

VEILIGHEIDSREGIO GRONINGEN

De Veiligheidsregio en de gaswinning

Op vrijdag 25 januari 2013 werd een onderzoek van het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) gepresenteerd over de samenhang van aardbevingen in de regio Groningen en de gaswinning in dat gebied. Het onderzoek had een reeks gebeurtenissen tot gevolg op diverse plaatsen in de samenleving.

Voorliggende notitie – tot stand gekomen in overleg met de portefeuillehouder crisisbeheersing – is bedoeld om het bestuur een beeld te geven van de activiteiten van de Veiligheidsregio Groningen en biedt een aanzet om te komen tot een bestuurlijke zienswijze over het op 17 januari 2014 gepresenteerde winningsbesluit van de minister.

Aan bod komen:

- De rol en positie van de Veiligheidsregio Groningen in het 'dossier' gaswinning (hoofdstuk 1);
- De aanpassing van het risicoprofiel, de ontwikkeling van het incidentbestrijdingsplan aardbevingen en de risicocommunicatie over aardbevingen (hoofdstuk 2);
- Als input voor de zienswijze¹: een analyse van het op 17 januari 2014 gepubliceerde winningsbesluit en bijbehorende onderzoeken, als input voor een eventuele zienswijze (hoofdstuk 3);
- Een beschrijving van de activiteiten van de veiligheidsregio op de langere termijn; een blik op de toekomst (hoofdstuk 4).

¹ De zienswijze geldt voor de duur van een jaar, onder andere vanwege het feit dat er momenteel een onderzoek van de Onderzoeksraad voor Veiligheid loopt. Dit onderzoek kent – zo is de verwachting – een doorlooptijd van een jaar. Over een jaar wordt de situatie daarom opnieuw bekeken en de zienswijze zo nodig herijkt. Zie in dit verband ook paragraaf 4.2

1 Rol en positie van de Veiligheidsregio

Veiligheidsregio Groningen is een alerte en daadkrachtige organisatie, die op nuchtere wijze omgaat met de risico's in de regio. Tegelijkertijd bagatelliseert de regio deze risico's niet en ondersteunt de regio haar (zelf-)redzame inwoners. In de Wet veiligheidsregio's is over de taken van het bestuur van de veiligheidsregio (onder meer) het volgende opgenomen: inventariseren van risico's van branden, rampen en crises; voorbereiden op de bestrijding van branden en zware ongevallen en het organiseren van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing; adviseren van het bevoegd gezag over risico's van branden, rampen en crises in de bij of krachtens de wet aangewezen gevallen, evenals in de gevallen die in het beleidsplan zijn bepaald. Het is dan ook niet meer dan logisch dat de Veiligheidsregio Groningen na publicatie van het onderzoek van het SodM op 25 januari 2013 op proactieve wijze met deze nieuwe ontwikkeling aan de slag ging.

1.1 Regisseur van de multidisciplinaire samenwerking

De veiligheidsregio is verantwoordelijk voor het inventariseren van risico's en het organiseren van de crisisbeheersing. De door de Veiligheidsregio Groningen ontplooiende activiteiten zijn daarom voor een groot deel uitgevoerd binnen het multidisciplinaire samenwerkingsverband, zoals we dat op het gebied van crisisbeheersing in de regio al geruime tijd kennen. De Veiligheidsregio Groningen regisseert als 'dun dak' de werkzaamheden en fungeert als platform voor het bijeen brengen van de betrokken partijen. Met dat doel is begin 2013 de taskforce Veiligheid opgericht. De werkzaamheden van de taskforce - ondersteund door medewerkers van de Veiligheidsregio Groningen - resulteerden onder meer in een aanpassing van het regionaal risicoprofiel, de ontwikkeling van het (concept) incidentbestrijdingsplan aardbevingen en een actieve risicocommunicatie over de aardbevingen in de regio. In hoofdstuk 2 worden deze producten inhoudelijk besproken.

1.2 (Ongevraagd) adviseur: bewaker' van het proces

Een 'bijzonderheid' aan dit dossier is dat de Veiligheidsregio Groningen - in tegenstelling tot bijvoorbeeld de bouw- en gebruiksregelgeving - geen formele bevoegdheden heeft om de risico's ten gevolge van de aardbevingen te beperken of weg te nemen; de rijksoverheid is vergunningverlener voor de gaswinning. De veiligheidsregio heeft echter - zoals opgenomen in de wet - wel de verantwoordelijkheid om te adviseren over risico's in de regio. De Veiligheidsregio Groningen geeft invulling aan die verantwoordelijkheid door zich in dit dossier te richten op het meekijken en bewaken van het proces om risico's in beeld te brengen. Als dit proces naar de mening van de veiligheidsregio niet goed loopt wordt een (ongevraagd) advies gegeven. Dit gebeurt - zoals we dat in Groningen gewend zijn - door nauwe afstemming tussen de partners crisisbeheersing. In dit licht zijn het winningsbesluit en de onderzoeken van de minister geanalyseerd. De uitkomsten daarvan zijn verwoord in hoofdstuk 3.

1.3 Vakinhoudelijk deskundig

Afgelopen jaar werd duidelijk dat de Veiligheidsregio Groningen door de zwaardere aardbevingen met een nieuw beleidsterrein is geconfronteerd, dat specialistische kennis vereist. Het afgelopen jaar hebben we daarom een begin gemaakt met het ontsluiten van een kennisnetwerk. Gedurende dit proces is gebleken dat er diverse inzichten zijn, die niet altijd met elkaar in overeenstemming zijn. Daarom zal de Veiligheidsregio Groningen werken aan het ontwikkelen en onderhouden van eerstelijns 'in company' expertise op het gebied van aardbevingen. Doel is dat de Veiligheidsregio Groningen in staat is de juiste vragen te formuleren en in het kennisnetwerk kan adresseren.

1.4 Deelnemer aan dialoogtafel

De dialoogtafel is bedoeld voor gesprekken tussen bewoners, bedrijven, maatschappelijke instellingen en overheden. Bedoeling van de tafel is het geschonden vertrouwen in Noordoost-Groningen herstellen en het gebied nieuw perspectief bieden. De Veiligheidsregio Groningen is bestuurlijk vertegenwoordigd aan de dialoogtafel en zal ook deelnemen aan de technische tafel. De veiligheidsregio ziet de dialoogtafel als krachtig sturingsinstrument voor haar activiteiten en de legitimatie daarvan.

1.5 Betrouwbare partner, ook op de lange termijn

De Veiligheidsregio Groningen realiseert zich dat aardbevingen de komende jaren nog regelmatig zullen voorkomen. De organisatie wil dus niet alleen vandaag, maar ook morgen een betrouwbare partner zijn

en de rollen spelen zoals hiervoor beschreven. In hoofdstuk 4 wordt op een rijtje gezet welke activiteiten de veiligheidsregio zal ontplooien.

2 Risicoprofiel, incidentbestrijdingsplan en risicocommunicatie

Met de bekendmaking van het onderzoek van het SodM werd de Veiligheidsregio Groningen geconfronteerd met een nieuw risicotype. De veiligheidsregio heeft zich actief opgesteld en - na een beschouwing van het risicoprofiel - in de loop van 2013 het incidentenbestrijdingsplan aardbevingen ontwikkeld. Daarnaast kregen aardbevingen een belangrijke plaats binnen de risicocommunicatie.

2.1 Regionaal risicoprofiel

In 2012 is het regionaal risicoprofiel vastgesteld. In dat profiel werden lichte aardbevingen al vermeld, maar nog niet verder uitgewerkt. Na publicatie van genoemd rapport heeft in de eerste helft van 2013 - op basis van een daarvoor ontwikkeld realistisch geacht scenario - een nieuwe waarschijnlijkheids- en impactbeoordeling plaatsgevonden voor het crisistype aardbevingen. Deze beoordeling vond plaats tijdens zogenaamde risicocarroussels, waar vertegenwoordigers van de partners in crisisbeheersing en de vitale infrastructuur aan deelnamen. Op basis van het onderzoek van het SodM werd tijdens deze carroussels uitgegaan van een beving met een kracht van 5 op de schaal van Richter. De kans op een dergelijk beving werd beoordeeld als 'waarschijnlijk', de impact als 'zeer ernstig'.

2.2 Incidentbestrijdingsplan aardbevingen

Direct na de waarschijnlijkheids- en impactbeoordeling werd - samen met de partners crisisbeheersing en de NAM - het incidentbestrijdingsplan aardbevingen ontwikkeld. De veiligheidsregio wil zich namelijk goed voorbereiden op calamiteiten. Het incidentbestrijdingsplan is een aanvulling op het regionaal crisisplan, waarin wordt beschreven hoe de Veiligheidsregio Groningen de rampenbestrijding en crisisbeheersing vorm geeft. Ook sluit het plan aan op de reguliere monodisciplinaire draaiboeken en plannen voor grootschalig optreden. Het incidentbestrijdingsplan beschrijft op basis van het hiervoor genoemde scenario hoe de betrokken organisaties zich in gezamenlijkheid de hulpverlening oppakken na een zware aardbevingen.

Onderzoeken en vaststelling

In overleg met het bestuur werd besloten de waarschijnlijkheids- en impactbeoordeling en het incidentbestrijdingsplan bestuurlijk vast te stellen zodra het winningsbesluit en de uitkomsten van de aanvullende onderzoeken van de minister bekend waren. Na de publicatie van het winningsbesluit op 17 januari 2014 heeft een analyse plaatsgevonden van de gevolgen van de uitgevoerde onderzoeken voor beide notities. Conclusie is dat de gepubliceerde onderzoeken nog veel vragen open laten en mede daardoor niet tot fundamenteel nieuwe inzichten leiden. Om die reden hebben de onderzoeken voor het plan - op enkele tekstuele aanpassingen na - op dit moment geen wijzigingen tot gevolg. Dit betekent dat de waarschijnlijkheids- en impactbeoordeling en het incidentbestrijdingsplan bestuurlijk vastgesteld kunnen worden.

Vaststelling betekent overigens niet dat genoemde beoordeling en het incidentbestrijdingsplan hun definitieve vorm hebben. Huidige onduidelijkheden die met toekomstige onderzoeken mogelijk worden weggenomen - denk in dit verband ook aan het onderzoek van de Onderzoeksraad voor de Veiligheid - en andere ontwikkelingen kunnen aanpassingen immers noodzakelijk maken. Vanwege de dynamiek in dit dossier is de Veiligheidsregio Groningen scherp op nieuwe inzichten. Zowel de beoordeling als het plan wordt na vaststelling twee keer per jaar gezien op actualiteit en zo nodig aangepast. Mocht dat nodig zijn, dan zullen die aanpassingen ter vaststelling worden voorgelegd aan het bestuur.

2.3 Risicocommunicatie over aardbevingen

De Veiligheidsregio Groningen heeft het thema aardbevingen in de reguliere risicocommunicatie-activiteiten een prominente plaats gegeven. In de publiekscampagne 'Je hebt meer in huis dan je denkt' (zowel on- als offline) komt een inwoner van het gebied aan het woord over de manier waarop zij zich voorbereidt op een aardbeving.

Verder heeft de Veiligheidsregio Groningen vorig jaar één van de informatieavonden in het Regionaal Informatiepunt Gaswinning voor haar rekening genomen. Daar werd onder meer uitleg gegeven over het incidentbestrijdingsplan.

3 Analyse van het winningsbesluit en onderzoeken

De Veiligheidsregio Groningen heeft kennis genomen van de onderzoeken die in opdracht van de minister van Economische Zaken zijn uitgevoerd om te komen tot het gewijzigd winningsplan 2013. Uit het oogpunt van veiligheid bevatten het winningsplan van de NAM, de quickscan - en het aanvullend onderzoek - van Deltares (onderzoek 2), het onderzoek van ARUP naar de mogelijkheden om woningen preventief te versterken (onderzoek 1), het rapport van professor Ira Helsloot 'Redelijk en begrijpelijk Groninger aardbevingsbeleid' (onderzoek 10) en het advies van het SodM over het winningsplan de meest relevante informatie.

3.1 Uitgangspunten

Het bestuur van de Veiligheidsregio Groningen is zich bewust van haar wettelijke verantwoordelijkheden en hanteert bij de analyse van de rapporten de volgende uitgangspunten:

- Het thema veiligheid moet in de onderzoeken een volwaardige plaats hebben naast andere relevante thema's²;
- De risico's die aardbevingen met zich meebrengen moeten zich redelijkerwijs verhouden tot de acceptatiewaarden van andere typen risico's in het land (bijvoorbeeld van industriële activiteiten en transport);
- De uitkomsten van de onderzoeken moeten de veiligheidsregio in voldoende mate behulpzaam zijn bij de voorbereiding op branden en zware ongevallen en het organiseren van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing.

Risico's laten zich omschrijven als de kans dat een incident zich voordoet, vermenigvuldigd met de effecten van datzelfde incident. De rapporten zijn op zowel de berekende kansen als de verwachte effecten geanalyseerd. Op basis van de uitkomsten van deze analyse geeft het bestuur antwoord op de vraag of de minister in voldoende mate recht doet aan de hiervoor genoemde uitgangspunten.

3.2 Kansen: uitkomsten berekeningen onduidelijk

Volgens de meest actuele berekeningen van de NAM moet voor de komende drie jaar rekening worden gehouden met een maximale aardbevingsmagnitude van 4,1 op de schaal van Richter en een bijbehorende grondversnelling van 0,12g (waarbij g de versnelling door de zwaartekracht is). Voor beide geldt een kans van 10% dat deze sterker respectievelijk hoger wordt. In de berekeningen van de NAM - waarin de verplaatsing van de gaswinning niet is meegewogen (zie paragraaf 3.6) - worden de kansen verder uitgewerkt in een zogenaamde kansverdeling, waarbij de kans op een magnitude van 4,1 of lager 90% is. De kans op een beving van 3,4 of hoger is 50%. Deze berekeningen bieden geen eenvoudig te interpreteren antwoord op de vraag wat de kans is dat zich de komende drie jaar een beving met magnitude 4,1 voordoet. Ook is - met het oog op de 10% overschrijdingskans - onduidelijk hoe zwaar een beving uiteindelijk kan worden. Dit is van belang, omdat het incidentbestrijdingsplan is gedimensioneerd op een beving met kracht 5 op de schaal van Richter. Overigens maken de onderzoeken niet inzichtelijk waarom eerder werd uitgegaan van kracht van 5 op de schaal van Richter en nu van kracht 4,1.

! Het is het bestuur van de Veiligheidsregio Groningen onduidelijk hoe de kansberekeningen gewogen moeten worden. Hoe veel sterker kan een beving uiteindelijk nog worden? En in welke gebieden van de regio?

3.3 Effecten: onderzoeken nog niet af

Alle onderzoeken in ogenschouw nemend kan geconcludeerd worden dat er iets meer informatie is ten opzichte van de situatie in januari 2013, maar dat nog steeds veel vervolgonderzoek naar mogelijke effecten nodig is. Uit de onderzoeken van Deltares blijkt bijvoorbeeld dat onder meer een nadere beoordeling van 43 kilometer primaire keringen in de regio, het vaststellen van een toetsmethode voor kunstwerken, studies naar gebouwen, componenten en hoekmasten in het hoogspanningsnetwerk nog plaats moeten vinden. Ook nader onderzoek naar het gasnetwerk is nog niet verricht.

² Het bestuur realiseert zich vanzelfsprekend dat naast veiligheid ook andere aspecten als gezondheid, economische afwegingen en leefbaarheid meegewogen moeten worden. Veiligheid mag echter niet onderbelicht blijven.

! Het bestuur van de Veiligheidsregio Groningen dringt aan op een duidelijke planning voor en snelle uitvoering van de benodigde vervolgonderzoeken.

3.4 Effecten: onderzoeken niet volledig

In de onderzoeken ontbreekt een aantal thema's in de onderzoeken, die wél noodzakelijk zijn om de effecten van een zware beving goed te kunnen beoordelen. Deze thema's zijn de mogelijke domino-effecten, de 'aardbevingsbestendigheid' van de aanwezige industrie en de aantallen woningen die een acuut veiligheidsrisico lopen.

Domino-effecten

Het is algemeen bekend dat het uitvallen van het ene onderdeel van de vitale infrastructuur gevolgen kan hebben voor het functioneren van één of meer andere onderdelen. De zogenaamde domino-effecten. Gezien de onderwerpen die in de quickscan aan bod komen, zijn domino-effecten juist in het geval van een zwaardere beving heel wel denkbaar (bijvoorbeeld stroomuitval en de potentiële consequenties voor de hulpverlening). Domino-effecten zijn in de quickscan - ondanks het feit dat de veiligheidsregio daar al in een vroeg stadium op heeft gewezen - buiten beschouwing gebleven.

Overigens: het uitvallen van een deel van de vitale infrastructuur zou onder normale omstandigheden en binnen bepaalde grenzen als acceptabel gekenmerkt kunnen worden. Echter, wanneer zich een zware aardbeving heeft voorgedaan, dan is er geen sprake van normale omstandigheden. Integendeel. Als 112 bijvoorbeeld uitvalt na een beving, dan gebeurt dat op een moment dat de vraag om hulp het grootst is. Bovendien zullen de hulpdiensten op diverse plaatsen moeten optreden. Uitval van vitale infrastructuur zal onmiskenbaar een belemmerende invloed hebben op dat optreden. Dit heeft gevolgen voor de snelheid en doeltreffendheid waarmee inwoners van het gebied na een zware aardbeving geholpen kunnen worden.

! Het bestuur van de Veiligheidsregio Groningen is van mening dat vervolgonderzoek gedaan moet worden naar mogelijke domino-effecten als gevolg van een zware aardbeving.

Aardbevingsbestendigheid van de industrie

In de hiervoor genoemde onderzoeken is aandacht besteed aan de aardbevingsbestendigheid van de vitale infrastructuur. Onderzocht is niet in hoeverre de in de regio aanwezige industrie zwaardere aardbevingen kan doorstaan. Een tweetal voorbeelden: de VOPAK-tanks in de Eemshaven en de chloorleiding op het Chemiepark Delfzijl. Beide komen in de uitgevoerde onderzoeken niet aan de orde. Een incident op één van beide locaties zou echter grote gevolgen kunnen hebben. Met vanzelfsprekend de nodige impact op inwoners en hulpverleningsorganisaties.

! Het bestuur van de Veiligheidsregio Groningen is van mening dat onderzoek gedaan moet worden naar deze en andere risicovolle (industriële) installaties in de regio.³

Toestand woningen

De Veiligheidsregio Groningen heeft de afgelopen periode - onder andere bij de NAM - een overzicht van de woningen opgevraagd die op basis van beoordeling van de NAM een acuut veiligheidsrisico lopen. De inschatting van de veiligheidsregio is dat het aantal woningen dat in slechte conditie verkeert relatief groot is door de effecten van de bevingen die al zijn geweest. Dit is relevant om te weten, omdat dit een indicatie geeft van de te verwachten schade na een zware beving. En daar kunnen de hulpdiensten de operationele voorbereiding vervolgens op aanpassen. De gevraagde informatie is – zo weten wij inmiddels – bekend, maar tot op heden niet met ons gedeeld. Ook het onderzoek van ARUP naar de mogelijkheden om preventief te versterken schetst daarvan naar onze smaak geen voldoende helder beeld.

! Het bestuur van de Veiligheidsregio Groningen is van mening dat actuele informatie over de toestand

³ Ter kennisgeving voor het bestuur: tijdens de ambtelijke afstemming van deze notitie heeft de Omgevingsdienst Groningen aangegeven in de toekomst een toegevoegde waarden te kunnen bieden op het grensvlak van Externe Veiligheid – Constructieve veiligheid – BRZO. Op basis van de mogelijke zwaarte van toekomstige aardbevingen en toetsingscriteria voor de bouw kan de dienst een inschatting maken van de aardbeving bestendigheid van bestaande infrastructuur.

van de woningen (en andere kwetsbare gebouwen) nu én in de toekomst onmiddellijk beschikbaar moet worden gesteld.

Andere effecten

In het voorgaande is – conform de taakstelling van de veiligheidsregio – gekeken naar de effecten voor de fysieke veiligheid. De aardbevingen hebben onmiskenbaar ook andere effecten, bijvoorbeeld in het gezondheidsdomein. Zie in dit verband ook paragraaf 4.1.

3.5 Kans maal effect: normenkader en acceptatiecriteria ontbreken

Het bestuur van de Veiligheidsregio Groningen constateert dat er geen eenduidig normenkader en acceptatiecriteria zijn voor de risico's die gepaard gaan met geïnduceerde aardbevingen. De berekening van risico's (kans maal effect) kan op verschillende manieren gebeuren.

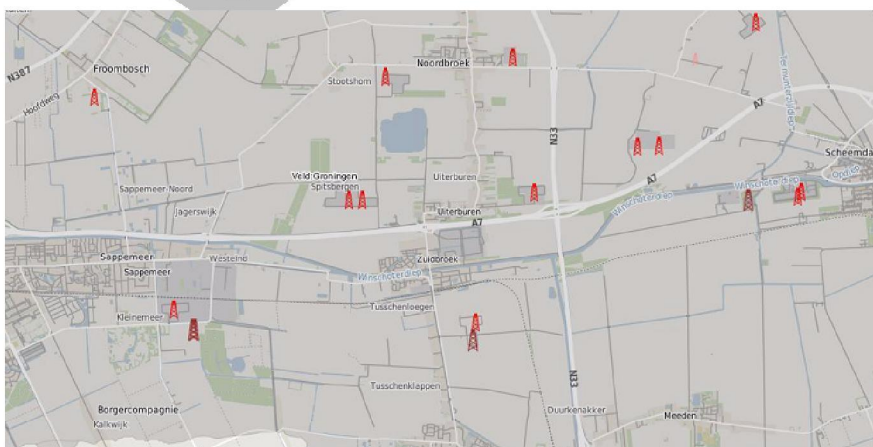
De NAM hanteert voor de berekening van het risico in de olie- en gasindustrie gangbare en andere kwantitatieve analysetechnieken, uitmondend in berekeningen van het Lokaal Persoonlijk Risico. Deze worden vervolgens afgezet tegen het Lokaal Individueel Risico bij overstromingen. Het SodM stelt dat het risico dat gepaard gaat met bevingen vergelijkbaar is met de hoogste overstromingsrisico's en hoge industriële risico's.

Het SodM is daarnaast van mening dat de NAM een verkeerd type risicoanalyse heeft toegepast, die niet geschikt is voor het in kaart brengen van de risico's van aardbevingen. Bovendien – zo stelt het SodM – wordt het seismisch risico in Groningen door NAM onderschat. Helsloot meldt over de berekeningsmethodiek: Omdat met verwachtingswaarden wordt gewerkt zal in de praktijk het risico zich altijd anders materialiseren dan de berekeningen suggereren; dit komt de 'begrijpelijkheid' van risicobeleid dat is gebaseerd op dergelijke risicoberekeningen niet ten goede. Het SodM adviseert de minister risicobeleid te ontwikkelen voor dit soort grotere veiligheidsrisico's en daarvoor bepaalde acceptatiecriteria te ontwikkelen (die op dit moment dus nog ontbreken).

! Het bestuur van de Veiligheidsregio Groningen dringt erop aan om zo snel als mogelijk gevolg te geven aan dit advies. Daarbij zou ook aandacht besteed moeten worden welke risico's meerdere lichtere aardbevingen met zich meebrengen (de zgn. repeterende effecten).

3.6 Maatregelen: consequenties terugbrengen productie rond Loppersum

De minister heeft besloten om de opbrengst van de vijf productielocaties rond Loppersum terug te brengen met 80%, waarmee overigens slechts deels het advies van het SodM daarover is opgevolgd. Het is het bestuur van de Veiligheidsregio Groningen mede daardoor nog niet duidelijk of en in welke mate dit besluit merkbaar positieve effecten heeft voor de zwaarte en het aantal bevingen in Loppersum e.o. Daarnaast is het niet duidelijk welke consequenties dit besluit heeft voor de rest van de regio. Neemt het aantal en de zwaarte van de bevingen straks toe aan de randen van het veld? In het zuiden van de provincie bevindt zich een groot aantal productielocaties. Dit baart het bestuur zorgen vanwege eventuele gevolgen van zwaardere bevingen in dat gebied voor de kades langs het Winschoterdiep (zie hieronder). Daarnaast bevindt de stad Groningen – een dichtbevolkt gebied - zich op de rand van het veld, waardoor door het besluit van de minister het groepsrisico kan toenemen. Tot slot lopen er nog vervolgonderzoeken naar persleidingen in de regio waarvoor dit besluit mogelijk ook consequenties kan hebben.



! Het bestuur van de veiligheidsregio constateert dat het besluit om de winning in Loppersum terug te brengen uitgaat van veel onzekerheden en mogelijk een toename van risico's in andere – dichtbevolkte - delen van de regio tot gevolg kan hebben.

3.7 Maatregelen: opvolging meet- en monitoringsplan

Het bestuur van de veiligheidsregio Groningen onderkent dat er met de toename van het aantal en de zwaarte van de aardbevingen sprake is van een structureel risico. Naast het uitvoeren van het benodigd aanvullen onderzoek onderschrijft het bestuur het advies van professor Helsloot om te komen tot een adaptief risicobeleid op basis van continue monitoring. Het SodM beoordeelt het meet- en monitoringsplan van de NAM als voldoende, maar constateert dat de opvolging niet voldoende robuust is. Er worden geen duidelijke maatregelen beschreven die worden genomen als van te voren vastgestelde grenzen worden overschreden. Er worden geen waarden aangegeven voor de te hanteren grenzen. Dit baart het bestuur zorgen; alleen wanneer de opvolging robuust en onafhankelijk is georganiseerd kan er worden gewerkt aan vertrouwen en een toename van het gevoel van veiligheid.

! Het bestuur van de Veiligheidsregio Groningen dringt erop aan zo spoedig mogelijk een eenduidig normenkader voor de risico's ten gevolge van geïnduceerde aardbevingen te ontwikkelen en de opvolging van het meet- en monitoringsplan onafhankelijk en betrouwbaar te organiseren en te communiceren.

3.8 Conclusies

De inhoud van hiervoor genoemde rapporten beschouwend, kan het volgende worden geconstateerd.

- De berekeningen van de kansen op een zwaardere aardbeving zijn niet eenvoudig te interpreteren. Ook is niet volkomen duidelijk wat de maximale magnitude is die de komende drie tot vijf jaar verwacht mag worden.
- Onderzoeken naar de effecten zijn nog niet af en volledig. Er zijn nog diverse blinde vlekken, waardoor niet met zekerheid gezegd kan worden welke gevolgen een zwaardere beving zal hebben. Het bestuur is van mening dat al aangekondigd vervolgonderzoek zo snel als mogelijk moet worden uitgevoerd. Daarnaast moet er onderzoek gedaan worden naar domino-effecten, repeterende effecten, risicovolle industriële installaties. Actuele informatie over de toestand van woningen (en andere kwetsbare gebouwen) moet nu én in de toekomst beschikbaar worden gesteld aan de hulpdiensten.
- Voorgestelde maatregelen - zoals het verplaatsen van de productie en de opvolging van het meet- en monitoringsplan - zijn nog onvoldoende uitgekristalliseerd en zijn omgeven met onzekerheden. Het bestuur van de Veiligheidsregio Groningen dringt erop aan zo spoedig mogelijk een eenduidig normenkader voor de risico's ten gevolge van geïnduceerde aardbevingen te ontwikkelen en de opvolging van het meet- en monitoringsplan onafhankelijk en betrouwbaar te organiseren en te communiceren.

! Alles overziend concludeert het bestuur van de Veiligheidsregio Groningen dat op dit moment nog niet in voldoende mate is vastgesteld hoe de risico's ten gevolge van geïnduceerde aardbevingen zich verhouden tot de acceptatiewaarden van andere typen risico's. De rapportages van het Rijk zijn summier wat betreft kansen én effecten. Vanwege die constatering kan het bestuur niet bepalen of de veiligheid van de inwoners van het gebied een volwaardige plaats heeft gekregen in de besluitvorming van de minister. De constatering van het SodM dat het seismisch risico door de NAM wordt onderschat is wat het bestuur betreft echter allerm minst geruststellend. Tot slot missen in de uitgevoerde onderzoeken verschillende elementen die nodig zijn voor een goede voorbereiding op de crisisbeheersing. Om deze redenen heeft het bestuur onvoldoende vertrouwen in de keuzes die gemaakt zijn in het winningsplan.

3.9 Vragen aan de minister

In aanvulling op de hiervoor geformuleerde conclusies kunnen de volgende vragen aan de minister worden voorgelegd:

- U geeft in het winningsbesluit aan dat in het gebied Loppersum de productie sterk zal afnemen. Daartegenover staat een intensivering van de winning in andere delen van de regio. Kunt u

aangeven bij welke winningslocaties de productie wordt vergroot en in welke mate dit het geval is?

- Kunt u aangeven wat de gevolgen en effecten zijn van een aardbeving met een kracht van drie, respectievelijk vijf op de schaal van Richter met als epicentra elk van de onder het vorige punt bedoelde winningslocaties?
- Kunt u bevestigen dat in het winningsplan bij de risicoanalyse is uitgegaan van de bestaande situatie (bekende epicentra) en dat er geen risicoberekeningen zijn gemaakt voor het nieuwe winningsplan (mogelijk nieuwe epicentra door verschuiving van de gaswinning)?
- Hoe gaat u gezien de huidige risico's ervoor zorgen dat de onderzoeks- en uitvoeringstrajecten voor o.a. de aanpassing van de dijken en andere infrastructuur zo snel mogelijk kunnen worden doorlopen?
- Kunt u aangeven wanneer het te ontwikkelen risicobeleid voor aardbevingsrisico's gereed is en waar de acceptabele grenzen liggen in het Meet- en Monitorplan?
- Kunt u aangeven op welke wijze de Veiligheidsregio Groningen door u wordt betrokken bij de ontwikkeling van hiervoor genoemd risicobeleid?

Wie dient zienswijze in?

Naast een gedachteswisseling over de inhoud van de zienswijze moet ook stilgestaan worden bij de vraag wie de zienswijze uiteindelijk indient. Daarover het volgende:

- Het bestuur van de veiligheidsregio heeft – zoals in het voorgaande beschreven - een aantal wettelijke taken op het gebied van veiligheid;
- Vanwege deze wettelijke verantwoordelijkheid is het aan te bevelen dat het Algemeen Bestuur een zienswijze indient. In het voorgaande is daarvoor een inhoudelijke aanzet gegeven;
- Gemeenten hebben een breder takenpakket dan alleen veiligheid. In eventuele gemeentelijke zienswijzen kunnen daarom ook andere thema's een plaats krijgen;
- In deze gemeentelijke zienswijzen kan voor het thema veiligheid verwezen worden naar de zienswijze die door het Algemeen Bestuur is ingediend en worden aangegeven dat deze zienswijze deel uitmaakt van de gemeentelijke zienswijze.

Door deze manier van werken hebben gemeenten alle ruimte om al dan niet een eigen zienswijze in te dienen en ontstaat tegelijkertijd eenheid en solidariteit richting het bevoegd gezag op het thema veiligheid.

4 Blik op de toekomst

Het bestuur van de Veiligheidsregio Groningen realiseert zich dat aardbevingen nog vele jaren een realiteit zullen zijn. Het is dus zaak om de inwoners van de regio te helpen leren leven met bevingen. De Veiligheidsregio wil daar - met verschillende activiteiten op het gebied van risicobeheersing en -communicatie en crisisbeheersing - een blijvende en betrouwbare rol in spelen.

4.1 Maatschappelijke context

De besluitvorming rondom gaswinning vindt plaats in een maatschappelijke context die op dit moment gekenmerkt wordt door veel onrust. De bestaande onrust bestaat veelal uit angst en/of woede bij inwoners. In het invullen van een passende benadering en/of hulp zullen zowel de GGD (zorg) als de politie (openbare orde) in samenwerking met inwoners en lokale overheden en organisaties invulling geven aan hun verantwoordelijkheden.

De directeur Publieke Gezondheid treedt op als leidende verbindende schakel tussen gezondheid en veiligheid. De GGD (GHOR) heeft een plan van aanpak voor het omgaan met maatschappelijke onrust. Wanneer maatschappelijke onrust leidt tot openbare ordeproblemen besluit de driehoek (betrokken burgemeester(s), politie en Openbaar Ministerie) over een passende aanpak en eventuele opschaling.

Werkzaamheden politie

De politie maakt wettelijk gezien geen deel uit van de veiligheidsregio. Toch mag niet onvermeld blijven dat ook de politie zich geprepareerd en langdurig georganiseerd heeft op het monitoren van de maatschappelijke onrust in de regio en het snel en de-escalerend kunnen optreden.

4.2 Activiteiten van de Veiligheidsregio

Hieronder worden de belangrijkste activiteiten op een rij gezet die de Veiligheidsregio Groningen de komende periode in de hiervoor geschetste maatschappelijke dynamiek zal ontplooiën.

Risico-communicatie verder versterken

Nu vaststaat dat aardbevingen nog lange tijd een gegeven zijn, is het zaak dat inwoners van de veiligheidsregio leren omgaan met deze realiteit. De Veiligheidsregio Groningen kan een begeleidende rol spelen in het herstellen van het gevoel van veiligheid. Dit doet de regio door in de activiteiten op het gebied van risicocommunicatie - op transparante en betrouwbare wijze - blijvend aandacht te besteden aan aardbevingen. Mogelijke onderwerpen:

- Hoe bereid ik me voor op een aardbeving?
- Wat kan ik doen tijdens een aardbeving?
- Wat kan ik doen na een aardbeving?
- Hoe blijf ik op de hoogte?

Veiligheidsbeleving

De Veiligheidsregio Groningen zal in de risicocommunicatie ervaringen en best practices uit andere aardbevingsgebieden betrekken. Uiteraard wordt samengewerkt met betrokken gemeenten en de GGD / GHOR. Naast aandacht voor de hierboven genoemde activiteiten die inwoners van het gebied kunnen ontplooiën zal ook stilgestaan worden bij de veiligheidsbeleving in de regio.

Kennis- en stakeholdersnetwerk ontsluiten

De Veiligheidsregio Groningen zal zich de komende periode richten op het doorontwikkelen en onderhouden van een kennis(-sen)netwerk, het structureren van de publiek private samenwerking en het onderhouden van contacten met (belangenverenigingen van) inwoners en andere betrokkenen.

Compleet maken en inzetten van middelen

De Veiligheidsregio Groningen zal de komende periode werken aan het op peil brengen van de middelen die nodig zijn om de effecten van een zware beving te bestrijden. Zo zullen satelliettelefoons worden aanschaf om uitval van communicatiemiddelen op te vangen. Daarnaast wordt voor het versnellen van

de gebiedsverkenning onderzocht of de aanschaf van Unmanned Aerial Vehicles tot de mogelijkheden behoort. Ook zal een samenwerkingsverband met USAR.NL worden ingericht en zullen de faciliteiten van het Commando Plaats Incident worden versterkt. Tot slot zal worden onderzocht of er naast deze versterking nog nieuwe inzichten zijn die moeten worden meegenomen.

Oefenprogramma aanpassen

De voorbereiding op incidenten start met planvorming, maar daarna moeten plannen vooral geoefend - en zo verinnerlijkt - worden. Nu het incidentbestrijdingsplan aardbeving gereed is, wordt dit plan opgenomen in de jaarlijkse oefenroutine. Voor 2014 betekent dit concreet dat de oefeningen van de multidisciplinaire crisisteam – Commando Plaats Incident, Regionaal Operationeel Team en Regionaal Beleidsteam - in het teken staan van aardbevingen.

Periodieke analyse stand van zaken

Onder andere tijdens de behandeling van het winningsbesluit in de Tweede Kamer heeft de minister van Economische Zaken aangekondigd dat er aanvullende onderzoeken zullen worden uitgevoerd. Concreet betekent dit dat er de komende jaren regelmatig nieuwe informatie beschikbaar zal komen, die moet worden beoordeeld. Enerzijds op de ontwikkeling van de risico's in het verzorgingsgebied van de Veiligheidsregio, anders op gevolgen voor de inhoud van het incidentbestrijdingsplan. De verwachting is bijvoorbeeld dat het onderzoek van de Onderzoeksraad voor Veiligheid over een jaar is afgerond. Op dat moment wordt de situatie opnieuw bekeken en onderzocht of de zienswijze van de veiligheidsregio moet worden bijgesteld.

Opdrachten formuleren vervolgonderzoek

Uit onder andere de dialoogtafel zal de behoefte ontstaan om vervolgonderzoek in te zetten. Ook zullen vervolgonderzoeken beoordeeld moeten worden. Onderwerpen waar aan gedacht kan worden: het Chemiepark en de Eemshaven, de relatie hoog water en bodemdaling. De veiligheidsregio zal werken aan een strategische onderzoeksagenda en de samenwerking met universiteiten, TNO en andere kenniscentra verder versterken.

Inrichten 'back-office groep'

Om de hiervoor genoemde taken ook gedurende een langere periode goed uit te kunnen voeren wordt extra capaciteit op het gebied van expertise en communicatie 'aangeboord'. Ook voor ondersteuning van de portefeuillehouder crisisbeheersing en de directeur Veiligheidsregio, die deelnemen aan de dialoogtafel.

4.3 Ondersteuning van de Rijksoverheid

De Veiligheidsregio Groningen is begin 2013 geconfronteerd met een nieuw vakgebied. De afgelopen periode heeft de veiligheidsregio Groningen door een proactieve manier van werken aangetoond verantwoordelijkheid te nemen en alert te zijn op nieuwe risico's in het verzorgingsgebied. Om ook op de lange termijn deze rol te kunnen spelen in dit dossier met grote maatschappelijke impact is steun van de Rijksoverheid echter onontbeerlijk. Daarom is een beroep gedaan op de minister van Economische Zaken.

Op 27 januari jl. heeft de minister van Veiligheid en Justitie mede namens de minister van Economische Zaken bevestigd dat ondersteuning wordt verleend voor:

- Het aantrekken door de veiligheidsregio van een onafhankelijk expert voor een periode van drie jaar op basis van een door de veiligheidsregio zelf te bepalen profiel;
- Het aantrekken door de veiligheidsregio van een communicatiedeskundige voor een periode van drie jaar op basis van een door de veiligheidsregio zelf te bepalen profiel;
- Ondersteuning met kennis en expertise op het terrein van activisme en extremisme voor lokale bestuurders en betrokken organisaties (zoals politie);
- Het inzetten van onderzoekscapaciteit door WODC op basis van een door de Veiligheidsregio op te stellen onderzoeksvraag.
- Het compleet maken van de benodigde middelen.

Deze toezegging betekent dat thans voldoende expertise kan worden gegenereerd. Het is echter de vraag of daarmee ook op de langere termijn optimale condities voor de veiligheidsregio zijn gecreëerd. Nader overleg met het ministerie daarover is vereist.

CONCEPT