

**Advies aan de minister van EZK**  
voor het vaststellingsbesluit Groningenveld voor het  
gasjaar 2019/2020

Gemeente xxx, xxx2019

## Inhoudsopgave

1.	Inleiding	2
2.	Samenvatting - hoofdadvis	3
3.	Voldoen aan de veiligheidsnorm 104	
3.1	Objectieve veiligheid	3
	Toetsingskader objectieve veiligheidsrisico's	3
3.2	Veiligheidsrisico's in en rondom gebouwen	4
	Onduidelijke omvang risico's	4
	Input voor keuze strategie onvolledig	4
	HRA en NPR; Appels en peren	5
3.3	Veiligheid (water)infrastructuur, industrie en onderlinge afhankelijkheden	7
3.4	Meet en Regelprotocol en HRA	8
4	Borging leveringszekerheid verschillende afnemers	9
5	Tempo afbouw vraag	9
6	Tempo versterken gebouwen	9
7	Maatschappelijke ontwrichting als gevolg van bodembeweging door gaswinning	10
7.1	Hanteren breed veiligheidsbegrip	10
7.2	Subjectieve veiligheid	10
	sociale veiligheid, gezondheid, maatschappelijke onrust en grondrechten	10
7.3	Schade	12
8	Maatschappelijke ontwrichting als gevolg van afsluiten categorieën eindafnemers	14
9	Onzekerheden en overige omissies	15
9.1	Ontbrekende zaken	15
9.2	Continuïteit in onderzoeken	15

## 1. Inleiding

U heeft ons op 27 maart 2019 gevraagd advies uit te brengen over de operationele strategieën Groningenveld van NAM voor het gasjaar 2019/2020. Hierbij heeft u ons specifiek verzocht om te kijken welke van de operationele strategieën de voorkeur heeft op basis van onze specifieke kennis van de regionale situatie.

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 voor ons advies de volgende stukken meegenomen:

- 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

Als adviseur moeten wij over de gegevens beschikken die nodig zijn voor een vervulling van onze taak (artikel 3:7 Algemene wet bestuursrecht). Zoals wij in het advies opmerken, hebben wij onvoldoende gegevens om aan te geven of wij u operationele strategie 1 of 2 adviseren vast te stellen.

## Leeswijzer

Wij hebben ons advies toegespitst op de punten genoemd in artikel 52d van de Mijnbouwwet. In dit artikel wordt bepaald op welke onderdelen u een toetsing moet uitvoeren bij de vaststelling van het veiligheidsbelang en het maatschappelijk belang dat verbonden is aan het niet kunnen voorzien van eindafnemers van de benodigde hoeveelheid laagcalorisch gas.

## 2. Samenvatting - hoofdadvies

Onze bevindingen afgewogen hebbende en uitgaande van de realiteit dat er nog geen zichtbaar effect waargenomen kan worden van de door u genomen maatregelen voor de schade-afhandeling en de versterking komen wij tot het volgende hoofdadvies.

Wij adviseren u vanwege de bestaande onzekerheden en het ontbreken van een voldoende onderbouwing onder de operationele strategieën van NAM:

- Primair: het winningsniveau voor het gasjaar 2019/2020 lager vast te stellen dan de benodigde hoeveelheid op basis van de graaddagenformule.
- Subsidiair: vanwege de grote onzekerheden en het ontbreken van een voldoende onderbouwing bij de operationele strategieën te kiezen waarbij het voorzorgsprincipe "Better safe than sorry" de leidraad is.

In onderstaande hoofdstukken vindt u de onderbouwing van ons hoofdadvies en overige adviezen aan de hand van de onderdelen genoemd in artikel 52 lid d van de Mijnbouwwet.

## 3. Voldoen aan de veiligheidsnorm $10^{-5}$

In artikel 52d van de Mijnbouwwet is aangegeven dat u bij uw besluit in het bijzonder moet beoordelen in hoeverre wordt voldaan aan de veiligheidsnorm van  $10^{-5}$  (hierna: de veiligheidsnorm).

Om dit te kunnen beoordelen is een helder risicobeleid noodzakelijk waarin wordt aangegeven op welke wijze kan worden beoordeeld (toetsingskader) en binnen welke termijn de veiligheidsnorm moet worden gehaald. De HRA is immers niet geschikt om te beoordelen in hoeverre wordt voldaan aan de veiligheidsnorm. Verder is het tempo van de versterkingsopgave relevant bij deze beoordeling.

### 3.1 Input HRA is onvoldoende voor de keuze voor een strategie

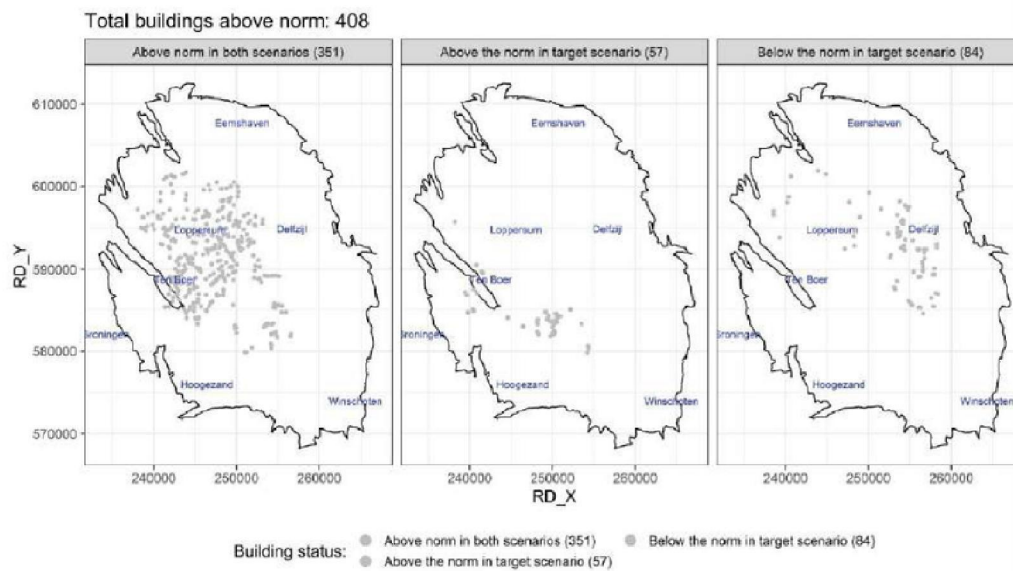
Bestuurlijk is inmiddels geconstateerd dat de HRA geschikt is voor de prioritering van de aanpak. Daarnaast geven alle experts en de Raad van State aan dat de HRA het beste is wat we hebben voor de inschatting van het risico (qua aantallen en niet qua individuele gebouwen). De nu voorliggende HRA is uitgevoerd ter onderbouwing van de keuze voor één van de twee door u aangegeven 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 juist 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 2019 \(gemiddelde temperatuurverloop\)](#)

Productie 15,7 milj m3	Strategie	Mean LPR 10-5/jaar	P90 10-5/jaar	Kans M>5.0
2019/2020	1(risico)	429	Ontbreekt	0,18%
2019/2020	2(aantal bevingen)	403	ontbreekt	0,20%

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. Echter de HRA geeft voor het gasjaar 2019/2020 geen verdere informatie: bijvoorbeeld over de geografische verspreiding van de onzekerheidsmarge, de overlap met de reeds opgenomen gebouwen in het versterkingsprogramma, het aantal bewoners (wel of niet veel hoogbouw). Daarmee is het totale effect (zowel qua veiligheidsnorm als qua maatschappelijk effect) van de beide strategieën voor de verschillende gemeenten onduidelijk. Het is daarom niet mogelijk om op basis van de nu gepresenteerde gegevens een onderbouwde keuze te maken.

N.B. In het HRA van NAM wordt wel de onzekerheidsmarge voor de kalenderjaren 2019 en 2020 uitgesplitst en een uitgebreide impactanalyse op basis van kalenderjaar 2019 en operationele strategie 2 uitgevoerd. Deze impactanalyse van NAM is blijkbaar bedoeld om de grote wijzigingen in haar risicomodel toe te lichten. De gegeven informatie helpt om de wijzigingen in het model 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 inachtnaam van de onzekerheidsmarge voor het gasjaar 2019/2020.

### 3.2 Veiligheidsbeleid

Voor industriële installaties is in MJP 2017 een toetsingskader vastgesteld. Voor BRZO bedrijven is daarnaast nog een wettelijke termijn vastgelegd waarbinnen onderzoek naar aardbevingsrisico's moet plaatsvinden.

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 omdat infrastructurele werken een breed scala aan vormen kent zoals bruggen, hoogspanningsleidingen, wegen, transportleidingen, spoorrails etc.

Voor gebouwen bleken het afgelopen jaar nog diverse interpretatieverschillen te bestaan over de door u in het instemmingsbesluit 2018/2019 gehanteerde risicobeleid. U geeft daarin aan dat "de" NPR 9998 het beoordelingskader is, maar u heeft de meest recente versie nog niet vastgesteld en ook niet duidelijk gemaakt wanneer de meest recente versie van toepassing is. Daarnaast is niet vastgesteld wat moet worden verstaan onder een tijdige versterking en heeft u geen beslissing genomen over de berekeningswijze voor CC2/CC3 panden. Ook uw duiding van het gebruik van de verwachtingswaarde bij de berekeningen aan de veiligheidsnorm is voor ons onduidelijk (bedoelt u hier de verwachtingswaarden van de NPR 9998?).

Het is duidelijk dat de HRA niet geschikt is om te bepalen of aan de veiligheidsnorm wordt voldaan. NAM geeft in haar rapportage over de HRA aan dat hiermee geen inschatting van de versterkingsopgave kan worden gegeven. NAM gaat ervan uit dat de versterkingsopgave groter zal zijn dan de aantallen die 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 veiligheidsnorm;
- 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.

De enige duidelijkheid die we hebben is dat volgens kwartaalrapportage van de NCG (xxx) dat er nu 431 gebouwen zijn versterkt. Dat betekent dat van 152.266 gebouwen (zijnde 152.697 gebouwen met een verblijfsfunctie [tabel 7.1 HRA GTS2019] minus 431 versterkte gebouwen) niet duidelijk is of wordt voldaan aan de veiligheidsnorm. Omdat gebouwen geen overlijdensrisico kennen is, het van belang dat ook het aantal inwoners dat een mogelijk risico loopt in beeld wordt gebracht.

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 en het tempo van het versterken van gebouwen. De risicoanalyse van NAM geeft u met betrekking tot het gasjaar 2019/2020 onvoldoende inzicht.

Onze conclusie is dat de veiligheidsnorm dan wel is gegeven, maar dat er nog niet of onvoldoende sprake is van risicobeleid. Alleen op basis van een beoordeling aan de NPR 9998 kan met voldoende

zekerheid gesteld worden dat het gebouw voldoet aan de veiligheidsnorm. Op voorhand is dan duidelijk dat u niet kunt aangeven in hoeverre is voldaan aan de veiligheidsnorm (met uitzondering van de 431 versterkte woningen). U kunt de beoordeling die artikel 52d Mijnbouwwet van u vergt niet maken op basis van de huidige gegevens.

U moet dan ook overwegen om een lager niveau gas te winnen uit het Groningenveld dan nodig is voor de leveringszekerheid ten gunste van de veiligheid van inwoners in Groningen. Het nog altijd ontbrekende risicobeleid in samenhang met onvoldoende versterkingstempo moet in onze ogen voor uw rekening komen.

Wij adviseren u:

- zo spoedig mogelijk risicobeleid op alle genoemde onderdelen te definiëren;
  - bij uw afweging uit te gaan van een worst case scenario voor de inschatting van het risico in en rondom gebouwen.
  - hierbij niet alleen naar het aantal gebouwen maar ook het aantal inwoners te betrekken.
  - en in de tussentijd een dusdanig laag productieniveau van gaswinning uit het Groningenveld te winnen op een niveau dat deze veilig en verantwoord is.

### 3.3 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 Staatstoezicht op de Mijnen (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 welke NPR 9998 wanneer van toepassing is. Als bewoners een versterkingsadvies voor hun gebouw krijgen, moeten ze ervan op aan kunnen dat dat ook wordt uitgevoerd en niet nog een ingewikkeld proces van “spiegeling” of herberekening doorlopen. Op dit moment is noch de NPR 9998:2018 door u vastgesteld noch aangegeven vanaf welk moment een versie van de NPR wordt “vastgeklikt”.

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 voor de versterking is.

Wij adviseren u:

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

### 3.4 Versnelling van de versterkingsopgave nodig

SodM merkt terecht op dat de versnelling van de gehele opgave op dit moment de meest bepalende factor is voor de veiligheid.

Het traject om in 2018 te komen van een theoretisch aantal gebouwen 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. Uit de verbeteringen die zijn doorgevoerd in de HRA-2019 blijkt dat het model (en met name de input ervan) nog niet perfect is. Wij vinden dat hier breed naar moet worden gekeken en dat de scope van de versterkingsopgave niet enkel op de HRA moet zijn gebaseerd. Het oordeel van SodM op de HRA-2019 ondersteunt ons daarbij. In zijn toelichting op dit oordeel sprak de Inspecteur generaal SodM van het gebruiken van je gezonde verstand.

Dat gezonde verstand gebruiken is wat wij u ook adviseren te doen. De HRA-2019 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 half jaar. 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 bureaus die het werk moeten doen (al dan niet onder CVW) voldoende zekerheid om capaciteit aan te trekken.

Wij adviseren u:

- met gezond verstand te kijken naar de resultaten van HRA2019 in relatie tot het versterkingsprogramma;
- de versterkingsopgave vlot te trekken door opdrachten weg te zetten voor de gehele aanpak;
- verdere maatregelen te nemen om de capaciteit te vergroten.

Daarnaast is het van belang om naast versnelling in het reguliere proces ook verder op zoek te gaan naar andere versnellingsopties. U heeft hiertoe al in gezamenlijkheid met de regio een opdracht toe gegeven. Het is van belang dat alle mogelijke opties onderzocht worden in het licht van maatschappelijk draagvlak en dat haalbare mogelijkheden zo snel mogelijk worden ingevoerd. Dat laat onverlet dat de kans aanwezig is dat ook het komende jaar nog te weinig vooruitgang in de versterking wordt geboekt.

Wij adviseren u

- concreet aan te geven welke voortgang u het komende jaar in de versterkingsopgave denkt te boeken;
- maximaal in te zetten op het implementeren van maatschappelijk gedragen versnellingsmogelijkheden;
- zolang geen duidelijkheid bestaat over versnelling van de versterkingsaanpak te besluiten tot een niveau van gaswinning die veilig en verantwoord is.

### 3.5 Gebouwen met veel schade toevoegen

SodM adviseert om gebouwen met veel schade op te nemen in de versterkingsopgave. 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. Daarnaast vinden wij het van belang dat, zeker gelet op het feit dat schade niet direct hersteld wordt, er onderzoek komt naar de gebouwen met veelvuldige schade en de kwetsbaarheid van deze gebouwen.

Wij adviseren u:

- extra opname- en beoordelingscapaciteit te creëren voor panden met veel schade die buiten het gezichtsveld van de HRA liggen;
- onderzoek uit te voeren naar de relatie tussen gebouwen met veel schade en de kwetsbaarheid van deze gebouwen.

### 3.6 Veiligheid (water)infrastructuur, industrie en onderlinge afhankelijkheden

Gelet op het voorgaande kunnen wij door een gebrek aan informatie geen keuze maken tussen de twee aangereikte operationele strategieën voor zover het gaat om de door de minister te borgen veiligheid ten aanzien van (water)infrastructuur, industrie en de onderlinge afhankelijkheden.

Daar waar het gaat om de onzekerheden die er zijn met betrekking tot de risico's op de gevolgen van de voortzetting van de gaswinning en de wijze waarop dat gebeurt voor de waterveiligheid, de veiligheid van overige kritische infrastructuur en de veiligheid van de industrie vragen wij u in het vaststellingsbesluit het voorzorgbeginsel in acht te nemen, zoals dat door de Onderzoeksraad voor de Veiligheid is aangegeven en alle mogelijke risico's die betrekking hebben op de (water)infrastructuur, industrie en de onderlinge afhankelijkheden te onderzoeken en te betrekken in uw afweging.

Uit onderzoek blijkt dat wat betreft de huidige en verwachte effecten van aardbevingen en bodemdaling (door gaswinning) op waterkeringen en kunstwerken op dit moment minimaal te noemen zijn, maar niettemin is er nog sprake van grote onzekerheid over de cumulatieve effecten en mogelijke domino-effecten van bodembeweging en de risico's die dat mogelijk opleveren voor de waterveiligheid, de veiligheid van overige kritische infrastructuur en de veiligheid van de industrie in de regio Groningen en in de rest van Nederland. U gebruikt weliswaar de HRA als toetsingskader in uw besluitvorming, maar daarin wordt niet ingegaan op de risico's voor (water)infrastructuur en industrie, waarbij ook de cumulatieve risico's en mogelijk domino-effecten worden betrokken. Dat u voornemens bent de gaswinning af te bouwen, doet daar niet aan af. Wij adviseren u daarom nadrukkelijk onderzoek uit te laten voeren naar mogelijke domino-effecten en cumulatieve risico's van de gaswinning die van invloed kunnen zijn op de veiligheid van (water)infrastructuur en de industrie en de onderlinge afhankelijkheden. De uitkomsten van het onderzoek naar de cumulatieve risico's en mogelijke domino-effecten moeten vervolgens meegewogen worden in het vaststellingsbesluit.

Bovendien zal in het (ontwerp)vaststellingsbesluit NAM verplicht moeten worden bij zichtbare cumulatieve effecten tijdens de uitvoering van het winningsplan, die mogelijke risico's vormen voor de waterveiligheid de veiligheid van overige kritische infrastructuur en de veiligheid van de industrie, nader onderzoek te laten uitvoeren om te bezien welke mitigerende maatregelen noodzakelijk zullen zijn.

Wij volgen overigens NAM niet dat de decentrale overheden zelf het onderzoek naar cumulatieve risico's en mogelijke domino-effecten moeten initiëren. NAM is als vergunninghouder en uitvoerder van het winningsplan gehouden om risico's in kaart te (laten) brengen. Dit is niet anders wanneer het gaat om de mogelijke cumulatieve risico's en eventuele domino-effecten.

Onder cumulatieve effecten verstaan wij: De stapeling van effecten die optreden als gevolg van bodembeweging (Cumulatie in risico- en veiligheidsvraagstukken, Ameco, april 2016). De effecten hebben geen causaal verband, maar versterken elkaar vanwege de onderlinge afhankelijkheid (bijvoorbeeld door een aardbeving zijn wegen onbegaanbaar én valt elektriciteit uit).

Onder domino-effecten verstaan wij: De indirecte gevolgen van de directe effecten van bepaalde bodembeweging (Zie Project Water en Evacuatie en Project Continuïteit van de Samenleving,

Strategische Agenda Veiligheidsberaad). Hierbij is sprake van causaal verband (bijvoorbeeld door een aardbeving valt elektriciteit uit, waardoor op termijn ook de telefonie uitvalt).

Wij adviseren u:

- onderzoek uit te laten voeren naar eventuele cumulatieve risico's en domino-effecten;
- in uw afweging naar het vaststellingsbesluit het onderzoek naar de cumulatieve effecten en domino-effecten mee te wegen in de besluitvorming;
- in het vaststellingsbesluit NAM verplicht te stellen bij zichtbare cumulatieve effecten en/of domino-effecten tijdens de uitvoering van het winningsplan, die mogelijke risico's vormen voor de waterveiligheid, de veiligheid van overige kritische infrastructuur en de veiligheid van de industrie mitigerende maatregelen te nemen.

### 3.7 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 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 besluit om een goede werking van het MRP komend gasjaar te garanderen;

- de regionale overheden te betrekken bij het jaarlijks vaststellen van de signaalparameters.

## 4 Borging leveringszekerheid verschillende afnemers

Hier tekst (10)(2e) in trant: u heeft leveringszekerheid goed onderbouwd echter ontbreekt tempo op versterking en schade waardoor u minder moet winnen dan GTS in zijn prognose aangeeft, dan maar gas kopen in buitenland om toch aan leveringszekerheid te voldoen.

## 5 Tempo afbouw vraag

Wij zien dat u maatregelen neemt om de gaswinning uit het Groningenveld zo snel mogelijk af te bouwen. Wij moeten ook constateren dat het tempo van versterking en schade-afhandeling sterk achterblijft bij de opgave. Dit heeft tot gevolg dat niet beoordeeld kan worden in hoeverre wordt voldaan aan de veiligheidsnorm én dat er sprake is van maatschappelijke ontwrichting. Deze belangen komt zoveel gewicht toe dat wij vinden dat u moet overwegen om minder gas te winnen dat GTS in de prognose aangeeft.

Wij adviseren u:

- een dusdanig laag productieniveau van gas te winnen uit het Groningenveld dat deze veilig en verantwoord is.

## 6 Tempo versterken gebouwen

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 HRA-2019 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 HRA-2019 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 versterkings-scope. 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.

## 7 Maatschappelijke ontwrichting als gevolg van bodembeweging door gaswinning

### 7.1 Hanteren breed veiligheidsbegrip

Maatschappelijke ontwrichting kan zowel het gevolg zijn van objectieve veiligheid als subjectieve veiligheid. Wij hanteren daarom voor veiligheid het brede veiligheidsbegrip zoals ook door de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) in zijn rapport van 2015<sup>1</sup> 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 versterking 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;

### 7.2 Subjectieve veiligheid

#### sociale veiligheid, gezondheid, maatschappelijke onrust en grondrechten

Ook als het gaat om de subjectieve veiligheid kan er, bij gebrek aan meer informatie, geen keuze gemaakt worden tussen de twee strategieën. Voor beide strategieën geldt in ieder geval ons advies om ook de subjectieve veiligheid te betrekken in uw beoordeling en afweging. Diverse onderzoeken (door de Rijksuniversiteit Groningen e.a.) laten immers zien dat er directe gevolgen zijn van de gaswinning voor het welzijn van onze inwoners. Hierin wordt een directe relatie gelegd en aangetoond tussen de gevolgen van de gaswinning en de nadelige gevolgen voor de gezondheid.<sup>2</sup>

<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>.

<sup>2</sup> Rijksuniversiteit Groningen, 'De sociale impact van gaswinning in Groningen', november 2018, <https://www.groningsperspectief.nl/wp-content/uploads/2018/11/De-sociale-impact-van-de-gaswinning-in-Groningen-SVZ-08-11-2018.pdf>.

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. Dat dit gegeven tot maatschappelijke onrust leidt, is inmiddels gebleken en duurt, zo lang de minister niet met adequate oplossingen komt, vooralsnog voort.

Dit geldt ook voor kinderen die in de aardbevingsregio woonachtig zijn. De Kinderombudsman vroeg in 2017 nadrukkelijke aandacht voor de 30.000 kinderen in het aardbevingsgebied en stelde dat er te weinig aandacht is voor deze kinderen en jongeren.<sup>3</sup> Meer recentelijk verscheen het rapport van de Rijksuniversiteit Groningen e.a. waarin nogmaals wordt duidelijk gemaakt dat kinderen lijden onder de gevolgen van de gaswinning.<sup>4</sup> U dient in overeenstemming met het VN-Kinderrechtenverdrag in uw besluit het belang van het kind een eerste overweging te laten zijn, conform artikel 3 van het VN-Kinderrechtenverdrag (vgl. ook artikel 24 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie). Dit kunt u doen door de belangen van het kind eerst in kaart te brengen en vervolgens te wegen waarbij kinderen betrokken worden in uw besluitvorming, conform artikel 12 van het VN-Kinderrechtenverdrag. Het General Comment nr. 14 van het VN-Kinderrechtencomité, dat een uitwerking vormt van artikel 3 van het VN-Kinderrechtenverdrag, geeft aan hoe u dat precies kunt doen.<sup>5</sup> Kinderen hebben het recht op leven en op een ongestoorde ontwikkeling, conform artikel 6 van VN-Kinderrechtenverdrag. De belangen van kinderen die tot uitdrukking worden gebracht in beide rapporten dienen meegewogen te worden in uw afweging. Wanneer u meer belang hecht aan het belang van leveringszekerheid dient u in uw afweging heel goed te motiveren dat dit belang zwaarder weegt dan het belang van de kinderen, die dagelijks te kampen hebben met het gevoel van onveiligheid. Eén van de vragen die u zich moet stellen is: "Hoe kunt u voorkomen dat u met uw besluit de ontwikkeling van kinderen (conform artikel 6 van het VN-Kinderrechtenverdrag) schaadt?". Wij adviseren u dan ook in uw (ontwerp)vaststellingsbesluit nadrukkelijk de in kaart gebrachte belangen van kinderen af te wegen en aan te geven wat u gaat doen om verdere ontwikkelingsschade bij kinderen in de aardbevingsregio te voorkomen.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (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.<sup>6</sup> Daarnaast heeft u een positieve verplichting om te voorkomen dat er als gevolg van uw besluit sprake kan zijn van onmenselijke behandeling. Uw afweging dient dan ook blijkt te geven van een redelijk evenwicht tussen enerzijds de door de 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, 3 en 8 EVRM en artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM (recht op leven, verbod op onmenselijke behandeling, recht op privéleven en wonen en recht op eigendom) te betrekken in uw besluitvorming.

Wij adviseren u in uw afweging zowel de fysieke effecten (objectieve veiligheid), als de impact op sociale (on)veiligheid, gezondheid en maatschappelijke onrust (subjectieve veiligheid) mee te nemen in uw afweging en tevens aan te geven op welke wijze u tot deze afweging bent gekomen.

<sup>3</sup> De Kinderombudsman, 'Vaste grond gezocht', oktober 2017, <https://www.rug.nl/about-us/news-and-events/news/archief2019/nieuwsberichten/038-rapport-veilig-huis-veilig-thuis-rug.pdf><https://www.dekinderombudsman.nl/ul/cms/fck-uploaded/2017.KOM010Vastegrondegezocht.pdf>.

<sup>4</sup> Rijksuniversiteit Groningen e.a., 'Een veilig huis, een veilig thuis?', maart 2019.

<sup>5</sup> [https://www2.ohchr.org/English/bodies/crc/docs/GC/CRC\\_C\\_GC\\_14\\_ENG.pdf](https://www2.ohchr.org/English/bodies/crc/docs/GC/CRC_C_GC_14_ENG.pdf).

<sup>6</sup> ABRvS 18 november 2015, nr. 201501544/1/A4, ECLI:NL:RVS:2015:3578.

Wij adviseren u:

- de gevolgen van gaswinning op subjectieve veiligheid af te wegen ten opzichte van andere belangen;
- 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, 3 en 8 EVRM en artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM schendt;
- in het (ontwerp)vaststellingsbesluit duidelijk aan te geven hoe u de belangen van het kind in kaart hebt gebracht en hun stem hebt betrokken en in uw afweging kenbaar het belang van het kind, zoals tot uitdrukking gebracht in de bovengenoemde rapporten, 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.

### 7.3 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, na de beving in Zeerijp, kwam u 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 – 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.<sup>7</sup> Echter, de tijd tussen een schadeopname en een degelijk besluit is op dit moment bijzonder lang. Bovendien is er een te grote achterstand ontstaan in het opleveren van adviesrapporten na een schadeopname. TCMG heeft daarom besloten dat deskundigen meer tijd gaan steken in het wegwerken van die achterstand. Dat leidt tijdelijk tot een daling van het aantal schadeopnames per week.<sup>8</sup>

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.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> <https://schadedoormijnbouw.nl/cijfers> (Laatst bijgewerkt op 1 april 2019)

<sup>8</sup> <https://www.schadedoormijnbouw.nl/nieuws>, 10 april 2019.

<sup>9</sup> *Jaarrapportage 2018*, Onafhankelijke Raadsman.

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 ons vorige advies:

- 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 Arbitrer Bodembeweging.
- 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.
- In de HRA 2019 geeft NAM haar prognose over het optreden van schade. Echter, in deze prognose zijn de 'gewoonlijk onbezette' gebouwen weggelaten. Het aantal beschadigde gebouwen zou anders circa 60% hoger kunnen liggen. Hiernaast wordt er in de prognose van uitgegaan dat eerder ontstane schade aan gebouwen gerepareerd is, voordat zich een nieuwe aardbeving voordoet. Dit komt echter niet overeen met de werkelijkheid: de schadeafhandeling en versterkingsoperatie verlopen zeer traag, waardoor mensen niet in staat zijn om schades te laten repareren. Er wordt dus geen rekening gehouden met de staat en de eventuele gebreken van de gebouwen. NAM gaat uit van een ideale situatie waarin elk gebouw er piekfijn uitziet. Dat is een verkeerd uitgangspunt. De prognose van NAM dient gestaafd te zijn aan de werkelijke situatie, niet aan een utopie. Bovendien is in het verleden naar voren gekomen dat het aantal berekende schades geen tred houdt met het aantal gemelde schades, dat vele malen hoger is. Sinds 2012 zijn zo'n 100.000 schademeldingen gedaan, een proces dat nog steeds doorgaat. In de eerste 15 weken van 2019 zijn per week gemiddeld 157 nieuwe schademeldingen binnengekomen bij de TCMG. Wij gaan er derhalve vanuit dat de prognoseberekningen een significante onderschatting geven van hetgeen in werkelijkheid zal gebeuren.
- 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.<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup> Inwoners maken zich grote zorgen over hun veiligheid, waardoor er iedere maand tientallen meldingen van een acuut onveilige situatie worden gedaan bij de 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 situatie ontstaan. Hier zou onderzoek naar gedaan moeten worden.

<sup>10</sup> Jaarrapportage 2018, Onafhankelijke Raadsman.

<sup>11</sup> Een veilig huis, een veilig thuis?, Gronings Perspectief e.a., 2019.



- 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. SodM adviseert ook om panden met significant veel schade te identificeren en toe te voegen aan de versterkingsoperatie.<sup>12</sup>
- 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 ABRvS<sup>13</sup> 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:

- 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. bouwtypen 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 in overweging mee te nemen;
- om beter in beeld te brengen waar de maatschappelijke ontwrichting zich geografisch bevindt.
- 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 van u in de beleidsregel 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.
- om een langdurig wetenschappelijk onderzoek te starten naar de juridische afwikkeling van schades en het functioneren van de TCMG.

## 8 Maatschappelijke ontwrichting als gevolg van afsluiten categorieën eindafnemers

<sup>12</sup> Snelle review van de risico-analyse voor de gaswinning in Groningen (2019), SodM, 2019.

<sup>13</sup> Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, uitspraak van 15 november 2017 met nummer 201608211/1/A1.

--

## 9 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.

### 9.1 Ontbrekende zaken

Afspraak NAM over natuur - zie instemmingsbesluit

### 9.2 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 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 vaststellingsbesluit moet naar ons inzicht helder

worden gemaakt welke onderzoekopdracht u specifiek bij NAM legt en welke onderzoekopdracht 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.