veel geld op. Activiteiten die met zekerheid tot de dood van mensen leiden worden althans in Nederland al lange tijd niet meer goedgevonden. De vraag is of de kleine mate van onzekerheid reden genoeg is om de mogelijke gevolgen als een risico te behandelen en een risico-maat in te voeren. De minister heeft ook geprobeerd een afweging te maken en heeft volgens de raad van state alle belangen die hij in afweging had moeten betrekken in aanmerking genomen. Hij heeft het alleen niet zorgvuldig genoeg gedaan en gedeeltelijk op onjuiste gronden. En dat laatste gaf bij de Raad van State de doorslag. Die onjuiste gronden had de minister niet zelf verzonnen. Die kwamen van de commissie Meijdam. Die commissie gaat ook adviseren over het aanvaardbare risico niveau voor de komende decennia. Dat voorspelt dus niet veel goeds.

Omdat er geen enkele andere reden is dat er bij aardgaswinning doden vallen dan dat het geld snel moet komen is er geen enkele redelijk reden om daar op die manier mee door te gaan. In het geval van te snelle winning is het verweer dat het niet zeker is dat er doden zullen vallen een soort "Pistorius" verweer. Maar het kwaad is al geschied en aardbevingen zijn niet meer tegen te houden. Gegeven daarom dat het risico toch al niet meer 0 te krijgen is; dat het een industriële activiteit is waarmee geld wordt verdiend en dat de burgers onvrijwillig aan het risico worden blootgesteld lijkt een overlijdenskans van 10^{-6} /jr wel het maximum.

En de potentiële slachtoffers moet maar een alternatief geboden worden. Voor zover er na verstevigen van woonhuizen nog een bewoonbaar huis overblijft wat er ook nog een beetje uit ziet, zou dat nog aanvaardbaar zijn. Als dat niet kan, moeten de getroffen mensen maar een gelijkwaardig, maar veilig, alternatief aangeboden krijgen. En verder moet de schade maar gewoon hersteld. Dat geldt voor iedereen die een derde schade berokkent en heet wettelijke

aansprakelijkheid. Dat dat veel geld kan kosten is geen excuus, tenzij je van mening bent dat het slachtoffer maar voor de schade moet opdraaien.

Maar er komt geen redelijk aardgasbeleid.

De omleidingsroute is namelijk al gelegd. Dat is de nieuwe norm voor aardgasbestendig bouwen (NEN8700). Die gaat uit van een individueel risico van 10^{-5} . Dat is dan wel voor alle calamiteiten tezamen. Al is het volgens die norm niet de bedoeling dat huizen direct na hun oplevering al aan die grens zitten en noemt de norm dat misbruik, verboden is het niet. De NEN commissie lijkt te denken dat 10^{-5} ook ongeveer het calamiteitenrisico in Nederland is. Maar even ter bepaling van de gedachten: als alle huizen in Nederland een calamiteitenrisico voor de bewoners inhouden van 10^{-5} , dan zouden er per jaar door calamiteitenschade aan huizen ongeveer 170 doden vallen. Dat zou zijn opgevallen. Het zijn er maar een paar. Maar het is niet anders. De NEN heeft die ultieme som niet gemaakt en dus is de bouwnorm 10^{-5} .

Er is ook onderzocht hoe sterk Nederlandse huizen zijn. Daarvoor heeft men in Italië een nieuw huis helemaal volgens de regels in elkaar gemetseld. Daaruit komt, geheel volgens verwachting, dat dat huis sterker is dan men eerder had gedacht. Dat huis wordt immers door méér bij elkaar gehouden dan de zwaartekracht, die de meeste snel opgetrokken Nederlandse huizen bij elkaar houdt. Niettemin is de conclusie dat er minder huizen versterkt hoeven te worden en kan ook een lager risiconiveau worden aangehouden dan de 10^{-4} waartoe de minister op voordracht van de commissie Meijdam eerst had besloten. Dan komt het wel goed uit dat er 10^{-5} in de bouwnorm staat.



[Red. Medewerkers van Onderzoeksbureau EUCentre in Lombardije (Italië) onderzoeken met een nagebouwd veelvoorkomend rijtjeshuis in Groningen op een triltafel de bevinsgbestendigheid. TU Delft en TU Eindhoven onderzoeken de sterkte van betsaand mestelwerk uit Groningen.]

De minister gaat proberen die hele risicoruimte voor aardgasbevingen te gebruiken. Dan is het risico in Groningen nog wel steeds hoger dan in de rest van Nederland, want de andere calamiteiten blijven er ook. Het risico is een factor 10 hoger dan voor BRZO installaties wordt goedgevonden, maar lager dan de minister eerst voor ogen had. Compromis. Tegen die tijd is iedereen moe van de discussie. Bovendien is er nog steeds veel geld nodig. Dus dat zal het dan wel worden. Totdat er een huis op een paar kinderen valt.

De minister gaat uit hoofde van zijn functie hoe dan ook vrijuit. Moet misschien aftreden als hij er dan nog zit. Maar de directie van de NAM is niet immuun en er is dat principe van voorwaardelijke schuld, zelfs als aan de norm wordt voldaan.

Ben Ale, Rubigny, 10 december 2015

