

# Advies aan minister EZK over operationele strategie 2019/2020

## 1. INLEIDING

---

U heeft ons op xx maart 2019 gevraagd advies uit te brengen voor het door u te nemen (ontwerp)vaststellingsbesluit Groningenveld voor het gasjaar 2019/2020.

Wij hebben samen met de overheden in de regio hiertoe de door u verstrekte documenten beoordeeld en zijn tot voorliggend advies gekomen. Wij verwachten met dit advies een goede bijdrage te leveren aan het door u te nemen vaststellingsbesluit en daarmee aan de door u ingezette lijn om de gaswinning zo snel mogelijk terug te brengen naar nul.

Wij hebben ons advies gebaseerd op onderstaande documenten:

- Seismic Hazard and Risk assessment Groningen Field update for Production Profile GTS – raming 2019, NAM, maart 2019
- Operationele strategieën voor het gasjaar 2019-2020, NAM, 22 maart 2019
- etc

# 1 VEILIGHEID

---

## 1.1 HANTEREN BREED VEILIGHEIDSBEGRIIP

Wij hanteren voor veiligheid het brede veiligheidsbegrip zoals ook door de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) in zijn rapport van 2015 heeft gedefinieerd. In dit advies splitsen wij het begrip veiligheid daarom net als de OvV<sup>1</sup> in objectieve veiligheid (uitblijven van lichamelijk letsel als gevolg van aardbevingen) en subjectieve veiligheid (de gemoedsrust van de inwoners bij een dreigende verstoring van het woongenot en de hieruit voortvloeiende gezondheidsrisico's). De onderzoeken zoals u die ter advisering heeft voorgelegd richten zich op een puur kwantitatieve benadering van het risico op overlijden.

Het is voor ons van belang dat ook de subjectieve veiligheid, al dan niet kwantitatief, in uw afweging wordt meegenomen.

Wij adviseren u:

1. In uw toetsing en afweging het brede veiligheidsbegrip te hanteren;
2. Onderzoek uit te voeren naar de subjectieve veiligheid voor beide scenario's;

## 1.2 OBJECTIEVE VEILIGHEID

### 1.2.1 Toetsingskader objectieve veiligheid

Om de effecten van de gaswinning te kunnen toetsen is het noodzakelijk dat voor deze effecten een helder risicobeleid bestaat. U heeft aangegeven dat het niet mogelijk is om 1 integraal beleid op te stellen maar dat laat onverlet dat op verschillende deelgebieden dan wel risicobeleid zou moeten bestaan.

Ten aanzien van uw risicobeleid voor gebouwen bleek het afgelopen jaar nog diverse interpretatieverschillen en zijn nog niet alle onderdelen van uw risicobeleid uitgekristalliseerd. Het is van belang voor uw afweging maar ook voor de versterkingsoperatie dat u hierin meer duidelijkheid verschaft en zorgt dat het beoordelingskader wordt vastgesteld en regelmatig geupdate.

Ook is het van belang om tijdige versterking nader te definiëren en de positie van de CC2/CC3 discussie.

Ten aanzien van diverse infrastructurele werken is in zijn geheel nog geen risicobeleid gedefinieerd. Dit zorgt er tevens voor dat er geen onderzoek naar mogelijke risico's wordt gedaan.

### Kader voor Cumulatieve risico's?

Wij adviseren u:

---

<sup>1</sup> OvV, *Aardbevingsrisico's in Groningen. Onderzoek naar de rol van veiligheid van burgers in de besluitvorming over de gaswinning (1959-2014)*, februari 2015. <https://www.onderzoeksraad.nl/uploads/phase-docs/843/33ef77ab629erapport-gaswinning-groningen-nl-interactief.pdf?s=E0756C2B6D546B97171777E75CF24E38F84398AB>.

1 Zo spoedig mogelijk risicobeleid op alle genoemde onderdelen te definiëren.

### 1.2.2 Veiligheidsrisico's in en rondom gebouwen

#### *Onduidelijke omvang risico's*

NAM geeft in haar rapportage over de HRA aan dat hiermee geen inschatting van de versterkingsopgave kan worden gegeven. Zij gaan ervan uit dat de versterkingsopgave groter zal zijn dan de aantallen uit de probabilistische analyse komen omdat:

- De HRA niet in staat is om individuele gebouwen te identificeren voor versterking.
- De HRA verbeterd is maar er onzekerheid blijft in de schatting van het aantal gebouwen die niet voldoen aan de norm van 10-5.
- De versterkingsopgave uiteindelijk wordt bepaald door de NEN-NPR bouwcode.

Daarmee concluderen wij dat het nu, nog steeds, niet mogelijk is om het veiligheidsrisico in voldoende mate in beeld te brengen.

**Advies: bij uw afweging uit te gaan van een worst case scenario en zoals in eerder advies van SodM bij de inschatting van de veiligheidsrisico's uit te gaan van het 99% interval uit de HRA berekening**

#### *Input voor keuze strategie onvolledig*

De uitgevoerde HRA zou wel voldoende input moeten leveren om te kunnen kiezen uit de beide operationele strategieën HRA is uitgevoerd ter onderbouwing van de keuze voor één van de twee door de NAM gepresenteerde operationele strategieën. Strategie 1 is de minimalisatie van de grondsnelheid in relatie tot de gewogen bevolkingsdichtheid (een maatstaf voor risico) en strategie 2 minimalisatie van het aantal bevingen over hele regio.

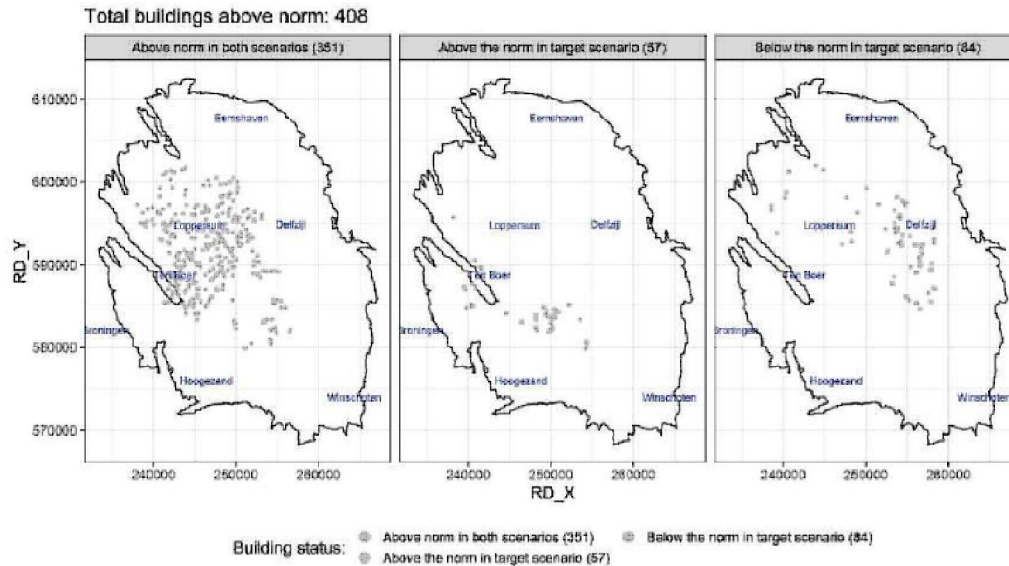
Strategie 1 zou dus moeten leiden tot een lager risiconiveau en dus tot minder gebouwen die volgens de HRA niet voldoen aan de veiligheidsnorm. Strategie 2 zou moeten leiden tot minder bevingen en daarmee de kans op een zware beving meer verkleinen (Gutenberg-Richter verhouding). De cijfers laten echter een ander beeld zien. Strategie 1 geeft een iets hoger aantal te versterken gebouwen en strategie 2 geeft een iets hogere kans op een magnitude 5. Deze verschillen zijn echter gering en zullen waarschijnlijk binnen de onzekerheidsmarge van de modellen vallen.

Tabel 1 Aantallen overschrijdingen volgens HRA model (gemiddelde temperatuurverloop)

Productie 15,7 milj m3	Strategie	Mean LPR 10-5/jaar	P90 10-5/jaar	Opmerking
2019/2020	1(risico)	429	Ontbreekt	
2019/2020	2(aantal bevingen)	403	ontbreekt	

De verschillen tussen beide strategieën zijn wel groter als wordt gekeken naar de ligging van de gebouwen die niet voldoen volgens HRA (figuur 6.15 pag 141; gasjaar 2019/2020).





Voor strategie 1 liggen er meer woningen in het oostelijk deel van de regio terwijl er voor strategie 2 meer woningen in het zuidwesten niet voldoen aan de verwachtingswaarde van de HRA. Voor de gasjaren is daarnaast ook niet de onzekerheidsmarge weergegeven en vervolgens hierin de verschillen tussen de scenario's. Daarnaast is geen inzicht verschaft aan het aantal mensen dat dit risico loopt. Ons inziens zijn deze zaken nodig om een goede duiding van de verschillen tussen de scenario's te krijgen.

N.B. De nadere toelichting van de NAM is blijkbaar bedoeld om de grote wijzigingen in haar risicomodel toe te lichten. Zij doet dat aan de hand van een prognose voor kalenderjaar 2019 en operationele strategie 2. Het mijnraadadvies was namelijk ook gebaseerd op deze uitgangspunten: kalenderjaar 2019 en operationele strategie 2. SodM heeft hier ook haar snelle review op gedaan. De gegeven informatie helpt om de wijzigingen te begrijpen maar geeft geen verder inzicht in de betekenis van de operationele strategieën voor gasjaar 2019/2020.

**Advies: Uitvoeren analyse op de aantallen en de geografische spreiding met in acht name van de onzekerheidsmarge voor het gasjaar 2019/2020.**

*HRA en NPR; Appels en peren*

We kunnen nog steeds concluderen dat het vergelijken van de resultaten van de HRA en de NPR het vergelijken is van appels met peren. Zolang de noodzaak van een HRA en NPR blijft is verdere ontwikkeling van beide systemen noodzakelijk.

Uit de verbeteringen die zijn doorgevoerd in de HRA 2019 blijkt dat het model (en met name de input) nog niet perfect is. U heeft toegezegd dat het model in publieke handen komt en dat er voortdurend aan verbeteringen zal blijven worden gewerkt. Wij adviseren u om het publiek maken met voortvarendheid op te pakken, zodat de verbeteringen ook meer publiek worden. Dat is de enige manier om bij onze inwoners enige mate van vertrouwen in het HRA-model te krijgen, want het zal u niet onbekend zijn dat dit nu nog maar zeer minimaal aanwezig is.

Uit de geleverde documenten blijkt nu dat een aantal verbeteringen in de HRA zijn doorgevoerd met betrekking tot de gebouwenanalyse. Echter aan het overgrote deel van de gebouwen zijn nog meerdere typologieën gekoppeld, ongeveer de helft van de kwetsbaarheidscurves zijn afgeleid en

inzicht in de kwetsbaarheidscurves en de huidige spreiding binnen de typologieën ontbreekt geheel. Door het invoeren van expert judgement is de NAM blijkbaar nu in staat gebleken een nieuwe typologie te definiëren die vervolgens uitermate kwetsbaar blijkt te zijn. Er is dus nog veel te verbeteren waarbij SodM aandringt op prioritering hierin.

**Advies: zorgdragen voor verdere verbetering van het HRA model en proces voor prioritering in de verbeteringen.**

**Advies: het zo snel mogelijk publiek maken van het HRA model**

Aan de andere kant blijkt dat het beoordelingskader voor de versterking; de NPR 9998 ook nog niet uit ontwikkeld is. Daarnaast zal deze regelmatig geupdate moeten worden om de laatste inzichten van de dreiging mee te kunnen nemen. Het is daarbij ook van belang om duidelijkheid te verschaffen over wanneer welke NPR 9998 van toepassing is. Op dit moment is noch de NPR 9998 ;2018 door u vastgesteld en noch aangegeven vanaf welk moment een versie van de NPR wordt "vastgeklikt".

**Advies: zorgdragen voor verdere verbetering van de NPR 9998**

**Advies: heldere afspraken maken over vaststelling van de NPR9998 en toepasbaarheid binnen het versterkingsproces.**

Omdat alleen op basis van een beoordeling in het kader van de NPR9998 we de risico's kennen is het op dit moment ook niet mogelijk om met voldoende betrouwbaarheid te kunnen aangeven of woningen veilig zijn. Op dit moment wordt gewerkt aan allerlei versnellingsmogelijkheden. Deze richten zich op de woningen die in de LPA's zijn opgenomen. Hierdoor blijft echter een groot deel van de woningen buiten beeld en blijft de onzekerheid over de veiligheid van de woningen bestaan. Het is ons inziens daarom ook van belang dat onderzoek wordt geïnitieerd naar de mogelijkheden (en de benodigde tijd en inspanning) om deze grote groep bewoners van die panden de duidelijkheid te verschaffen dat hun woning voldoet aan de veiligheidsnorm.

**Advies: onderzoek uit te voeren naar de mogelijkheden om woningen buiten de LPA's veilig te verklaren.**

Het traject om in 2018 te komen van een theoretisch aantal panden dat in de scope van de versterking zou moeten worden opgenomen naar een realistisch en maatschappelijk verantwoorde versterkingsaanpak, heeft ons geleerd dat enkel kijken naar de HRA als uitgangspunt onvoldoende is. Het oordeel van SodM op de HRA2019 ondersteunt ons daarbij. In zijn toelichting op dit oordeel sprak de heer Kockelkoren van het gebruiken van je gezonde verstand. En dat is wat wij u ook adviseren te doen. De HRA2019 is op onderdelen verbeterd ten opzichte van de versie uit 2018. Dit heeft geleid tot een verschuiving van de prioritering van panden. Bovendien zijn er 3.000 nieuwe panden in beeld (enkele honderden met een verhoogd risico. De rest met een licht-verhoogd risico). Snelheid van handelen is belangrijk in dezen. Op het moment van schrijven van dit advies (april 2019) is er nog geen enkele opname en beoordeling uitgevoerd op basis van de in juni 2018 gepubliceerde HRA. Maandenlang is uw ministerie bezig om te proberen een eenduidig beeld en aanpak uit te werken en vervolgens opdracht te geven aan CVW (zogenaamde workorders) waarmee gestart kan worden met opnames en beoordelingen. De tijd tussen het afgeven van een workorder en het moment waarop een eigenaar kennismaakt met degene die de opname komt doen, is op dit moment bijna een halfjaar. En dan is niet eens voor de gehele opgave workorders gegeven. Kortom, door de wijze van organiseren en opdrachtverlening door uw ministerie lukt het u niet om de door alle partijen (inclusief SodM) gewenste snelheid te realiseren.



Op dit moment kunnen de door SodM goedgekeurde plannen van aanpak van de gemeenten niet worden uitgevoerd, omdat er onvoldoende capaciteit is voor het opnemen en beoordelen en er te laat opdracht gegeven is om deze capaciteit te vergroten. U moet ervoor zorgen dat dit proces soepeler gaat verlopen. Dat kan in de eerste plaats door direct een opdracht voor de gehele scope af te geven. Hiermee hebben de bureau's die het werk moeten doen (al dan niet onder CVW) voldoende zekerheid om capaciteit aan te trekken.

**Advies: Voor de versterkingsopgave vlot te trekken door opdrachten weg te zetten voor de gehele aanpak.**

SodM adviseert om panden met veel schade op te nemen in de versterkingsscope. Dit gaat deels om panden die nu niet uit de HRA naar voren komen. Het advies van SodM sluit erg aan op het gevoel van onze inwoners en van ons als lokale bestuurders dat er een verschil zit tussen de theoretische werkelijkheid van de HRA en de praktische werkelijkheid van echte panden en echte bewoners. Wij omarmen dit advies dan ook en adviseren u op onze beurt om voor deze extra panden voldoende opname- en beoordelingscapaciteit beschikbaar te hebben.

**Advies: Creeer extra opname- en beoordelingscapaciteit voor panden met veel schade die buiten het gezichtsveld van de HRA liggen.**

