

Advies

over de voorbereiding van het
(ontwerp)vaststellingsbesluit Groningenveld voor het
gasjaar 2019/2020

Gemeente xxx, xxx2019

Inhoud

1.	Inleiding.....	2
2.	Veiligheid.....	3
2.1	Hanteren breed veiligheidsbegrip.....	3
2.2	Objectieve veiligheid.....	3
2.2.1.	Toetsingskader objectieve veiligheidsrisico's.....	3
2.2.2	Veiligheidsrisico's in en rondom gebouwen.....	3
2.2.3	Veiligheid (water)infrastructuur, industrie en cumulatieve risico's.....	7
2.3	Subjectieve veiligheid.....	7
2.3.1	Sociale veiligheid, gezondheid, maatschappelijke onrust en grondrechten.....	7
2.3.2	Schade.....	8
3.	Productie en seismiciteit.....	12
3.1	Productieniveau.....	12
3.2	Productieverdeling.....	12
4.	Onzekerheden en overige omissies.....	13
4.1	Ontbrekende zaken.....	13
4.2	Omgaan met onzekerheden.....	13
4.3	Continuïteit in onderzoeken.....	13
4.4	Meet en Regelprotocol en HRA.....	14

1. Inleiding

U heeft ons op 27 maart 2019 gevraagd advies uit te brengen over de operationele strategie van NAM 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:

- GTS-raming benodigd Groningenvolume en capaciteit gasjaar 2019/2020 en verder d.d. 31 januari 2019
- Verzoek tot voorstellen van twee operationele strategieën voor het gasjaar 2019-2020 d.d. 13 februari 2019
- Aanbiedingsbrief NAM: Toezending HRA en Operationele Strategie d.d. 22 maart 2019
- Operationele Strategieën voor het Gasjaar 2019-2020 (EP201903202798) d.d. 22 maart 2019
- Seismic Hazard and Risk Assessment Groningen Field update for Production Profile GTS - raming 2019, March 2019
- Review SodM op de HRA 2019 d.d. 22 maart 2019
- ?

Onvoldoende informatie om een onderbouwde voorkeur voor 1 van de twee strategieën te geven. In aantallen risicovolle gebouwen zijn de verschillen klein echter geografische lijken de verschillen groot. Valt niet te beoordelen als we niet weten wat al in programma zit en wat de onzekerheidsmarge is. Ook is onduidelijk om hoeveel personen het gaat (nu alleen gebouwen in beeld). Voor schade lijkt de prognose van de NAM nog verre van compleet en niet te koppelen aan de realiteit. De maatschappelijke impact van beide strategieën is verder niet in beeld gebracht. Wordt bijvoorbeeld met 1 van de 2 strategieën een deelgebied met hogere gezondheidsrisico's zwaarder of minder zwaar belast? Ook deze informatie ontbreekt.

Dilemma: Als alleen naar de Pmean gekeken wordt dan levert strategie 1 meer gebouwen in de noordoostelijke gemeenten op en strategie 2 juist in de zuidwestelijke gemeenten. Vanuit het gemeentebelang zal het logisch zijn dat de zuidwestelijke gemeenten voor een andere strategie adviseren dan de noordoostelijk. Wegens het ontbreken van gegevens adviseren wij u nu om geen keuze te maken tussen beide strategieën omdat alleen afgaan op de beperkte gegevens niet verstandig is. Echter in de toekomst zal deze keuze wel voorliggen. Het is dan goed te onderbouwen waarom gemeenten voor een bepaalde strategie kiezen. Dit moet niet gezien worden als een splijtzwaam in de regio maar juist als de kracht van de regio.

gemeenten kunnen hier een verschillend belang in hebben (zie figuur xx). Gelet op het feit dat echter informatie ontbreekt is onduidelijk of het verschillende belang wel aanwezig is. Wij adviseren u daarom om breder en duidelijker de effecten van de beide strategieën in beeld te brengen.

Daarnaast merken wij op dat er nog steeds geen duidelijkheid is of wordt voldaan aan de veiligheidsnorm, de versterking nog steeds niet op gang komt en de schadeafhandeling nog zeer

stroef verloopt. Deze zaken vergroten de maatschappelijke ontwrichting het komende jaar. Al met al vinden wij daarom dat nog lange na geen sprake is van een veilige en verantwoorde gaswinning. Wij adviseren u daarom om de gaswinning uit het Groningenveld het komende jaar verder te verminderen.

2. Veiligheid

2.1 Hanteren breed veiligheidsbegrip

Wij hanteren voor veiligheid het brede veiligheidsbegrip zoals ook door de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) in zijn rapport van 2015¹ heeft gedefinieerd. In dit advies splitsen wij het begrip veiligheid daarom net als de OvV 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:

- In uw toetsing en afweging het brede veiligheidsbegrip te hanteren;
- Onderzoek uit te voeren naar de subjectieve veiligheid voor beide strategieën;

2.2 Objectieve veiligheid

2.2.1. Risicobeleid.

In de mijnbouwwet is aangegeven dat u uw afweging onder andere moet baseren in hoeverre wordt voldaan aan de veiligheidsnorm van 10-5. Om dit te kunnen beoordelen is een helder toetsingskader noodzakelijk waarin wordt aangegeven op welke wijze kan worden beoordeeld en binnen welke termijn wel de veiligheidsnorm moet worden gehaald.

Voor industriële installaties is in MJP xxx een toetsingskader vastgesteld. Voor BRZO bedrijven is daarnaast nog een termijn waarbinnen onderzoek naar aardbevingsrisico moet plaatsvinden wettelijk vastgelegd.

Voor infrastructurele werken zijn, behalve voor de dijken en waterkeringen, nog geen eenduidige toetsingskaders vastgesteld. Het is de vraag of met één toetsingskader kan worden volstaan om dat de term infrastructurele werken zeer gevarieerd is zoals bruggen, hoogspanningsleidingen, wegen, transportleidingen, spoorrails etc.

Voor gebouwen bleek het afgelopen jaar nog diverse interpretatieverschillen over de door u in het instemmingsbesluit 2018/2019 gehanteerde risicobeleid. U geeft aan dat de NPR9998 het beoordelingskader is maar heeft de meest recente versie nog niet vastgesteld. Daarnaast is een tijdsige versterking nog steeds niet gedefinieerd, heeft u geen beslissing genomen over de berekeningswijze voor CC2/CC3 panden en is uw duiding van het gebruik van de verwachtingswaarde bij de berekeningen aan de veiligheidsnorm voor ons onduidelijk (bedoeld u hier de verwachtingswaarden van de NPR9998?).

¹ 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>.

Wij adviseren u:

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

2.2.2 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.

Dit is van belang omdat u bij de vaststelling van de operationele strategie het veiligheidsbelang moet betrekken en daarbij in het bijzonder moet kijken in hoeverre wordt voldaan aan de veiligheidsnorm 10^{-5} en het tempo van het versterken van gebouwen. De risicoanalyse van NAM geeft u hierin geen inzicht.

Wij adviseren u:

- 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 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.

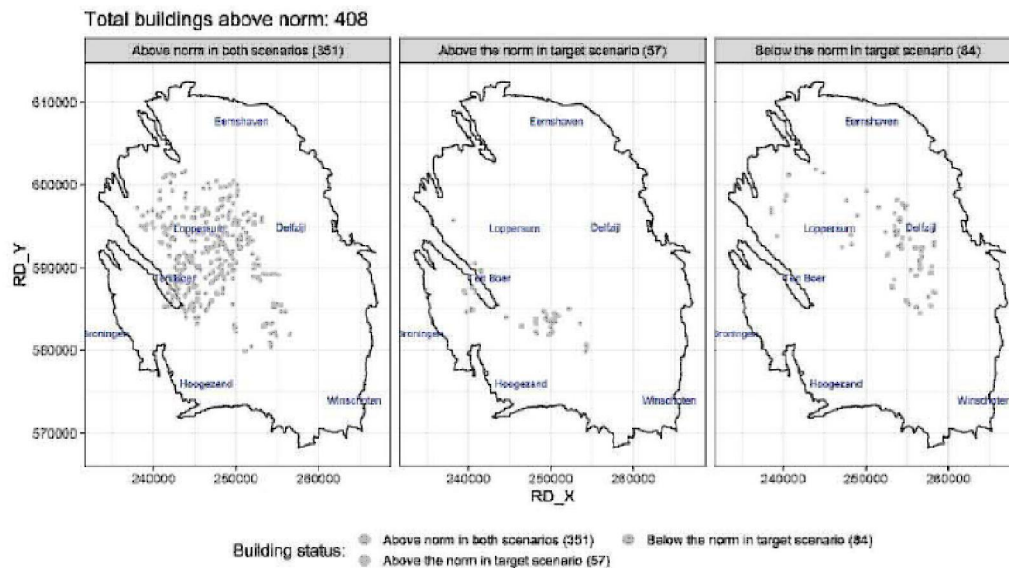
Strategie 1 zou dus moeten leiden tot een lager risiconiveau en dus tot minder gebouwen die volgens de HRA niet voldoen aan de veiligheidsnorm. Strategie 2 zou moeten leiden tot minder bevingen en daarmee de kans op een zware beving meer verkleinen (Gutenberg-Richter verhouding). De cijfers laten echter 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 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.

Wij adviseren u:

- de analyse uit te voeren 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 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.

Wij adviseren u:

- zorg te dragen voor verdere verbetering van het HRA model en proces voor prioritering in de verbeteringen.
- het HRA model zo snel mogelijk publiek te maken.

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 "vastgeklit".

Zolang dit niet gebeurt, kunt u het tempo van de versterking niet goed betrekken bij uw vaststellingsbesluit. Om een begin van tempo te maken, moet immers duidelijk zijn wat het beoordelingskader van de versterking is.

Wij adviseren u:

- zorg te dragen voor verdere verbetering van de NPR 9998.
- heldere afspraken te maken over vaststelling van de NPR9998 en toepasbaarheid binnen het versterkingsproces.

Omdat we alleen op basis van een beoordeling in het kader van de NPR9998 de risico's kennen is het op dit moment ook niet mogelijk om aan te geven of – en in hoeverre – wordt voldaan aan de veiligheidsnorm 10^{-5} . Dit moet u echter wel bij uw vaststellingsbesluit betrekken.

Op dit moment wordt gewerkt aan allerlei versnellingsmogelijkheden. Deze richten zich op de woningen die in de lokale plannen van pak (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 gebouwen de duidelijkheid te verschaffen dat hun woning voldoet aan de veiligheidsnorm.

Wij adviseren u:

- 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.

Wij adviseren u:

- 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.

Wij adviseren u:

- extra opname- en beoordelingscapaciteit te creëren voor panden met veel schade die buiten het gezichtsveld van de HRA liggen.

2.2.3 Veiligheid (water)infrastructuur, industrie en cumulatieve risico's

2.3 Subjectieve veiligheid

2.3.1 Sociale veiligheid, gezondheid, maatschappelijke onrust en grondrechten

Conform meerdere rapporten (o.a. van de Onderzoeksraad voor Veiligheid, OvV) en adviezen (o.a. van de ABRvS en de Mijnraad) adviseren wij u het brede veiligheidsbegrip te hanteren. De veiligheidsrisico's beperken zich immers niet tot de seismische dreiging (en daaraan verbonden versterking) en tot de risico's met betrekking tot leveringszekerheid. De impact door de gaswinning heeft geleid, en leidt nog steeds tot grote zorgen over sociale (on)veiligheid, gezondheidseffecten en maatschappelijke onrust.

Diverse onderzoeken (o.a. door Gronings Perspectief) hebben gevolgen van de gaswinning voor het welzijn van onze inwoners laten zien. Hierin wordt een directe relatie tussen de gevolgen van de gaswinning en de nadelige gevolgen voor de gezondheid aangetoond. Het blijkt dat gevoelens van onveiligheid vooral voortkomen uit onzekerheid en zorgen van Groningers over hun toekomst, de aardbevingsbestendigheid en de waarde van woningen, en problemen van juridische en technische aard over schadeafhandeling. Er is sprake van afwezigheid van vertrouwen in het handelen van de overheid of de partijen die onder haar verantwoordelijkheid vallen, dit kan leiden, en heeft ook inmiddels geleid, tot stress en als gevolg daarvan tot meetbare gezondheidsklachten.

De Kinderombudsman vroeg in 2017 nadrukkelijke aandacht voor de 30.000 kinderen in het gebied en stelde dat er te weinig aandacht is voor de kinderen en jongeren in het aardbevingsgebied². U dient in overeenstemming met het VN-Kinderrechtenverdrag in uw besluit het belang van het kind een eerste overweging te laten zijn. Kinderen hebben ook het recht op leven en op een ongestoorde ontwikkeling (conform artikel 6 van VN-Kinderrechtenverdrag). Deze belangen die tot uitdrukking worden gebracht door de Kinderombudsman in haar rapport 'Vaste grond gezocht'³ dienen meegewogen te worden in uw afweging, tevens dient u kinderen die in de regio woonachtig zijn, conform artikel 12 van het VN-Kinderrechtenverdrag laten participeren in uw besluitvorming. U dient derhalve in uw afweging heel goed te motiveren dat andere belangen zwaarder wegen dan het belang van de kinderen, die dagelijks te kampen hebben met het gevoel van onveiligheid. Hoe kunt u voorkomen dat u met uw besluit de ontwikkeling van kinderen (conform artikel 6 van het VN-Kinderrechtenverdrag) schaadt?

De ABRvS heeft geoordeeld dat u in uw instemmingsbesluit moet beoordelen of, ter bescherming van het recht op leven, het recht op respect voor het privéleven en de woning en het recht op eigendom, (verdere) beperkingen aan de gaswinning moeten worden voorgeschreven. Uw afweging dient blijk te geven van een redelijk evenwicht tussen enerzijds de door die grondrechten beschermde belangen van burgers en anderzijds de betrokken algemene belangen. Daartoe adviseren wij u de fundamentele rechten van de omwonenden, te weten artikel 2 en 8 EVRM en artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM (recht op leven, recht op privéleven en wonen en recht op eigendom) te betrekken in uw besluitvorming.

De impact op sociale (on)veiligheid, gezondheid en maatschappelijke onrust heeft bijgedragen aan uw besluit om de gaswinning af te bouwen. Wij adviseren u de gevolgen van dit besluit voor de subjectieve veiligheid en de afweging tegenover andere belangen in uw besluitvorming te betrekken.

Wij adviseren u:

- in uw toetsing en afweging dit brede veiligheidsbegrip te hanteren.
- de gevolgen van gaswinning op subjectieve veiligheid in beeld te brengen en af te wegen ten opzichte van andere belangen;

² Vaste grond gezocht (kinderen en jongeren in het aardbevingsgebied), Kinderombudsman, 2017.

³ De Kinderombudsman, 'Vaste grond gezocht', oktober 2017, <https://www.dekinderombudsman.nl/ul/cms/fck-uploaded/2017.KOM010Vastegrondgezocht.pdf>.

- In het (ontwerp)vaststellingsbesluit aan te geven hoe u tot deze afweging bent gekomen en welke onderzoeken en elementen u bij het tot stand komen van het besluit in uw afweging heeft meegewogen;
- in uw afweging duidelijk te maken in hoeverre u voorkomt dat u artikel 2 en 8 EVRM en artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM schendt;
- in uw afweging kenbaar het belang van het kind, zoals verwoord in het rapport van de Kinderombudsman, en zoals vereist door artikel 3 van het VN-Kinderrechtenverdrag, te wegen en duidelijk aan te geven wanneer en waarom u andere belangen zwaarder vindt wegen.

2.3.2 Schade

In maart 2017 kondigde de Nationaal Coördinator Groningen aan dat de Nederlandse Staat de juridische verantwoordelijkheid zou overnemen voor de afhandeling van mijnbouwschade als gevolg van gaswinning uit het Groningenveld. Toezeggingen om snel een nieuw schadeprotocol te presenteren werden niet nagekomen. Pas in januari 2018 kwam de minister met het besluit tot vaststelling van het Protocol mijnbouwschade Groningen en tot instelling van de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen (hierna: TCMG). Het schadeloket van de TCMG opende op 19 maart 2018 zijn deuren. Het overnemen van de verantwoordelijkheid voor schadeafhandeling door de Staat zou het vertrouwen van de getroffen bewoners in Groningen moeten herstellen, onder andere door een snelle, ruimhartige en rechtvaardige afhandeling van hun schade.

Tot op heden – twee jaar na de aankondiging van de minister – is daar nog onvoldoende invulling aan gegeven. Ten eerste kwam de TCMG in 2018 zeer moeizaam op gang. Na een half jaar was slechts 3,5% van de schades afgehandeld en het aantal openstaande schademeldingen is sinds de oprichting van de TCMG alleen maar gegroeid: van 13.472 naar 15.855. Er zijn inmiddels 4.685 besluiten genomen door de TCMG. Verder zijn er 10.583 schadeopnames uitgevoerd. Echter, de tijd tussen een schadeopname en een degelijk besluit is op dit moment bijzonder lang.⁴

Begin 2018 stonden nog ruim 6000 'oude' schadedossiers open. Deze moesten nog door NAM worden afgehandeld. NAM heeft deze schademelders in 2018 een finaal aanbod gedaan voor afhandeling van de schade. 83% van de betrokken eigenaren is akkoord gegaan met dit aanbod van NAM. Dat is een aanzienlijk percentage, maar over de tevredenheid van de betrokken eigenaren wordt in opdracht van de Kamer nog onderzoek gedaan. Hier zijn namelijk twijfels over.

Daarnaast hebben 938 schademelders het aanbod niet geaccepteerd. Ca. 650 adressen wachten nog op een uitspraak van de Arbiter Bodembeweging, voor schades die al jaren geleden zijn gemeld. Door deze hausse in het aantal aanmeldingen bij de Arbiter Bodembeweging, is de afhandelingstermijn ook hier opgelopen. Bovendien lijkt de afhandeling van schade ná de uitspraak van de Arbiter moeizaam en langzaam te verlopen.⁵

Op weg naar het herstel van vertrouwen en een ruimhartige vergoeding spelen er naar onze mening meerdere dringende zaken die aandacht behoeven. Veel van deze zaken zijn bovendien ongewijzigd ten opzichte van een jaar geleden:

- Op dit moment wacht dus nog een groot aantal schademelders op afhandeling van hun schade door een besluit van de TCMG en/of een uitspraak van de Arbiter Bodembeweging.

⁴ <https://schadedoormijnbouw.nl/cijfers> (Laatst bijgewerkt op 1 april 2019)

⁵ *Jaarrapportage 2018*, Onafhankelijke Raadsman.

- Bovendien zitten onder deze schademelders een aanzienlijk aantal complexe dossiers. Vaak is hier sprake van complexe, meervoudige schade, een Rijksmonument dan wel gemeentelijk monument, een (agraris) bedrijf, of een combinatie hiervan.
- Hier komt nog bij dat de afhandeling van schade aan Rijksmonumenten en gemeentelijke monumenten op dit moment al twee jaar volledig stil ligt. De TCMG heeft onvoldoende kennis in huis en een proces is niet ingericht. Dit is zeer zorgelijk.
- De afhandeling van schade bij bedrijven is daarnaast ook onvoldoende geborgd. Specifiek is dit het geval voor agrarische bedrijven. Ondernemers komen door de beperkte beschikbaarheid van gedegen schade-experts en het gebrek aan richtlijnen en procedures binnen de TCMG in de problemen.
- De TCMG heeft slechts een beperkt mandaat, is slechts beperkt toegankelijk en mag zich niet uitspreken over o.m. immateriële schade, bedrijfsschade en waardedaling van onroerend goed.
- De stagnatie van de schadeafhandeling levert grote onzekerheid op voor de bewoners. Volgens de Onafhankelijke Raadsman worden mensen geraakt in de kern van hun bestaan.⁶ Schade wordt niet hersteld waardoor de impact op de subjectieve veiligheid groot is. Dit blijkt onder andere uit het recent gepubliceerde rapport van Gronings Perspectief naar aanleiding van een kwalitatief onderzoek naar het welbevinden en de leefomgeving van kinderen en jongeren in het Gronings Gaswinningsgebied.⁷ Inwoners maken zich grote zorgen over hun veiligheid, waardoor er iedere maand tientallen meldingen van een acuut onveilige situatie worden gedaan bij TCMG.
- Het is bovendien onduidelijk wat de precieze gevolgen voor de veiligheidsrisico's zijn wanneer een gebouw meervoudige schade heeft en deze schade gedurende een lange periode niet hersteld wordt. Door de trage voortgang in de schadeafhandeling worden op dit moment geen maatregelen getroffen om vervolgschade te voorkomen. Daardoor kunnen acuut onveilige situaties ontstaan. Hier zou onderzoek naar gedaan moeten worden.
- Hiernaast wordt in de prioritering van de versterkingsopgave nauwelijks rekening gehouden met de aanwezigheid van significant veel en/of complexe schade aan een gebouw. Het HRA-model dat wordt gebruikt ter prioritering bevat (voor zover bekend) geen gegevens over de feitelijke bouwkundige staat van een gebouw.
- Voor de inwoners van het gebied moet een integrale oplossing centraal staan en daarom kan niet volstaan worden met enkelvoudige schadeafhandeling. Er moet een koppeling worden gemaakt tussen schade en versterking, maar een wettelijke verankering daarvan ligt nog ver weg. Ook in de tussenperiode naar een versterkingswet moet worden geborgd dat schade en versterking integraal worden benaderd.

Wij concluderen hieruit dat er op dit moment nog veel onzekerheid is over de schadeafhandeling en dat de afhandeling van diverse soorten schades nog niet geregeld is. Daarbij heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State in haar uitspraak van 15 november 2017⁸ geconcludeerd dat, ook wanneer is voorzien in een regeling ter vergoeding van de schade en een aantal andere regelingen ter verzachting van de gevolgen, dit onverlet laat dat de nadelige gevolgen van de gaswinning naar aard en schaal dermate groot zijn, dat zij een zwaarwegend belang vormen dat de minister terdege bij zijn besluitvorming over de hoogte van de gaswinning moet betrekken.

Wij adviseren u:

⁶ *Jaarrapportage 2018*, Onafhankelijke Raadsman.

⁷ *Een veilig huis, een veilig thuis?*, Gronings Perspectief, 2019.

⁸ Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, uitspraak van 15 november 2017 met nummer 201608211/1/A1.

- gelet op bovenstaande bij de vaststelling van het vaststellingsbesluit uitdrukkelijk mee te wegen dat de schadeafhandeling te langzaam verloopt en voor diverse schadesoorten c.q. gebouwtypen niet of onvoldoende is geborgd. Daarom moet de mogelijkheid dat schade wordt veroorzaakt zo veel mogelijk worden voorkomen;
- om de gevolgen van fysieke en andersoortige schade op de subjectieve veiligheid beter in beeld te brengen en in overweging mee te nemen;
- om de gevolgen van meervoudige schade die gedurende lange tijd niet hersteld wordt, op de langjarige veiligheidsrisico's te onderzoeken en mee te wegen in uw besluit;
- om het ontstaan van acuut onveilige situaties, omdat geen (tijdige) schadebeperkende maatregelen worden getroffen, af te wegen bij uw besluit.
- in uw besluit mee te wegen dat de koppeling tussen schadeafhandeling en versterking momenteel onvoldoende geborgd is. Schade en versterking moeten beter met elkaar in verbinding worden gebracht. Vooruitlopend op de wetgeving moet TCMG bevoegdheid krijgen om de hiervoor de benodigde samenwerking aan te gaan;
- nadrukkelijk aandacht te hebben voor het nemen van passende maatregelen om schade aan monumenten en ander erfgoed te voorkomen.

3. Productie en seismiciteit

3.1 Productieniveau

3.2 Productieverdeling

4. Onzekerheden en overige omissies

Wij constateren dat er documenten en informatie ontbreken in uw ontwerpbesluit. Het ontwerpbesluit is daarmee onzorgvuldig tot stand gekomen. Bovendien kan er niet volledig gebruik worden gemaakt van rechtsmiddelen omdat we pas in een later stadium (bekendmaking definitief besluit) kennis kunnen nemen van de ontbrekende zaken.

4.1 Ontbrekende zaken

4.2 Omgaan met onzekerheden

4.3 Continuïteit in onderzoeken

In hoofdstuk 2 (blz. 22 tot en met 31) van de HRA-2019 beschrijft NAM, mede op basis van de tijdens de Review Panel-bijeenkomst (Assurance Meeting on Exposure, Fragility and Fatality Models for the Groningen Building Stock) van februari 2018 te Amsterdam gedane aanbevelingen, de verbeteringen die in de modellentrein zijn doorgevoerd in 2018.

In de "Snelle review van de risicoanalyse voor de gaswinning in Groningen (2019)" van het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) van 22 maart 2019, geeft SodM aan dat er in de HRA-2019 verbeteringen zijn doorgevoerd in de modellen, die nodig zijn om de seismische dreiging door te rekenen naar het seismisch risico. SodM concludeert in deze korte review dat de HRA-2019, zoals beoogd, een verbetering is ten opzichte van de HRA-2018. De HRA-2019 is daarmee naar hun mening een goed startpunt voor het adviesproces om te komen tot een nieuw vaststellingsbesluit voor de gaswinning in het gasjaar 2019-2020.

Deze SodM-review is in zeer korte tijd uitgevoerd. SodM geeft aan in haar advies voor het vaststellingsbesluit (verwacht begin mei 2019) nog uitgebreider op alle verbeteringen en veranderingen van zowel het HRA-model als de uitkomsten in gaan.

Derhalve kunnen wij in ons advies hierop nu niet ingaan, maar onderschrijven wel dat modelverbeteringen hebben geleid tot een betere risico-inschatting.

Echter zoals in het recente verleden (2018) door verschillende adviseurs waaronder ook door ons is opgemerkt, bevatten ook nu nog deze modellen, deel uitmakend van die zogenaamde modellentrein van NAM ten behoeve van het uiteindelijk bepalen van het individueel risico, onzekerheden.

We onderschrijven nog steeds deze stellingname. Naar ons inzicht is het nog steeds aannemelijk dat (verdere) modelverbeteringen kunnen leiden tot accuratere berekeningen van de risico's voor bewoners. Het verbetertraject, dat door NAM is ingezet na het indienen van het winningsplan 2016 en ná het indienen van de "Operationele Strategieën voor het Gasjaar 2019-2020", d.d. 22 maart 2019, is naar ons oordeel nog niet ten einde.

Hieruit vloeit naar ons inzicht voort dat naast een verdergaande substantiële productievermindering vanuit het Groningenveld er nog steeds een verbetering van de modellen nodig is en dat daarin ruim geïnvesteerd moet worden door NAM. In het (ontwerp)vaststellingsbesluit moet naar ons inzicht helder worden gemaakt welke onderzoeksopdracht u specifiek bij NAM legt en welke onderzoeksopdracht er ligt, dan wel komt te liggen, bij of namens de overheid via het door SodM

beheerde onderzoekprogramma, Kennisprogramma Effecten Mijnbouw (het KEM) dan wel anderszins.

In het verlengde van bovenstaande zijn wij ook van mening dat de ingezette lijn om de modellentrein van NAM onafhankelijk door TNO te laten herbouwen van groot belang is en zoals we ook in 2018 u hebben geadviseerd nu toch echt tot een zeer spoedige afronding moet komen om het vertrouwen van inwoners en overheden in de modellen terug te winnen.

Daarnaast roepen wij u op om het KEM-programma, voor zover gericht op het vergroten van de kennis van en over het Groningenveld, voortvarend uit te (laten) voeren.

De in artikel 7 van het instemmingsbesluit d.d. 14 november 2018 vastgelegde verplichting voor NAM om hun onderzoeksprogramma "Study and Data Acquisition Plan Induced Seismicity in Groningen, Update Post-Winningsplan 2016" te actualiseren en uit te voeren, moet naar ons inzicht gehandhaafd blijven in uw vaststellingsbesluit. Per 1 februari 2019 is de geactualiseerde versie van dit onderzoeksprogramma verschenen. Naar ons inzicht moet deze actualisatie- en uitvoeringsverplichting gelden voor telkens de laatste versie van dit programma.

Wij adviseren u om deze actualisatie van het NAM-onderzoeksprogramma jaarlijks te laten plaatsvinden, zodanig dat een beoordeling van dit programma door de Inspecteur Generaal der Mijnen zinvol kan worden betrokken bij de opeenvolgende vaststellingsbesluiten voor de komende gasjaren.

Daarnaast adviseren wij u om de uitvoering van het geactualiseerde onderzoeksprogramma door NAM ook jaarlijks verplichtend aan hen op te leggen."

Wij adviseren u:

- de uitvoering van het geactualiseerde onderzoeksprogramma door NAM jaarlijks verplichtend aan hen op te leggen."

- het KEM-programma, voor zover gericht op het vergroten van de kennis van en over het Groningenveld, voortvarend uit te (laten) voeren.

- de modellentrein van NAM zo spoedig onafhankelijk door TNO te laten herbouwen.

-

4.4 Meet en Regelprotocol en HRA

Naar aanleiding van uw beantwoording van schriftelijke vragen over de ontwerp-ministeriële regeling, houdende wijziging van de Uitvoeringsregeling Gaswet en de Mijnbouwregeling ter uitvoering van de wet betreffende het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld van 29 november 2018 (Kamerstuk 34 957), kenmerk WJZ / 18298009, en de daarin gedane toezeggingen aan Kamerleden van CDA en GroenLinks van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat, concluderen wij nu dat de in 2018 in gang gezette evaluatie van het Meet- en Regelprotocol-2017 (MRP) door het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) helaas nog niet is afgerond en dat de daar mede op gebaseerde aanpassing van de Mijnbouwregeling nog niet is gepubliceerd en dus nog niet in werking is getreden. Wij zien uw voorstel hiertoe zeer spoedig en met zeer grote belangstelling tegemoet en gaan ervan uit dat de regionale overheden betrokken worden bij het vaststellen van o.a. passende signaalparameters voor de toekomst.

Nu de voor het laatst op 17 oktober 2018 gewijzigde Mijnbouwwet inmiddels (deels) in werking is getreden, vinden wij het van groot belang dat zeer spoedig duidelijk wordt op welke wijze en in

welke hoedanigheid het MRP-2019 gehanteerd gaat worden en wie wanneer actie moet ondernemen. Het is daarom voor ons nog steeds van groot belang dat u voorwaarden aan het (ontwerp)besluit verbindt die enerzijds voldoende borging bieden voor deze duidelijkheid, maar die ook voldoende flexibel zijn om in te spelen op de verandering in regelgeving.

Wij verwachten dat u hieraan ook verbindt dat er een halfjaarlijkse analyse van de ontwikkeling van de seismiciteit wordt geleverd door NAM op basis van het "Technisch Addendum bij het MR-Protocol 2017", van mei 2017, par. 4.2 blz. 26 tabel 11, en dat de parameters voor schade uit het protocol nader worden uitgewerkt (zie advies SodM 2017 over MRP-2017).

Ten slotte zijn wij van mening dat MRP-2019 volledig moet worden benut onder andere door beter gebruik te maken van de beschikbare metingen om na te gaan in hoeverre de werkelijkheid overeenkomt met de uitgangspunten in de diverse modellen.

Wij adviseren u:

- voorwaarden te verbinden aan uw (ontwerp)besluit om een goede werking van het MRP komend gasjaar te garanderen;
- de regionale overheden te betrekken bij het jaarlijks vaststellen van de signaalparameters.
