

aan: Stuurgroep Ekenstein
van: Kopgroep Gaswinning en NCG
datum: 9 november 2015

betreft: Advies Commissie Meijdam

Context

In de aanvulling op het bestuursakkoord, van februari 2015, hebben partijen gevraagd een commissie in te stellen die voorstellen zou doen over hoe de versterkingsopgave kan worden aangepakt. De minister van Economische Zaken heeft hierop de Commissie 'Omgaan met risico's van geïnduceerde aardbevingen', ofwel de commissie Meijdam, ingesteld. De commissie heeft op 23 juni jl. haar eerste advies opgeleverd. Dit advies is nu uitgebreid in een tweede advies, en in december 2015 zal een derde en laatste advies volgen. Het is aan het Kabinet om te besluiten hoe gevolg te geven aan de adviezen.

Op 3 november heeft de minister van Economische Zaken twee brieven aan de Tweede Kamer gestuurd. Een daarvan gaat over het tweede advies van de commissie Meijdam. U vindt zowel de kamerbrief als het advies van de commissie Meijdam als bijlage bij deze notitie.

Samenvatting advies

De kern van het advies is een catalogusaanpak voor de versterking te hanteren, om deze in de eerste jaren behapbaar te maken. De rol van de NPR wordt in het advies van de commissie veel kleiner. De commissie adviseert voor de bestaande bouw normen gelijk aan de rest van Nederland (10^{-5}).

Daarnaast adviseert de commissie:

- Het instellen van een PGA-plafond en daar de versterkingsopgave op te baseren. Indien zich een beving voordoet die dit plafond overschrijdt, moet NAM de winning op die locatie terugbrengen.
- Keuzevrijheid voor inwoners, want mogelijk geven zij de voorkeur aan een alternatieve compensatie dan versterking van hun huis
- Bewoners een rol te geven in het beoordelen van de veiligheid van hun huis.

Een onduidelijke passage in het advies betreft het 'Redelijk beeld van meest kwetsbare gebouwen' (p.12). Zie p. 3 van dit memo voor uitgewerkt commentaar.

Reactie minister

De minister neemt de normen die de commissie adviseert over. De termijn waarbinnen gebouwen op norm gebracht worden, wordt besproken met NCG en lokale bestuurders. Ook stemt de minister in met het delen van gegevens over de sterkte van huizen met de bewoners. De minister gaat met de NCG in gesprek over een wettelijke status van de NPR en de voorgestelde catalogusaanpak. In december gaat de minister pas in op het advies om een PGA-plafond te hanteren.

Bestuurlijke afwegingen

1. Hoeveel jaar geven we de NCG en onszelf om de woningen op norm te brengen?
2. Ondersteunen we de catalogusaanpak die de commissie voorstelt, als aanvulling op de gebiedsgerichte aanpak?

Samenvatting commentaar

- De commissie noemt nog niet de norm 10^{-6} voor nieuwbouw
- De catalogus-aanpak is nog onvoldoende uitgewerkt en mag de gebiedsgerichte aanpak niet vervangen
- De commissie baseert zich op de PGA-kaart van het KNMI, die berekeningsmethode is te optimistisch
- De commissie roept het beeld op dat de acute opgave zich beperkt tot een paar honderd huizen die een verhoogd risico hebben, omdat ze toch al niet aan het bouwbesluit voldoen. Die vergaande stelling is niet onderbouwd.
- Het bijstellen van gaswinning nadat zich een zware beving heeft voorgedaan, is een reactieve en onacceptabele benadering
- De NPR wordt weggezet omdat deze te conservatief en tijdrovend zou zijn, maar de commissie gaat eraan voorbij dat er toch een norm moet komen die voldoet aan Europese regelgeving
- De overheid staat garant voor veiligheid en normen, die keuze kan niet bij woningeigenaren worden neergelegd
- Bewoners zelf inspecties laten uitvoeren mag geen aansprakelijkheid van NAM wegnemen
- Het berekenen van een maatschappelijk risico is geen vervanging van het berekenen van het groepsrisico

Commentaar op het advies van de commissie Meijdam, puntsgewijs

Normen

In juni adviseerde de commissie Meijdam nog om voor bestaande bouw tijdelijk een norm te accepteren van 10^{-4} . Het is goed om te zien dat dit niet langer deel uitmaakt van het advies. De norm wordt nu op 10^{-5} gelegd, zoals in heel Nederland gebruikelijk voor bestaande bouw. Wat we nog wel missen is de hogere norm voor nieuwbouw, die ligt in Nederland op 10^{-6} (zoals ook vastgesteld in de Stuurgroepvergadering van 2 november jl.). Volgens het ministerie van Economische Zaken is die norm eigenlijk uit economische overwegingen bewust hoog gelegd door bouwbedrijven, en wil het ministerie die norm voor heel Nederland schrappen. We blijven hierover in gesprek met het ministerie. Immers, ongeacht de motivatie voor een hogere veiligheidsnorm: als die in de rest van Nederland geldt, moet die ook in Groningen gelden.

De commissie stelt dat gebouwen onder 10^{-4} direct moeten worden aangepakt. Gebouwen tussen 10^{-4} en 10^{-5} moeten op redelijke termijn worden aangepakt, hiervoor wordt een periode van 5 jaar genoemd. Dat is een normale termijn in de bouwwereld en lijkt, mede vanwege de omvang van de opgave, acceptabel. De vraag kan wel gesteld worden of dit ook haalbaar is, wat kan pleiten voor een (iets) langere periode.

Pragmatische aanpak voor de korte termijn: catalogusaanpak

De commissie constateert dat er nog veel gegevens met betrekking tot de sterkte van huizen ontbreken en dat het veel tijd kost om per huis te berekenen hoe ze versterkt moeten worden. Om toch snel een selectie te maken staat de commissie voor de korte termijn - tot januari 2017 - een catalogusaanpak voor. Die aanpak ligt nu nog niet klaar, maar moet op basis van onderzoek in de loop van 2016 verfijnd worden. De commissie maakt naast onderscheid tussen een 60-tal woningtypes onderscheid naar risico naar PGA-contour ze identificeert de volgende risico's:

- Onder 0,10 PGA - Verwaarloosbaar risico
- 0,10 - 0,15 PGA - Risico van 10^{-5}
- 0,15 - 0,3 PGA - Risico van 10^{-4}

Hierbij wordt opgemerkt:

- De koppeling van risico's aan PGA's is niet gevalideerd.
- Het is onduidelijk wat de basis van de catalogusaanpak. De gegevens die in de modelmatige analyse worden gezet, bepalen ook de uitkomst.
- De commissie veronderstelt dat een dergelijke aanpak relatief eenvoudig is te ontwikkelen. Waar dit op gebaseerd is, is niet duidelijk.
- De (juridische en) technische waarde van een nog niet bestaande catalogusaanpak moet eerst worden ontwikkeld om toe te kunnen passen.
- De commissie gaat ervan uit dat gebouwen aan de normen in het bouwbesluit voldoen - dat is niet altijd het geval. Veel woningen zijn niet meer in de bouwkundige staat van oplevering (muren weggebroken, uitbouwen, dakkapellen etc.). Daar houdt een eventuele catalogusaanpak geen rekening mee. Feitelijke inspectie van panden is de enige manier om ook daadwerkelijk zicht te krijgen op de zichtbare constructieve elementen.
- Onduidelijk is wat de commissie bedoelt met het advies om de aanpak als 'taakstellend' vast te stellen.

Een catalogusaanpak kan, met inachtneming van- en bouwend naar richtlijnen van de NPR, op de korte termijn dienstbaar zijn aan de gebiedsgerichte aanpak, bij gebrek aan beter. Uiteraard is een transparante en degelijke methodiek een vereiste.

Seismische dreiging

De commissie schaaft zich achter de methode die het KNMI hanteert om de seismische dreiging vast te stellen. Die methode baseert zich op de aardbevingen die zich tot nu toe hebben voorgedaan. Dat laat de spanning die zich tot nu toe heeft opgebouwd, maar die nog niet tot uiting is gekomen, buiten beschouwing. Omdat we weten dat de druk als gevolg van doorgaande winning nog altijd opbouwt, wordt de kans op een beving die zwaarder is dan wat we tot nu toe hebben ervaren, steeds groter. We wijzen de methodiek van het KNMI dan ook af.

De methodiek die NAM hanteert, neemt de opgebouwde spanning wel mee. Voorspellingen die NAM en KNMI voor de korte termijn doen, verschillen niet veel van elkaar. Voor de lange termijn voorspelt NAM echter hogere grondversnellingen. Naar ons inzien zou de versterkingsoperatie moeten worden uitgevoerd naar die hogere verwachtingen. Hiermee wordt voorkomen dat na een eerste versterking, een woning nogmaals zou moeten worden versterkt als gevolg van bijgestelde verwachtingen.

Risicobegrip

De commissie beveelt aan om uit te gaan van een nieuw begrip: 'Objectgebonden individueel aardbevingsrisico' (p. 11). Hierin wordt, in tegenstelling tot gebruikelijk in de bouw, de tijd die een persoon gemiddeld in een object verblijft, meegenomen in de kans dat hij/zij zou omkomen door instorting hiervan. Enerzijds is dat een benadering van de werkelijkheid en derhalve acceptabel. Anderzijds is die benadering in de rest van Nederland dus niet gangbaar en dus een afzwakking van de normen, specifiek voor Groningen. In dit begrip wordt overigens ook de kans meegenomen dat iemand in de nabijheid van het gebouw omkomt als gevolg van vallende onderdelen.

Redelijk beeld meest kwetsbare bouwwerken?

De commissie lijkt op p. 12 de stelling in te nemen dat huizen met een risico groter dan 10-4, sowieso niet aan het bouwbesluit voldoen. "*Voor deze bouwwerken is eigenlijk sowieso een versterkingsactie door eigenaren nodig*". Dit is een niet onderbouwde en verstrekende aanname. Dat zou ook kunnen betekenen dat NAM hier de kosten niet voor wil gaan dragen.

Verder stelt de commissie in deze paragraaf dat uit statistische risico-analyse blijkt dat slechts enkele honderden gebouwen onder de norm 10^{-4} zijn, en derhalve voor het einde van dit jaar moeten worden versterkt. Dit blijft zonder inzicht in die analyse of andere vorm van onderbouwing.

Het merendeel van deze gebouwen zou reeds zijn geïdentificeerd bij de inspecties en door NAM zijn opgekocht of gestut. Hiermee lijkt de commissie de acute opgave flink te onderschatten (ze stelt immers zelf dat alle gebouwen binnen een PGA-contour hoger dan 0,15, in deze risicocategorie vallen). Ten slotte zijn dit enkel statistische analyses, deze geven dus geen zekerheid. Deze stellingen moeten nodig worden verhelderd.

PGA-plafond - 'hand aan de kraan'

De commissie constateert dat de reactietijd van het Groningenveld ongeveer 4 maanden bedraagt. Indien winning lokaal wordt bijgesteld, zijn de effecten daarvan dus binnen 4 maanden merkbaar. Dat neemt niet weg dat de effecten lokaal en voor de korte termijn zijn. Op de lange termijn egaliseert de druk in het veld en gaat de compactie gewoon door.

De commissie stelt dat behoefte is aan enige zekerheid met betrekking tot de grondversnelling (PGA) die te verwachten is. Om die reden stelt ze voor de PGA die op dit moment door het KNMI wordt verwacht, vast te stellen tot 2017. Daarmee ligt dan een dreiging vast, waarop de versterkingsoperatie kan worden vastgesteld. Hoewel het een goed idee is om een dreiging vast te stellen, hebben we eerder geconstateerd dat zowel methode als het tijdvak (korte termijn) die KNMI hanteert, hiervoor niet geschikt.

De commissie stelt tevens voor de huidige kaart op te leggen als maximum grondversnelling. Indien zich een beving voor zou doen met een hogere PGA dan verwacht door KNMI, moet NAM de winning op die locatie bijstellen. Afgezien van het lokale en korte termijn effect van een dergelijke ingreep, is deze benadering absoluut niet acceptabel. Immers, de grondversnellingen die het KNMI nu voorspeld heeft, lopen op tot 0,36. Ter vergelijking, de PGA van de beving bij Huizinge bedroeg ongeveer 0,085 en er ontstaat instortingsgevaar bij een PGA van omstreeks 0,15. Met andere woorden: we moeten juist voorkomen dat een beving van dergelijke orde zich voordoet. Ingrijpen nadat zo'n scenario zich heeft voltrokken, is het dempen van de put na verdrinking van het kalf en betekent dat het ministerie van Economische Zaken en NAM de handen vrij hebben, tot een ramp zich voltrekt.

Overigens behoeft de passage over de adaptieve aanpak op p. 8, eerste bullet, nog verduidelijking. Niet duidelijk is over welk nieuw model het hier gaat en wat bedoeld wordt met de laatste zin over extrapolaties en bijbehorende voetnoot.

'Witte' NPR

De commissie schrijft dat de nieuwe versie van de NPR pas zal worden vastgesteld over één of twee jaar. Dit omdat de aanstaande update van de NPR nog een aantal onzekerheden m.b.t. praktische rekenmethodes bevatten. Dat is tegenstrijdig aan berichten die we eerder hebben vernomen (de NPR zou al in september 2015 gereed zijn). Omdat de NPR niet definitief is, beveelt de commissie aan om hier nog niet naar te verwijzen vanuit het bouwbesluit (en er daarmee wettelijke status aan te verbinden). Doordat de commissie de NPR als ingewikkeld en niet effectief terzijde schuift wordt niet duidelijk wat de referentie is voor gebouwen die moeten worden versterkt.

Opmerkelijk is dat de commissie aantekent dat de "meer precieze berekeningsmethoden uit de NPR wel gebruikt kunnen worden voor nieuwbouw, daar waar dit eenvoudig toe te passen is en de meerkosten gering zijn" (p. 10).

Verder heeft de commissie als commentaar op de NPR-werkgroep dat zij rekening houdt met een eventueel gebrek aan kennis en daarom te conservatieve berekeningen maakt. Daar moet tegenover gesteld worden dat er duidelijk een gebrek aan kennis is, en de commissie Meijdam dus juist te

optimistisch is. Een nog te ontwikkelen catalogusaanpak kent dezelfde onzekerheden en zal ook moeten voldoen aan eurocode 8.

Keuzevrijheid, besteding van middelen

De commissie is van mening dat inwoners van het aardbevingsgebied zeggenschap moeten hebben in de mate waarin hun huis versterkt wordt. Sommige bewoners hechten wellicht meer aan een andere vorm van compensatie dan het versterken van hun huis, zo is de redenatie. Hier staat tegenover dat de overheid garant moet staan voor normen en veiligheid. Probleem is ook dat in de laatste versie van het Meerjarenprogramma van de NCG, nauwelijks andere vormen van compensatie te vinden zijn. In december zal de commissie ingaan op de wijze waarop zeggenschap door de inwoners kan worden georganiseerd.

Ook is de commissie van mening dat scherper moet worden beoordeeld of al het nieuwe onderzoek wel kostentechnisch gerechtvaardigd is. Indien de onzekerheid slechts een beetje afneemt als gevolg van nieuw (kostbaar) onderzoek, hoeft dat volgens de commissie niet te worden verricht.

Inspectie door bewoners

De commissie stelt voor dat bewoners van huizen die op basis van de catalogus-analyse (type woning en lokale PGA, levert indicatie kwetsbaarheid op) zwak lijken te zijn, zelf op basis van een checklist hun huis kunnen inspecteren. Indien de bewoner concludeert dat zijn woning kwetsbaar kan zijn, kan hij/zij beargumenteerd een versnelde inspectie aanvragen.

Hoewel het een goede zaak is om de uitkomsten van onderzoek met bewoners te delen, is het de vraag of iedere eigenaar/bewoner dit kan en hoe dit zich verhoudt tot de aansprakelijkheid van NAM. Hiermee bestaat de kans dat het risico deels bij bewoners/eigenaren wordt neergelegd.

Groepsrisico versus maatschappelijk risico

Voor rampen kan een groepsrisico berekend worden. Dit voorspeld het aantal doden en de kans daarop. Er is herhaaldelijk opgeroepen tot de berekening van het groepsrisico, maar dit is na een eerste voorzet van het SodM nooit gerealiseerd voor het gehele gebied. De commissie stelt voor om in plaats hiervan het maatschappelijk veiligheidsrisico te laten berekenen. Dit betekent waarschijnlijk een omtrekkende beweging om het groepsrisico niet te behoeven berekenen.

Derde advies commissie Meijdam

In december 2015 brengt de commissie haar derde en laatste advies uit. Daarin wordt ingegaan op:

- Adequate vergoeding van de schade
- Verdeling lusten en lasten, individueel en collectief (collectieve zeggenschap inwoners)
- Nader advies versterking
- Omgang met risico's BRZO-bedrijven
- Berekenen van maatschappelijk risico