

aan: Stuurgroep Ekenstein

van: Kopgroep Gaswinning

datum: 6 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. Dit is een acceptabel voorstel. De normen die de commissie adviseert voor bestaande bouw zijn conform Nederlands bouwbesluit.

De commissie waagt zich in haar advies ook aan onderwerpen die zich op de rand van haar opdracht bevinden. Op deze adviezen valt veel aan te merken. Met name het advies om pas in te grijpen op de gaswinning nadat zich een (voor die specifieke locatie) uitzonderlijk zware beving heeft voorgedaan (overschrijding PGA-plafond), is uit veiligheidsoverwegingen niet te verdedigen. Ook de suggestie dat inwoners wellicht liever kiezen voor een andere vorm van compensatie dan het veilig maken van hun huis is geen begaanbare weg. De overheid moet garant staan voor normen en veiligheid.

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.

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.

Pragmatische aanpak voor de korte termijn: catalogusaanpak

De commissie constateert terecht 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 moeten twee dingen worden opgemerkt:

- De commissie gaat ervan uit dat gebouwen aan de normen in het bouwbesluit voldoen - dat is niet altijd het geval
- Betrokken experts zijn het niet eens over deze uitgangspunten

Een catalogusaanpak kan op de korte termijn desalniettemin een werkbare methode zijn, bij gebrek aan beter. Uiteraard is een transparante en degelijke methodiek een vereiste. Onduidelijk is wat de commissie bedoelt met het advies om de aanpak als 'taakstellend' vast te stellen.

De commissie adviseert tevens om de uitkomsten van de analyse (type woning en lokale PGA, levert indicatie kwetsbaarheid op) beschikbaar te stellen aan woningeigenaren, met een checklist van bouwkundige eigenschappen. Indien de bewoner concludeert dat zijn woning kwetsbaar kan zijn, kan hij/zij beargumenteerd een versnelde inspectie aanvragen.

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.

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).

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.

Kwetsbare bouwwerken

Op p. 12 stelt de commissie: "De statistische risicoanalyses die tijdens de expertsessies zijn gedeeld, geven aan dat het hier gaat om enkele honderden bouwwerken". Het merendeel hiervan zou zijn geïdentificeerd bij de inspecties en door NAM zijn opgekocht of gestut. Mogelijk bedoelt de commissie hiermee de gebouwen die sowieso niet aan het bouwbesluit voldoen. Indien de commissie hiermee echter de totale voorraad huizen bedoelt die een risico hebben groter dan 10^{-4} , lijkt zij de acute opgave flink te onderschatten (de commissie stelt immers zelf dat alle gebouwen binnen een PGA-contour hoger dan 0,15, in deze risicocategorie vallen).

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. Probleem is wel dat in de laatste versie van het Meerjarenprogramma van de NCG, niet of 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.

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