

**Reactiebundel**

**Reacties op Ontwerpvaststellingsbesluit 'GASWINNING  
GRONINGEN'**

Inspraakpunt Bureau Energieprojecten  
Postbus 248  
2250 AE VOORSCHOTEN  
[www.bureau-energieprojecten.nl](http://www.bureau-energieprojecten.nl)

## INHOUDSOPGAVE

WOORD VOORAF.....	3
KENNISGEVING.....	4
MONDELINGE, SCHRIFTELIJKE EN DIGITALE REACTIES EN ZIENSWIJZEN :	
OPZOEKTABEL	
REGISTRATIENUMMER VERSUS REACTIE / ZIENSWIJZENUMMER.....	6
ALFABETISCH OVERZICHT OVERHEDEN EN REACTIES.....	8
REACTIENUMMER R002, R003, R004, R005, R006, R007, R008, R009 R010, R011, R013, R014, R016, R018, R020, R024, R026, R027, R030.....	9

## Woord vooraf

Van maandag 24 juni 2019 tot en met maandag 5 augustus 2019 lag het ontwerpvaststellingsbesluit ter inzage voor het project 'GASWINNING GRONINGEN'. Een ieder kon naar aanleiding van het ontwerpvaststellingsbesluit een zienswijze indienen. Overheden konden een reactie geven.

## Waarom dit ontwerpvaststellingsbesluit?

In noordoost-Groningen vinden door gaswinning aardbevingen plaats. Het kabinet heeft op 29 maart 2018 besloten om de gaswinning zo snel als mogelijk, maar uiterlijk in 2030 te beëindigen. De hoogte van de gaswinning wordt tot die tijd jaarlijks bepaald.

## Wat gaat er gebeuren?

Door een wijziging van de Mijnbouwwet wordt vanaf 2019 jaarlijks een besluit genomen, waarin de Minister van Economische Zaken en Klimaat (hierna: EZK) de operationele strategie vaststelt. In deze operationele strategie staat onder meer aangegeven wat de hoogte van de winning is en op welke manier het Groningenveld wordt geopereerd. De benodigde hoeveelheid Groningengas wordt beschouwd als de sluitpost van de totale vraag naar gas met een lage verbrandingswaarde (laagcalorisch). Er mag niet meer of minder worden gewonnen dan voor leveringszekerheid benodigd is.

## Welke procedure wordt gevolgd?

Op grond van artikel 52d, zevende lid, van de Mijnbouwwet en afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht doorloopt de Minister van EZK voor dit besluit de uniforme openbare voorbereidingsprocedure.

## Informatieavonden

Er zijn 5 inloopavonden georganiseerd, waar medewerkers van de verschillende betrokken overheden en de adviseurs aanwezig waren om vragen te beantwoorden. De inloopavonden vonden plaats op 2 juli 2019 in Trefcentrum Bedum, Prof. Mekelstraat 1-5 Bedum; 3 juli 2019 in Zalencentrum Vita Nova, Heerestraat 39, Middelstum; 8 juli 2019 in Restaurant De Boerderij, Hoofdweg 28 Slochteren; 9 juli 2019 in Theater & Congrescentrum de Molenberg, Molenberg 11 Delfzijl; 11 juli 2019 in De Nieuwe Kolk, Weiersstraat 1 Assen, alle van 17.00 tot 20.00 uur. Men kon hier formeel een zienswijze geven op het ontwerpvaststellingsbesluit.

## Reacties

Op het ontwerpvaststellingsbesluit zijn binnen de inspraaktermijn in totaal 30 zienswijzen binnengekomen (waarvan 30 uniek) en 19 reacties van overheden. De reacties zijn integraal opgenomen in deze bundel. U kunt deze reactiebundel (evenals de inspraakbundel) downloaden van [www.bureau-energieprojecten.nl](http://www.bureau-energieprojecten.nl).

## Registratie en verwerking

De ontvangen reacties zijn geregistreerd. Aan de indieners is een ontvangstbevestiging gezonden met daarin een registratienummer. Met de opzoektabel op pagina 6 kan bij het ontvangen registratienummer het bijbehorende reactienummer worden opgezocht.

## Verdere procedure

Bij de besluiten wordt aangegeven of en hoe met de zienswijzen en reacties rekening is gehouden. Het moment waarop de terinzagelegging plaatsvindt wordt te zijner tijd aangekondigd in onder andere lokale huis-aan-huis bladen en op [www.bureau-energieprojecten.nl](http://www.bureau-energieprojecten.nl).



## Kennisgeving ontwerpvaststellingsbesluit gaswinning Groningen, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

Van maandag 24 juni 2019 tot en met maandag 5 augustus 2019 ligt het ontwerpvaststellingsbesluit voor de operationele strategie voor de gaswinning uit het Groningenveld 2019-2020 ter inzage. Iedereen kan op het ontwerpvaststellingsbesluit reageren door het indienen van een zienswijze.

### Waarom dit ontwerpvaststellingsbesluit?

In noordoost-Groningen vinden door gaswinning aardbevingen plaats. Het kabinet heeft op 29 maart 2018 besloten om de gaswinning zo snel als mogelijk, maar uiterlijk in 2030 te beëindigen. De hoogte van de gaswinning wordt tot die tijd jaarlijks bepaald.

### Wat gaat er gebeuren?

Door een wijziging van de Mijnbouwwet wordt vanaf 2019 jaarlijks een besluit genomen, waarin de Minister van Economische Zaken en Klimaat (hierna: EZK) de operationele strategie vaststelt. In deze operationele strategie staat onder meer aangegeven wat de hoogte van de winning is en op welke manier het Groningenveld wordt geopereerd. De benodigde hoeveelheid Groningengas wordt beschouwd als de sluitpost van de totale vraag naar gas met een lage verbrandingswaarde (laagcalorisch). Er mag niet meer of minder worden gewonnen dan voor leveringszekerheid benodigd is.

### Welke procedure wordt gevolgd?

Op grond van artikel 52d, zevende lid, van de Mijnbouwwet en afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht doorloopt de Minister van EZK voor dit besluit de uniforme openbare voorbereidingsprocedure.

### Waar kunt u de stukken inzien?

U kunt het ontwerpbesluit en andere onderliggende stukken van maandag 24 juni 2019 tot en met maandag 5 augustus 2019 digitaal inzien op [www.bureau-energieprojecten.nl](http://www.bureau-energieprojecten.nl). Het besluit en de overige stukken worden gelijktijdig ter inzage gelegd. Op papier kunt u deze stukken in dezelfde periode tijdens de reguliere openingstijden bekijken op de volgende locaties:

- Gemeente Delfzijl, Johan van den Kornputplein 10, Delfzijl, (0596) 14 05 96
- Gemeente Loppersum, Molenweg 12, Loppersum, (0596) 54 82 00
- Gemeente Midden-Groningen, Gorecht-Oost 166, Hoogezand, (0598) 37 37 37
- Provincie Groningen, Sint Jansstraat 4, Groningen (050) 316 4911
- Provincie Drenthe, Westerbrink 1, Assen T (0592) 36 55 55

### Informatieavonden

Het Ministerie van EZK organiseert diverse informatieavonden. Medewerkers van het ministerie en de adviseurs geven u graag toelichting op het ontwerpbesluit, de adviezen en de zienswijzeprocedure.

- Dinsdag 2 juli 2019, 17:00 – 20:00 uur  
Trefcentrum Bedum  
Prof. Mekelstraat 1-5, Bedum  
T (050) 3012 654
- Woensdag 3 juli 2019, 17:00 – 20:00 uur  
Zalencentrum Vita Nova  
Heerestraat 39, Middelstum  
T (0595) 551 481
- Maandag 8 juli 2019, 17:00 – 20:00 uur  
Restaurant De Boerderij  
Hoofdweg 28, Slochteren  
T (0598) 421 280
- Dinsdag 9 juli 2019, 17:00 – 20:00 uur  
Theater & Congrescentrum de Molenberg  
Molenberg 11, Delfzijl  
T (0596) 614 000
- Donderdag 11 juli 2019, 17:00 – 20:00 uur





De Nieuwe Kolk  
Weiersstraat 1, Assen  
T (088) 012 8888

### **Hoe kunt u een zienswijze indienen?**

Iedereen wordt in de gelegenheid gesteld om een zienswijze in te dienen. In een zienswijze laat u weten wat u vindt van het ontwerpbesluit. U kunt hierbij denken aan:

- Staan er naar uw mening onjuistheden in het ontwerpbesluit?
- Zijn er zaken en/of belangen over het hoofd gezien?
- Wordt u geraakt in uw belang? Zo ja, kunt u aangeven hoe?
- Zijn er andere zaken die u naar voren wilt brengen?

We stellen het op prijs als u aangeeft op welke delen van het ontwerpbesluit of de onderliggende stukken u reageert en u uw zienswijze onderbouwt met argumenten.

Alleen als u een zienswijze op het ontwerp van een besluit heeft ingediend, kunt u later tegen dat besluit beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

U kunt een zienswijze indienen van maandag 24 juni 2019 tot en met maandag 5 augustus 2019. Dat kan op verschillende manieren:

- Bij voorkeur digitaal via het reactieformulier op [www.bureau-energieprojecten.nl](http://www.bureau-energieprojecten.nl) onder 'Gaswinning Groningen'. U kunt niet reageren per e-mail.
- Per post door een brief te sturen naar  
Bureau Energieprojecten  
Inspraakpunt Gaswinning Groningen  
Postbus 248  
2250 AE Voorschoten  
Wilt u uw brief ondertekenen en uw adres vermelden? Dan kunnen wij u per brief een ontvangstbevestiging sturen.
- Voor het opnemen van mondelinge zienswijzen kunt u op werkdagen tussen 9:00 en 12:00 uur bellen met Bureau Energieprojecten op 070 379 89 79.

### **Wat is de verdere procedure?**

De ontvangen zienswijzen, reacties en adviezen worden betrokken bij het vaststellen van het definitieve besluit in september 2019.

Het definitieve besluit komt ter inzage te liggen. Dit wordt aangekondigd in onder andere de Staatscourant, in huis-aan-huisbladen en op [www.bureau-energieprojecten.nl](http://www.bureau-energieprojecten.nl). Alleen als u nu een zienswijze indient, kunt u later beroep aantekenen tegen het definitieve besluit.

### **Wilt u meer weten?**

Meer informatie over gaswinning Groningen en alle bijbehorende stukken vindt u op [www.bureau-energieprojecten.nl](http://www.bureau-energieprojecten.nl). Heeft u naar aanleiding daarvan nog vragen? Dan kunt u Bureau Energieprojecten bellen op 070 379 89 79.

## Opzoektabel mondelinge, schriftelijke en digitale zienswijzen en reacties

In onderstaande tabel kunt u met het registratienummer het nummer van de reactie opzoeken. De reacties zijn vanaf pagina 9 opgenomen. De zienswijzen zijn apart gebundeld.

Zienswijzen en reacties op ontwerpvaststellingsbesluit 'GASWINNING GRONINGEN'

Registratienummer	Zienswijzenummer	Reactienummer
g9b-OVB-0001	0001	
g9b-OVB-0002		R002
g9b-OVB-0003		R003
g9b-OVB-0004		R004
g9b-OVB-0005		R005
g9b-OVB-0006		R006
g9b-OVB-0007		R007
g9b-OVB-0008		R008
g9b-OVB-0009		R009
g9b-OVB-0010		R010
g9b-OVB-0011		R011
g9b-OVB-0012	0012	
g9b-OVB-0013		R013
g9b-OVB-0014		R014
g9b-OVB-0015	0015	
g9b-OVB-0016		R016
g9b-OVB-0017	0017	
g9b-OVB-0018		R018
g9b-OVB-0019	0019	
g9b-OVB-0020		R020
g9b-OVB-0021	0021	
g9b-OVB-0022	0022	
g9b-OVB-0023	0023	
g9b-OVB-0024		R024
g9b-OVB-0025	0025	
g9b-OVB-0026		R026
g9b-OVB-0027		R027
g9b-OVB-0028	0028	
g9b-OVB-0029	0029	
g9b-OVB-0030		R030
g9b-OVB-0031	0031	
g9b-OVB-0032	0032	
g9b-OVB-0033	0033	
g9b-OVB-0034	0034	

<b>Registratienummer</b>	<b>Zienswijzenummer</b>	<b>Reactienummer</b>
g9b-OVB-0035	0035	
g9b-OVB-0036	0036	
g9b-OVB-0037	0037	
g9b-OVB-0038	0038	
g9b-OVB-0039	0039	
g9b-OVB-0040	0040	
g9b-OVB-0041	0041	
g9b-OVB-0042	0042	
g9b-OVB-0043	0043	
g9b-OVB-0044	0044	
g9b-OVB-0045	0045	
g9b-OVB-0046	0046	
g9b-OVB-0047	0047	
g9b-OVB-0048	0048	
g9b-OVB-0049	0049	

## Alfabetisch overzicht overheden en reacties

Reacties van overheden op ontwerpvaststellingsbesluit 'GASWINNING GRONINGEN'

Reactienummer	Overheid
R008	Gemeente Aa en Hunze, College van Burgemeester en Wethouders, GIETEN
R004	Gemeente Appingedam, College van Burgemeester en Wethouders, APPINGEDAM
R003	Gemeente Delfzijl, College van Burgemeester en Wethouders, DELFZIJL
R006	Gemeente Groningen, College van Burgemeester en Wethouders, GRONINGEN, mede namens, de gemeenteraad en de rechtspersoon Gemeente Groningen
R024	Gemeente Het Hogeland, College van Burgemeester en Wethouders, UITHUIZEN, mede namens de gemeenteraad en de rechtspersoon Gemeente Het Hogeland
R030	Gemeente Het Hogeland, College van Burgemeester en Wethouders, UITHUIZEN, mede namens College van burgemeester en wethouders, gemeenteraad en rechtspersoon van Midden-Groningen; College van burgemeester en wethouders, gemeenteraad en rechtspersoon van Delfzijl, Loppersum; College van burgemeester en wethouders, gemeenteraad en rechtspersoon van Groningen; College van burgemeester en wethouders, gemeenteraad en rechtspersoon van Oldambt; College van burgemeester en wethouders, gemeenteraad en rechtspersoon van Westerwolde; College van burgemeester en wethouders, gemeenteraad en rechtspersoon van Appingedam; College van gedeputeerde staten, provinciale staten en de rechtspersoon provincie Groningen; Dagelijks bestuur van waterschap Noorderzijlvest, Hunze en Aa's; Dagelijks bestuur van de veiligheidsregio Groningen
R013	Gemeente Loppersum, College van Burgemeester en Wethouders, LOPPERSUM
R020	Gemeente Midden-Groningen, Collega van Burgemeester en Wethouders, HOOGEZAND, mede namens gemeenteraad van Midden-Groningen, gemeente als rechtspersoon
R009	Gemeente Noordenveld, College van Burgmeester en Wethouders, RODEN
R016	Gemeente Oldambt, College van Burgemeester en Wethouders, WINSCHOTEN
R026	Gemeente Pekela, College van Burgemeester en Wethouders, OUDE PEKELA
R010	Gemeente Tynaarlo, College van Burgemeester en Wethouders, VRIES
R027	Gemeente Veendam, College van Burgemeester en Wethouders, VEENDAM
R014	Gemeente Westerkwartier, College van Burgemeester en Wethouders, LEEK
R018	Gemeente Westerwolde, College van Burgemeester en Wethouders, SELLINGEN, mede namens de gemeenteraad van Westerwolde; gemeente Westerwolde als rechtspersoon
R002	Provincie Drenthe, Gedeputeerde Staten, ASSEN
R005	Provincie Groningen, Gedeputeerde Staten, GRONINGEN, mede namens Provinciale Staten
R007	Waterschap Hunze en Aa's, Dagelijks Bestuur, VEENDAM, mede namens Algemeen bestuur van Waterschap Hunze en Aa's en de rechtspersoon Waterschap Hunze en Aa's
R011	Waterschap Noorderzijlvest, Dagelijks Bestuur, GRONINGEN

Reactie R002, R003, R004, R005, R006, R007, R008, R009, R010, R011, R013,  
R014, R016, R018, R020, R024, R026, R027, R030

10 JUL 2019

Aan:  
de minister van Economische Zaken en Klimaat  
Bureau Energieprojecten Inspraakpunt  
Gaswinning Groningen  
Postbus 248  
2250 AE VOORSCHOTEN



Assen, 9 juli 2019  
Ons kenmerk 28/5.2/2019001660  
Behandeld door mevrouw [REDACTED]  
Onderwerp: Zienswijze ontwerp-vaststellingsbesluit operationele strategie Groningengasveld 2019-2020

Geachte Minister,

Op 24 juni 2019 is uw ontwerpbesluit voor het Groningengasveld voor het jaar 2019-2020 ter inzage gelegd. Ten behoeve van dit besluit stuurden wij u eerder ons advies, tezamen met de gemeenten Tynaarlo, Noordenveld en Aa en Hunze. Hieronder treft u onze gezamenlijk afgestemde zienswijze aan.

#### **Aanleiding voor de zienswijze**

Wij hebben tot ons genoegen vastgesteld dat ons advies in uw ontwerpbesluit overgenomen is. Wij constateren tevens dat de afbouw van de winning uit het Groningenveld voortvarend voortgezet wordt. In uw Kamerbrief van 17 juni 2019 geeft u aan de in het ontwerpbesluit genoemde hoeveelheid te winnen gas in uw definitieve besluit verder omlaag te zullen brengen. U streeft ernaar nu al zo dicht mogelijk in de buurt te komen van het door het Staatstoezicht op de Mijnen als 'veilig' bestempelde niveau van 12 miljard m<sup>3</sup>. Hiertoe beschrijft u een aantal mogelijk te nemen maatregelen.

De voornaamste maatregel betreft een verhoogde N<sub>2</sub>(stikstof)-inzet waardoor meer pseudo-Groningengas geproduceerd kan worden. Een andere wijziging betreft het tijdelijk niet volledig vullen van de gasopslag Norg. Het zijn deze voorgenomen maatregelen die ons nopen tot het indienen van een zienswijze. Daarnaast willen wij wederom onder uw aandacht brengen dat wij de spoedige afhandeling van schade als gevolg van gaswinning van groot maatschappelijk belang achten.

#### **Zienswijze**

##### *1. Geen afwenteling van risico's naar Drenthe bij ontlasting van Groningen*

###### Toelichting

Zoals in onze eerdere adviezen en zienswijzen met betrekking tot het Groningengasveld en de gasopslag Norg opgemerkt achten wij afwenteling van risico's naar (Noord)-Drenthe om Groningen te ontlasten niet acceptabel.



- a) Extra gaswinning in Drenthe
- Verhoging van de productie van pseudo-Groningengas vraagt om een groter aanbod van H(hoogcalorisch)-gas, afkomstig uit de kleine gasvelden dan wel import. Wij kunnen ons niet vinden in een eventuele verhoging van de productie uit de Drentse gasvelden om meer converteerbaar H-gas te leveren. Dit is namelijk niet in overeenstemming met door Provinciale Staten aangenomen moties waarover wij u eerder informeerden.
- b). Mogelijke toename van de risico's in het Groningenveld door de maatregelen
- Toename van de fluctuaties kan het bevingsgedrag van het Groningenveld negatief beïnvloeden met mogelijke effecten in Noord-Drenthe als gevolg.
- De door u voorgesteld N2-maatregel zou ook op een andere manier kunnen leiden tot effecten in Drenthe. De N2-maatregel leidt tot meer fluctuaties. Daarmee wordt het positieve effect van operationele strategie 1 (die mede is gericht op het tegengaan van fluctuaties) deels te niet gedaan en neemt de kans op eventuele effecten in Noord-Drenthe mogelijk toe.
  - Ook het tijdelijk niet volledig vullen van de gasopslag in Norg zou in een strenge winter tot meer fluctuaties kunnen leiden, waardoor de kans op eventuele effecten in Noord-Drenthe mogelijk toe neemt.

U geeft in uw brief aan de verschillende maatregelen eerst nader te laten onderzoeken alvorens u besluit ze al dan niet door te voeren. Wij verzoeken u in uw definitieve besluit:

- ook in te gaan op eventuele gevolgen voor Drenthe;
- voor derden begrijpelijk goed te onderbouwen waarom u bepaalde maatregelen neemt. Uw afweging tussen enerzijds de realisatie van een 'veilige' gaswinning van 12 miljard m<sup>3</sup> en anderzijds de risico's die de maatregelen om dat te realiseren met zich meebrengen dient duidelijk te zijn.

Wij houden ons nadrukkelijk het recht voor om, voor zover de inhoud van het definitieve besluit daar aanleiding toe geeft (bijvoorbeeld door nieuwe of andere maatregelen op te nemen), tegen dit definitieve besluit een beroepschrift in te dienen.

## 2. Wij verzoeken u vaart te maken met het Schadeprotocol Kleine Velden

### Toelichting

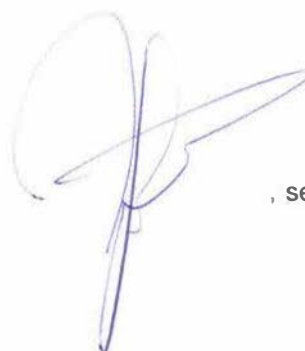
U hebt extra maatregelen genomen om de afhandeling van schade onder het Groningenprotocol sneller af te kunnen wikkelen dan tot nu toe het geval was. In het kader van gelijke (rechts)behandeling van alle burgers verzoeken wij u ervoor te zorgen dat het schadeprotocol dat toeziet op de afhandeling van schade als gevolg van gaswinning uit de kleine velden zo spoedig mogelijk in werking treedt. Goede schadeafhandeling vergroot het draagvlak voor mijnbouwactiviteiten die nu, maar ook in de toekomst in het kader van de energietransitie van belang zijn.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Drenthe,



, voorzitter



, secretaris

wa/coll.

Afschrift aan Provinciale Staten van Drenthe

Verzonden: Donderdag 11 juli 2019 15:09  
Onderwerp: Zienswijzeformulier  
Gaswinning Groningen - Vaststellingsbesluit 2019

Aanspreekvorm:  
Aanspreektitel:  
Achternaam:  
Voorvoegsel(s):  
Voorletters: .  
Straat: Johan van den Kornputplein  
Huisnummer: 10  
Postcode: 9934 EA  
Woonplaats: DELFZIJL  
Telefoonnummer:  
E-mailadres:  
Als: Organisatie  
Organisatie: Gemeente Delfzijl, College van Burgemeester en Wethouders

**Reactie**



**ZIENSWIJZE  
OP HET ONTWERP-VASTSTELLINGSBESLUIT  
GRONINGEN GASVELD 2019-2020**

**Het college van burgemeester en wethouders  
van de gemeente Delfzijl**

**Delfzijl, 9 juli 2019**

## Inhoud

1. Inleiding .....	3
___ <i>Leeswijzer</i> .....	3
2. Voldoen aan de veiligheidsnorm $10^{-5}$ .....	4
___ <i>Veiligheidsbeleid</i> .....	4
___ <i>Veiligheid (water)infrastructuur, industrie en onderlinge afhankelijkheden</i> .....	4
3. Borging leveringszekerheid .....	6
4. Tempo afbouw vraag.....	6
5. Tempo versterken gebouwen .....	7
___ <i>De omvang van de versterkingsopgave</i> .....	7
___ <i>NPR9998 als beoordelingskader</i> .....	9
___ <i>Versnelling van de versterking</i> .....	9
___ <i>CC2/CC3 gebouwen</i> .....	10
6. Maatschappelijke ontwrichting.....	11
___ <i>Subjectieve veiligheid</i> .....	11
___ <i>Maatschappelijke ontwrichting als gevolg van bodembeweging door gaswinning</i> .....	11
___ <i>Grondrechten</i> .....	12
___ <i>EVRM</i> .....	12
___ <i>IVRK</i> .....	13
___ <i>Handvest van de grondrechten van de EU</i> .....	13
___ <i>Schade</i> .....	14
___ <i>Ontstaan van schade</i> .....	14
___ <i>Schade-afhandeling</i> .....	15
7. Onderzoeken en ontbrekende zaken .....	17
___ <i>Study and Data Acquisition Plan Induced Seismicity in Groningen (SDAP)</i> .....	17

## 1. Inleiding

Op 17 juni 2019 heeft u uw ontwerp-vaststellingsbesluit (ontwerp) voor het gasjaar 2019-2020 gepubliceerd vergezeld van een brief aan de Tweede Kamer over uw verkenningen om de winning uit het Groningenveld voor het komende gasjaar zover als mogelijk terug te brengen naar 12 mld m<sup>3</sup>.

Wij concluderen uit deze begeleidende brief dat u zich maximaal inzet om de winning nog sneller dan het basispad van het Kabinet, terug te brengen naar nul en voor het komende gasjaar het niveau van 12 mld m<sup>3</sup> tracht te bereiken. Wij zien in deze inspanning weer een stap in de goede richting maar weten pas zeker of deze inspanning het niveau van 12 mld m<sup>3</sup> oplevert op 1 oktober 2019 bij de publicatie van het vaststellingsbesluit 2019-2020. Uiteindelijk willen wij dat de winning uit het Groningenveld zo snel als mogelijk naar nul wordt gebracht.

Ook zien wij de afspraken die wij samen met u en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BKZ) hebben gemaakt op 11 maart 2019 en op 5 juni 2019 in het bestuurlijk overleg als een stap in de goede richting. Belangrijke afspraken waarin we ons maximaal voor blijven inzetten om te zorgen dat onze inwoners ook daadwerkelijk hier de vruchten van gaan plukken. Echter geldt ook voor de hier gemaakte afspraken over de versnelling van de versterking en de schadeafhandeling dat het op dit moment nog ‘papieren’ afspraken zijn die in de loop van het jaar hun positieve uitwerking moeten bewijzen en tot de nagestreefde versnelling moeten leiden.

Een transparant vaststellingsbesluit waarin helder wordt uitgelegd hoe u tot uw afweging bent gekomen draagt bij aan herstel van vertrouwen van onze inwoners. Zeker nu voor het eerst met de gewijzigde Mijnbouwwet een “nieuw” afwegingskader voor het Groningenveld wordt gehanteerd.

Wij constateren dat in uw ontwerp nog veel losse eindjes zitten. U ontvangt de komende maanden nog een aantal rapporten en adviezen waarop u uw definitieve vaststellingsbesluit baseert. Wij kunnen hier middels deze zienswijze nu geen reactie opgeven.

Wij blijven ons in de komende tijd inzetten voor een veilige en verantwoorde gaswinning. Op dit moment vinden we dat hieraan nog niet wordt voldaan. Veel is in gang gezet maar onze inwoners merken hier nog te weinig van en uw ontwerp bevat nog te veel open eindjes. We hebben daarom besloten om een zienswijze op uw ontwerp in te dienen.

Deze zienswijze wordt naar voren gebracht door het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Delfzijl.

Wij vertrouwen erop dat u onze zienswijze behandelt conform de relevante bepalingen in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de overwegingen uit onze zienswijze (aangevuld met ons advies) transparant meeweegt in uw definitieve vaststellingsbesluit.

### *Leeswijzer*

Wij hebben onze zienswijze op dezelfde wijze opgebouwd als ons advies, dat wil zeggen aan de hand van 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. Voldoen aan de veiligheidsnorm $10^{-5}$

Uw beoordeling van de veiligheid moet zich in het bijzonder richten op de vraag in hoeverre wordt voldaan aan de veiligheidsnorm van  $10^{-5}$ . De vraag is dus niet wat de beste schatting is, maar heel concreet: welke gebouwen voldoen *niet* – en dus ook welke gebouwen voldoen *wel* – aan de veiligheidsnorm.

Om dit te kunnen bepalen moet er sprake zijn van veiligheidsbeleid, een duidelijk toetsingskader en concrete gegevens. Zoals we hierna uitleggen, ontbreekt het hieraan. Dat heeft tot gevolg dat op dit moment niet te zeggen is in hoeverre wordt voldaan aan de veiligheidsnorm. Uw afweging voldoet dan niet aan de wettelijke eisen.

### *Veiligheidsbeleid*

In uw ontwerp geeft u aan dat voor infrastructuur nog geen beoordelingskader voor handen is en dat het panel van hoogleraren in juli 2019 met een advies over het beoordelen van infrastructuur op aardbevingsbestendigheid komt. Voor de industrie geeft u aan dat hiervoor kwalitatieve en kwantitatieve beoordelingsmethoden zijn ontwikkeld. Echter ontbreken bij zowel de infrastructuur als bij industrie nog de termijn (tijdigheid) waarbinnen deze voorzieningen aardbevingsbestendig moeten zijn en dus veilig.

Onze conclusie blijft ook na het lezen van uw ontwerp dat het risicobeleid nog niet op orde is en u dus nog steeds niet kunt aangeven in hoeverre is voldaan aan de veiligheidsnorm. U kunt daarmee de beoordeling die artikel 52d Mijnbouwwet van u vergt niet maken op basis van de huidige gegevens.

Het is daarom van eminent belang dat het winningsniveau voor het gasjaar 2019-2020 lager wordt vastgesteld dan de prognose van GTS.

Wij vinden dat u:

1. zo spoedig mogelijk risicobeleid (norm, kader en termijn) voor alle onderdelen moet vaststellen.

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

In ons advies met betrekking tot de Operationele Strategieën Groningenveld voor het gasjaar 2019-2020 adviseren wij u onderzoek uit te laten voeren naar eventuele cumulatieve risico's en domino-effecten, zolang deze risico's niet bekend zijn uit voorzorg de winning lager vast te stellen dan GTS heeft geprognoseerd en in het vaststellingsbesluit NAM verplicht te stellen bij zichtbare cumulatieve effecten en/of domino-effecten tijdens de uitvoering van de vastgestelde operationele strategie, mitigerende maatregelen te nemen.

U neemt ons advies in zijn geheel niet over. U verwijst enkel naar adviezen van de Commissie Meijdam en het hooglerarenpanel die over veiligheidsrisico's en infrastructuur hebben opgemerkt dat het veiligheidsbeleid voor geïnduceerde aardbevingen zoveel als mogelijk dient aan te sluiten bij de landelijke uitgangspunten. Mede hierom stelt het panel volgens u dat geen rekening gehouden hoeft te worden met mogelijke cumulatie van risico's. Daarbij merkt u in lijn met het hooglerarenadvies ook op dat domino-effecten al kwalitatief beschreven worden in de Veiligheidsrapportages van chemiebedrijven.

Het wordt ons niet duidelijk wat u precies bedoelt met de “landelijke uitgangspunten” en waarom de situatie in Groningen één op één wordt doorvertaald naar deze landelijke uitgangspunten. De veiligheidssituatie in Groningen valt immers niet te vergelijken met de veiligheidssituatie in de rest van Nederland. Nergens in Nederland leiden de effecten van gaswinning tot de veiligheidsproblemen die zich in Groningen voordoen. Daarbij moet als uitgangspunt genomen worden dat we weten dat er bodembeweging plaatsvindt en dat die bodembeweging leidt tot concrete veiligheidsrisico's. Cumulatieve effecten en domino-effecten brengen dan ook risico's mee voor de kritische (water)infrastructuur en industrie. U legt in uw ontwerp niet uit waarom u terugvalt op de landelijke uitgangspunten, dat terwijl de landelijke uitgangspunten voor de situatie in Groningen op tal van andere terreinen voor u niet meer leidend zijn (bijv. inzake de voorgenomen specifieke regelgeving over de schadeafhandeling). Daarnaast zijn ons inziens de adviezen van de Commissie Meijdam en het hooglerarenpanel op dit punt onvoldoende onderbouwd om daarop af te kunnen gaan.

Tot slot, is de enkele beschrijving van de mogelijke domino-effecten in de Veiligheidsrapportages van chemiebedrijven onvoldoende dekkend voor de aanwezige (water)infrastructuur en industrie in Groningen.

### *Meet- en regelprotocol*

Zoals we in par. 3.7 van ons advies hebben aangegeven vinden we het gebruik van een adequaat Meet- en Regelprotocol (MRP) van wezenlijk belang om de seismiciteit te monitoren en eventueel te kunnen ingrijpen.

Wij zijn er van op de hoogte dat u voornemens bent alle relevante aspecten van het MRP (de nu geëvalueerde MRP-2017-2019) op te nemen in de Mijnbouwregeling (Mbr) en die per 1 oktober 2019 in werking te laten treden (blz. 64 van het ontwerp).

Daarbij speelt de MRP-evaluatie van het SodM een bepalende rol. Echter tot op het moment van schrijven hebben we nog geen kennis kunnen nemen van de MRP-evaluatie en daarnaast moet nog blijken of de Mbr ook voor het nieuwe gasjaar 2019-2020 in werking zal zijn getreden.

Daarom vinden we het toch van belang in te brengen dat er in het vaststellingsbesluit voorwaarden moeten zijn opgenomen om een adequaat gebruik van het MRP en daarmee de monitoring van de seismiciteit af te kunnen dwingen ook al zou kunnen blijken, dat na afzienbare tijd na het inwerking treden van het vaststellingsbesluit de rechtstreeks werkende regelgeving vanuit de Mbr van toepassing is geworden en daarmee de desbetreffende voorwaarden komen te vervallen.

In deze voorwaarde(n) en in de Mbr verwachten we ook de verplichting tot een halfjaarlijkse analyse van de ontwikkeling van de seismiciteit, door NAM aan te leveren, terug te vinden.

Wij vinden dat:

2. u in het vaststellingsbesluit de landelijke uitgangspunten voor het veiligheidsbeleid niet van toepassing kunt verklaren op de bijzondere veiligheidssituatie in Groningen;
3. u in het vaststellingsbesluit vanuit het principe van het integraal risicomangement gehouden bent om ook onderzoek te laten uitvoeren naar de mogelijke cumulatieve effecten en domino-effecten;
4. u in het vaststellingsbesluit de adviezen van Commissie Meijdam en het hooglerarenpanel niet kunt betrekken omdat die onvoldoende onderbouwd zijn;



5. u in het vaststellingsbesluit NAM moet opleggen om mitigerende maatregelen te nemen indien er sprake zal zijn cumulatieve effecten en/of domino-effecten naar aanleiding van de gevolgen van bodembeweging die zijn ontstaan door de gaswinning;
6. u in het vaststellingsbesluit NAM moet aanwijzen om onderzoek uit te laten voeren naar de risico's op cumulatieve- en domino-effecten als gevolg van bodembeweging veroorzaakt door de gaswinning.
7. u in het vaststellingsbesluit voorwaarden moet opnemen om een adequaat gebruik van het MRP en daarmee de monitoring van de seismiciteit af te kunnen dwingen.

### 3. Borging leveringszekerheid

Leveringszekerheid is een te respecteren belang. Ook voor dit belang geldt dat u alle relevante feiten en omstandigheden moet vergaren en moet betrekken in uw afweging. Het verbaast ons dan ook dat u enerzijds constateert dat de gevolgen van afsluiting voor grootverbruikers zeer groot zijn, namelijk mogelijke faillissementen en het verlies van circa 500.000 banen, maar anderzijds aangeeft dat het COT constateerde dat onvoldoende bekend is in welke mate de vitale bedrijfsprocessen van deze bedrijven afhankelijk zijn van laagcalorisch gas. Met andere woorden: als de bedrijven afhankelijk zijn van laagcalorisch gas, zijn de gevolgen mogelijk groot bij afsluiten, maar het is onbekend of - en in welke mate - ze afhankelijk zijn.

U kunt niet concluderen dat het afsluiten een te groot offer is, terwijl u niet weet of dat wel zo is. Daarnaast maakt uw ontwerp onvoldoende inzichtelijk welke inspanningen u heeft verricht om ervoor te zorgen dat ter borging van de leveringszekerheid het Groningenveld zo veel als mogelijk ontlast wordt. U maakt niet inzichtelijk welke alternatieve wegen er zijn en waarom die niet bewandeld kunnen worden ter ontlasting van het Groningenveld.

Wij vinden dat:

8. u in het vaststellingsbesluit de belangen juist en evenredig moet afwegen en de afweging moet baseren op alle relevante feiten en omstandigheden.

### 4. Tempo afbouw vraag

U spant zich in om de gaswinning in een zo hoog mogelijk tempo af te bouwen en daarmee tegemoet te komen aan het advies van het SodM en ons advies. Wij benadrukken dat alhoewel een winning van 12 mld m<sup>3</sup> veiliger is dan de geraamde 15,9 mld m<sup>3</sup>, de aardbevingen daarmee niet tot het verleden behoren en er in geen geval kan worden gesproken van een 'veilige situatie'. Wij verwachten dan ook u dat u zich blijft inspannen om de afbouw tot nul sneller dan het Basispad te realiseren. Wij wachten het advies van SodM af over gevolgen die de afbouw naar 12 mld m<sup>3</sup> heeft voor de veiligheid als gevolg van de fluctuaties in de Groningenproductie.

Wij vinden dat u:

9. zich moet blijven inspannen om al het mogelijke te doen om de winning zo spoedig mogelijk naar nul te brengen.

## 5. Tempo versterken gebouwen

Op grond van artikel 52d, lid 2, van de Mijnbouwwet kijkt u in uw belangenafweging ook in het bijzonder naar het tempo van het versterken van gebouwen. Het tempo van versterken hangt samen met de omvang van de versterkingsopgave.

In uw ontwerp geeft u aan hoe u aankijkt tegen de versterkingsopgave in het aardbevingsgebied. U doet dit op basis van de verschillende adviezen van uw wettelijke adviseurs (waaronder van de regio) en op basis van de bestuurlijke afspraken die u en de minister van BZK hebben gemaakt met de regiobestuurders op 11 maart 2019 en 5 juni 2019.

De afgelopen weken hebben we weer kunnen zien dat de aardbevingen zich niet netjes aan uw afbouwplan van de gaswinning houden. Het gaat weliswaar om gebeurtenissen die binnen de verwachtingswaarde liggen, maar de kans op een beving met een kracht van 4 of 5 op de schaal van Richter blijft aanwezig. We zijn dus wederom goed met de neus op de feiten gedrukt: we hebben het hier over reële dreigingen en reële kansen en echte gebeurtenissen. Daarom is het zo van belang dat de versterkingsoperatie doorgaat, verbetert en versneld gaat worden. Het gaat over veiligheid. En het gaat om inwoners die een lange periode (voor sommigen al meerdere jaren) in onzekerheid leven over of hun woning veilig genoeg is en wat de versterkingsopgave gaat betekenen voor hun woning. Deze onzekerheid heeft een enorme impact op de mentale gesteldheid van deze inwoners en daarmee op de samenleving in de dorpen.

### *De omvang van de versterkingsopgave*

U bent in uw ontwerp niet duidelijk over de omvang van de versterkingsopgave. U zegt enerzijds dat er *naar verwachting* 429 gebouwen niet zullen voldoen en vervolgens zegt u – op dezelfde blz. 34 – dat er sprake is van een beperkt aantal gebouwen dat niet aan de veiligheidsnorm voldoet. Dit aantal is volgens u berekend met betrouwbare methodes. U stelt in uw ontwerp dat de HRA aangeeft of is voldaan aan de veiligheidsnorm en wat de omvang is van de versterkingsopgave.

De HRA is – zoals wij ook steeds adviseren – continu in ontwikkeling. Dat er verbeteringen en verfijningen zijn verwerkt in het model is een goede ontwikkeling, maar maakt het model niet ineens een betrouwbare methode om te bepalen welke gebouwen voldoen aan de veiligheidsnorm. Dat doet de HRA niet. Het geeft hooguit een indicatie van gebouwen die getoetst moeten worden aan de NPR. Zo was ook uw standpunt bij uw instemmingsbesluit 2018-2019. In artikel 3 van het Besluit versterking heeft u dan ook vastgelegd dat een beoordeling aan de NPR9998:2018 duidelijk maakt of een gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet of niet. En in uw brief van 25 juni 2019 aan de Tweede Kamer antwoordt u op de vraag of het aantal te versterken woningen toe- of afneemt dat de totale versterkingsopgave pas bekend is wanneer alle beoordelingen zijn afgerond.

Wij zien dus enerzijds dat u in het ontwerp de omvang van de versterkingsopgave bepaalt op basis van de uitkomsten van de HRA en anderzijds de omvang bepaalt op basis van beoordeling aan het door u vastgestelde beoordelingskader. Dat is niet consequent en geeft ook in uw afweging van het tempo van de versterking een onjuist beeld.

Ons standpunt ten aanzien van de omvang van de versterkingsopgave is nog steeds dat wij de omvang niet weten. In tegenstelling tot TNO en de Mijnraad hebben wij geen heilig vertrouwen in de HRA als uitsluitingssysteem. Vandaar dat wij met u zijn overeengekomen dat we de HRA slechts als prioriteringsmiddel inzetten en niet als methode om te bepalen of een gebouw wel of niet aan de veiligheidsnorm van  $10^{-5}$  voldoet. Deze bestuurlijke afspraak missen wij in uw redeneerlijnen in het

ontwerp terwijl deze wel uitdrukkelijk wordt onderschreven door het SodM. Zij stellen dat de HRA niet kan worden gebruikt om exact te bepalen welke gebouwen er hoe versterkt moeten worden. Maar dat de HRA wel kan worden gebruikt om de prioritering vast te stellen voor opname en doorberekening (mits er een onzekerheidsmarge wordt meegenomen)<sup>1</sup>. Het lijkt erop alsof u geneigd bent om meer waarde aan de HRA toe te kennen dan bestuurlijk overeengekomen en door de toezichthouder eraan wordt toegekend.

Ook zijn wij erg geschrokken van de verschillen tussen de oorspronkelijke HRA uit de zomer van 2018 en het resultaat van de berekeningen begin 2019. Er lijken zich bovendien wederom situaties voor te doen die volledig on-uitlegbaar zijn (waarbij een gebouw een te laag (of te hoog) risicoprofiel toebedeeld heeft gekregen). De optredende verschillen zetten ons en onze inwoners erg te denken over de betrouwbaarheid van de HRA en met name de wijze waarop deze wordt gevoed. Vandaar dat wij blijven hameren op het verbeteren van de modellen en de invoergegevens en dat dit op een open en transparante wijze gebeurt.

Anders dan de Mijnraad zien wij niet dat de versterkingsopgave steeds kleiner en overzichtelijker wordt. Daarvoor hebben nog te weinig beoordelingen plaatsgevonden en zijn te weinig woningen daadwerkelijk versterkt. Dit komt overeen met uw zojuist aangehaalde antwoord aan de Tweede kamer.

Omdat u het tempo van de versterking moet afwegen in uw besluit, moet u een realistisch beeld geven van de omvang van de versterkingsopgave. De realiteit is dat van de circa 152.700<sup>2</sup> gebouwen die in het werkingsgebied van het Groningenveld staan er inmiddels 431 versterkt<sup>3</sup> zijn. Dat betekent dat er nog 152.269 panden zijn die niet voldoen aan veiligheidsnorm of waarvan we niet weten of ze voldoen aan de veiligheidsnorm van 10<sup>-5</sup>. Wij verwachten (en hopen) niet dat al deze 150.269 gebouwen allemaal één voor één onderzocht moeten worden om te bezien of ze aan de veiligheidsnorm voldoen. Wat we echter wel vinden is dat we vanwege dit gegeven zeer terughoudend moeten zijn in het afbakenen en minimaliseren van de noodzaak tot versterken. Wij zien dat een aantal van uw adviseurs, met name TNO en de Mijnraad, dit wel probeert. De Mijnraad adviseert zelfs om van inwoners te vragen af te zien van versterking omdat het versterkingstraject langer zou duren dan de onveiligheid. Dat vinden wij geen recht doen aan het feit dat het Rijk – als veroorzaker van de onveiligheid – verantwoordelijk is voor het nemen van tijdige en passende maatregelen. De oplossing moet in tijdige en passende maatregelen gevonden worden.

Daarnaast wordt nu het beeld opgeroepen dat Groningen met een winning van 12 mld m<sup>3</sup> 'veilig' zou zijn. Het klopt dat dit volgens de adviezen een niveau is waarop veiligheidsrisico's beter beheersbaar zijn. Het betekent echter nadrukkelijk niet dat de kans op een beving met een kracht van 5.0 op de schaal van Richter nul is. Ook met een lagere winning blijft zo'n beving een reëel risico en moeten daar de nodige maatregelen voor worden getroffen. De winning moet daarom zo spoedig mogelijk naar nul.

Wij verwachten van u dat u in uw definitieve besluit nadrukkelijk bevestigt dat het uitgangspunt van de versterkingsopgave is dat we pas ophouden met opnemen en beoordelen van gebouwen als we

<sup>1</sup> Presentatie SodM aan de regio d.d. 26 maart 2019: <https://www.sodm.nl/onderwerpen/aardbevingen-groningen/documenten/toespraken/2019/03/26/toelichting-over-de-risico-analyse-voor-de-gaswinning-in-groningen-hra2019>

<sup>2</sup> Dit zijn 152.697 gebouwen met een verblijfsfunctie, zie tabel 7.1 HRA GTS2019

<sup>3</sup> halfjaarrapportage juli-dec 2018 d.d. 5 maart 2019



zeker weten dat de overgebleven gebouwen geen veiligheidsrisico hebben. Dat is een groter aantal panden dan het aantal dat u benoemt in uw ontwerp.

Wij vinden dat:

10. u in het vaststellingsbesluit realistisch moet aangeven of – en in hoeverre – wordt voldaan aan de veiligheidsnorm waarbij u de daaraan gekoppelde versterkingsopgave bepaalt op basis van het door u vastgestelde beoordelingskader.
11. u in het vaststellingsbesluit de HRA enkel als prioriteringsinstrument moet benoemen;
12. u in het vaststellingsbesluit moet opnemen dat u de HRA en zijn invoergegevens blijft verbeteren op een transparante en publieke wijze.

### *NPR9998 als beoordelingskader*

Wij gaan ervan uit dat het beoordelingskader voor de versterking de NPR9998 blijft. Wij vinden dat u zorg moet dragen voor verdere verbetering van de NPR9998. U doet hier in uw ontwerp ook enkele uitspraken over. Zoals bekend zitten er verschillen in de risico-inschatting vanuit de HRA en beoordelingen op grond van NPR9998. Dit resulteert erin dat panden die uit de HRA komen als ‘normaal risico’, op basis van de feitelijke situatie, beoordeeld aan de hand van de NPR9998, wel moeten worden versterkt. Wij hebben dit in ons advies “appels en peren” genoemd. Zo lang er nog sprake is van appels en peren dient u hier ruimhartig mee om te gaan. Wij zijn het dan ook niet eens met het advies van de Mijnraad om de P90 benadering los te laten en alleen te kijken naar de P-mean. U geeft aan dat u dit vooralsnog ook niet van plan bent. In uw vaststellingsbesluit verwachten wij van u hierover een steviger uitspraak. U weet immers dat onzekerheid het grootste probleem is binnen dit dossier. Zo lang er geen zekerheid is over welke panden wel en niet voldoen aan de veiligheidsnorm op basis van het geldende kader (NPR9998) is het terugbrengen van de scope maatschappelijk, maar ook vanuit veiligheidsoverwegingen, niet aanvaardbaar.

Wij vinden dat:

13. u in het vaststellingsbesluit moet aangeven dat u de NPR9998 verder wilt ontwikkelen en verbeteren;
14. u in het vaststellingsbesluit bevestigt dat de NPR9998 het enige instrument is om te bepalen of een gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet;
15. u in het vaststellingsbesluit aangeeft dat u de P90-benadering niet loslaat.

### *Versnelling van de versterking*

In uw ontwerp beschrijft u de verschillende manieren waarop u streeft naar versnelling van het versterkingsproces. Deze voorgestelde maatregelen zijn de uitkomst van de eerdergenoemde bestuurlijke overleggen en vormen een goede basis voor een daadwerkelijke versnelling. Belangrijk daarbij is dat u de lokale overheden benoemt als verantwoordelijk voor planning en aansturing van de uitvoering van de versterking. Dat is een goed uitgangspunt, maar u moet er dan wel voor zorgen dat dit mogelijk wordt gemaakt. Alles staat of valt immers met de wijze waarop de beschreven maatregelen worden opgepakt, uitgewerkt en uitgevoerd en de snelheid waarmee dat gebeurt. Dat betekent ook dat de capaciteit voor opname en beoordeling in balans moet zijn. Dit is voor ons een gezond uitvoeringsklimaat en maakt het mogelijk om de onze rol in de versterking constructief op te kunnen pakken. Wij herkennen ons niet in de uitspraak van de Mijnraad dat de regio initiatief moet nemen en moet overschakelen naar een actieve en constructieve rol bij de versterking en het vormgeven van het toekomstperspectief.

Wij zijn kritisch ten aanzien van het optimisme waarmee u in uw ontwerp aangeeft dat versnelling van het huidige proces mogelijk is. Voor onze inwoners is er feitelijk nog niet veel veranderd. In de praktijk zien zij de mogelijke versnelling nog niet. Papier is geduldig. Uiteindelijk gaat het om de effectivering en uitwerking van deze afspraken en de effecten die dat heeft op de daadwerkelijke versnelling van de versterkingsopgave. Daarom houden wij vast aan ons standpunt dat zolang er geen daadwerkelijke versnelling van de versterking optreedt (en versnelling van het schadeproces), wij vinden dat u de winning uit het Groningenveld lager dient vast te stellen dan de prognose van GTS.

Wij vinden dat u:

16. totdat er daadwerkelijk, fysiek zichtbare versnelling in de versterking plaatsvindt, een lager winningsniveau moet vaststellen dan het door GTS geadviseerde niveau.

### *CC2/CC3 gebouwen*

Wij hebben aangegeven dat we vinden dat u bij uitsluitend gebruik van de HRA onvoldoende rekening houdt met het bijzondere karakter van CC2/CC3-panden. Dit zijn gebouwen waarin grote en/of kwetsbare groepen samenkomen (winkels, ziekenhuizen, kerken, dorpshuizen), en gebouwen die bij crisissituaties essentieel zijn (brandweerkazernes, politiebureaus, gemeentehuizen). De HRA beoordeelt deze gebouwen op grond van hun vorm en niet op grond van de kwetsbaarheid van de gebruiker(s) of het gebruik. U geeft aan dit op te willen lossen door de NPR aan te passen. Dat bevreemdt ons. In de NPR is dit namelijk niet voor niets opgenomen en bovendien is dit gebaseerd op de Nederlandse wetgeving ten aanzien van regulier bouwen (het Bouwbesluit). De Nederlandse bouwregelgeving gaat namelijk uit van zwaardere normen voor CC2/CC3-panden. Dit geldt onder meer voor brandveiligheid, ventilatie en windbelasting. In de NPR worden ook extra standaardfactoren toegevoegd bij de bepaling van de benodigde seismische weerstand voor deze gebouwen.

Het is dus mogelijk dat CC2/CC3-panden op grond van de HRA niet in beeld komen en dus helemaal niet beoordeeld worden, terwijl dat vanuit veiligheidsoverwegingen wel het geval zou moeten zijn. Nu komen deze gebouwen slechts in beeld indien zij er handmatig aan worden toegevoegd. In het Plan van Aanpak Mijraadadvies van de NCG is in november al gewezen op deze omissie. Hierin staat op pagina 13 dat volgens Mijraad en SodM de weging van de gevolgklassen moet worden opgenomen in de HRA. Niet dat de NPR moet worden aangepast.

Wij vinden dat u:

17. ervoor dient te zorgen dat in de prioritering en beoordeling van CC2/CC3-panden rekening wordt gehouden met de bijzondere status van deze gebouwen en zijn gebruikersgroepen, gebaseerd op de uitgangspunten van de Nederlandse bouwregelgeving.

## 6. Maatschappelijke ontwrichting

### *Subjectieve veiligheid*

#### Maatschappelijke ontwrichting als gevolg van bodembeweging door gaswinning

In ons advies met betrekking tot de Operationele Strategieën Groningenveld voor het gasjaar 2019-2020 adviseren wij u het brede veiligheidsbegrip van de Onderzoekraad voor de Veiligheid te hanteren<sup>4</sup>. Wij constateren dat u in het ontwerp erkent dat de gaswinning een grote impact op veel Groningers heeft. Niet alleen als gevolg van de gaswinning en het daarmee gepaard gaande risico op aardbevingen, maar ook als gevolg van de trage versterkingsoperatie en afhandeling van schademeldingen.

Veel Groningers ervaren fysieke veiligheidsrisico's, ze voelen zich onveilig en ze zijn onveilig in hun woningen. Er is sprake van sociale veiligheidsrisico's, de Groninger samenleving raakt steeds verder ontwricht. Binnen de Groninger dorpen ontstaan grote verschillen als het gaat om toekomstperspectief. De sociale samenhang en cohesie in buurten en wijken staat daardoor onder druk. Er is sprake van de afwezigheid van vertrouwen in het handelen van de (Rijks)overheid, zoals ook de minister ervaart in het kader van zijn toezegging om de gaswinning uit het Groningenveld zo snel mogelijk naar nul te brengen. De ellenlange procedures die te maken hebben met schadeafhandeling, de onzekerheden over het wel of niet veilig zijn van woningen en de versterkingsopgave daaromtrent veroorzaken meetbare (stress gerelateerde) gezondheidsklachten. In verschillende onderzoeken (o.a. Gronings Perspectief) wordt deze directe relatie gelegd en aangetoond. Inmiddels is ook sprake van maatschappelijke onrust in Groningen. Bij een volgende schokkende gebeurtenis (bijvoorbeeld een volgende zwaardere aardbeving) bestaat het risico op escalatie, verstoring van de openbare orde en veiligheid. Andersom zien we ook dat Groningers vervreemden en zich afkeren van de maatschappij.

De verschillende veiligheids- en gezondheidsrisico's spelen op elkaar in en versterken elkaar. SodM spreekt in haar advies aan u van een 'voortdurende maatschappelijke ontwrichting'. In het ontwerp lijkt u dit te bagatelliseren door te spreken van 'maatschappelijke bezorgdheid' in plaats van 'maatschappelijke ontwrichting'.

Wij vinden dat:

18. u in het vaststellingsbesluit uit moet gaan van het feit dat er onmiskenbaar sprake is van maatschappelijke ontwrichting als gevolg van uw besluit;
19. u in het vaststellingsbesluit moet aangeven hoe u dit afweegt tegen andere belangen gelet op het feit dat de door u genoemde maatregelen nog geen effect hebben.

In het ontwerp zegt u toe de oorzaken van de maatschappelijke ontwrichting aan te pakken. Tevens zegt u mitigerende maatregelen toe om aan de sociale veiligheid, gezondheid en maatschappelijke onrust nadrukkelijk aandacht te besteden. Dit komt tot uiting in het Nationaal Programma Groningen. U stelt dat het NPG een geïntegreerd pakket van maatregelen bevat ter verbetering van de gezondheid, veerkracht en welbevinden van de inwoners in het aardbevingsgebied. U lijkt hiermee te veronderstellen dat de mitigerende maatregelen in het NPG afdoende zijn om de te onderscheiden veiligheids- en gezondheidsrisico's te beheersen. Het NPG heeft echter tot doel om inwoners en bedrijven in Groningen perspectief te bieden. Het is niet bedoeld om mitigerende maatregelen te bekostigen om de nadelige gevolgen van gaswinning op

<sup>4</sup> OvV, *Aardbevingsrisico's in Groningen. Onderzoek naar de rol van veiligheid van burgers in de besluitvorming over gaswinning (1959-2014)*, februari 2015.



te vangen. De vraag blijft dus welke mitigerende maatregelen u neemt.

Wij vinden dat:

20. u in het vaststellingsbesluit moet aangeven welke concrete mitigerende maatregelen u neemt vanwege de maatschappelijke ontwrichting die ontstaat als gevolg van uw besluit.

## Grondrechten

Gaswinning maakt een inbreuk op grondrechten van onze inwoners. In ons advies hebben wij u gewezen op artikel 2, 3 en 8 EVRM, artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM en in het bijzonder op de rechten en belangen van kinderen in het gaswinningsgebied.

Dit zijn fundamentele rechten waar de overheid niet zomaar een inbreuk op mag maken. Bovendien moeten maatregelen die de overheid neemt – als positieve verplichtingen die voortvloeien uit de grondrechten – daadwerkelijk effectief zijn. Wij vinden dat de inbreuk op deze fundamentele rechten niet goed is afgewogen en maatregelen niet – of niet voldoende -daadwerkelijk effectief zijn.

## EVRM

In het ontwerp stelt u dat u aan de positieve verplichtingen op grond van artikel 2, 3 en 8 EVRM heeft voldaan door te voorzien in de afbouw van de gaswinning en door enkele voorzorgsmaatregelen te hebben getroffen, zoals de voorzieningen die opgenomen zijn in het Nationaal Programma Groningen en de instelling van aardbevingscoaches die gaan zorgen voor sociaal-emotionele ondersteuning.

De vraag is allereerst of dit wel *voorzorgsmaatregelen* zijn. Ons inziens spreekt u over voornamelijk *nazorgsmaatregelen* voor de schade die de voortdurende gevolgen van de gaswinning reeds heeft aangericht. De maatregelen die ons inziens wel kunnen zorgen voor het voorkomen van schending van deze bepalingen zien op ‘herstel van vertrouwen’, daadwerkelijke haast maken met de versterkingsoperatie en schadeafhandeling (geen toezeggingen maar daden) en de gaswinning meer omlaag brengen.

Voor wat betreft artikel 1 van het eerste Protocol van het EVRM geeft u aan dat u ter bescherming van eigendommen van burgers voorziet in een versterkingsoperatie en in een schadeafhandeling. Dit argument is ons inziens moeilijk vol te houden nu er feitelijk nauwelijks nog wordt voorzien in een adequate versterkingsoperatie en schadeafhandeling.

Voorts vragen we ons af waarom u in het ontwerp twijfelt over het van toepassing zijn van artikel 3 van het EVRM. De rapporten van de Rijksuniversiteit Groningen en Gronings Perspectief hebben laten zien dat de gevolgen van de gaswinning leiden tot ernstige onmenselijke situaties.

Tot slot gaat u in het ontwerp geheel voorbij aan de vereiste belangenafweging. Weliswaar stelt u dat de bovengenoemde fundamentele rechten moeten worden afgewogen; u doet het echter niet.

Wij vinden dat:

21. u in het vaststellingsbesluit moet laten zien dat er daadwerkelijke *voorzorgsmaatregelen* worden genomen om te voorkomen dat de onderhavige fundamentele rechten worden geschonden;
22. u in het vaststellingsbesluit erkent dat er in de loop der jaren een onmenselijke situatie is ontstaan in Groningen, ex artikel 3 EVRM, en dat u aan de hand van het nemen van

noodzakelijke maatregelen bezig bent met het herstel en het voorkomen van verdere degradatie;

23. u de fundamentele rechten van burgers concreet moet afwegen tegenover de belangen (van leveringszekerheid en overige belangen) die u bewegen het vaststellingsbesluit te nemen.

## IVRK

In het ontwerp stelt u dat u een zwaarwegend belang hecht aan de belangen van kinderen. U somt op waartoe het IVRK de Nederlandse staat verplicht en dat uit de rapporten van de Kinderombudsman en de Rijksuniversiteit Groningen blijkt dat het met veel kinderen in het aardbevingsgebied niet goed gaat. U erkent zelfs dat een (beperkte) groep kinderen als gevolg van aardbevingen zodanige klachten ondervindt, op gebied van (mentale) gezondheid, gedrag en concentratie op school, dat de ontwikkeling hierdoor bedreigd wordt. U geeft vervolgens aan dat u gesprekken heeft gevoerd met kinderen in de regio om een beeld te krijgen van hun belangen en dat u tegemoet komt aan hun belangen door de gaswinning omlaag te brengen. U treft derhalve geen mitigerende maatregelen specifiek op kinderen gericht, om (het gevoel van) onveiligheid bij kinderen aan te pakken. Met uw besluit schendt u artikel 3, 6, 12 en 24 van het IVRK omdat u niet laat zien dat u de belangen van het kind in kaart heeft gebracht, deze heeft gewogen ten opzichte van de belangen die u bewegen het vaststellingsbesluit te nemen en niets doet met concrete aanwijzingen, die u nochtans zelf erkent, dat de ontwikkeling en gezondheid van de kinderen in het aardbevingsgebied zijn en worden aangetast door de gevolgen van de gaswinning. Het besluit om de gaswinning terug te brengen tot nul doet hier niet aan af.

Daarnaast maken de enkele gesprekken die u heeft gevoerd met de kinderen in de aardbevingsregio niet dat u daarmee voldoet aan het bepaalde in artikel 12 jo. artikel 3 IVRK. U laat immers niet zien op welke wijze kinderen daadwerkelijk participeren in de besluitvorming, noch welke belangen in uw belangenafweging zijn meegenomen en afgewogen. Ook laat u niet zien waarom de belangen om tot het besluit te komen zwaarwegender zijn dan de zwaarwegende belangen van de kinderen.

Wij vinden dat:

24. u in het vaststellingsbesluit moet laten zien welke belangen van het kind in kaart zijn gebracht en hoe u die kenbaar heeft afgewogen ten opzichte van de belangen die gemoeid zijn met het nemen van het vaststellingsbesluit;
25. u in het vaststellingsbesluit moet laten zien hoe u kinderen heeft laten participeren in de besluitvorming en wat u vervolgens gedaan heeft met hun 'stem';
26. u in het vaststellingsbesluit kenbaar moet aangeven dat, indien dat het geval is, andere belangen zwaarder wegen dan de belangen van het kind en vervolgens deugdelijk moet motiveren waarom die andere belangen zwaarder wegen;
27. u in het vaststellingsbesluit mitigerende maatregelen moet nemen specifiek gericht op kinderen die ervoor zorgen dat kinderen geen verdere schade oplopen aan hun ontwikkeling en gezondheid.

## Handvest van de grondrechten van de EU

U stelt in voetnoot 62 van uw ontwerp dat er geen sprake is van uitvoering van unierecht en dat daarom het Handvest van de grondrechten van de EU buiten beschouwing kan blijven. Die constatering delen wij niet. Daarvoor verwijzen wij naar het Åkerberg Fransson-arrest.<sup>5</sup> U geeft zelf aan dat uw afweging voor uw besluit een direct gevolg is van unierecht. U moet immers voldoen aan

<sup>5</sup> HvJ 26 februari 2013, zaak C-617/10, *JHG* 2013/13; *EHRC* 2013/112, m.nt. Morijn; *JIN* 2013/104; *JB* 2013/58, m.nt. Veenbrink en De Waele; *AB* 2013/131, m.nt. Widdershoven (*Åkerberg Fransson*).

Verordening 2017/1938 betreffende maatregelen tot veiligstelling van de gasleveringszekerheid. Omdat u bovendien moet afwegen dat u ook buitenlandse afnemers moet voorzien van Gronings gas heeft uw besluit een grensoverschrijdend kenmerk. Het unierecht is dus van toepassing en daarmee ook het Handvest. Uw besluit dient dan ook niet in strijd te zijn met het bepaalde in artikelen 2, 4, 8, 17 en 24 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, waarbij ook ten aanzien van deze bepalingen geldt dat u gehouden bent om die te betrekken in uw afweging en mitigerende maatregelen te nemen om schending van deze bepalingen te voorkomen.

Wij vinden dat:

28. u in het vaststellingsbesluit moet laten zien dat u de bepalingen uit het Handvest die van toepassing zijn heeft betrokken in uw afweging;
29. u in het vaststellingsbesluit moet laten zien dat u met uw besluit schending van de bepalingen uit het Handvest van de grondrechten van de EU voorkomt door mitigerende maatregelen te nemen.

## Schade

De ABRvS heeft in zijn uitspraak van 15 november 2017<sup>6</sup> uitdrukkelijk gesteld dat er aan de motivering van de minister hoge eisen moeten worden gesteld omdat grondrechten op leven (veiligheid), privacy (aantasting van het leefklimaat) en het ongestoord genot van eigendom aan de orde zijn. Daarbij moet in aanmerking worden genomen dat bestaande regelingen voor schadevergoeding de nadelige gevolgen wel verzachten. Maar dat deze hier naar aard en schaal zo groot zijn dat zij een zwaarwegend belang vormen dat in het nadeel van de gaswinning pleit.

Hieruit volgt dat u het ontstaan van schade, het verder beperken van schade en de voortgang van de schadeafhandeling uitdrukkelijk in uw besluitvorming moet betrekken.

In de motivering van het ontwerp wordt grotendeels ingegaan op de punten die in ons advies zijn genoemd met betrekking tot schade.

## Ontstaan van schade

U geeft aan dat NAM constateert dat de kans op aardbevingen en daaropvolgende schade is afgenomen als gevolg van de dalende gaswinning. Bij deze berekeningen is NAM ervan uitgegaan dat gebouwen onbeschadigd zijn. Eventuele eerdere, niet herstelde schades zijn niet meegenomen.

Op dit moment is de kans op een aardbeving en daaropvolgende schade nog steeds reëel en met de recente bevingen in Westerwijrtwerd en Garrelsweer helaas ook werkelijkheid. In de schadeprognose van NAM wordt ervan uitgegaan dat eerder ontstane schade aan gebouwen gerepareerd is, voordat zich een nieuwe aardbeving voordoet. Dit strookt niet met de werkelijkheid. Op het moment dat de bevingen in Westerwijrtwerd en Garrelsweer zich voordeden was het stuwmeer aan schademeldingen en hiermee het aantal niet-gerepareerde schades enorm. Principieel is het uitgangspunt dat alle huizen picobello in orde zijn onrealistisch. Dat is nergens in Nederland het geval. De prognose van NAM zou dan ook gestaafd moeten zijn aan de werkelijke situatie, niet aan een utopie.

---

<sup>6</sup> ECLI:NL:RVS:2017:3156.

## Schade-afhandeling

U erkent dat de huidige aanpak, hoewel juridisch zuiver, niet de gewenste capaciteit heeft voor het grote aantal schadegevallen. Daarom hebt u besloten dat een aantal versnellingsmaatregelen genomen wordt.

Het is positief dat u de noodzaak voor versnellingsmaatregelen erkent en dat deze ook worden genomen. Het is echter van cruciaal belang dat deze maatregelen er daadwerkelijk voor zorgen dat de schadegevallen anders aangepakt gaan en kunnen worden en bewoners directe en concrete oplossingen geboden wordt. Op dit moment is hier nog geen sprake van en hebben eerder genomen maatregelen tot op heden niet gezorgd voor snelle afhandeling van de schade. De aardbevingen en de schades als gevolg daarvan zijn voorlopig nog niet voorbij. Het is dan ook niet uit te sluiten dat er over een jaar weer een nieuw stuwmeer is ontstaan.

Wij hebben u geadviseerd 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. Hiernaast heeft SodM aangegeven dat de effecten van nieuwe bevingen op gebouwen met niet-herstelde schade onvoldoende bekend zijn. Wij constateren dat u in het ontwerp afwijkt van ons advies.

U geeft in uw ontwerp aan dat de versnellingsmaatregelen erop gericht zijn het stuwmeer aan oude meldingen voor het einde van het jaar weggewerkt te hebben en daarna een acceptabele termijn van schadeafhandeling te hebben. Voorts geeft u aan dat het dan ook niet nodig is om nadrukkelijk de gevolgen van meervoudige schade die gedurende lange tijd niet hersteld wordt mee te wegen in het besluit.

Verder geeft u aan dat ook de afhandeling van meer complexe schades, zoals bij monumenten of agrarische bedrijven, een punt van aandacht blijft en dat TCMG hiervoor een aanvullende procedure ontwikkelt.

Het ontstane stuwmeer van schadegevallen omvat een aanzienlijk aantal complexe dossiers, waarbij sprake is van complexe, meervoudige schade, een Rijksmonument dan wel gemeentelijk monument, een (agrarisch) bedrijf of een combinatie hiervan.

De verwachting is echter dat juist deze complexe dossiers geen gebruik kunnen maken van de 'Regeling stuwmeer Groningen', omdat de schade groter is dan €10.000,- en waardoor nog steeds sprake is van meervoudige schade die gedurende lange tijd niet hersteld wordt.

Bovendien geeft u aan dat afhandeling van schades aan dit type gebouwen extra aandacht en specifieke expertise vraagt en dat TCMG hiervoor een aanvullende procedure ontwikkelt. Op dit moment ligt de afhandeling van schade aan Rijksmonumenten en gemeentelijke monumenten vrijwel stil. De TCMG heeft onvoldoende kennis in huis en de aanvullende procedure is nog niet voldoende ingericht.

Wij vinden dit zorgelijk en onze verwachting is dat de oude complexe schademeldingen niet voor het einde van het jaar weggewerkt zijn. Wij achten het daarom wel nodig 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. Deze complexe dossiers, met meervoudige schade liggen soms al jaren stil en juist deze categorie wordt geen perspectief geboden.



Wij hebben u gevraagd om, vooruitlopend op de wetgeving, de TCMG in de beleidsregel de bevoegdheid te geven om de benodigde samenwerking met de versterkingsoperatie aan te gaan.

In het ontwerp geeft u hierover aan dat er wordt gewerkt aan een samenwerkingsovereenkomst tussen TCMG en TCV waarin afspraken worden gemaakt over de gegevensuitwisseling. Wij vinden het echter van groot belang dat schade en versterking op korte termijn beter met elkaar in verbinding wordt gebracht en dat hier een wettelijke grondslag voor wordt ingericht. U bent in de gelegenheid om op de beleidsregel van de TCMG per ommekeer aan te passen, hiervoor is geen samenwerkingsovereenkomst nodig.

Wij hebben u geadviseerd om een langjarig wetenschappelijk onderzoek te starten naar de afhandeling van de schade. U geeft in uw ontwerp aan dat het functioneren van de TCMG via de reguliere kanalen (zoals de Auditdienst Rijk) wordt bekeken. Hiermee komt u niet tegemoet aan ons advies want de Auditdienst onderzoekt niet datgene wat wij bedoelen. Ons levert het wetenschappelijk onderzoek van de RUG naar de psychosociale problematiek van de inwoners veel inzicht op in de gevolgen van de gaswinning en wat hier aan gedaan moet worden. Wij zien dat de schadeafhandeling ook grote gevolgen voor de inwoners heeft en willen daarom een soortgelijk wetenschappelijk onderzoek maar dan gericht op de afhandeling van schade en mogelijke verbeteringen daarin.

Tot slot willen wij u erop attenderen dat een juridisch zuiver besluit mede inhoudt dat het besluit tijdig is genomen. De Awb stelt die termijn - nu in de regeling (Besluit TCMG) niets anders is bepaald - op maximaal 8 weken. De maatregelen die u neemt, moeten dus tot gevolg hebben dat deze beslistermijn structureel gehaald kan worden. Wij betwijfelen of het wegwerken van het stuwmeer voldoende is om wel tijdig te besluiten, ook over de complexe gevallen. Tijdig besluiten is niet alleen juridisch zuiver, maar draagt ook bij aan herstel van vertrouwen bij onze inwoners.

Wij vinden dat u:

30. in het vaststellingsbesluit moet aangeven welke maatregelen u gaat nemen die erop gericht zijn dat ook de oude complexe dossiers voor het einde van het jaar weggewerkt zijn;
31. in het vaststellingsbesluit moet aangeven vanaf welk moment TCMG een aanvullende procedure ontwikkeld moet hebben voor schades bij monumenten en/of agrarische bedrijven en deze schadegevallen in voldoende mate in behandeling kunnen worden genomen;
32. in het vaststellingsbesluit moet aangeven dat de gevolgen van meervoudige schade die gedurende lange tijd niet hersteld wordt, op de langjarige veiligheidsrisico's worden onderzocht en – tot onderzoeksresultaten bekend zijn - de onzekerheid over de gevolgen mee moet wegen in uw besluit;
33. via aanpassing van de beleidsregel de TCMG op korte termijn de bevoegdheid moet geven om de benodigde samenwerking met de versterkingsoperatie aan te gaan;
34. in uw vaststellingsbesluit moet opnemen dat een langjarig wetenschappelijk onderzoek naar de afhandeling van de schades wordt gestart;
35. u met de TCMG maatregelen moet nemen zodat er structureel tijdig beslist wordt op verzoeken om schadevergoeding.



## 7. Onderzoeken en ontbrekende zaken

Wij constateren dat u nog wacht op een aantal onderzoeksresultaten en (deel)adviezen en een aantal zaken nog onderzoekt en navraagt. Die betreft u bij de definitieve besluitvorming. Wij behouden ons het recht voor om op deze resultaten en adviezen eventueel in beroep nog in te gaan.

### *Study and Data Acquisition Plan Induced Seismicity in Groningen (SDAP)*

U heeft mede op basis van het advies van de regio zowel als het advies van het SodM besloten NAM op te leggen (artikel 8 van het ontwerp-vaststellingsbesluit) om het onderzoeksprogramma “Study and Data Acquisition Plan Induced Seismicity in Groningen (SDAP), Update Post-Winningsplan 2016”, zoals dit luidt na goedkeuring door de inspecteur-generaal der mijnen, uit te voeren. Wij gaan er vanuit, zoals ook in ons advies is weergegeven in paragraaf 8.1, dat er jaarlijks een evaluatie plaatsvindt van dit SDAP, zodat er steeds uitvoering wordt gegeven aan een actueel en door SodM beoordeeld studieprogramma.

Wij vinden dat u:

36. In het vaststellingsbesluit moet opnemen dat NAM jaarlijks aan het SodM een actualisatie van het SDAP aanbiedt.



# Gemeente Appingedam

12 JUL 2019

Uw brief van : Bureau Energieprojecten  
 Uw kenmerk : Inspraakpunt Gaswinning Groningen  
 Postbus 248  
 2250 AE VOORSCHOTEN

Ons kenmerk : Z/19/014380/45181  
 Behandeld door :  
 Telefoon : 14 0596  
 Bijlage(n) : 1



Onderwerp : Zienswijze Vaststellings-  
 besluit Groningenveld  
 2019-2020

Appingedam, 1 juli 2019

Verzenddatum: 11 JULI 2019

Geachte heer/mevrouw,

Op 24 juni jl. heeft de Minister van Economische Zaken en Klimaat zijn ontwerp-Vaststellingsbesluit met betrekking tot de gaswinning uit het Groningenveld ter inzage gelegd. Bijgevoegd ontvangt u de zienswijze van de gemeente Appingedam.

De afbouw van de gaswinning uit het Groningenveld lijkt meer vorm te krijgen. Wij onderkennen dat dit een stap in de goede richting is. Vanzelfsprekend willen wij dat de winning uit het Groningenveld zo snel mogelijk volledig is afgebouwd. Wij schatten in dat aardbevingen zelfs na een volledige beëindiging niet tot het verleden zullen behoren. Dit pleit voor een nog snellere volledige afbouw.

Want alleen bij volledige afbouw kunnen we als gezamenlijke overheden werken aan het bieden van oplossingen aan onze inwoners. Oplossingen die nadrukkelijk gevraagd worden op het gebied van schadeafhandeling, versterking en toekomstperspectief. Voordat het moment is aangebroken dat de blik op de toekomst is gericht, dient de dreiging van een aardbeving met een kracht van 4 of 5 op de schaal van Richter te worden weggenomen. Nog steeds is er een veiligheidsprobleem.

Ook zien wij bij onze inwoners voortdurend de negatieve effecten van de jarenlange gaswinning uit het Groningenveld. Sterker, we zien het vaker dan ooit en de impact is groter dan ooit. Extra vraag naar zorginzet als gevolg van psycho-sociale problematiek is aan de orde van de dag: onze inwoners werden en worden letterlijk ziek als gevolg van de gaswinning.

Naast een snellere volledige afbouw van de gaswinning is ook de verbetering, versnelling en verduidelijking van schadeafhandeling en versterking een voorwaarde om het vertrouwen in het handelen van de (Rijks)overheid te herstellen. Het pauzeren en het herijken van de versterkingsopgave hebben een enorme impact gehad op de mentale gesteldheid van onze inwoners.

Wilhelminaweg 14	9901 CM Appingedam	Telefoon : 14 0596
Postbus 15	9900 AA Appingedam	Telefax : (0596) 691101
Internet	www.appingedam.nl	E-mail : info@appingedam.nl
IBAN	NL69 BNGH 0285 0004 38	

In de bovenliggende vraag naar veiligheid kan allen worden voorzien wanneer er sprake is van een voorspelbaar, navolgbaar en uitlegbaar traject, waarvoor voldoende personele capaciteit beschikbaar is. Een traject dat geen budgettaire knelpunten kent en dat zonder gedoe over wet- en regelgeving en handtekeningen uitgevoerd wordt binnen de grenzen die de maatschappelijke maakbaarheid de uitvoerende partijen stelt.

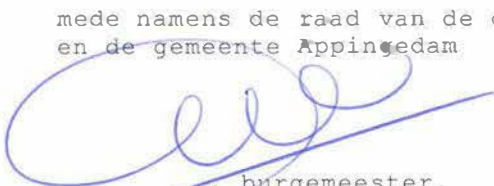
#### Zienswijze

Onze voornaamste zorgpunten hebben wij in deze brief geformuleerd. Voor onze zienswijze op de overige aspecten verwijzen wij gemakshalve naar bijgevoegde zienswijze.

Met vriendelijke groet,

Het college van burgemeester en  
wethouders van de gemeente  
Appingedam,

mede namens de raad van de gemeente Appingedam  
en de gemeente Appingedam



, burgemeester.  
(A.W. Hiemstra)



, secretaris.  
(A. Castelein)

**ZIENSWIJZE  
OP HET ONTWERP-VASTSTELLINGSBESLUIT  
GRONINGEN GASVELD 2019-2020**

**gemeente Appingedam,**

**Appingedam, 2 juli 2019**

## Inhoud

1.	Inleiding.....	3
	<i>Leeswijzer</i> .....	3
2.	Voldoen aan de veiligheidsnorm $10^{-5}$ .....	4
	<i>Veiligheidsbeleid</i> .....	4
	<i>Veiligheid (water)infrastructuur, industrie en onderlinge afhankelijkheden</i> .....	4
3.	Borging leveringszekerheid.....	6
4.	Tempo afbouw vraag.....	6
5.	Tempo versterken gebouwen.....	7
	<i>De omvang van de versterkingsopgave</i> .....	7
	<i>NPR9998 als beoordelingskader</i> .....	9
	<i>Versnelling van de versterking</i> .....	9
	<i>CC2/CC3 gebouwen</i> .....	10
6.	Maatschappelijke ontwrichting.....	11
	<i>Subjectieve veiligheid</i> .....	11
	<i>Maatschappelijke ontwrichting als gevolg van bodembeweging door gaswinning</i> .....	11
	<i>Grondrechten</i> .....	12
	<i>EVRM</i> .....	12
	<i>IVRK</i> .....	13
	<i>Handvest van de grondrechten van de EU</i> .....	13
	<i>Schade</i> .....	14
	<i>Ontstaan van schade</i> .....	14
	<i>Schade-afhandeling</i> .....	15
7.	Onderzoeken en ontbrekende zaken.....	17
	<i>Study and Data Acquisition Plan Induced Seismicity in Groningen (SDAP)</i> .....	17

## 1. Inleiding

Op 17 juni 2019 heeft u uw ontwerp-vaststellingsbesluit (ontwerp) voor het gasjaar 2019-2020 gepubliceerd vergezeld van een brief aan de Tweede Kamer over uw verkenningen om de winning uit het Groningenveld voor het komende gasjaar zover als mogelijk terug te brengen naar 12 mld m<sup>3</sup>.

Wij concluderen uit deze begeleidende brief dat u zich maximaal inzet om de winning nog sneller dan het basispad van het Kabinet, terug te brengen naar nul en voor het komende gasjaar het niveau van 12 mld m<sup>3</sup> tracht te bereiken. Wij zien in deze inspanning weer een stap in de goede richting maar weten pas zeker of deze inspanning het niveau van 12 mld m<sup>3</sup> oplevert op 1 oktober 2019 bij de publicatie van het vaststellingsbesluit 2019-2020. Uiteindelijk willen wij dat de winning uit het Groningenveld zo snel als mogelijk naar nul wordt gebracht.

Ook zien wij de afspraken die wij samen met u en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BKZ) hebben gemaakt op 11 maart 2019 en op 5 juni 2019 in het bestuurlijk overleg als een stap in de goede richting. Belangrijke afspraken waarin we ons maximaal voor blijven inzetten om te zorgen dat onze inwoners ook daadwerkelijk hier de vruchten van gaan plukken. Echter geldt ook voor de hier gemaakte afspraken over de versnelling van de versterking en de schadeafhandeling dat het op dit moment nog 'papieren' afspraken zijn die in de loop van het jaar hun positieve uitwerking moeten bewijzen en tot de nagestreefde versnelling moeten leiden.

Een transparant vaststellingsbesluit waarin helder wordt uitgelegd hoe u tot uw afweging bent gekomen draagt bij aan herstel van vertrouwen van onze inwoners. Zeker nu voor het eerst met de gewijzigde Mijnbouwwet een "nieuw" afwegingskader voor het Groningenveld wordt gehanteerd.

Wij constateren dat in uw ontwerp nog veel losse eindjes zitten. U ontvangt de komende maanden nog een aantal rapporten en adviezen waarop u uw definitieve vaststellingsbesluit baseert. Wij kunnen hier middels deze zienswijze nu geen reactie opgeven.

Wij blijven ons in de komende tijd inzetten voor een veilige en verantwoorde gaswinning. Op dit moment vinden we dat hieraan nog niet wordt voldaan. Veel is in gang gezet maar onze inwoners merken hier nog te weinig van en uw ontwerp bevat nog te veel open eindjes. We hebben daarom besloten om een zienswijze op uw ontwerp in te dienen.

Deze zienswijze wordt naar voren gebracht door het College van burgemeester en wethouders, als ook door de gemeenteraad en de gemeente als rechtspersoon.

Wij vertrouwen erop dat u onze zienswijze behandelt conform de relevante bepalingen in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de overwegingen uit onze zienswijze (aangevuld met ons advies) transparant meeweegt in uw definitieve vaststellingsbesluit.

### *Leeswijzer*

Wij hebben onze zienswijze op dezelfde wijze opgebouwd als ons advies, dat wil zeggen aan de hand van 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. Voldoen aan de veiligheidsnorm $10^{-5}$

Uw beoordeling van de veiligheid moet zich in het bijzonder richten op de vraag in hoeverre wordt voldaan aan de veiligheidsnorm van  $10^{-5}$ . De vraag is dus niet wat de beste schatting is, maar heel concreet: welke gebouwen voldoen *niet* – en dus ook welke gebouwen voldoen *wel* – aan de veiligheidsnorm.

Om dit te kunnen bepalen moet er sprake zijn van veiligheidsbeleid, een duidelijk toetsingskader en concrete gegevens. Zoals we hierna uitleggen, ontbreekt het hieraan. Dat heeft tot gevolg dat op dit moment niet te zeggen is in hoeverre wordt voldaan aan de veiligheidsnorm. Uw afweging voldoet dan niet aan de wettelijke eisen.

### *Veiligheidsbeleid*

In uw ontwerp geeft u aan dat voor infrastructuur nog geen beoordelingskader voor handen is en dat het panel van hoogleraren in juli 2019 met een advies over het beoordelen van infrastructuur op aardbevingsbestendigheid komt. Voor de industrie geeft u aan dat hiervoor kwalitatieve en kwantitatieve beoordelingsmethoden zijn ontwikkeld. Echter ontbreken bij zowel de infrastructuur als bij industrie nog de termijn (tijdigheid) waarbinnen deze voorzieningen aardbevingsbestendig moeten zijn en dus veilig.

Onze conclusie blijft ook na het lezen van uw ontwerp dat het risicobeleid nog niet op orde is en u dus nog steeds niet kunt aangeven in hoeverre is voldaan aan de veiligheidsnorm. U kunt daarmee de beoordeling die artikel 52d Mijnbouwwet van u vergt niet maken op basis van de huidige gegevens.

Het is daarom van eminent belang dat het winningsniveau voor het gasjaar 2019-2020 lager wordt vastgesteld dan de prognose van GTS.

Wij vinden dat u:

1. zo spoedig mogelijk risicobeleid (norm, kader en termijn) voor alle onderdelen moet vaststellen.

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

In ons advies met betrekking tot de Operationele Strategieën Groningenveld voor het gasjaar 2019-2020 adviseren wij u onderzoek uit te laten voeren naar eventuele cumulatieve risico's en domino-effecten, zolang deze risico's niet bekend zijn uit voorzorg de winning lager vast te stellen dan GTS heeft geprognosticeerd en in het vaststellingsbesluit NAM verplicht te stellen bij zichtbare cumulatieve effecten en/of domino-effecten tijdens de uitvoering van de vastgestelde operationele strategie, mitigerende maatregelen te nemen.

U neemt ons advies in zijn geheel niet over. U verwijst enkel naar adviezen van de Commissie Meijdam en het hooglerarenpanel die over veiligheidsrisico's en infrastructuur hebben opgemerkt dat het veiligheidsbeleid voor geïnduceerde aardbevingen zoveel als mogelijk dient aan te sluiten bij de landelijke uitgangspunten. Mede hierom stelt het panel volgens u dat geen rekening gehouden hoeft te worden met mogelijke cumulatie van risico's. Daarbij merkt u in lijn met het hooglerarenadvies ook op dat domino-effecten al kwalitatief beschreven worden in de Veiligheidsrapportages van chemiebedrijven.

Het wordt ons niet duidelijk wat u precies bedoelt met de “landelijke uitgangspunten” en waarom de situatie in Groningen één op één wordt doorvertaald naar deze landelijke uitgangspunten. De veiligheidssituatie in Groningen valt immers niet te vergelijken met de veiligheidssituatie in de rest van Nederland. Nergens in Nederland leiden de effecten van gaswinning tot de veiligheidsproblemen die zich in Groningen voordoen. Daarbij moet als uitgangspunt genomen worden dat we weten dat er bodembeweging plaatsvindt en dat die bodembeweging leidt tot concrete veiligheidsrisico's. Cumulatieve effecten en domino-effecten brengen dan ook risico's mee voor de kritische (water)infrastructuur en industrie. U legt in uw ontwerp niet uit waarom u terugvalt op de landelijke uitgangspunten, dat terwijl de landelijke uitgangspunten voor de situatie in Groningen op tal van andere terreinen voor u niet meer leidend zijn (bijv. inzake de voorgenomen specifieke regelgeving over de schadeafhandeling). Daarnaast zijn ons inziens de adviezen van de Commissie Meijdam en het hooglerarenpanel op dit punt onvoldoende onderbouwd om daarop af te kunnen gaan.

Tot slot, is de enkele beschrijving van de mogelijke domino-effecten in de Veiligheidsrapportages van chemiebedrijven onvoldoende dekkend voor de aanwezige (water)infrastructuur en industrie in Groningen.

### *Meet- en regelprotocol*

Zoals we in par. 3.7 van ons advies hebben aangegeven vinden we het gebruik van een adequaat Meet- en Regelprotocol (MRP) van wezenlijk belang om de seismiciteit te monitoren en eventueel te kunnen ingrijpen.

Wij zijn er van op de hoogte dat u voornemens bent alle relevante aspecten van het MRP (de nu geëvalueerde MRP-2017-2019) op te nemen in de Mijnbouwregeling (Mbr) en die per 1 oktober 2019 in werking te laten treden (blz. 64 van het ontwerp).

Daarbij speelt de MRP-evaluatie van het SodM een bepalende rol. Echter tot op het moment van schrijven hebben we nog geen kennis kunnen nemen van de MRP-evaluatie en daarnaast moet nog blijken of de Mbr ook voor het nieuwe gasjaar 2019-2020 in werking zal zijn getreden.

Daarom vinden we het toch van belang in te brengen dat er in het vaststellingsbesluit voorwaarden moeten zijn opgenomen om een adequaat gebruik van het MRP en daarmee de monitoring van de seismiciteit af te kunnen dwingen ook al zou kunnen blijken, dat na afzienbare tijd na het inwerking treden van het vaststellingsbesluit de rechtstreeks werkende regelgeving vanuit de Mbr van toepassing is geworden en daarmee de desbetreffende voorwaarden komen te vervallen.

In deze voorwaarde(n) en in de Mbr verwachten we ook de verplichting tot een halfjaarlijkse analyse van de ontwikkeling van de seismiciteit, door NAM aan te leveren, terug te vinden.

Wij vinden dat:

2. u in het vaststellingsbesluit de landelijke uitgangspunten voor het veiligheidsbeleid niet van toepassing kunt verklaren op de bijzondere veiligheidssituatie in Groningen;
3. u in het vaststellingsbesluit vanuit het principe van het integraal risicomanagement gehouden bent om ook onderzoek te laten uitvoeren naar de mogelijke cumulatieve effecten en domino-effecten;
4. u in het vaststellingsbesluit de adviezen van Commissie Meijdam en het hooglerarenpanel niet kunt betrekken omdat die onvoldoende onderbouwd zijn;



5. u in het vaststellingsbesluit NAM moet opleggen om mitigerende maatregelen te nemen indien er sprake zal zijn cumulatieve effecten en/of domino-effecten naar aanleiding van de gevolgen van bodembeweging die zijn ontstaan door de gaswinning;
6. u in het vaststellingsbesluit NAM moet aanwijzen om onderzoek uit te laten voeren naar de risico's op cumulatieve- en domino-effecten als gevolg van bodembeweging veroorzaakt door de gaswinning.
7. u in het vaststellingsbesluit voorwaarden moet opnemen om een adequaat gebruik van het MRP en daarmee de monitoring van de seismiciteit af te kunnen dwingen.

### 3. Borging leveringszekerheid

Leveringszekerheid is een te respecteren belang. Ook voor dit belang geldt dat u alle relevante feiten en omstandigheden moet vergaren en moet betrekken in uw afweging. Het verbaast ons dan ook dat u enerzijds constateert dat de gevolgen van afsluiting voor grootverbruikers zeer groot zijn, namelijk mogelijke faillissementen en het verlies van circa 500.000 banen, maar anderzijds aangeeft dat het COT constateerde dat onvoldoende bekend is in welke mate de vitale bedrijfsprocessen van deze bedrijven afhankelijk zijn van laagcalorisch gas. Met andere woorden: als de bedrijven afhankelijk zijn van laagcalorisch gas, zijn de gevolgen mogelijk groot bij afsluiten, maar het is onbekend of - en in welke mate - ze afhankelijk zijn.

U kunt niet concluderen dat het afsluiten een te groot offer is, terwijl u niet weet of dat wel zo is. Daarnaast maakt uw ontwerp onvoldoende inzichtelijk welke inspanningen u heeft verricht om ervoor te zorgen dat ter borging van de leveringszekerheid het Groningenveld zo veel als mogelijk ontlast wordt. U maakt niet inzichtelijk welke alternatieve wegen er zijn en waarom die niet bewandeld kunnen worden ter ontlasting van het Groningenveld.

Wij vinden dat:

8. u in het vaststellingsbesluit de belangen juist en evenredig moet afwegen en de afweging moet baseren op alle relevante feiten en omstandigheden.

### 4. Tempo afbouw vraag

U spant zich in om de gaswinning in een zo hoog mogelijk tempo af te bouwen en daarmee tegemoet te komen aan het advies van het SodM en ons advies. Wij benadrukken dat alhoewel een winning van 12 mld m<sup>3</sup> veiliger is dan de geraamde 15,9 mld m<sup>3</sup>, de aardbevingen daarmee niet tot het verleden behoren en er in geen geval kan worden gesproken van een 'veilige situatie'. Wij verwachten dan ook u dat u zich blijft inspannen om de afbouw tot nul sneller dan het Basispad te realiseren. Wij wachten het advies van SodM af over gevolgen die de afbouw naar 12 mld m<sup>3</sup> heeft voor de veiligheid als gevolg van de fluctuaties in de Groningenproductie.

Wij vinden dat u:

9. zich moet blijven inspannen om al het mogelijke te doen om de winning zo spoedig mogelijk naar nul te brengen.

## 5. Tempo versterken gebouwen

Op grond van artikel 52d, lid 2, van de Mijnbouwwet kijkt u in uw belangenafweging ook in het bijzonder naar het tempo van het versterken van gebouwen. Het tempo van versterken hangt samen met de omvang van de versterkingsopgave.

In uw ontwerp geeft u aan hoe u aankijkt tegen de versterkingsopgave in het aardbevingsgebied. U doet dit op basis van de verschillende adviezen van uw wettelijke adviseurs (waaronder van de regio) en op basis van de bestuurlijke afspraken die u en de minister van BZK hebben gemaakt met de regiobestuurders op 11 maart 2019 en 5 juni 2019.

De afgelopen weken hebben we weer kunnen zien dat de aardbevingen zich niet netjes aan uw afbouwplan van de gaswinning houden. Het gaat weliswaar om gebeurtenissen die binnen de verwachtingswaarde liggen, maar de kans op een beving met een kracht van 4 of 5 op de schaal van Richter blijft aanwezig. We zijn dus wederom goed met de neus op de feiten gedrukt: we hebben het hier over reële dreigingen en reële kansen en echte gebeurtenissen. Daarom is het zo van belang dat de versterkingsoperatie doorgaat, verbetert en versneld gaat worden. Het gaat over veiligheid. En het gaat om inwoners die een lange periode (voor sommigen al meerdere jaren) in onzekerheid leven over of hun woning veilig genoeg is en wat de versterkingsopgave gaat betekenen voor hun woning. Deze onzekerheid heeft een enorme impact op de mentale gesteldheid van deze inwoners en daarmee op de samenleving in de dorpen.

### *De omvang van de versterkingsopgave*

U bent in uw ontwerp niet duidelijk over de omvang van de versterkingsopgave. U zegt enerzijds dat er *naar verwachting* 429 gebouwen niet zullen voldoen en vervolgens zegt u – op dezelfde blz. 34 – dat er sprake is van een beperkt aantal gebouwen dat niet aan de veiligheidsnorm voldoet. Dit aantal is volgens u berekend met betrouwbare methodes. U stelt in uw ontwerp dat de HRA aangeeft of is voldaan aan de veiligheidsnorm en wat de omvang is van de versterkingsopgave.

De HRA is – zoals wij ook steeds adviseren – continu in ontwikkeling. Dat er verbeteringen en verfijningen zijn verwerkt in het model is een goede ontwikkeling, maar maakt het model niet ineens een betrouwbare methode om te bepalen welke gebouwen voldoen aan de veiligheidsnorm. Dat doet de HRA niet. Het geeft hooguit een indicatie van gebouwen die getoetst moeten worden aan de NPR. Zo was ook uw standpunt bij uw instemmingsbesluit 2018-2019. In artikel 3 van het Besluit versterking heeft u dan ook vastgelegd dat een beoordeling aan de NPR9998:2018 duidelijk maakt of een gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet of niet. En in uw brief van 25 juni 2019 aan de Tweede Kamer antwoordt u op de vraag of het aantal te versterken woningen toe- of afneemt dat de totale versterkingsopgave pas bekend is wanneer alle beoordelingen zijn afgerond.

Wij zien dus enerzijds dat u in het ontwerp de omvang van de versterkingsopgave bepaalt op basis van de uitkomsten van de HRA en anderzijds de omvang bepaalt op basis van beoordeling aan het door u vastgestelde beoordelingskader. Dat is niet consequent en geeft ook in uw afweging van het tempo van de versterking een onjuist beeld.

Ons standpunt ten aanzien van de omvang van de versterkingsopgave is nog steeds dat wij de omvang niet weten. In tegenstelling tot TNO en de Mijnraad hebben wij geen heilig vertrouwen in de HRA als uitsluitingssysteem. Vandaar dat wij met u zijn overeengekomen dat we de HRA slechts als prioriteringsmiddel inzetten en niet als methode om te bepalen of een gebouw wel of niet aan de veiligheidsnorm van  $10^{-5}$  voldoet. Deze bestuurlijke afspraak missen wij in uw redeneerlijnen in het

ontwerp terwijl deze wel uitdrukkelijk wordt onderschreven door het SodM. Zij stellen dat de HRA niet kan worden gebruikt om exact te bepalen welke gebouwen er hoe versterkt moeten worden. Maar dat de HRA wel kan worden gebruikt om de prioritering vast te stellen voor opname en doorberekening (mits er een onzekerheidsmarge wordt meegenomen)<sup>1</sup>. Het lijkt erop alsof u geneigd bent om meer waarde aan de HRA toe te kennen dan bestuurlijk overeengekomen en door de toezichthouder eraan wordt toegekend.

Ook zijn wij erg geschrokken van de verschillen tussen de oorspronkelijke HRA uit de zomer van 2018 en het resultaat van de berekeningen begin 2019. Er lijken zich bovendien wederom situaties voor te doen die volledig on-uitlegbaar zijn (waarbij een gebouw een te laag (of te hoog) risicoprofiel toebedeeld heeft gekregen). De optredende verschillen zetten ons en onze inwoners erg te denken over de betrouwbaarheid van de HRA en met name de wijze waarop deze wordt gevoed. Vandaar dat wij blijven hameren op het verbeteren van de modellen en de invoergegevens en dat dit op een open en transparante wijze gebeurt.

Anders dan de Mijnraad zien wij niet dat de versterkingsopgave steeds kleiner en overzichtelijker wordt. Daarvoor hebben nog te weinig beoordelingen plaatsgevonden en zijn te weinig woningen daadwerkelijk versterkt. Dit komt overeen met uw zojuist aangehaalde antwoord aan de Tweede kamer.

Omdat u het tempo van de versterking moet afwegen in uw besluit, moet u een realistisch beeld geven van de omvang van de versterkingsopgave. De realiteit is dat van de circa 152.700<sup>2</sup> gebouwen die in het werkingsgebied van het Groningenveld staan er inmiddels 431 versterkt<sup>3</sup> zijn. Dat betekent dat er nog 152.269 panden zijn die niet voldoen aan veiligheidsnorm of waarvan we niet weten of ze voldoen aan de veiligheidsnorm van 10<sup>-5</sup>. Wij verwachten (en hopen) niet dat al deze 150.269 gebouwen allemaal één voor één onderzocht moeten worden om te bezien of ze aan de veiligheidsnorm voldoen. Wat we echter wel vinden is dat we vanwege dit gegeven zeer terughoudend moeten zijn in het afbakenen en minimaliseren van de noodzaak tot versterken. Wij zien dat een aantal van uw adviseurs, met name TNO en de Mijnraad, dit wel probeert. De Mijnraad adviseert zelfs om van inwoners te vragen af te zien van versterking omdat het versterkingstraject langer zou duren dan de onveiligheid. Dat vinden wij geen recht doen aan het feit dat het Rijk – als veroorzaker van de onveiligheid – verantwoordelijk is voor het nemen van tijdige en passende maatregelen. De oplossing moet in tijdige en passende maatregelen gevonden worden.

Daarnaast wordt nu het beeld opgeroepen dat Groningen met een winning van 12 mld m<sup>3</sup> 'veilig' zou zijn. Het klopt dat dit volgens de adviezen een niveau is waarop veiligheidsrisico's beter beheersbaar zijn. Het betekent echter nadrukkelijk niet dat de kans op een beving met een kracht van 5.0 op de schaal van Richter nul is. Ook met een lagere winning blijft zo'n beving een reëel risico en moeten daar de nodige maatregelen voor worden getroffen. De winning moet daarom zo spoedig mogelijk naar nul.

Wij verwachten van u dat u in uw definitieve besluit nadrukkelijk bevestigt dat het uitgangspunt van de versterkingsopgave is dat we pas ophouden met opnemen en beoordelen van gebouwen als we

<sup>1</sup> Presentatie SodM aan de regio d.d. 26 maart 2019: <https://www.sodm.nl/onderwerpen/aardbevingen-groningen/documenten/toespraken/2019/03/26/toelichting-over-de-risico-analyse-voor-de-gaswinning-in-groningen-hra2019>

<sup>2</sup> Dit zijn 152.697 gebouwen met een verblijfsfunctie, zie tabel 7.1 HRA GTS2019

<sup>3</sup> halfjaarrapportage juli-dec 2018 d.d. 5 maart 2019

zeker weten dat de overgebleven gebouwen geen veiligheidsrisico hebben. Dat is een groter aantal panden dan het aantal dat u benoemt in uw ontwerp.

Wij vinden dat:

10. u in het vaststellingsbesluit realistisch moet aangeven of – en in hoeverre – wordt voldaan aan de veiligheidsnorm waarbij u de daaraan gekoppelde versterkingsopgave bepaalt op basis van het door u vastgestelde beoordelingskader.
11. u in het vaststellingsbesluit de HRA enkel als prioriteringsinstrument moet benoemen;
12. u in het vaststellingsbesluit moet opnemen dat u de HRA en zijn invoergegevens blijft verbeteren op een transparante en publieke wijze.

### *NPR9998 als beoordelingskader*

Wij gaan ervan uit dat het beoordelingskader voor de versterking de NPR9998 blijft. Wij vinden dat u zorg moet dragen voor verdere verbetering van de NPR9998. U doet hier in uw ontwerp ook enkele uitspraken over. Zoals bekend zitten er verschillen in de risico-inschatting vanuit de HRA en beoordelingen op grond van NPR9998. Dit resulteert erin dat panden die uit de HRA komen als ‘normaal risico’, op basis van de feitelijke situatie, beoordeeld aan de hand van de NPR9998, wel moeten worden versterkt. Wij hebben dit in ons advies “appels en peren” genoemd. Zo lang er nog sprake is van appels en peren dient u hier ruimhartig mee om te gaan. Wij zijn het dan ook niet eens met het advies van de Mijnraad om de P90 benadering los te laten en alleen te kijken naar de P-mean. U geeft aan dat u dit vooralsnog ook niet van plan bent. In uw vaststellingsbesluit verwachten wij van u hierover een steviger uitspraak. U weet immers dat onzekerheid het grootste probleem is binnen dit dossier. Zo lang er geen zekerheid is over welke panden wel en niet voldoen aan de veiligheidsnorm op basis van het geldende kader (NPR9998) is het terugbrengen van de scope maatschappelijk, maar ook vanuit veiligheidsoverwegingen, niet aanvaardbaar.

Wij vinden dat:

13. u in het vaststellingsbesluit moet aangeven dat u de NPR9998 verder wilt ontwikkelen en verbeteren;
14. u in het vaststellingsbesluit bevestigt dat de NPR9998 het enige instrument is om te bepalen of een gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet;
15. u in het vaststellingsbesluit aangeeft dat u de P90-benadering niet loslaat.

### *Versnelling van de versterking*

In uw ontwerp beschrijft u de verschillende manieren waarop u streeft naar versnelling van het versterkingsproces. Deze voorgestelde maatregelen zijn de uitkomst van de eerdergenoemde bestuurlijke overleggen en vormen een goede basis voor een daadwerkelijke versnelling. Belangrijk daarbij is dat u de lokale overheden benoemt als verantwoordelijk voor planning en aansturing van de uitvoering van de versterking. Dat is een goed uitgangspunt, maar u moet er dan wel voor zorgen dat dit mogelijk wordt gemaakt. Alles staat of valt immers met de wijze waarop de beschreven maatregelen worden opgepakt, uitgewerkt en uitgevoerd en de snelheid waarmee dat gebeurt. Dat betekent ook dat de capaciteit voor opname en beoordeling in balans moet zijn. Dit is voor ons een gezond uitvoeringsklimaat en maakt het mogelijk om de onze rol in de versterking constructief op te kunnen pakken. Wij herkennen ons niet in de uitspraak van de Mijnraad dat de regio initiatief moet nemen en moet overschakelen naar een actieve en constructieve rol bij de versterking en het vormgeven van het toekomstperspectief.

Wij zijn kritisch ten aanzien van het optimisme waarmee u in uw ontwerp aangeeft dat versnelling van het huidige proces mogelijk is. Voor onze inwoners is er feitelijk nog niet veel veranderd. In de praktijk zien zij de mogelijke versnelling nog niet. Papier is geduldig. Uiteindelijk gaat het om de effectuering en uitwerking van deze afspraken en de effecten die dat heeft op de daadwerkelijke versnelling van de versterkingsopgave. Daarom houden wij vast aan ons standpunt dat zolang er geen daadwerkelijke versnelling van de versterking optreedt (en versnelling van het schadeproces), wij vinden dat u de winning uit het Groningenveld lager dient vast te stellen dan de prognose van GTS.

Wij vinden dat u:

16. totdat er daadwerkelijk, fysiek zichtbare versnelling in de versterking plaatsvindt, een lager winningsniveau moet vaststellen dan het door GTS geadviseerde niveau.

### *CC2/CC3 gebouwen*

Wij hebben aangegeven dat we vinden dat u bij uitsluitend gebruik van de HRA onvoldoende rekening houdt met het bijzondere karakter van CC2/CC3-panden. Dit zijn gebouwen waarin grote en/of kwetsbare groepen samenkomen (winkels, ziekenhuizen, kerken, dorpshuizen), en gebouwen die bij crisissituaties essentieel zijn (brandweerkazernes, politiebureaus, gemeentehuizen). De HRA beoordeelt deze gebouwen op grond van hun vorm en niet op grond van de kwetsbaarheid van de gebruiker(s) of het gebruik. U geeft aan dit op te willen lossen door de NPR aan te passen. Dat bevreemdt ons. In de NPR is dit namelijk niet voor niets opgenomen en bovendien is dit gebaseerd op de Nederlandse wetgeving ten aanzien van regulier bouwen (het Bouwbesluit). De Nederlandse bouwregelgeving gaat namelijk uit van zwaardere normen voor CC2/CC3-panden. Dit geldt onder meer voor brandveiligheid, ventilatie en windbelasting. In de NPR worden ook extra standaardfactoren toegevoegd bij de bepaling van de benodigde seismische weerstand voor deze gebouwen.

Het is dus mogelijk dat CC2/CC3-panden op grond van de HRA niet in beeld komen en dus helemaal niet beoordeeld worden, terwijl dat vanuit veiligheidsoverwegingen wel het geval zou moeten zijn. Nu komen deze gebouwen slechts in beeld indien zij er handmatig aan worden toegevoegd. In het Plan van Aanpak Mijraadadvies van de NCG is in november al gewezen op deze ommissie. Hierin staat op pagina 13 dat volgens Mijraad en SodM de weging van de gevolgklassen moet worden opgenomen in de HRA. Niet dat de NPR moet worden aangepast.

Wij vinden dat u:

17. ervoor dient te zorgen dat in de prioritering en beoordeling van CC2/CC3-panden rekening wordt gehouden met de bijzondere status van deze gebouwen en zijn gebruikersgroepen, gebaseerd op de uitgangspunten van de Nederlandse bouwregelgeving.

## 6. Maatschappelijke ontwrichting

### *Subjectieve veiligheid*

Maatschappelijke ontwrichting als gevolg van bodembeweging door gaswinning  
In ons advies met betrekking tot de Operationele Strategieën Groningenveld voor het gasjaar 2019-2020 adviseren wij u het brede veiligheidsbegrip van de Onderzoekraad voor de Veiligheid te hanteren<sup>4</sup>. Wij constateren dat u in het ontwerp erkent dat de gaswinning een grote impact op veel Groningers heeft. Niet alleen als gevolg van de gaswinning en het daarmee gepaard gaande risico op aardbevingen, maar ook als gevolg van de trage versterkingsoperatie en afhandeling van schademeldingen.

Veel Groningers ervaren fysieke veiligheidsrisico's, ze voelen zich onveilig en ze zijn onveilig in hun woningen. Er is sprake van sociale veiligheidsrisico's, de Groninger samenleving raakt steeds verder ontwricht. Binnen de Groninger dorpen ontstaan grote verschillen als het gaat om toekomstperspectief. De sociale samenhang en cohesie in buurten en wijken staat daardoor onder druk. Er is sprake van de afwezigheid van vertrouwen in het handelen van de (Rijks)overheid, zoals ook de minister ervaart in het kader van zijn toezegging om de gaswinning uit het Groningenveld zo snel mogelijk naar nul te brengen. De ellenlange procedures die te maken hebben met schadeafhandeling, de onzekerheden over het wel of niet veilig zijn van woningen en de versterkingsopgave daaromtrent veroorzaken meetbare (stress gerelateerde) gezondheidsklachten. In verschillende onderzoeken (o.a. Gronings Perspectief) wordt deze directe relatie gelegd en aangetoond. Inmiddels is ook sprake van maatschappelijke onrust in Groningen. Bij een volgende schokkende gebeurtenis (bijvoorbeeld een volgende zwaardere aardbeving) bestaat het risico op escalatie, verstoring van de openbare orde en veiligheid. Andersom zien we ook dat Groningers vervreemden en zich afkeren van de maatschappij.

De verschillende veiligheids- en gezondheidsrisico's spelen op elkaar in en versterken elkaar. SodM spreekt in haar advies aan u van een 'voortdurende maatschappelijke ontwrichting'. In het ontwerp lijkt u dit te bagatelliseren door te spreken van 'maatschappelijke bezorgdheid' in plaats van 'maatschappelijke ontwrichting'.

Wij vinden dat:

18. u in het vaststellingsbesluit uit moet gaan van het feit dat er onmiskenbaar sprake is van maatschappelijke ontwrichting als gevolg van uw besluit;
19. u in het vaststellingsbesluit moet aangeven hoe u dit afweegt tegen andere belangen gelet op het feit dat de door u genoemde maatregelen nog geen effect hebben.

In het ontwerp zegt u toe de oorzaken van de maatschappelijke ontwrichting aan te pakken. Tevens zegt u mitigerende maatregelen toe om aan de sociale veiligheid, gezondheid en maatschappelijke onrust nadrukkelijk aandacht te besteden. Dit komt tot uiting in het Nationaal Programma Groningen. U stelt dat het NPG een geïntegreerd pakket van maatregelen bevat ter verbetering van de gezondheid, veerkracht en welbevinden van de inwoners in het aardbevingsgebied. U lijkt hiermee te veronderstellen dat de mitigerende maatregelen in het NPG afdoende zijn om de te onderscheiden veiligheids- en gezondheidsrisico's te beheersen. Het NPG heeft echter tot doel om inwoners en bedrijven in Groningen perspectief te bieden. Het is niet bedoeld om mitigerende maatregelen te bekostigen om de nadelige gevolgen van gaswinning op

<sup>4</sup> OvV, *Aardbevingsrisico's in Groningen. Onderzoek naar de rol van veiligheid van burgers in de besluitvorming over gaswinning (1959-2014)*, februari 2015.

te vangen. De vraag blijft dus welke mitigerende maatregelen u neemt.

Wij vinden dat:

20. u in het vaststellingsbesluit moet aangeven welke concrete mitigerende maatregelen u neemt vanwege de maatschappelijke ontwrichting die ontstaat als gevolg van uw besluit.

### *Grondrechten*

Gaswinning maakt een inbreuk op grondrechten van onze inwoners. In ons advies hebben wij u gewezen op artikel 2, 3 en 8 EVRM, artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM en in het bijzonder op de rechten en belangen van kinderen in het gaswinningsgebied.

Dit zijn fundamentele rechten waar de overheid niet zomaar een inbreuk op mag maken. Bovendien moeten maatregelen die de overheid neemt – als positieve verplichtingen die voortvloeien uit de grondrechten – daadwerkelijk effectief zijn. Wij vinden dat de inbreuk op deze fundamentele rechten niet goed is afgewogen en maatregelen niet – of niet voldoende -daadwerkelijk effectief zijn.

### EVRM

In het ontwerp stelt u dat u aan de positieve verplichtingen op grond van artikel 2, 3 en 8 EVRM heeft voldaan door te voorzien in de afbouw van de gaswinning en door enkele voorzorgsmaatregelen te hebben getroffen, zoals de voorzieningen die opgenomen zijn in het Nationaal Programma Groningen en de instelling van aardbevingscoaches die gaan zorgen voor sociaal-emotionele ondersteuning.

De vraag is allereerst of dit wel *voorzorgsmaatregelen* zijn. Ons inziens spreekt u over voornamelijk *nazorgsmaatregelen* voor de schade die de voortdurende gevolgen van de gaswinning reeds heeft aangericht. De maatregelen die ons inziens wel kunnen zorgen voor het voorkomen van schending van deze bepalingen zien op 'herstel van vertrouwen', daadwerkelijke haast maken met de versterkingsoperatie en schadeafhandeling (geen toezeggingen maar daden) en de gaswinning meer omlaag brengen.

Voor wat betreft artikel 1 van het eerste Protocol van het EVRM geeft u aan dat u ter bescherming van eigendommen van burgers voorziet in een versterkingsoperatie en in een schadeafhandeling. Dit argument is ons inziens moeilijk vol te houden nu er feitelijk nauwelijks nog wordt voorzien in een adequate versterkingsoperatie en schadeafhandeling.

Voorts vragen we ons af waarom u in het ontwerp twijfelt over het van toepassing zijn van artikel 3 van het EVRM. De rapporten van de Rijksuniversiteit Groningen en Gronings Perspectief hebben laten zien dat de gevolgen van de gaswinning leiden tot ernstige onmenselijke situaties.

Tot slot gaat u in het ontwerp geheel voorbij aan de vereiste belangenafweging. Weliswaar stelt u dat de bovengenoemde fundamentele rechten moeten worden afgewogen; u doet het echter niet.

Wij vinden dat:

21. u in het vaststellingsbesluit moet laten zien dat er daadwerkelijke *voorzorgsmaatregelen* worden genomen om te voorkomen dat de onderhavige fundamentele rechten worden geschonden;
22. u in het vaststellingsbesluit erkent dat er in de loop der jaren een onmenselijke situatie is ontstaan in Groningen, ex artikel 3 EVRM, en dat u aan de hand van het nemen van

noodzakelijke maatregelen bezig bent met het herstel en het voorkomen van verdere degradatie;

23. u de fundamentele rechten van burgers concreet moet afwegen tegenover de belangen (van leveringszekerheid en overige belangen) die u bewegen het vaststellingsbesluit te nemen.

#### IVRK

In het ontwerp stelt u dat u een zwaarwegend belang hecht aan de belangen van kinderen. U somt op waartoe het IVRK de Nederlandse staat verplicht en dat uit de rapporten van de Kinderombudsman en de Rijksuniversiteit Groningen blijkt dat het met veel kinderen in het aardbevingsgebied niet goed gaat. U erkent zelfs dat een (beperkte) groep kinderen als gevolg van aardbevingen zodanige klachten ondervindt, op gebied van (mentale) gezondheid, gedrag en concentratie op school, dat de ontwikkeling hierdoor bedreigd wordt. U geeft vervolgens aan dat u gesprekken heeft gevoerd met kinderen in de regio om een beeld te krijgen van hun belangen en dat u tegemoet komt aan hun belangen door de gaswinning omlaag te brengen. U treft derhalve geen mitigerende maatregelen specifiek op kinderen gericht, om (het gevoel van) onveiligheid bij kinderen aan te pakken. Met uw besluit schendt u artikel 3, 6, 12 en 24 van het IVRK omdat u niet laat zien dat u de belangen van het kind in kaart heeft gebracht, deze heeft gewogen ten opzichte van de belangen die u bewegen het vaststellingsbesluit te nemen en niets doet met concrete aanwijzingen, die u nochtans zelf erkent, dat de ontwikkeling en gezondheid van de kinderen in het aardbevingsgebied zijn en worden aangetast door de gevolgen van de gaswinning. Het besluit om de gaswinning terug te brengen tot nul doet hier niet aan af.

Daarnaast maken de enkele gesprekken die u heeft gevoerd met de kinderen in de aardbevingsregio niet dat u daarmee voldoet aan het bepaalde in artikel 12 jo. artikel 3 IVRK. U laat immers niet zien op welke wijze kinderen daadwerkelijk participeren in de besluitvorming, noch welke belangen in uw belangenafweging zijn meegenomen en afgewogen. Ook laat u niet zien waarom de belangen om tot het besluit te komen zwaarwegender zijn dan de zwaarwegende belangen van de kinderen.

Wij vinden dat:

24. u in het vaststellingsbesluit moet laten zien welke belangen van het kind in kaart zijn gebracht en hoe u die kenbaar heeft afgewogen ten opzichte van de belangen die gemoeid zijn met het nemen van het vaststellingsbesluit;
25. u in het vaststellingsbesluit moet laten zien hoe u kinderen heeft laten participeren in de besluitvorming en wat u vervolgens gedaan heeft met hun 'stem';
26. u in het vaststellingsbesluit kenbaar moet aangeven dat, indien dat het geval is, andere belangen zwaarder wegen dan de belangen van het kind en vervolgens deugdelijk moet motiveren waarom die andere belangen zwaarder wegen;
27. u in het vaststellingsbesluit mitigerende maatregelen moet nemen specifiek gericht op kinderen die ervoor zorgen dat kinderen geen verdere schade oplopen aan hun ontwikkeling en gezondheid.

#### Handvest van de grondrechten van de EU

U stelt in voetnoot 62 van uw ontwerp dat er geen sprake is van uitvoering van unierecht en dat daarom het Handvest van de grondrechten van de EU buiten beschouwing kan blijven. Die constatering delen wij niet. Daarvoor verwijzen wij naar het Åkerberg Fransson-arrest.<sup>5</sup> U geeft zelf aan dat uw afweging voor uw besluit een direct gevolg is van unierecht. U moet immers voldoen aan

<sup>5</sup> HvJ 26 februari 2013, zaak C-617/10, *JHG* 2013/13; *EHRC* 2013/112, m.nt. Morijn; *JIN* 2013/104; *JB* 2013/58, m.nt. Veenbrink en De Waele; *AB* 2013/131, m.nt. Widdershoven (*Åkerberg Fransson*).



Verordening 2017/1938 betreffende maatregelen tot veiligstelling van de gasleveringszekerheid. Omdat u bovendien moet afwegen dat u ook buitenlandse afnemers moet voorzien van Gronings gas heeft uw besluit een grensoverschrijdend kenmerk. Het unierecht is dus van toepassing en daarmee ook het Handvest. Uw besluit dient dan ook niet in strijd te zijn met het bepaalde in artikelen 2, 4, 8, 17 en 24 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, waarbij ook ten aanzien van deze bepalingen geldt dat u gehouden bent om die te betrekken in uw afweging en mitigerende maatregelen te nemen om schending van deze bepalingen te voorkomen.

Wij vinden dat:

28. u in het vaststellingsbesluit moet laten zien dat u de bepalingen uit het Handvest die van toepassing zijn heeft betrokken in uw afweging;
29. u in het vaststellingsbesluit moet laten zien dat u met uw besluit schending van de bepalingen uit het Handvest van de grondrechten van de EU voorkomt door mitigerende maatregelen te nemen.

### *Schade*

De ABRvS heeft in zijn uitspraak van 15 november 2017<sup>6</sup> uitdrukkelijk gesteld dat er aan de motivering van de minister hoge eisen moeten worden gesteld omdat grondrechten op leven (veiligheid), privacy (aantasting van het leefklimaat) en het ongestoord genot van eigendom aan de orde zijn. Daarbij moet in aanmerking worden genomen dat bestaande regelingen voor schadevergoeding de nadelige gevolgen wel verzachten. Maar dat deze hier naar aard en schaal zo groot zijn dat zij een zwaarwegend belang vormen dat in het nadeel van de gaswinning pleit.

Hieruit volgt dat u het ontstaan van schade, het verder beperken van schade en de voortgang van de schadeafhandeling uitdrukkelijk in uw besluitvorming moet betrekken.

In de motivering van het ontwerp wordt grotendeels ingegaan op de punten die in ons advies zijn genoemd met betrekking tot schade.

### Ontstaan van schade

U geeft aan dat NAM constateert dat de kans op aardbevingen en daaropvolgende schade is afgenomen als gevolg van de dalende gaswinning. Bij deze berekeningen is NAM ervan uitgegaan dat gebouwen onbeschadigd zijn. Eventuele eerdere, niet herstelde schades zijn niet meegenomen.

Op dit moment is de kans op een aardbeving en daaropvolgende schade nog steeds reëel en met de recente bevingen in Westerwijrtwerd en Garrelsweer helaas ook werkelijkheid. In de schadeprognose van NAM wordt ervan uitgegaan dat eerder ontstane schade aan gebouwen gerepareerd is, voordat zich een nieuwe aardbeving voordoet. Dit strookt niet met de werkelijkheid. Op het moment dat de bevingen in Westerwijrtwerd en Garrelsweer zich voordeden was het stuwmeer aan schademeldingen en hiermee het aantal niet-gerepareerde schades enorm. Principieel is het uitgangspunt dat alle huizen picobello in orde zijn onrealistisch. Dat is nergens in Nederland het geval. De prognose van NAM zou dan ook gestaafd moeten zijn aan de werkelijke situatie, niet aan een utopie.

---

<sup>6</sup> ECLI:NL:RVS:2017:3156.

### Schade-afhandeling

U erkent dat de huidige aanpak, hoewel juridisch zuiver, niet de gewenste capaciteit heeft voor het grote aantal schadegevallen. Daarom hebt u besloten dat een aantal versnellingsmaatregelen genomen wordt.

Het is positief dat u de noodzaak voor versnellingsmaatregelen erkent en dat deze ook worden genomen. Het is echter van cruciaal belang dat deze maatregelen er daadwerkelijk voor zorgen dat de schadegevallen anders aangepakt gaan en kunnen worden en bewoners directe en concrete oplossingen geboden wordt. Op dit moment is hier nog geen sprake van en hebben eerder genomen maatregelen tot op heden niet gezorgd voor snelle afhandeling van de schade. De aardbevingen en de schades als gevolg daarvan zijn voorlopig nog niet voorbij. Het is dan ook niet uit te sluiten dat er over een jaar weer een nieuw stuwmeer is ontstaan.

Wij hebben u geadviseerd 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. Hiernaast heeft SodM aangegeven dat de effecten van nieuwe bevingen op gebouwen met niet-herstelde schade onvoldoende bekend zijn. Wij constateren dat u in het ontwerp afwijkt van ons advies.

U geeft in uw ontwerp aan dat de versnellingsmaatregelen erop gericht zijn het stuwmeer aan oude meldingen voor het einde van het jaar weggewerkt te hebben en daarna een acceptabele termijn van schadeafhandeling te hebben. Voorts geeft u aan dat het dan ook niet nodig is om nadrukkelijk de gevolgen van meervoudige schade die gedurende lange tijd niet hersteld wordt mee te wegen in het besluit.

Verder geeft u aan dat ook de afhandeling van meer complexe schades, zoals bij monumenten of agrarische bedrijven, een punt van aandacht blijft en dat TCMG hiervoor een aanvullende procedure ontwikkelt.

Het ontstane stuwmeer van schadegevallen omvat een aanzienlijk aantal complexe dossiers, waarbij sprake is van complexe, meervoudige schade, een Rijksmonument dan wel gemeentelijk monument, een (agrarisch) bedrijf of een combinatie hiervan.

De verwachting is echter dat juist deze complexe dossiers geen gebruik kunnen maken van de 'Regeling stuwmeer Groningen', omdat de schade groter is dan €10.000, - en waardoor nog steeds sprake is van meervoudige schade die gedurende lange tijd niet hersteld wordt.

Bovendien geeft u aan dat afhandeling van schades aan dit type gebouwen extra aandacht en specifieke expertise vraagt en dat TCMG hiervoor een aanvullende procedure ontwikkelt. Op dit moment ligt de afhandeling van schade aan Rijksmonumenten en gemeentelijke monumenten vrijwel stil. De TCMG heeft onvoldoende kennis in huis en de aanvullende procedure is nog niet voldoende ingericht.

Wij vinden dit zorgelijk en onze verwachting is dat de oude complexe schademeldingen niet voor het einde van het jaar weggewerkt zijn. Wij achten het daarom wel nodig 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. Deze complexe dossiers, met meervoudige schade liggen soms al jaren stil en juist deze categorie wordt geen perspectief geboden.

Wij hebben u gevraagd om, vooruitlopend op de wetgeving, de TCMG in de beleidsregel de bevoegdheid te geven om de benodigde samenwerking met de versterkingsoperatie aan te gaan.

In het ontwerp geeft u hierover aan dat er wordt gewerkt aan een samenwerkingsovereenkomst tussen TCMG en TCV waarin afspraken worden gemaakt over de gegevensuitwisseling. Wij vinden het echter van groot belang dat schade en versterking op korte termijn beter met elkaar in verbinding wordt gebracht en dat hier een wettelijke grondslag voor wordt ingericht. U bent in de gelegenheid om op de beleidsregel van de TCMG per ommegaande aan te passen, hiervoor is geen samenwerkingsovereenkomst nodig.

Wij hebben u geadviseerd om een langjarig wetenschappelijk onderzoek te starten naar de afhandeling van de schade. U geeft in uw ontwerp aan dat het functioneren van de TCMG via de reguliere kanalen (zoals de Auditdienst Rijk) wordt bekeken. Hiermee komt u niet tegemoet aan ons advies want de Auditdienst onderzoekt niet datgene wat wij bedoelen. Ons levert het wetenschappelijk onderzoek van de RUG naar de psychosociale problematiek van de inwoners veel inzicht op in de gevolgen van de gaswinning en wat hier aan gedaan moet worden. Wij zien dat de schadeafhandeling ook grote gevolgen voor de inwoners heeft en willen daarom een soortgelijk wetenschappelijk onderzoek maar dan gericht op de afhandeling van schade en mogelijke verbeteringen daarin.

Tot slot willen wij u erop attenderen dat een juridisch zuiver besluit mede inhoudt dat het besluit tijdig is genomen. De Awb stelt die termijn - nu in de regeling (Besluit TCMG) niets anders is bepaald - op maximaal 8 weken. De maatregelen die u neemt, moeten dus tot gevolg hebben dat deze beslistermijn structureel gehaald kan worden. Wij betwijfelen of het wegwerken van het stuwmeer voldoende is om wel tijdig te besluiten, ook over de complexe gevallen. Tijdig besluiten is niet alleen juridisch zuiver, maar draagt ook bij aan herstel van vertrouwen bij onze inwoners.

Wij vinden dat u:

30. in het vaststellingsbesluit moet aangeven welke maatregelen u gaat nemen die erop gericht zijn dat ook de oude complexe dossiers voor het einde van het jaar weggewerkt zijn;
31. in het vaststellingsbesluit moet aangeven vanaf welk moment TCMG een aanvullende procedure ontwikkeld moet hebben voor schades bij monumenten en/of agrarische bedrijven en deze schadegevallen in voldoende mate in behandeling kunnen worden genomen;
32. in het vaststellingsbesluit moet aangeven dat de gevolgen van meervoudige schade die gedurende lange tijd niet hersteld wordt, op de langjarige veiligheidsrisico's worden onderzocht en – tot onderzoeksresultaten bekend zijn - de onzekerheid over de gevolgen mee moet wegen in uw besluit;
33. via aanpassing van de beleidsregel de TCMG op korte termijn de bevoegdheid moet geven om de benodigde samenwerking met de versterkingsoperatie aan te gaan;
34. in uw vaststellingsbesluit moet opnemen dat een langjarig wetenschappelijk onderzoek naar de afhandeling van de schades wordt gestart;
35. u met de TCMG maatregelen moet nemen zodat er structureel tijdig beslist wordt op verzoeken om schadevergoeding.

## 7. Onderzoeken en ontbrekende zaken

Wij constateren dat u nog wacht op een aantal onderzoeksresultaten en (deel)adviezen en een aantal zaken nog onderzoekt en navraagt. Die betreft u bij de definitieve besluitvorming. Wij behouden ons het recht voor om op deze resultaten en adviezen eventueel in beroep nog in te gaan.

### *Study and Data Acquisition Plan Induced Seismicity in Groningen (SDAP)*

U heeft mede op basis van het advies van de regio zowel als het advies van het SodM besloten NAM op te leggen (artikel 8 van het ontwerp-vaststellingsbesluit) om het onderzoeksprogramma "Study and Data Acquisition Plan Induced Seismicity in Groningen (SDAP), Update Post-Winningsplan 2016", zoals dit luidt na goedkeuring door de inspecteur-generaal der mijnen, uit te voeren. Wij gaan er vanuit, zoals ook in ons advies is weergegeven in paragraaf 8.1, dat er jaarlijks een evaluatie plaatsvindt van dit SDAP, zodat er steeds uitvoering wordt gegeven aan een actueel en door SodM beoordeeld studieprogramma.

Wij vinden dat u:

36. In het vaststellingsbesluit moet opnemen dat NAM jaarlijks aan het SodM een actualisatie van het SDAP aanbiedt.

13 JUL 2019

Bureau Energieprojecten  
 Inspraakpunt Gaswinning Groningen  
 Postbus 248  
 2250 AE Voorschoten

Datum : 12 juli 2019  
 Documentnr. : 2019-064222  
 Dossiernummer : K13564  
 VPL-nummer : -  
 Behandeld door :  
 Telefoonnr. :  
 Antwoord op : -  
 Bijlage : Zienswijze ontwerp vaststellingsbesluit gaswinning  
 Onderwerp : Zienswijze op ontwerp vaststellingsbesluit gaswinning 2019-2020

Geachte heer / mevrouw,

Bijgevoegd treft u aan de zienswijze van de provincie Groningen op het ontwerp vaststellingsbesluit gaswinning voor het jaar 2019-2020.  
 Het college van Gedeputeerde Staten heeft op 9 juli jl. en Provinciale Staten hebben op 10 juli jl. met deze zienswijze ingestemd.

Ik verwacht u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Groningen:

Namens dezen:



R. Schoonbeek

Hoofd van de afdeling Programma- en  
 Projectmanagement

**ZIENSWIJZE  
OP HET ONTWERP-VASTSTELLINGSBESLUIT  
GRONINGEN GASVELD 2019-2020**

**Gedeputeerde Staten  
van de provincie Groningen**

**&**

**Provinciale Staten**

**Groningen, 10 juli 2019**

## Inhoud

1.	Inleiding .....	3
	___ <i>Leeswijzer</i> .....	3
2.	Voldoen aan de veiligheidsnorm $10^{-5}$ .....	4
	___ <i>Veiligheidsbeleid</i> .....	4
	___ <i>Veiligheid (water)infrastructuur, industrie en onderlinge afhankelijkheden</i> .....	4
3.	Borging leveringszekerheid .....	6
4.	Tempo afbouw vraag .....	6
5.	Tempo versterken gebouwen .....	7
	___ <i>De omvang van de versterkingsopgave</i> .....	7
	___ <i>NPR9998 als beoordelingskader</i> .....	9
	___ <i>Versnelling van de versterking</i> .....	9
	___ <i>CC2/CC3 gebouwen</i> .....	10
6.	Maatschappelijke ontwrichting .....	11
	___ <i>Subjectieve veiligheid</i> .....	11
	___ <i>Maatschappelijke ontwrichting als gevolg van bodembeweging door gaswinning</i> .....	11
	___ <i>Grondrechten</i> .....	12
	___ <i>EVRM</i> .....	12
	___ <i>IVRK</i> .....	13
	___ <i>Handvest van de grondrechten van de EU</i> .....	13
	___ <i>Schade</i> .....	14
	___ <i>Ontstaan van schade</i> .....	14
	___ <i>Schade-afhandeling</i> .....	15
7.	Onderzoeken en ontbrekende zaken .....	17
	___ <i>Study and Data Acquisition Plan Induced Seismicity in Groningen (SDAP)</i> .....	17

## 1. Inleiding

Op 17 juni 2019 heeft u uw ontwerp-vaststellingsbesluit (ontwerp) voor het gasjaar 2019-2020 gepubliceerd vergezeld van een brief aan de Tweede Kamer over uw verkenningen om de winning uit het Groningenveld voor het komende gasjaar zover als mogelijk terug te brengen naar 12 mld m<sup>3</sup>.

Wij concluderen uit deze begeleidende brief dat u zich maximaal inzet om de winning nog sneller dan het basispad van het Kabinet, terug te brengen naar nul en voor het komende gasjaar het niveau van 12 mld m<sup>3</sup> tracht te bereiken. Wij zien in deze inspanning weer een stap in de goede richting maar weten pas zeker of deze inspanning het niveau van 12 mld m<sup>3</sup> oplevert op 1 oktober 2019 bij de publicatie van het vaststellingsbesluit 2019-2020. Uiteindelijk willen wij dat de winning uit het Groningenveld zo snel als mogelijk naar nul wordt gebracht.

Ook zien wij de afspraken die wij samen met u en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BKZ) hebben gemaakt op 11 maart 2019 en op 5 juni 2019 in het bestuurlijk overleg als een stap in de goede richting. Belangrijke afspraken waarin we ons maximaal voor blijven inzetten om te zorgen dat onze inwoners ook daadwerkelijk hier de vruchten van gaan plukken. Echter geldt ook voor de hier gemaakte afspraken over de versnelling van de versterking en de schadeafhandeling dat het op dit moment nog ‘papieren’ afspraken zijn die in de loop van het jaar hun positieve uitwerking moeten bewijzen en tot de nagestreefde versnelling moeten leiden.

Een transparant vaststellingsbesluit waarin helder wordt uitgelegd hoe u tot uw afweging bent gekomen draagt bij aan herstel van vertrouwen van onze inwoners. Zeker nu voor het eerst met de gewijzigde Mijnbouwwet een “nieuw” afwegingskader voor het Groningenveld wordt gehanteerd.

Wij constateren dat in uw ontwerp nog veel losse eindjes zitten. U ontvangt de komende maanden nog een aantal rapporten en adviezen waarop u uw definitieve vaststellingsbesluit baseert. Wij kunnen hier middels deze zienswijze nu geen reactie opgeven.

Wij blijven ons in de komende tijd inzetten voor een veilige en verantwoorde gaswinning. Op dit moment vinden we dat hieraan nog niet wordt voldaan. Veel is in gang gezet maar onze inwoners merken hier nog te weinig van en uw ontwerp bevat nog te veel open eindjes. We hebben daarom besloten om een zienswijze op uw ontwerp in te dienen.

Deze zienswijze wordt naar voren gebracht door het College van Gedeputeerde Staten, als ook door Provinciale Staten en de provincie als rechtspersoon.

Wij vertrouwen erop dat u onze zienswijze behandelt conform de relevante bepalingen in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de overwegingen uit onze zienswijze (aangevuld met ons advies) transparant meeweegt in uw definitieve vaststellingsbesluit.

### *Leeswijzer*

Wij hebben onze zienswijze op dezelfde wijze opgebouwd als ons advies, dat wil zeggen aan de hand van 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. Voldoen aan de veiligheidsnorm $10^{-5}$

Uw beoordeling van de veiligheid moet zich in het bijzonder richten op de vraag in hoeverre wordt voldaan aan de veiligheidsnorm van  $10^{-5}$ . De vraag is dus niet wat de beste schatting is, maar heel concreet: welke gebouwen voldoen *niet* – en dus ook welke gebouwen voldoen *wel* – aan de veiligheidsnorm.

Om dit te kunnen bepalen moet er sprake zijn van veiligheidsbeleid, een duidelijk toetsingskader en concrete gegevens. Zoals we hierna uitleggen, ontbreekt het hieraan. Dat heeft tot gevolg dat op dit moment niet te zeggen is in hoeverre wordt voldaan aan de veiligheidsnorm. Uw afweging voldoet dan niet aan de wettelijke eisen.

### *Veiligheidsbeleid*

In uw ontwerp geeft u aan dat voor infrastructuur nog geen beoordelingskader voor handen is en dat het panel van hoogleraren in juli 2019 met een advies over het beoordelen van infrastructuur op aardbevingsbestendigheid komt. Voor de industrie geeft u aan dat hiervoor kwalitatieve en kwantitatieve beoordelingsmethoden zijn ontwikkeld. Echter ontbreken bij zowel de infrastructuur als bij industrie nog de termijn (tijdigheid) waarbinnen deze voorzieningen aardbevingsbestendig moeten zijn en dus veilig.

Onze conclusie blijft ook na het lezen van uw ontwerp dat het risicobeleid nog niet op orde is en u dus nog steeds niet kunt aangeven in hoeverre is voldaan aan de veiligheidsnorm. U kunt daarmee de beoordeling die artikel 52d Mijnbouwwet van u vergt niet maken op basis van de huidige gegevens.

Het is daarom van eminent belang dat het winningsniveau voor het gasjaar 2019-2020 lager wordt vastgesteld dan de prognose van GTS.

Wij vinden dat u:

1. zo spoedig mogelijk risicobeleid (norm, kader en termijn) voor alle onderdelen moet vaststellen.

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

In ons advies met betrekking tot de Operationele Strategieën Groningenveld voor het gasjaar 2019-2020 adviseren wij u onderzoek uit te laten voeren naar eventuele cumulatieve risico's en domino-effecten, zolang deze risico's niet bekend zijn uit voorzorg de winning lager vast te stellen dan GTS heeft geprognoseerd en in het vaststellingsbesluit NAM verplicht te stellen bij zichtbare cumulatieve effecten en/of domino-effecten tijdens de uitvoering van de vastgestelde operationele strategie, mitigerende maatregelen te nemen.

U neemt ons advies in zijn geheel niet over. U verwijst enkel naar adviezen van de Commissie Meijdam en het hooglerarenpanel die over veiligheidsrisico's en infrastructuur hebben opgemerkt dat het veiligheidsbeleid voor geïnduceerde aardbevingen zoveel als mogelijk dient aan te sluiten bij de landelijke uitgangspunten. Mede hierom stelt het panel volgens u dat geen rekening gehouden hoeft te worden met mogelijke cumulatie van risico's. Daarbij merkt u in lijn met het hooglerarenadvies ook op dat domino-effecten al kwalitatief beschreven worden in de Veiligheidsrapportages van chemiebedrijven.

Het wordt ons niet duidelijk wat u precies bedoelt met de "landelijke uitgangspunten" en waarom de situatie in Groningen één op één wordt doorvertaald naar deze landelijke uitgangspunten. De veiligheidssituatie in Groningen valt immers niet te vergelijken met de veiligheidssituatie in de rest van Nederland. Nergens in Nederland leiden de effecten van gaswinning tot de veiligheidsproblemen die zich in Groningen voordoen. Daarbij moet als uitgangspunt genomen worden dat we weten dat er bodembeweging plaatsvindt en dat die bodembeweging leidt tot concrete veiligheidsrisico's. Cumulatieve effecten en domino-effecten brengen dan ook risico's mee voor de kritische (water)infrastructuur en industrie. U legt in uw ontwerp niet uit waarom u terugvalt op de landelijke uitgangspunten, dat terwijl de landelijke uitgangspunten voor de situatie in Groningen op tal van andere terreinen voor u niet meer leidend zijn (bijv. inzake de voorgenomen specifieke regelgeving over de schadeafhandeling). Daarnaast zijn ons inziens de adviezen van de Commissie Meijdam en het hooglerarenpanel op dit punt onvoldoende onderbouwd om daarop af te kunnen gaan.

Tot slot, is de enkele beschrijving van de mogelijke domino-effecten in de Veiligheidsrapportages van chemiebedrijven onvoldoende dekkend voor de aanwezige (water)infrastructuur en industrie in Groningen.

### *Meet- en regelprotocol*

Zoals we in par. 3.7 van ons advies hebben aangegeven vinden we het gebruik van een adequaat Meet- en Regelprotocol (MRP) van wezenlijk belang om de seismiciteit te monitoren en eventueel te kunnen ingrijpen.

Wij zijn er van op de hoogte dat u voornemens bent alle relevante aspecten van het MRP (de nu geëvalueerde MRP-2017-2019) op te nemen in de Mijnbouwregeling (Mbr) en die per 1 oktober 2019 in werking te laten treden (blz. 64 van het ontwerp).

Daarbij speelt de MRP-evaluatie van het SodM een bepalende rol. Echter tot op het moment van schrijven hebben we nog geen kennis kunnen nemen van de MRP-evaluatie en daarnaast moet nog blijken of de Mbr ook voor het nieuwe gasjaar 2019-2020 in werking zal zijn getreden.

Daarom vinden we het toch van belang in te brengen dat er in het vaststellingsbesluit voorwaarden moeten zijn opgenomen om een adequaat gebruik van het MRP en daarmee de monitoring van de seismiciteit af te kunnen dwingen ook al zou kunnen blijken, dat na afzienbare tijd na het inwerking treden van het vaststellingsbesluit de rechtstreeks werkende regelgeving vanuit de Mbr van toepassing is geworden en daarmee de desbetreffende voorwaarden komen te vervallen.

In deze voorwaarde(n) en in de Mbr verwachten we ook de verplichting tot een halfjaarlijkse analyse van de ontwikkeling van de seismiciteit, door NAM aan te leveren, terug te vinden.

Wij vinden dat:

2. u in het vaststellingsbesluit de landelijke uitgangspunten voor het veiligheidsbeleid niet van toepassing kunt verklaren op de bijzondere veiligheidssituatie in Groningen;
3. u in het vaststellingsbesluit vanuit het principe van het integraal risicomanagement gehouden bent om ook onderzoek te laten uitvoeren naar de mogelijke cumulatieve effecten en domino-effecten;
4. u in het vaststellingsbesluit de adviezen van Commissie Meijdam en het hooglerarenpanel niet kunt betrekken omdat die onvoldoende onderbouwd zijn;

5. u in het vaststellingsbesluit NAM moet opleggen om mitigerende maatregelen te nemen indien er sprake zal zijn cumulatieve effecten en/of domino-effecten naar aanleiding van de gevolgen van bodembeweging die zijn ontstaan door de gaswinning;
6. u in het vaststellingsbesluit NAM moet aanwijzen om onderzoek uit te laten voeren naar de risico's op cumulatieve- en domino-effecten als gevolg van bodembeweging veroorzaakt door de gaswinning.
7. u in het vaststellingsbesluit voorwaarden moet opnemen om een adequaat gebruik van het MRP en daarmee de monitoring van de seismiciteit af te kunnen dwingen.

### 3. Borging leveringszekerheid

Leveringszekerheid is een te respecteren belang. Ook voor dit belang geldt dat u alle relevante feiten en omstandigheden moet vergaren en moet betrekken in uw afweging. Het verbaast ons dan ook dat u enerzijds constateert dat de gevolgen van afsluiting voor grootverbruikers zeer groot zijn, namelijk mogelijke faillissementen en het verlies van circa 500.000 banen, maar anderzijds aangeeft dat het COT constateerde dat onvoldoende bekend is in welke mate de vitale bedrijfsprocessen van deze bedrijven afhankelijk zijn van laagcalorisch gas. Met andere woorden: als de bedrijven afhankelijk zijn van laagcalorisch gas, zijn de gevolgen mogelijk groot bij afsluiten, maar het is onbekend of - en in welke mate - ze afhankelijk zijn.

U kunt niet concluderen dat het afsluiten een te groot offer is, terwijl u niet weet of dat wel zo is. Daarnaast maakt uw ontwerp onvoldoende inzichtelijk welke inspanningen u heeft verricht om ervoor te zorgen dat ter borging van de leveringszekerheid het Groningenveld zo veel als mogelijk ontlast wordt. U maakt niet inzichtelijk welke alternatieve wegen er zijn en waarom die niet bewandeld kunnen worden ter ontlasting van het Groningenveld.

Wij vinden dat:

8. u in het vaststellingsbesluit de belangen juist en evenredig moet afwegen en de afweging moet baseren op alle relevante feiten en omstandigheden.

### 4. Tempo afbouw vraag

U spant zich in om de gaswinning in een zo hoog mogelijk tempo af te bouwen en daarmee tegemoet te komen aan het advies van het SodM en ons advies. Wij benadrukken dat alhoewel een winning van 12 mld m<sup>3</sup> veiliger is dan de geraamde 15,9 mld m<sup>3</sup>, de aardbevingen daarmee niet tot het verleden behoren en er in geen geval kan worden gesproken van een 'veilige situatie'. Wij verwachten dan ook u dat u zich blijft inspannen om de afbouw tot nul sneller dan het Basispad te realiseren. Wij wachten het advies van SodM af over gevolgen die de afbouw naar 12 mld m<sup>3</sup> heeft voor de veiligheid als gevolg van de fluctuaties in de Groningenproductie.

Wij vinden dat u:

9. zich moet blijven inspannen om al het mogelijke te doen om de winning zo spoedig mogelijk naar nul te brengen.



## 5. Tempo versterken gebouwen

Op grond van artikel 52d, lid 2, van de Mijnbouwwet kijkt u in uw belangenafweging ook in het bijzonder naar het tempo van het versterken van gebouwen. Het tempo van versterken hangt samen met de omvang van de versterkingsopgave.

In uw ontwerp geeft u aan hoe u aankijkt tegen de versterkingsopgave in het aardbevingsgebied. U doet dit op basis van de verschillende adviezen van uw wettelijke adviseurs (waaronder van de regio) en op basis van de bestuurlijke afspraken die u en de minister van BZK hebben gemaakt met de regiobestuurders op 11 maart 2019 en 5 juni 2019.

De afgelopen weken hebben we weer kunnen zien dat de aardbevingen zich niet netjes aan uw afbouwplan van de gaswinning houden. Het gaat weliswaar om gebeurtenissen die binnen de verwachtingswaarde liggen, maar de kans op een beving met een kracht van 4 of 5 op de schaal van Richter blijft aanwezig. We zijn dus wederom goed met de neus op de feiten gedrukt: we hebben het hier over reële dreigingen en reële kansen en echte gebeurtenissen. Daarom is het zo van belang dat de versterkingsoperatie doorgaat, verbetert en versneld gaat worden. Het gaat over veiligheid. En het gaat om inwoners die een lange periode (voor sommigen al meerdere jaren) in onzekerheid leven over of hun woning veilig genoeg is en wat de versterkingsopgave gaat betekenen voor hun woning. Deze onzekerheid heeft een enorme impact op de mentale gesteldheid van deze inwoners en daarmee op de samenleving in de dorpen.

### *De omvang van de versterkingsopgave*

U bent in uw ontwerp niet duidelijk over de omvang van de versterkingsopgave. U zegt enerzijds dat er *naar verwachting* 429 gebouwen niet zullen voldoen en vervolgens zegt u – op dezelfde blz. 34 – dat er sprake is van een beperkt aantal gebouwen dat niet aan de veiligheidsnorm voldoet. Dit aantal is volgens u berekend met betrouwbare methodes. U stelt in uw ontwerp dat de HRA aangeeft of is voldaan aan de veiligheidsnorm en wat de omvang is van de versterkingsopgave.

De HRA is – zoals wij ook steeds adviseren – continu in ontwikkeling. Dat er verbeteringen en verfijningen zijn verwerkt in het model is een goede ontwikkeling, maar maakt het model niet ineens een betrouwbare methode om te bepalen welke gebouwen voldoen aan de veiligheidsnorm. Dat doet de HRA niet. Het geeft hooguit een indicatie van gebouwen die getoetst moeten worden aan de NPR. Zo was ook uw standpunt bij uw instemmingsbesluit 2018-2019. In artikel 3 van het Besluit versterking heeft u dan ook vastgelegd dat een beoordeling aan de NPR9998:2018 duidelijk maakt of een gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet of niet. En in uw brief van 25 juni 2019 aan de Tweede Kamer antwoordt u op de vraag of het aantal te versterken woningen toe- of afneemt dat de totale versterkingsopgave pas bekend is wanneer alle beoordelingen zijn afgerond.

Wij zien dus enerzijds dat u in het ontwerp de omvang van de versterkingsopgave bepaalt op basis van de uitkomsten van de HRA en anderzijds de omvang bepaalt op basis van beoordeling aan het door u vastgestelde beoordelingskader. Dat is niet consequent en geeft ook in uw afweging van het tempo van de versterking een onjuist beeld.

Ons standpunt ten aanzien van de omvang van de versterkingsopgave is nog steeds dat wij de omvang niet weten. In tegenstelling tot TNO en de Mijnraad hebben wij geen heilig vertrouwen in de HRA als uitsluitingssysteem. Vandaar dat wij met u zijn overeengekomen dat we de HRA slechts als prioriteringsmiddel inzetten en niet als methode om te bepalen of een gebouw wel of niet aan de veiligheidsnorm van  $10^{-5}$  voldoet. Deze bestuurlijke afspraak missen wij in uw redenerlijnen in het

ontwerp terwijl deze wel uitdrukkelijk wordt onderschreven door het SodM. Zij stellen dat de HRA niet kan worden gebruikt om exact te bepalen welke gebouwen er hoe versterkt moeten worden. Maar dat de HRA wel kan worden gebruikt om de prioritering vast te stellen voor opname en doorberekening (mits er een onzekerheidsmarge wordt meegenomen)<sup>1</sup>. Het lijkt erop alsof u geneigd bent om meer waarde aan de HRA toe te kennen dan bestuurlijk overeengekomen en door de toezichthouder eraan wordt toegekend.

Ook zijn wij erg geschrokken van de verschillen tussen de oorspronkelijke HRA uit de zomer van 2018 en het resultaat van de berekeningen begin 2019. Er lijken zich bovendien wederom situaties voor te doen die volledig on-uitlegbaar zijn (waarbij een gebouw een te laag (of te hoog) risicoprofiel toebedeeld heeft gekregen). De optredende verschillen zetten ons en onze inwoners erg te denken over de betrouwbaarheid van de HRA en met name de wijze waarop deze wordt gevoed. Vandaar dat wij blijven hameren op het verbeteren van de modellen en de invoergegevens en dat dit op een open en transparante wijze gebeurt.

Anders dan de Mijnraad zien wij niet dat de versterkingsopgave steeds kleiner en overzichtelijker wordt. Daarvoor hebben nog te weinig beoordelingen plaatsgevonden en zijn te weinig woningen daadwerkelijk versterkt. Dit komt overeen met uw zojuist aangehaalde antwoord aan de Tweede kamer.

Omdat u het tempo van de versterking moet afwegen in uw besluit, moet u een realistisch beeld geven van de omvang van de versterkingsopgave. De realiteit is dat van de circa 152.700<sup>2</sup> gebouwen die in het werkingsgebied van het Groningenveld staan er inmiddels 431 versterkt<sup>3</sup> zijn. Dat betekent dat er nog 152.269 panden zijn die niet voldoen aan veiligheidsnorm of waarvan we niet weten of ze voldoen aan de veiligheidsnorm van 10<sup>-5</sup>. Wij verwachten (en hopen) niet dat al deze 150.269 gebouwen allemaal één voor één onderzocht moeten worden om te bezien of ze aan de veiligheidsnorm voldoen. Wat we echter wel vinden is dat we vanwege dit gegeven zeer terughoudend moeten zijn in het afbakenen en minimaliseren van de noodzaak tot versterken. Wij zien dat een aantal van uw adviseurs, met name TNO en de Mijnraad, dit wel probeert. De Mijnraad adviseert zelfs om van inwoners te vragen af te zien van versterking omdat het versterkingstraject langer zou duren dan de onveiligheid. Dat vinden wij geen recht doen aan het feit dat het Rijk – als veroorzaker van de onveiligheid – verantwoordelijk is voor het nemen van tijdige en passende maatregelen. De oplossing moet in tijdige en passende maatregelen gevonden worden.

Daarnaast wordt nu het beeld opgeroepen dat Groningen met een winning van 12 mld m<sup>3</sup> 'veilig' zou zijn. Het klopt dat dit volgens de adviezen een niveau is waarop veiligheidsrisico's beter beheersbaar zijn. Het betekent echter nadrukkelijk niet dat de kans op een beving met een kracht van 5.0 op de schaal van Richter nul is. Ook met een lagere winning blijft zo'n beving een reële risico en moeten daar de nodige maatregelen voor worden getroffen. De winning moet daarom zo spoedig mogelijk naar nul.

Wij verwachten van u dat u in uw definitieve besluit nadrukkelijk bevestigt dat het uitgangspunt van de versterkingsopgave is dat we pas ophouden met opnemen en beoordelen van gebouwen als we

<sup>1</sup> Presentatie SodM aan de regio d.d. 26 maart 2019: <https://www.sodm.nl/onderwerpen/aardbevingen-groningen/documenten/toespraken/2019/03/26/toelichting-over-de-risico-analyse-voor-de-gaswinning-in-groningen-hra2019>

<sup>2</sup> Dit zijn 152.697 gebouwen met een verblijfsfunctie, zie tabel 7.1 HRA GTS2019

<sup>3</sup> halfjaarrapportage juli-dec 2018 d.d. 5 maart 2019

zeker weten dat de overgebleven gebouwen geen veiligheidsrisico hebben. Dat is een groter aantal panden dan het aantal dat u benoemt in uw ontwerp.

Wij vinden dat:

10. u in het vaststellingsbesluit realistisch moet aangeven of – en in hoeverre – wordt voldaan aan de veiligheidsnorm waarbij u de daaraan gekoppelde versterkingsopgave bepaalt op basis van het door u vastgestelde beoordelingskader.
11. u in het vaststellingsbesluit de HRA enkei als prioriteringsinstrument moet benoemen;
12. u in het vaststellingsbesluit moet opnemen dat u de HRA en zijn invoergegevens blijft verbeteren op een transparante en publieke wijze.

### *NPR9998 als beoordelingskader*

Wij gaan ervan uit dat het beoordelingskader voor de versterking de NPR9998 blijft. Wij vinden dat u zorg moet dragen voor verdere verbetering van de NPR9998. U doet hier in uw ontwerp ook enkele uitspraken over. Zoals bekend zitten er verschillen in de risico-inschatting vanuit de HRA en beoordelingen op grond van NPR9998. Dit resulteert erin dat panden die uit de HRA komen als ‘normaal risico’, op basis van de feitelijke situatie, beoordeeld aan de hand van de NPR9998, wel moeten worden versterkt. Wij hebben dit in ons advies “appels en peren” genoemd. Zo lang er nog sprake is van appels en peren dient u hier ruimhartig mee om te gaan. Wij zijn het dan ook niet eens met het advies van de Mijnraad om de P90 benadering los te laten en alleen te kijken naar de P-mean. U geeft aan dat u dit vooralsnog ook niet van plan bent. In uw vaststellingsbesluit verwachten wij van u hierover een steviger uitspraak. U weet immers dat onzekerheid het grootste probleem is binnen dit dossier. Zo lang er geen zekerheid is over welke panden wel en niet voldoen aan de veiligheidsnorm op basis van het geldende kader (NPR9998) is het terugbrengen van de scope maatschappelijk, maar ook vanuit veiligheidsoverwegingen, niet aanvaardbaar.

Wij vinden dat:

13. u in het vaststellingsbesluit moet aangeven dat u de NPR9998 verder wilt ontwikkelen en verbeteren;
14. u in het vaststellingsbesluit bevestigt dat de NPR9998 het enige instrument is om te bepalen of een gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet;
15. u in het vaststellingsbesluit aangeeft dat u de P90-benadering niet loslaat.

### *Versnelling van de versterking*

In uw ontwerp beschrijft u de verschillende manieren waarop u streeft naar versnelling van het versterkingsproces. Deze voorgestelde maatregelen zijn de uitkomst van de eerdergenoemde bestuurlijke overleggen en vormen een goede basis voor een daadwerkelijke versnelling. Belangrijk daarbij is dat u de lokale overheden benoemt als verantwoordelijk voor planning en aansturing van de uitvoering van de versterking. Dat is een goed uitgangspunt, maar u moet er dan wel voor zorgen dat dit mogelijk wordt gemaakt. Alles staat of valt immers met de wijze waarop de beschreven maatregelen worden opgepakt, uitgewerkt en uitgevoerd en de snelheid waarmee dat gebeurt. Dat betekent ook dat de capaciteit voor opname en beoordeling in balans moet zijn. Dit is voor ons een gezond uitvoeringsklimaat en maakt het mogelijk om de onze rol in de versterking constructief op te kunnen pakken. Wij herkennen ons niet in de uitspraak van de Mijnraad dat de regio initiatief moet nemen en moet overschakelen naar een actieve en constructieve rol bij de versterking en het vormgeven van het toekomstperspectief.



Wij zijn kritisch ten aanzien van het optimisme waarmee u in uw ontwerp aangeeft dat versnelling van het huidige proces mogelijk is. Voor onze inwoners is er feitelijk nog niet veel veranderd. In de praktijk zien zij de mogelijke versnelling nog niet. Papier is geduldig. Uiteindelijk gaat het om de effectuering en uitwerking van deze afspraken en de effecten die dat heeft op de daadwerkelijke versnelling van de versterkingsopgave. Daarom houden wij vast aan ons standpunt dat zolang er geen daadwerkelijke versnelling van de versterking optreedt (en versnelling van het schadeproces), wij vinden dat u de winning uit het Groningenveld lager dient vast te stellen dan de prognose van GTS.

Wij vinden dat u:

16. totdat er daadwerkelijk, fysiek zichtbare versnelling in de versterking plaatsvindt, een lager winningsniveau moet vaststellen dan het door GTS geadviseerde niveau.

### *CC2/CC3 gebouwen*

Wij hebben aangegeven dat we vinden dat u bij uitsluitend gebruik van de HRA onvoldoende rekening houdt met het bijzondere karakter van CC2/CC3-panden. Dit zijn gebouwen waarin grote en/of kwetsbare groepen samenkomen (winkels, ziekenhuizen, kerken, dorps huizen), en gebouwen die bij crisissituaties essentieel zijn (brandweerkazernes, politiebureaus, gemeentehuizen). De HRA beoordeelt deze gebouwen op grond van hun vorm en niet op grond van de kwetsbaarheid van de gebruiker(s) of het gebruik. U geeft aan dit op te willen lossen door de NPR aan te passen. Dat bevreemdt ons. In de NPR is dit namelijk niet voor niets opgenomen en bovendien is dit gebaseerd op de Nederlandse wetgeving ten aanzien van regulier bouwen (het Bouwbesluit). De Nederlandse bouwregelgeving gaat namelijk uit van zwaardere normen voor CC2/CC3-panden. Dit geldt onder meer voor brandveiligheid, ventilatie en windbelasting. In de NPR worden ook extra standaardfactoren toegevoegd bij de bepaling van de benodigde seismische weerstand voor deze gebouwen.

Het is dus mogelijk dat CC2/CC3-panden op grond van de HRA niet in beeld komen en dus helemaal niet beoordeeld worden, terwijl dat vanuit veiligheidsoverwegingen wel het geval zou moeten zijn. Nu komen deze gebouwen slechts in beeld indien zij er handmatig aan worden toegevoegd. In het Plan van Aanpak Mijnraadadvies van de NCG is in november al gewezen op deze omissie. Hierin staat op pagina 13 dat volgens Mijnraad en SodM de wegging van de gevolgklassen moet worden opgenomen in de HRA. Niet dat de NPR moet worden aangepast.

Wij vinden dat u:

17. ervoor dient te zorgen dat in de prioritering en beoordeling van CC2/CC3-panden rekening wordt gehouden met de bijzondere status van deze gebouwen en zijn gebruikersgroepen, gebaseerd op de uitgangspunten van de Nederlandse bouwregelgeving.

## 6. Maatschappelijke ontwrichting

### *Subjectieve veiligheid*

#### Maatschappelijke ontwrichting als gevolg van bodembeweging door gaswinning

In ons advies met betrekking tot de Operationele Strategieën Groningenveld voor het gasjaar 2019-2020 adviseren wij u het brede veiligheidsbegrip van de Onderzoekraad voor de Veiligheid te hanteren<sup>4</sup>. Wij constateren dat u in het ontwerp erkent dat de gaswinning een grote impact op veel Groningers heeft. Niet alleen als gevolg van de gaswinning en het daarmee gepaard gaande risico op aardbevingen, maar ook als gevolg van de trage versterkingsoperatie en afhandeling van schademeldingen.

Veel Groningers ervaren fysieke veiligheidsrisico's, ze voelen zich onveilig en ze zijn onveilig in hun woningen. Er is sprake van sociale veiligheidsrisico's, de Groninger samenleving raakt steeds verder ontwricht. Binnen de Groninger dorpen ontstaan grote verschillen als het gaat om toekomstperspectief. De sociale samenhang en cohesie in buurten en wijken staat daardoor onder druk. Er is sprake van de afwezigheid van vertrouwen in het handelen van de (Rijks)overheid, zoals ook de minister ervaart in het kader van zijn toezegging om de gaswinning uit het Groningenveld zo snel mogelijk naar nul te brengen. De ellenlange procedures die te maken hebben met schadeafhandeling, de onzekerheden over het wel of niet veilig zijn van woningen en de versterkingsopgave daaromtrent veroorzaken meetbare (stress gerelateerde) gezondheidsklachten. In verschillende onderzoeken (o.a. Gronings Perspectief) wordt deze directe relatie gelegd en aangetoond. Inmiddels is ook sprake van maatschappelijke onrust in Groningen. Bij een volgende schokkende gebeurtenis (bijvoorbeeld een volgende zwaardere aardbeving) bestaat het risico op escalatie, verstoring van de openbare orde en veiligheid. Andersom zien we ook dat Groningers vervreemden en zich afkeren van de maatschappij.

De verschillende veiligheids- en gezondheidsrisico's spelen op elkaar in en versterken elkaar. SodM spreekt in haar advies aan u van een 'voortdurende maatschappelijke ontwrichting'. In het ontwerp lijkt u dit te bagatelliseren door te spreken van 'maatschappelijke bezorgdheid' in plaats van 'maatschappelijke ontwrichting'.

Wij vinden dat:

18. u in het vaststellingsbesluit uit moet gaan van het feit dat er onmiskenbaar sprake is van maatschappelijke ontwrichting als gevolg van uw besluit;
19. u in het vaststellingsbesluit moet aangeven hoe u dit afweegt tegen andere belangen gelet op het feit dat de door u genoemde maatregelen nog geen effect hebben.

In het ontwerp zegt u toe de oorzaken van de maatschappelijke ontwrichting aan te pakken. Tevens zegt u mitigerende maatregelen toe om aan de sociale veiligheid, gezondheid en maatschappelijke onrust nadrukkelijk aandacht te besteden. Dit komt tot uiting in het Nationaal Programma Groningen. U stelt dat het NPG een geïntegreerd pakket van maatregelen bevat ter verbetering van de gezondheid, veerkracht en welbevinden van de inwoners in het aardbevingsgebied. U lijkt hiermee te veronderstellen dat de mitigerende maatregelen in het NPG afdoende zijn om de te onderscheiden veiligheids- en gezondheidsrisico's te beheersen.

Het NPG heeft echter tot doel om inwoners en bedrijven in Groningen perspectief te bieden. Het is niet bedoeld om mitigerende maatregelen te bekostigen om de nadelige gevolgen van gaswinning op

<sup>4</sup> OvV, *Aardbevingsrisico's in Groningen. Onderzoek naar de rol van veiligheid van burgers in de besluitvorming over gaswinning (1959-2014)*, februari 2015.

te vangen. De vraag blijft dus welke mitigerende maatregelen u neemt.

Wij vinden dat:

20. u in het vaststellingsbesluit moet aangeven welke concrete mitigerende maatregelen u neemt vanwege de maatschappelijke ontwrichting die ontstaat als gevolg van uw besluit.

## Grondrechten

Gaswinning maakt een inbreuk op grondrechten van onze inwoners. In ons advies hebben wij u gewezen op artikel 2, 3 en 8 EVRM, artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM en in het bijzonder op de rechten en belangen van kinderen in het gaswinningsgebied.

Dit zijn fundamentele rechten waar de overheid niet zomaar een inbreuk op mag maken. Bovendien moeten maatregelen die de overheid neemt – als positieve verplichtingen die voortvloeien uit de grondrechten – daadwerkelijk effectief zijn. Wij vinden dat de inbreuk op deze fundamentele rechten niet goed is afgewogen en maatregelen niet – of niet voldoende -daadwerkelijk effectief zijn.

## EVRM

In het ontwerp stelt u dat u aan de positieve verplichtingen op grond van artikel 2, 3 en 8 EVRM heeft voldaan door te voorzien in de afbouw van de gaswinning en door enkele voorzorgsmaatregelen te hebben getroffen, zoals de voorzieningen die opgenomen zijn in het Nationaal Programma Groningen en de instelling van aardbevingscoaches die gaan zorgen voor sociaal-emotionele ondersteuning.

De vraag is allereerst of dit wel *voorzorgsmaatregelen* zijn. Ons inziens spreekt u over voornamelijk *nazorgsmaatregelen* voor de schade die de voortdurende gevolgen van de gaswinning reeds heeft aangericht. De maatregelen die ons inziens wel kunnen zorgen voor het voorkomen van schending van deze bepalingen zien op 'herstel van vertrouwen', daadwerkelijke haast maken met de versterkingsoperatie en schadeafhandeling (geen toezeggingen maar daden) en de gaswinning meer omlaag brengen.

Voor wat betreft artikel 1 van het eerste Protocol van het EVRM geeft u aan dat u ter bescherming van eigendommen van burgers voorziet in een versterkingsoperatie en in een schadeafhandeling. Dit argument is ons inziens moeilijk vol te houden nu er feitelijk nauwelijks nog wordt voorzien in een adequate versterkingsoperatie en schadeafhandeling.

Voorts vragen we ons af waarom u in het ontwerp twijfelt over het van toepassing zijn van artikel 3 van het EVRM. De rapporten van de Rijksuniversiteit Groningen en Gronings Perspectief hebben laten zien dat de gevolgen van de gaswinning leiden tot ernstige onmenselijke situaties.

Tot slot gaat u in het ontwerp geheel voorbij aan de vereiste belangenafweging. Weliswaar stelt u dat de bovengenoemde fundamentele rechten moeten worden afgewogen; u doet het echter niet.

Wij vinden dat:

21. u in het vaststellingsbesluit moet laten zien dat er daadwerkelijke *voorzorgsmaatregelen* worden genomen om te voorkomen dat de onderhavige fundamentele rechten worden geschonden;
22. u in het vaststellingsbesluit erkent dat er in de loop der jaren een onmenselijke situatie is ontstaan in Groningen, ex artikel 3 EVRM, en dat u aan de hand van het nemen van



noodzakelijke maatregelen bezig bent met het herstel en het voorkomen van verdere degradatie;

23. u de fundamentele rechten van burgers concreet moet afwegen tegenover de belangen (van leveringszekerheid en overige belangen) die u bewegen het vaststellingsbesluit te nemen.

#### IVRK

In het ontwerp stelt u dat u een zwaarwegend belang hecht aan de belangen van kinderen. U somt op waartoe het IVRK de Nederlandse staat verplicht en dat uit de rapporten van de Kinderombudsman en de Rijksuniversiteit Groningen blijkt dat het niet veel kinderen in het aardbevingsgebied niet goed gaat. U erkent zelfs dat een (beperkte) groep kinderen als gevolg van aardbevingen zodanige klachten ondervindt, op gebied van (mentale) gezondheid, gedrag en concentratie op school, dat de ontwikkeling hierdoor bedreigd wordt. U geeft vervolgens aan dat u gesprekken heeft gevoerd met kinderen in de regio om een beeld te krijgen van hun belangen en dat u tegemoet komt aan hun belangen door de gaswinning omlaag te brengen. U treft derhalve geen mitigerende maatregelen specifiek op kinderen gericht, om (het gevoel van) onveiligheid bij kinderen aan te pakken. Met uw besluit schendt u artikel 3, 6, 12 en 24 van het IVRK omdat u niet laat zien dat u de belangen van het kind in kaart heeft gebracht, deze heeft gewogen ten opzichte van de belangen die u bewegen het vaststellingsbesluit te nemen en niets doet met concrete aanwijzingen, die u nochtans zelf erkent, dat de ontwikkeling en gezondheid van de kinderen in het aardbevingsgebied zijn en worden aangetast door de gevolgen van de gaswinning. Het besluit om de gaswinning terug te brengen tot nul doet hier niet aan af.

Daarnaast maken de enkele gesprekken die u heeft gevoerd met de kinderen in de aardbevingsregio niet dat u daarmee voldoet aan het bepaalde in artikel 12 jo. artikel 3 IVRK. U laat immers niet zien op welke wijze kinderen daadwerkelijk participeren in de besluitvorming, noch welke belangen in uw belangenafweging zijn meegenomen en afgewogen. Ook laat u niet zien waarom de belangen om tot het besluit te komen zwaarwegender zijn dan de zwaarwegende belangen van de kinderen.

Wij vinden dat:

24. u in het vaststellingsbesluit moet laten zien welke belangen van het kind in kaart zijn gebracht en hoe u die kenbaar heeft afgewogen ten opzichte van de belangen die gemoeid zijn met het nemen van het vaststellingsbesluit;
25. u in het vaststellingsbesluit moet laten zien hoe u kinderen heeft laten participeren in de besluitvorming en wat u vervolgens gedaan heeft met hun 'stem';
26. u in het vaststellingsbesluit kenbaar moet aangeven dat, indien dat het geval is, andere belangen zwaarder wegen dan de belangen van het kind en vervolgens deugdelijk moet motiveren waarom die andere belangen zwaarder wegen;
27. u in het vaststellingsbesluit mitigerende maatregelen moet nemen specifiek gericht op kinderen die ervoor zorgen dat kinderen geen verdere schade oplopen aan hun ontwikkeling en gezondheid.

#### Handvest van de grondrechten van de EU

U stelt in voetnoot 62 van uw ontwerp dat er geen sprake is van uitvoering van unierecht en dat daarom het Handvest van de grondrechten van de EU buiten beschouwing kan blijven. Die constatering delen wij niet. Daarvoor verwijzen wij naar het Åkerberg Fransson-arrest.<sup>5</sup> U geeft zelf aan dat uw afweging voor uw besluit een direct gevolg is van unierecht. U moet immers voldoen aan

<sup>5</sup> HvJ 26 februari 2013, zaak C-617/10, JHG 2013/13; EHRC 2013/112, m.nt. Morijn; JIN 2013/104; JB 2013/58, m.nt. Veenbrink en De Waele; AB 2013/131, m.nt. Widdershoven (Åkerberg Fransson).

Verordening 2017/1938 betreffende maatregelen tot veiligstelling van de gasleveringszekerheid. Omdat u bovendien moet afwegen dat u ook buitenlandse afnemers moet voorzien van Gronings gas heeft uw besluit een grensoverschrijdend kenmerk. Het unierecht is dus van toepassing en daarmee ook het Handvest. Uw besluit dient dan ook niet in strijd te zijn met het bepaalde in artikelen 2, 4, 8, 17 en 24 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, waarbij ook ten aanzien van deze bepalingen geldt dat u gehouden bent om die te betrekken in uw afweging en mitigerende maatregelen te nemen om schending van deze bepalingen te voorkomen.

Wij vinden dat:

28. u in het vaststellingsbesluit moet laten zien dat u de bepalingen uit het Handvest die van toepassing zijn heeft betrokken in uw afweging;
29. u in het vaststellingsbesluit moet laten zien dat u met uw besluit schending van de bepalingen uit het Handvest van de grondrechten van de EU voorkomt door mitigerende maatregelen te nemen.

### Schade

De ABRvS heeft in zijn uitspraak van 15 november 2017<sup>6</sup> uitdrukkelijk gesteld dat er aan de motivering van de minister hoge eisen moeten worden gesteld omdat grondrechten op leven (veiligheid), privacy (aantasting van het leefklimaat) en het ongestoord genot van eigendom aan de orde zijn. Daarbij moet in aanmerking worden genomen dat bestaande regelingen voor schadevergoeding de nadelige gevolgen wel verzachten. Maar dat deze hier naar aard en schaal zo groot zijn dat zij een zwaarwegend belang vormen dat in het nadeel van de gaswinning pleit.

Hieruit volgt dat u het ontstaan van schade, het verder beperken van schade en de voortgang van de schadeafhandeling uitdrukkelijk in uw besluitvorming moet betrekken.

In de motivering van het ontwerp wordt grotendeels ingegaan op de punten die in ons advies zijn genoemd met betrekking tot schade.

### Ontstaan van schade

U geeft aan dat NAM constateert dat de kans op aardbevingen en daaropvolgende schade is afgenomen als gevolg van de dalende gaswinning. Bij deze berekeningen is NAM ervan uitgegaan dat gebouwen onbeschadigd zijn. Eventuele eerdere, niet herstelde schades zijn niet meegenomen.

Op dit moment is de kans op een aardbeving en daaropvolgende schade nog steeds reëel en met de recente bevingen in Westerwijtwerd en Garrelsweer helaas ook werkelijkheid. In de schadeprognose van NAM wordt ervan uitgegaan dat eerder ontstane schade aan gebouwen gerepareerd is, voordat zich een nieuwe aardbeving voordoet. Dit strookt niet met de werkelijkheid. Op het moment dat de bevingen in Westerwijtwerd en Garrelsweer zich voordeden was het stuwmeer aan schademeldingen en hiermee het aantal niet-gerepareerde schades enorm. Principieel is het uitgangspunt dat alle huizen picobello in orde zijn onrealistisch. Dat is nergens in Nederland het geval. De prognose van NAM zou dan ook gestaafd moeten zijn aan de werkelijke situatie, niet aan een utopie.

<sup>6</sup> ECLI:NL:RVS:2017:3156.

## Schade-afhandeling

U erkent dat de huidige aanpak, hoewel juridisch zuiver, niet de gewenste capaciteit heeft voor het grote aantal schadegevallen. Daarom hebt u besloten dat een aantal versnellingsmaatregelen genomen wordt.

Het is positief dat u de noodzaak voor versnellingsmaatregelen erkent en dat deze ook worden genomen. Het is echter van cruciaal belang dat deze maatregelen er daadwerkelijk voor zorgen dat de schadegevallen anders aangepakt gaan en kunnen worden en bewoners directe en concrete oplossingen geboden wordt. Op dit moment is hier nog geen sprake van en hebben eerder genomen maatregelen tot op heden niet gezorgd voor snelle afhandeling van de schade. De aardbevingen en de schades als gevolg daarvan zijn voorlopig nog niet voorbij. Het is dan ook niet uit te sluiten dat er over een jaar weer een nieuw stuwmeer is ontstaan.

Wij hebben u geadviseerd 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. Hiernaast heeft SodM aangegeven dat de effecten van nieuwe bevingen op gebouwen met niet-herstelde schade onvoldoende bekend zijn. Wij constateren dat u in het ontwerp afwijkt van ons advies.

U geeft in uw ontwerp aan dat de versnellingsmaatregelen erop gericht zijn het stuwmeer aan oude meldingen voor het einde van het jaar weggewerkt te hebben en daarna een acceptabele termijn van schadeafhandeling te hebben. Voorts geeft u aan dat het dan ook niet nodig is om nadrukkelijk de gevolgen van meervoudige schade die gedurende lange tijd niet hersteld wordt mee te wegen in het besluit.

Verder geeft u aan dat ook de afhandeling van meer complexe schades, zoals bij monumenten of agrarische bedrijven, een punt van aandacht blijft en dat TCMG hiervoor een aanvullende procedure ontwikkelt.

Het ontstane stuwmeer van schadegevallen omvat een aanzienlijk aantal complexe dossiers, waarbij sprake is van complexe, meervoudige schade, een Rijksmonument dan wel gemeentelijk monument, een (agrarisch) bedrijf of een combinatie hiervan.

De verwachting is echter dat juist deze complexe dossiers geen gebruik kunnen maken van de 'Regeling stuwmeer Groningen', omdat de schade groter is dan €10.000, - en waardoor nog steeds sprake is van meervoudige schade die gedurende lange tijd niet hersteld wordt.

Bovendien geeft u aan dat afhandeling van schades aan dit type gebouwen extra aandacht en specifieke expertise vraagt en dat TCMG hiervoor een aanvullende procedure ontwikkelt. Op dit moment ligt de afhandeling van schade aan Rijksmonumenten en gemeentelijke monumenten vrijwel stil. De TCMG heeft onvoldoende kennis in huis en de aanvullende procedure is nog niet voldoende ingericht.

Wij vinden dit zorgelijk en onze verwachting is dat de oude complexe schademeldingen niet voor het einde van het jaar weggewerkt zijn. Wij achten het daarom wel nodig 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. Deze complexe dossiers, met meervoudige schade liggen soms al jaren stil en juist deze categorie wordt geen perspectief geboden.



Wij hebben u gevraagd om, vooruitlopend op de wetgeving, de TCMG in de beleidsregel de bevoegdheid te geven om de benodigde samenwerking met de versterkingsoperatie aan te gaan.

In het ontwerp geeft u hierover aan dat er wordt gewerkt aan een samenwerkingsovereenkomst tussen TCMG en TCV waarin afspraken worden gemaakt over de gegevensuitwisseling. Wij vinden het echter van groot belang dat schade en versterking op korte termijn beter met elkaar in verbinding wordt gebracht en dat hier een wettelijke grondslag voor wordt ingericht. U bent in de gelegenheid om op de beleidsregel van de TCMG per ommekeer aan te passen, hiervoor is geen samenwerkingsovereenkomst nodig.

Wij hebben u geadviseerd om een langjarig wetenschappelijk onderzoek te starten naar de afhandeling van de schade. U geeft in uw ontwerp aan dat het functioneren van de TCMG via de reguliere kanalen (zoals de Auditdienst Rijk) wordt bekeken. Hiermee komt u niet tegemoet aan ons advies want de Auditdienst onderzoekt niet datgene wat wij bedoelen. Ons levert het wetenschappelijk onderzoek van de RUG naar de psychosociale problematiek van de inwoners veel inzicht op in de gevolgen van de gaswinning en wat hier aan gedaan moet worden. Wij zien dat de schadeafhandeling ook grote gevolgen voor de inwoners heeft en willen daarom een soortgelijk wetenschappelijk onderzoek maar dan gericht op de afhandeling van schade en mogelijke verbeteringen daarin.

Tot slot willen wij u erop attenderen dat een juridisch zuiver besluit mede inhoudt dat het besluit tijdig is genomen. De Awb stelt die termijn - nu in de regeling (Besluit TCMG) niets anders is bepaald - op maximaal 8 weken. De maatregelen die u neemt, moeten dus tot gevolg hebben dat deze beslistermijn structureel gehaald kan worden. Wij betwijfelen of het wegwerken van het stuwmeer voldoende is om wel tijdig te besluiten, ook over de complexe gevallen. Tijdig besluiten is niet alleen juridisch zuiver, maar draagt ook bij aan herstel van vertrouwen bij onze inwoners.

Wij vinden dat u:

30. in het vaststellingsbesluit moet aangeven welke maatregelen u gaat nemen die erop gericht zijn dat ook de oude complexe dossiers voor het einde van het jaar weggewerkt zijn;
31. in het vaststellingsbesluit moet aangeven vanaf welk moment TCMG een aanvullende procedure ontwikkeld moet hebben voor schades bij monumenten en/of agrarische bedrijven en deze schadegevallen in voldoende mate in behandeling kunnen worden genomen;
32. in het vaststellingsbesluit moet aangeven dat de gevolgen van meervoudige schade die gedurende lange tijd niet hersteld wordt, op de langjarige veiligheidsrisico's worden onderzocht en – tot onderzoeksresultaten bekend zijn - de onzekerheid over de gevolgen mee moet wegen in uw besluit;
33. via aanpassing van de beleidsregel de TCMG op korte termijn de bevoegdheid moet geven om de benodigde samenwerking met de versterkingsoperatie aan te gaan;
34. in uw vaststellingsbesluit moet opnemen dat een langjarig wetenschappelijk onderzoek naar de afhandeling van de schades wordt gestart;
35. u met de TCMG maatregelen moet nemen zodat er structureel tijdig beslist wordt op verzoeken om schadevergoeding.

## 7. Onderzoeken en ontbrekende zaken

Wij constateren dat u nog wacht op een aantal onderzoeksresultaten en (deel)adviezen en een aantal zaken nog onderzoekt en navraagt. Dit betreft u bij de definitieve besluitvorming. Wij behouden ons het recht voor om op deze resultaten en adviezen eventueel in beroep nog in te gaan.

### *Study and Data Acquisition Plan Induced Seismicity in Groningen (SDAP)*

U heeft mede op basis van het advies van de regio zowel als het advies van het SodM besloten NAM op te leggen (artikel 8 van het ontwerp-vaststellingsbesluit) om het onderzoeksprogramma "Study and Data Acquisition Plan Induced Seismicity in Groningen (SDAP), Update Post-Winningsplan 2016", zoals dit luidt na goedkeuring door de inspecteur-generaal der mijnen, uit te voeren. Wij gaan er vanuit, zoals ook in ons advies is weergegeven in paragraaf 8.1, dat er jaarlijks een evaluatie plaatsvindt van dit SDAP, zodat er steeds uitvoering wordt gegeven aan een actueel en door SodM beoordeeld studieprogramma.

Wij vinden dat u:

36. In het vaststellingsbesluit moet opnemen dat NAM jaarlijks aan het SodM een actualisatie van het SDAP aanbiedt.

Verzonden: Maandag 15 juli 2019 12:40  
Onderwerp: Zienswijzeformulier  
Gaswinning Groningen - Vaststellingsbesluit 2019

Aanspreekvorm:  
Aanspreektitel:  
Achternaam:  
Voorvoegsel(s):  
Voorletters:  
Straat: Postbus  
Huisnummer: 7081  
Postcode: 9701 JB  
Woonplaats: GRONINGEN  
Telefoonnummer:  
E-mailadres:  
Als: Organisatie  
Organisatie: Gemeente Groningen, College van Burgemeester en Wethouders  
Mede namens: Namens de gemeente Groningen, haar raad en de gemeente als rechtspersoon

**Staan er naar uw mening onjuistheden in het ontwerpbesluit?**

zie bijlage: gemeente Groningen zienswijze vaststellingsbesluit Groningen gasveld.pdf

**Zijn er zaken en/of belangen over het hoofd gezien?**

zie bijlage

**Wordt u geraakt in uw belang? Zo ja, kunt u dat toelichten?**

zie bijlage

**Zijn er andere zaken die u naar voren wilt brengen?**

zie bijlage

**Reactie**

**ZIENSWIJZE  
OP HET ONTWERP-VASTSTELLINGSBESLUIT  
GRONINGEN GASVELD 2019-2020**

**Gemeente Groningen**

**Groningen, 9 juli 2019**

## Inhoud

1. Inleiding .....	3
<i>Leeswijzer</i> .....	3
2. Voldoen aan de veiligheidsnorm $10^{-5}$ .....	4
2.1 Veiligheidsbeleid .....	4
2.2 Veiligheid (water)infrastructuur, industrie en onderlinge afhankelijkheden .....	4
2.3 Meet- en regelprotocol .....	5
3. Borging leveringszekerheid .....	6
4. Tempo afbouw vraag.....	7
5. Tempo versterken gebouwen .....	8
5.1 De omvang van de versterkingsopgave.....	8
5.2 NPR9998 als beoordelingskader.....	10
5.3 Versnelling van de versterking .....	10
5.4 CC2/CC3 gebouwen .....	11
6. Maatschappelijke ontwrichting.....	12
6.1 Mate van ontwrichting .....	12
6.2 Grondrechten .....	13
6.2.1 EVRM .....	13
6.2.2 IVRK .....	14
6.2.3 Handvest van de grondrechten van de EU.....	14
6.3 Schade .....	15
6.3.1 Ontstaan van schade.....	15
6.3.2 Schade-afhandeling.....	15
7. Onderzoeken en ontbrekende zaken .....	18
7.1 Ontbrekende zaken .....	18
7.2 Study and Data Acquisition Plan Induced Seismicity in Groningen (SDAP).....	18

## 1. Inleiding

Op 17 juni 2019 heeft u uw ontwerp-vaststellingsbesluit (ontwerp) voor het gasjaar 2019-2020 gepubliceerd vergezeld van een brief aan de Tweede Kamer over uw verkenningen om de winning uit het Groningenveld voor het komende gasjaar zover als mogelijk terug te brengen naar 12 miljard Nm<sup>3</sup>.

Wij concluderen uit deze begeleidende brief dat u zich maximaal inzet om de winning nog sneller dan het basispad van het Kabinet, terug te brengen naar nul en voor het komende gasjaar het niveau van 12 miljard Nm<sup>3</sup> tracht te bereiken. Wij zien in deze inspanning weer een stap in de goede richting maar weten pas zeker of deze inspanning het niveau van 12 miljard Nm<sup>3</sup> oplevert op 1 oktober 2019 bij de publicatie van het vaststellingsbesluit 2019-2020. Uiteindelijk willen wij dat de winning uit het Groningenveld zo snel als mogelijk naar nul wordt gebracht.

Ook zien wij de afspraken die wij samen met u en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BKZ) hebben gemaakt op 11 maart 2019 en op 5 juni 2019 in het bestuurlijk overleg als een stap in de goede richting. Belangrijke afspraken waarin we ons maximaal blijven inzetten om te zorgen dat onze inwoners ook daadwerkelijk hier de vruchten van gaan plukken. Echter geldt ook voor de hier gemaakte afspraken over de versnelling van de versterking en de schadeafhandeling, dat het op dit moment nog ‘papieren’ afspraken zijn die in de loop van het jaar hun positieve uitwerking moeten bewijzen en tot de nagestreefde versnelling moeten leiden.

Een transparant vaststellingsbesluit waarin helder wordt uitgelegd hoe u tot uw afweging bent gekomen draagt bij aan herstel van vertrouwen van onze inwoners. Zeker nu voor het eerst met de gewijzigde Mijnbouwwet een “nieuw” afwegingskader voor het Groningenveld wordt gehanteerd.

Wij constateren dat in uw ontwerp nog veel losse eindjes zitten. U ontvangt de komende maanden nog een aantal rapporten en adviezen waarop u uw definitieve vaststellingsbesluit baseert. Wij kunnen hier middels deze zienswijze nu geen reactie opgeven.

Wij blijven ons in de komende tijd inzetten voor een veilige en verantwoorde gaswinning. Op dit moment vinden we dat hieraan nog niet wordt voldaan. Veel is in gang gezet maar onze inwoners merken hier nog te weinig van en uw ontwerp bevat nog te veel open eindjes. We hebben daarom besloten om een zienswijze op uw ontwerp in te dienen.

Deze zienswijze wordt naar voren gebracht door het College van Burgemeester en Wethouders, de raad van de gemeente Groningen en de gemeente als rechtspersoon.

Wij vertrouwen erop dat u onze zienswijze behandelt conform de relevante bepalingen in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de overwegingen uit onze zienswijze, aangevuld met ons advies, transparant meeweegt in uw definitieve vaststellingsbesluit.

### *Leeswijzer*

Wij hebben onze zienswijze op dezelfde wijze opgebouwd als ons advies, dat wil zeggen aan de hand van 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. Voldoen aan de veiligheidsnorm $10^{-5}$

Uw beoordeling van de veiligheid moet zich in het bijzonder richten op de vraag in hoeverre wordt voldaan aan de veiligheidsnorm van  $10^{-5}$ . De vraag is dus niet wat de beste schatting is, maar heel concreet: welke gebouwen voldoen *niet* – en dus ook welke gebouwen voldoen *wel* – aan de veiligheidsnorm.

Om dit te kunnen bepalen moet er sprake zijn van veiligheidsbeleid, een duidelijk toetsingskader en concrete gegevens. Zoals we hierna uitleggen, ontbreekt het hieraan. Dat heeft tot gevolg dat op dit moment niet te zeggen is in hoeverre wordt voldaan aan de veiligheidsnorm. Uw afweging voldoet dan niet aan de wettelijke eisen.

### 2.1 Veiligheidsbeleid

In uw ontwerp geeft u aan dat voor infrastructuur nog geen beoordelingskader voor handen is en dat het panel van hoogleraren in juli 2019 met een advies over het beoordelen van infrastructuur op aardbevingsbestendigheid komt. Voor de industrie geeft u aan dat hiervoor kwalitatieve en kwantitatieve beoordelingsmethoden zijn ontwikkeld. Echter ontbreken bij zowel de infrastructuur als bij industrie nog de termijn (tijdigheid) waarbinnen deze voorzieningen aardbevingsbestendig moeten zijn en dus veilig.

Onze conclusie blijft ook na het lezen van uw ontwerp dat het risicobeleid nog niet op orde is en u dus nog steeds niet kunt aangeven in hoeverre is voldaan aan de veiligheidsnorm. U kunt daarmee de beoordeling die artikel 52d Mijnbouwwet van u vergt niet maken op basis van de huidige gegevens.

Het is daarom van eminent belang dat het winningsniveau voor het gasjaar 2019-2020 lager wordt vastgesteld dan de prognose van GTS.

Wij vinden dat u:

1. zo spoedig mogelijk risicobeleid (norm, kader en termijn) voor alle onderdelen moet vaststellen.

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

In ons advies met betrekking tot de Operationele Strategieën Groningenveld voor het gasjaar 2019-2020 adviseren wij u onderzoek uit te laten voeren naar eventuele cumulatieve risico's en domino-effecten, zolang deze risico's niet bekend zijn uit voorzorg de winning lager vast te stellen dan GTS heeft geprognoseerd en in het vaststellingsbesluit NAM verplicht te stellen bij zichtbare cumulatieve effecten en/of domino-effecten tijdens de uitvoering van de vastgestelde operationele strategie, mitigerende maatregelen te nemen.

U neemt ons advies in zijn geheel niet over. U verwijst enkel naar adviezen van de Commissie Meijdam en het hooglerarenpanel die over veiligheidsrisico's en infrastructuur hebben opgemerkt dat het veiligheidsbeleid voor geïnduceerde aardbevingen zoveel als mogelijk dient aan te sluiten bij de landelijke uitgangspunten. Mede hierom stelt het panel volgens u dat geen rekening gehouden hoeft te worden met mogelijke cumulatie van risico's. Daarbij merkt u in lijn met het hooglerarenadvies ook op dat domino-effecten al kwalitatief beschreven worden in de Veiligheidsrapportages van chemiebedrijven.

Het wordt ons niet duidelijk wat u precies bedoelt met de "landelijke uitgangspunten" en waarom de situatie in Groningen één op één wordt doorvertaald naar deze landelijke uitgangspunten. De veiligheidssituatie in Groningen valt immers niet te vergelijken met de veiligheidssituatie in de rest van Nederland. Nergens in Nederland leiden de effecten van gaswinning tot de veiligheidsproblemen die zich in Groningen voordoen. Daarbij moet als uitgangspunt genomen worden dat we weten dat er bodembeweging plaatsvindt en dat die bodembeweging leidt tot concrete veiligheidsrisico's.

Cumulatieve effecten en domino-effecten brengen dan ook risico's mee voor de kritische (water)infrastructuur en industrie. U legt in uw ontwerp niet uit waarom u terugvalt op de landelijke uitgangspunten, dat terwijl de landelijke uitgangspunten voor de situatie in Groningen op tal van andere terreinen voor u niet meer leidend zijn (bijv. inzake de voorgenomen specifieke regelgeving over de schadeafhandeling). Daarnaast zijn ons inziens de adviezen van de Commissie Meijdam en het hooglerarenpanel op dit punt onvoldoende onderbouwd om daarop af te kunnen gaan.

Tot slot, is de enkele beschrijving van de mogelijke domino-effecten in de Veiligheidsrapportages van chemiebedrijven onvoldoende dekkend voor de aanwezige (water)infrastructuur en industrie in Groningen.

### 2.3 Meet- en regelprotocol

Zoals we in par. 3.7 van ons advies hebben aangegeven vinden we het gebruik van een adequaat Meet- en Regelprotocol (MRP) van wezenlijk belang om de seismiciteit te monitoren en eventueel te kunnen ingrijpen.

Wij zijn er van op de hoogte dat u voornemens bent alle relevante aspecten van het MRP (de nu geëvalueerde MRP-2017-2019) op te nemen in de Mijnbouwregeling (Mbr) en die per 1 oktober 2019 in werking te laten treden (blz. 64 van het ontwerp).

Daarbij speelt de MRP-evaluatie van het SodM een bepalende rol. Echter tot op het moment van schrijven hebben we nog geen kennis kunnen nemen van de MRP-evaluatie en daarnaast moet nog blijken of de Mbr ook voor het nieuwe gasjaar 2019-2020 in werking zal zijn getreden.

Daarom vinden we het toch van belang in te brengen dat er in het vaststellingsbesluit voorwaarden moeten zijn opgenomen om een adequaat gebruik van het MRP en daarmee de monitoring van de seismiciteit af te kunnen dwingen ook al zou kunnen blijken, dat na afzienbare tijd na het inwerking treden van het vaststellingsbesluit de rechtstreeks werkende regelgeving vanuit de Mbr van toepassing is geworden en daarmee de desbetreffende voorwaarden komen te vervallen.

In deze voorwaarde(n) en in de Mbr verwachten we ook de verplichting tot een halfjaarlijkse analyse van de ontwikkeling van de seismiciteit, door NAM aan te leveren, terug te vinden.

Wij vinden dat u:

2. in het vaststellingsbesluit de landelijke uitgangspunten voor het veiligheidsbeleid niet van toepassing kunt verklaren op de bijzondere veiligheidssituatie in Groningen;
3. in het vaststellingsbesluit vanuit het principe van het integraal risicomanagement gehouden bent om ook onderzoek te laten uitvoeren naar de mogelijke cumulatieve effecten en domino-effecten;
4. in het vaststellingsbesluit de adviezen van Commissie Meijdam en het hooglerarenpanel niet kunt betrekken omdat die onvoldoende onderbouwd zijn;
5. in het vaststellingsbesluit NAM moet opleggen om mitigerende maatregelen te nemen indien er sprake zal zijn cumulatieve effecten en/of domino-effecten naar aanleiding van de gevolgen van bodembeweging die zijn ontstaan door de gaswinning;
6. in het vaststellingsbesluit NAM moet aanwijzen om onderzoek uit te laten voeren naar de risico's op cumulatieve- en domino-effecten als gevolg van bodembeweging veroorzaakt door de gaswinning.
7. in het vaststellingsbesluit voorwaarden moet opnemen om een adequaat gebruik van het MRP en daarmee de monitoring van de seismiciteit af te kunnen dwingen.

### 3. Borging leveringszekerheid

Leveringszekerheid is een te respecteren belang. Ook voor dit belang geldt dat u alle relevante feiten en omstandigheden moet vergaren en moet betrekken in uw afweging. Het verbaast ons dan ook dat u enerzijds constateert dat de gevolgen van afsluiting voor grootverbruikers zeer groot zijn, namelijk mogelijke faillissementen en het verlies van circa 500.000 banen, maar anderzijds aangeeft dat het COT constateerde dat onvoldoende bekend is in welke mate de vitale bedrijfsprocessen van deze bedrijven afhankelijk zijn van laagcalorisch gas. Met andere woorden: als de bedrijven afhankelijk zijn van laagcalorisch gas, zijn de gevolgen mogelijk groot bij afsluiten, maar het is onbekend of - en in welke mate - ze afhankelijk zijn.

U kunt niet concluderen dat het afsluiten een te groot offer is, terwijl u niet weet of dat wel zo is. Daarnaast maakt uw ontwerp onvoldoende inzichtelijk welke inspanningen u heeft verricht om ervoor te zorgen dat ter borging van de leveringszekerheid het Groningenveld zo veel als mogelijk ontlast wordt. U maakt niet inzichtelijk welke alternatieve wegen er zijn en waarom die niet bewandeld kunnen worden ter ontlasting van het Groningenveld.

Wij vinden dat u:

8. in het vaststellingsbesluit de belangen juist en evenredig moet afwegen en de afweging moet baseren op alle relevante feiten en omstandigheden.

#### 4. Tempo afbouw vraag

U spant zich in om de gaswinning in een zo hoog mogelijk tempo af te bouwen en daarmee tegemoet te komen aan het advies van het SodM en ons advies. Wij benadrukken dat alhoewel een winning van 12 miljard Nm<sup>3</sup> veiliger is dan de geraamde 15,9 miljard Nm<sup>3</sup>, de aardbevingen daarmee niet tot het verleden behoren en er in geen geval kan worden gesproken van een 'veilige situatie'. Wij verwachten dan ook u dat u zich blijft inspannen om de afbouw tot nul sneller dan het Basispad te realiseren. Wij wachten het advies van SodM af over gevolgen die de afbouw naar 12 miljard Nm<sup>3</sup> heeft voor de veiligheid als gevolg van de fluctuaties in de Groningenproductie.

Wij vinden dat u:

9. zich moet blijven inspannen om al het mogelijke te doen om de winning zo spoedig mogelijk naar nul te brengen.



## 5. Tempo versterken gebouwen

Op grond van artikel 52d, lid 2, van de Mijnbouwwet kijkt u in uw belangenafweging ook in het bijzonder naar het tempo van het versterken van gebouwen. Het tempo van versterken hangt samen met de omvang van de versterkingsopgave.

In uw ontwerp geeft u aan hoe u aankijkt tegen de versterkingsopgave in het aardbevingsgebied. U doet dit op basis van de verschillende adviezen van uw wettelijke adviseurs (waaronder van de regio) en op basis van de bestuurlijke afspraken die u en de minister van BZK hebben gemaakt met de regiobestuurders op 11 maart 2019 en 5 juni 2019.

De afgelopen weken hebben we weer kunnen zien dat de aardbevingen zich niet netjes aan uw afbouwplan van de gaswinning houden. Het gaat weliswaar om gebeurtenissen die binnen de verwachtingswaarde liggen, maar de kans op een beving met een kracht van 4 of 5 op de schaal van Richter blijft aanwezig. We zijn dus wederom goed met de neus op de feiten gedrukt: we hebben het hier over reële dreigingen en reële kansen en echte gebeurtenissen. Daarom is het zo van belang dat de versterkingsoperatie doorgaat, verbetert en versneld gaat worden. Het gaat over veiligheid. En het gaat om inwoners die een lange periode (voor sommigen al meerdere jaren) in onzekerheid leven over of hun woning veilig genoeg is en wat de versterkingsopgave gaat betekenen voor hun woning. Deze onzekerheid heeft een enorme impact op de mentale gesteldheid van deze inwoners en daarmee op de samenleving in de dorpen.

### 5.1 De omvang van de versterkingsopgave

U bent in uw ontwerp niet duidelijk over de omvang van de versterkingsopgave. U zegt enerzijds dat er *naar verwachting* 429 gebouwen niet zullen voldoen en vervolgens zegt u – op dezelfde blz. 34 – dat er sprake is van een beperkt aantal gebouwen dat niet aan de veiligheidsnorm voldoet. Dit aantal is volgens u berekend met betrouwbare methodes. U stelt in uw ontwerp dat de HRA aangeeft of is voldaan aan de veiligheidsnorm en wat de omvang is van de versterkingsopgave.

De HRA is – zoals wij ook steeds adviseren – continu in ontwikkeling. Dat er verbeteringen en verfijningen zijn verwerkt in het model is een goede ontwikkeling, maar maakt het model niet ineens een betrouwbare methode om te bepalen welke gebouwen voldoen aan de veiligheidsnorm. Dat doet de HRA niet. Het geeft hooguit een indicatie van gebouwen die getoetst moeten worden aan de NPR. Zo was ook uw standpunt bij uw instemmingsbesluit 2018-2019. In artikel 3 van het Besluit versterking heeft u dan ook vastgelegd dat een beoordeling aan de NPR9998:2018 duidelijk maakt of een gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet of niet. En in uw brief van 25 juni 2019 aan de Tweede Kamer antwoordt u op de vraag of het aantal te versterken woningen toe- of afneemt dat de totale versterkingsopgave pas bekend is wanneer alle beoordelingen zijn afgerond.

Wij zien dus enerzijds dat u in het ontwerp de omvang van de versterkingsopgave bepaalt op basis van de uitkomsten van de HRA en anderzijds de omvang bepaalt op basis van beoordeling aan het door u vastgestelde beoordelingskader. Dat is niet consequent en geeft ook in uw afweging van het tempo van de versterking een onjuist beeld.

Ons standpunt ten aanzien van de omvang van de versterkingsopgave is nog steeds dat wij de omvang niet weten. In tegenstelling tot TNO en de Mijnraad hebben wij geen heilig vertrouwen in de HRA als uitsluitingssysteem. Vandaar dat wij met u zijn overeengekomen dat we de HRA slechts als prioriteringsmiddel inzetten en niet als methode om te bepalen of een gebouw wel of niet aan de veiligheidsnorm van  $10^{-5}$  voldoet. Deze bestuurlijke afspraak missen wij in uw redeneerlijnen in het ontwerp terwijl deze wel uitdrukkelijk wordt onderschreven door het SodM. Zij stellen dat de HRA

niet kan worden gebruikt om exact te bepalen welke gebouwen er hoe versterkt moeten worden. Maar dat de HRA wel kan worden gebruikt om de prioritering vast te stellen voor opname en doorberekening (mits er een onzekerheidsmarge wordt meegenomen)<sup>1</sup>. Het lijkt erop alsof u geneigd bent om meer waarde aan de HRA toe te kennen dan bestuurlijk overeengekomen en door de toezichthouder eraan wordt toegekend.

Ook zijn wij erg geschrokken van de verschillen tussen de oorspronkelijke HRA uit de zomer van 2018 en het resultaat van de berekeningen begin 2019. Er lijken zich bovendien wederom situaties voor te doen die volledig on-uitlegbaar zijn (waarbij een gebouw een te laag (of te hoog) risicoprofiel toebedeeld heeft gekregen). De optredende verschillen zetten ons en onze inwoners erg te denken over de betrouwbaarheid van de HRA en met name de wijze waarop deze wordt gevoed. Vandaar dat wij blijven hameren op het verbeteren van de modellen en de invoergegevens en dat dit op een open en transparante wijze gebeurt.

Anders dan de Mijnraad zien wij niet dat de versterkingsopgave steeds kleiner en overzichtelijker wordt. Daarvoor hebben nog te weinig beoordelingen plaatsgevonden en zijn te weinig woningen daadwerkelijk versterkt. Dit komt overeen met uw zojuist aangehaalde antwoord aan de Tweede kamer.

Omdat u het tempo van de versterking moet afwegen in uw besluit, moet u een realistisch beeld geven van de omvang van de versterkingsopgave. De realiteit is dat van de circa 152.700<sup>2</sup> gebouwen die in het werkingsgebied van het Groningenveld staan er inmiddels 431 versterkt<sup>3</sup> zijn. Dat betekent dat er nog 152.269 panden zijn die niet voldoen aan veiligheidsnorm of waarvan we niet weten of ze voldoen aan de veiligheidsnorm van 10<sup>-5</sup>. Wij verwachten (en hopen) niet dat al deze 150.269 gebouwen allemaal één voor één onderzocht moeten worden om te bezien of ze aan de veiligheidsnorm voldoen. Wat we echter wel vinden is dat we vanwege dit gegeven zeer terughoudend moeten zijn in het afbakenen en minimaliseren van de noodzaak tot versterken. Wij zien dat een aantal van uw adviseurs, met name TNO en de Mijnraad, dit wel probeert. De Mijnraad adviseert zelfs om van inwoners te vragen af te zien van versterking omdat het versterkingstraject langer zou duren dan de onveiligheid. Dat vinden wij geen recht doen aan het feit dat het Rijk – als veroorzaker van de onveiligheid – verantwoordelijk is voor het nemen van tijdige en passende maatregelen. De oplossing moet in tijdige en passende maatregelen gevonden worden.

Daarnaast wordt nu het beeld opgeroepen dat Groningen met een winning van 12 mld m<sup>3</sup> 'veilig' zou zijn. Het klopt dat dit volgens de adviezen een niveau is waarop veiligheidsrisico's beter beheersbaar zijn. Het betekent echter nadrukkelijk niet dat de kans op een beving met een kracht van 5.0 op de schaal van Richter nul is. Ook met een lagere winning blijft zo'n beving een reëel risico en moeten daar de nodige maatregelen voor worden getroffen. De winning moet daarom zo spoedig mogelijk naar nul.

Wij verwachten van u dat u in uw definitieve besluit nadrukkelijk bevestigt dat het uitgangspunt van de versterkingsopgave is dat we pas ophouden met opnemen en beoordelen van gebouwen als we

---

<sup>1</sup> Presentatie SodM aan de regio d.d. 26 maart 2019: <https://www.sodm.nl/onderwerpen/aardbevingen-groningen/documenten/toespraken/2019/03/26/toelichting-over-de-risico-analyse-voor-de-gaswinning-in-groningen-hra2019>

<sup>2</sup> Dit zijn 152.697 gebouwen met een verblijfsfunctie, zie tabel 7.1 HRA GTS2019

<sup>3</sup> halfjaarrapportage juli-dec 2018 d.d. 5 maart 2019



zeker weten dat de overgebleven gebouwen geen veiligheidsrisico hebben. Dat is een groter aantal panden dan het aantal dat u benoemt in uw ontwerp.

Wij vinden dat u:

10. in het vaststellingsbesluit realistisch moet aangeven of – en in hoeverre – wordt voldaan aan de veiligheidsnorm waarbij u de daaraan gekoppelde versterkingsopgave bepaalt op basis van het door u vastgestelde beoordelingskader.
11. in het vaststellingsbesluit de HRA enkel als prioriteringsinstrument moet benoemen;
12. in het vaststellingsbesluit moet opnemen dat u de HRA en zijn invoergegevens blijft verbeteren op een transparante en publieke wijze.

## 5.2 NPR9998 als beoordelingskader

Wij gaan ervan uit dat het beoordelingskader voor de versterking de NPR9998 blijft. Wij vinden dat u zorg moet dragen voor verdere verbetering van de NPR9998. U doet hier in uw ontwerp ook enkele uitspraken over. Zoals bekend zitten er verschillen in de risico-inschatting vanuit de HRA en beoordelingen op grond van NPR9998. Dit resulteert erin dat panden die uit de HRA komen als ‘normaal risico’, op basis van de feitelijke situatie, beoordeeld aan de hand van de NPR9998, wel moeten worden versterkt. Wij hebben dit in ons advies “appels en peren” genoemd. Zo lang er nog sprake is van appels en peren dient u hier ruimhartig mee om te gaan. Wij zijn het dan ook niet eens met het advies van de Mijnraad om de P90 benadering los te laten en alleen te kijken naar de P-mean. U geeft aan dat u dit vooralsnog ook niet van plan bent. In uw vaststellingsbesluit verwachten wij van u hierover een steviger uitspraak. U weet immers dat onzekerheid het grootste probleem is binnen dit dossier. Zo lang er geen zekerheid is over welke panden wel en niet voldoen aan de veiligheidsnorm op basis van het geldende kader (NPR9998) is het terugbrengen van de scope maatschappelijk, maar ook vanuit veiligheidsoverwegingen, niet aanvaardbaar.

Wij vinden dat u:

13. in het vaststellingsbesluit moet aangeven dat u de NPR9998 verder wilt ontwikkelen en verbeteren;
14. in het vaststellingsbesluit bevestigt dat de NPR9998 het enige instrument is om te bepalen of een gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet;
15. in het vaststellingsbesluit aangeeft dat u de P90-benadering niet loslaat.

## 5.3 Versnelling van de versterking

In uw ontwerp beschrijft u de verschillende manieren waarop u streeft naar versnelling van het versterkingsproces. Deze voorgestelde maatregelen zijn de uitkomst van de eerdergenoemde bestuurlijke overleggen en vormen een goede basis voor een daadwerkelijke versnelling. Belangrijk daarbij is dat u de lokale overheden benoemt als verantwoordelijk voor planning en aansturing van de uitvoering van de versterking. Dat is een goed uitgangspunt, maar u moet er dan wel voor zorgen dat dit mogelijk wordt gemaakt. Alles staat of valt immers met de wijze waarop de beschreven maatregelen worden opgepakt, uitgewerkt en uitgevoerd en de snelheid waarmee dat gebeurt. Dat betekent ook dat de capaciteit voor opname en beoordeling in balans moet zijn. Dit is voor ons een gezond uitvoeringsklimaat en maakt het mogelijk om de onze rol in de versterking constructief op te kunnen pakken. Wij herkennen ons niet in de uitspraak van de Mijnraad dat de regio initiatief moet nemen en moet overschakelen naar een actieve en constructieve rol bij de versterking en het vormgeven van het toekomstperspectief.

Wij zijn kritisch ten aanzien van het optimisme waarmee u in uw ontwerp aangeeft dat versnelling van het huidige proces mogelijk is. Voor onze inwoners is er feitelijk nog niet veel veranderd. In de praktijk zien zij de mogelijke versnelling nog niet. Papier is geduldig. Uiteindelijk gaat het om de

effectuering en uitwerking van deze afspraken en de effecten die dat heeft op de daadwerkelijke versnelling van de versterkingsopgave. Daarom houden wij vast aan ons standpunt dat zolang er geen daadwerkelijke versnelling van de versterking optreedt (en versnelling van het schadeproces), wij vinden dat u de winning uit het Groningenveld lager dient vast te stellen dan de prognose van GTS.

Wij vinden dat u:

16. totdat er daadwerkelijk, fysiek zichtbare versnelling in de versterking plaatsvindt, een lager winningsniveau moet vaststellen dan het door GTS geadviseerde niveau.

#### 5.4 CC2/CC3 gebouwen

Wij hebben aangegeven dat we vinden dat u bij uitsluitend gebruik van de HRA onvoldoende rekening houdt met het bijzondere karakter van CC2/CC3-panden. Dit zijn gebouwen waarin grote en/of kwetsbare groepen samenkomen (winkels, ziekenhuizen, kerken, dorpshuizen), en gebouwen die bij crisissituaties essentieel zijn (brandweerkazernes, politiebureaus, gemeentehuizen). De HRA beoordeelt deze gebouwen op grond van hun vorm en niet op grond van de kwetsbaarheid van de gebruiker(s) of het gebruik. U geeft aan dit op te willen lossen door de NPR aan te passen. Dat bevreemdt ons. In de NPR is dit namelijk niet voor niets opgenomen en bovendien is dit gebaseerd op de Nederlandse wetgeving ten aanzien van regulier bouwen (het Bouwbesluit). De Nederlandse bouwregelgeving gaat namelijk uit van zwaardere normen voor CC2/CC3-panden. Dit geldt onder meer voor brandveiligheid, ventilatie en windbelasting. In de NPR worden ook extra standaardfactoren toegevoegd bij de bepaling van de benodigde seismische weerstand voor deze gebouwen.

Het is dus mogelijk dat CC2/CC3-panden op grond van de HRA niet in beeld komen en dus helemaal niet beoordeeld worden, terwijl dat vanuit veiligheidsoverwegingen wel het geval zou moeten zijn. Nu komen deze gebouwen slechts in beeld indien zij er handmatig aan worden toegevoegd. In het Plan van Aanpak Mijnraadadvies van de NCG is in november al gewezen op deze omissie. Hierin staat op pagina 13 dat volgens Mijnraad en SodM de weging van de gevolgklassen moet worden opgenomen in de HRA. Niet dat de NPR moet worden aangepast.

Wij vinden dat u:

17. ervoor dient te zorgen dat in de prioritering en beoordeling van CC2/CC3-panden rekening wordt gehouden met de bijzondere status van deze gebouwen en zijn gebruikersgroepen, gebaseerd op de uitgangspunten van de Nederlandse bouwregelgeving.

## 6. Maatschappelijke ontwrichting

### 6.1 Mate van ontwrichting

In ons advies met betrekking tot de Operationele Strategieën Groningenveld voor het gasjaar 2019-2020 adviseren wij u het brede veiligheidsbegrip van de Onderzoekraad voor de Veiligheid te hanteren<sup>4</sup>. Wij constateren dat u in het ontwerp erkent dat de gaswinning een grote impact op veel Groningers heeft. Niet alleen als gevolg van de gaswinning en het daarmee gepaard gaande risico op aardbevingen, maar ook als gevolg van de trage versterkingsoperatie en afhandeling van schademeldingen.

Veel Groningers ervaren fysieke veiligheidsrisico's, ze voelen zich onveilig en ze zijn onveilig in hun woningen. Er is sprake van sociale veiligheidsrisico's, de Groninger samenleving raakt steeds verder ontwricht. Binnen de Groninger dorpen ontstaan grote verschillen als het gaat om toekomstperspectief. De sociale samenhang en cohesie in buurten en wijken staat daardoor onder druk. Er is sprake van de afwezigheid van vertrouwen in het handelen van de (Rijks)overheid, zoals ook de minister ervaart in het kader van zijn toezegging om de gaswinning uit het Groningenveld zo snel mogelijk naar nul te brengen. De ellenlange procedures die te maken hebben met schadeafhandeling, de onzekerheden over het wel of niet veilig zijn van woningen en de versterkingsopgave daaromtrent veroorzaken meetbare (stress gerelateerde) gezondheidsklachten. In verschillende onderzoeken (o.a. Gronings Perspectief) wordt deze directe relatie gelegd en aangetoond. Inmiddels is ook sprake van maatschappelijke onrust in Groningen. Bij een volgende schokkende gebeurtenis (bijvoorbeeld een volgende zwaardere aardbeving) bestaat het risico op escalatie, verstoring van de openbare orde en veiligheid. Andersom zien we ook dat Groningers vervreemden en zich afkeren van de maatschappij.

De verschillende veiligheids- en gezondheidsrisico's spelen op elkaar in en versterken elkaar. SodM spreekt in haar advies aan u van een 'voortdurende maatschappelijke ontwrichting'. In het ontwerp lijkt u dit te bagatelliseren door te spreken van 'maatschappelijke bezorgdheid' in plaats van 'maatschappelijke ontwrichting'.

Wij vinden dat u:

18. in het vaststellingsbesluit uit moet gaan van het feit dat er onmiskenbaar sprake is van maatschappelijke ontwrichting als gevolg van uw besluit;
19. in het vaststellingsbesluit moet aangeven hoe u dit afweegt tegen andere belangen gelet op het feit dat de door u genoemde maatregelen nog geen effect hebben.

In het ontwerp zegt u toe de oorzaken van de maatschappelijke ontwrichting aan te pakken. Tevens zegt u mitigerende maatregelen toe om aan de sociale veiligheid, gezondheid en maatschappelijke onrust nadrukkelijk aandacht te besteden. Dit komt tot uiting in het Nationaal Programma Groningen. U stelt dat het NPG een geïntegreerd pakket van maatregelen bevat ter verbetering van de gezondheid, veerkracht en welbevinden van de inwoners in het aardbevingsgebied. U lijkt hiermee te veronderstellen dat de mitigerende maatregelen in het NPG afdoende zijn om de te onderscheiden veiligheids- en gezondheidsrisico's te beheersen.

Het NPG heeft echter tot doel om inwoners en bedrijven in Groningen perspectief te bieden. Het is niet bedoeld om mitigerende maatregelen te bekostigen om de nadelige gevolgen van gaswinning op te vangen. De vraag blijft dus welke mitigerende maatregelen u neemt.

---

<sup>4</sup> OvV, *Aardbevingsrisico's in Groningen. Onderzoek naar de rol van veiligheid van burgers in de besluitvorming over gaswinning (1959-2014)*, februari 2015.



Wij vinden dat u:

20. in het vaststellingsbesluit moet aangeven welke concrete mitigerende maatregelen u neemt vanwege de maatschappelijke ontwrichting die ontstaat als gevolg van uw besluit.

## 6.2 Grondrechten

Gaswinning maakt een inbreuk op grondrechten van onze inwoners. In ons advies hebben wij u gewezen op artikel 2, 3 en 8 EVRM, artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM en in het bijzonder op de rechten en belangen van kinderen in het gaswinningsgebied.

Dit zijn fundamentele rechten waar de overheid niet zomaar een inbreuk op mag maken. Bovendien moeten maatregelen die de overheid neemt – als positieve verplichtingen die voortvloeien uit de grondrechten – daadwerkelijk effectief zijn. Wij vinden dat de inbreuk op deze fundamentele rechten niet goed is afgewogen en maatregelen niet – of niet voldoende -daadwerkelijk effectief zijn.

### 6.2.1 EVRM

In het ontwerp stelt u dat u aan de positieve verplichtingen op grond van artikel 2, 3 en 8 EVRM heeft voldaan door te voorzien in de afbouw van de gaswinning en door enkele voorzorgsmaatregelen te hebben getroffen, zoals de voorzieningen die opgenomen zijn in het Nationaal Programma Groningen en de instelling van aardbevingscoaches die gaan zorgen voor sociaal-emotionele ondersteuning.

De vraag is allereerst of dit wel *voorzorgsmaatregelen* zijn. Ons inziens spreekt u over voornamelijk *nazorgsmaatregelen* voor de schade die de voortdurende gevolgen van de gaswinning reeds heeft aangericht. De maatregelen die ons inziens wel kunnen zorgen voor het voorkomen van schending van deze bepalingen zien op ‘herstel van vertrouwen’, daadwerkelijke haast maken met de versterkingsoperatie en schadeafhandeling (geen toezeggingen maar daden) en de gaswinning meer omlaag brengen.

Voor wat betreft artikel 1 van het eerste Protocol van het EVRM geeft u aan dat u ter bescherming van eigendommen van burgers voorziet in een versterkingsoperatie en in een schadeafhandeling. Dit argument is ons inziens moeilijk vol te houden nu er feitelijk nauwelijks nog wordt voorzien in een adequate versterkingsoperatie en schadeafhandeling.

Voorts vragen we ons af waarom u in het ontwerp twijfelt over het van toepassing zijn van artikel 3 van het EVRM. De rapporten van de Rijksuniversiteit Groningen en Gronings Perspectief hebben laten zien dat de gevolgen van de gaswinning leiden tot ernstige onmenselijke situaties.

Tot slot gaat u in het ontwerp geheel voorbij aan de vereiste belangenafweging. Weliswaar stelt u dat de bovengenoemde fundamentele rechten moeten worden afgewogen; u doet het echter niet.

Wij vinden dat u:

21. in het vaststellingsbesluit moet laten zien dat er daadwerkelijke *voorzorgsmaatregelen* worden genomen om te voorkomen dat de onderhavige fundamentele rechten worden geschonden;
22. in het vaststellingsbesluit erkent dat er in de loop der jaren een onmenselijke situatie is ontstaan in Groningen, ex artikel 3 EVRM, en dat u aan de hand van het nemen van noodzakelijke maatregelen bezig bent met het herstel en het voorkomen van verdere degradatie;

23. de fundamentele rechten van burgers concreet moet afwegen tegenover de belangen (van leveringszekerheid en overige belangen) die u bewegen het vaststellingsbesluit te nemen.

### 6.2.2 IVRK

In het ontwerp stelt u dat u een zwaarwegend belang hecht aan de belangen van kinderen. U somt op waartoe het IVRK de Nederlandse staat verplicht en dat uit de rapporten van de Kinderombudsman en de Rijksuniversiteit Groningen blijkt dat het met veel kinderen in het aardbevingsgebied niet goed gaat. U erkent zelfs dat een (beperkte) groep kinderen als gevolg van aardbevingen zodanige klachten ondervindt, op gebied van (mentale) gezondheid, gedrag en concentratie op school, dat de ontwikkeling hierdoor bedreigd wordt. U geeft vervolgens aan dat u gesprekken heeft gevoerd met kinderen in de regio om een beeld te krijgen van hun belangen en dat u tegemoet komt aan hun belangen door de gaswinning omlaag te brengen. U treft derhalve geen mitigerende maatregelen specifiek op kinderen gericht, om (het gevoel van) onveiligheid bij kinderen aan te pakken. Met uw besluit schendt u artikel 3, 6, 12 en 24 van het IVRK omdat u niet laat zien dat u de belangen van het kind in kaart heeft gebracht, deze heeft gewogen ten opzichte van de belangen die u bewegen het vaststellingsbesluit te nemen en niets doet met concrete aanwijzingen, die u nochtans zelf erkent, dat de ontwikkeling en gezondheid van de kinderen in het aardbevingsgebied zijn en worden aangetast door de gevolgen van de gaswinning. Het besluit om de gaswinning terug te brengen tot nul doet hier niet aan af.

Daarnaast maken de enkele gesprekken die u heeft gevoerd met de kinderen in de aardbevingsregio niet dat u daarmee voldoet aan het bepaalde in artikel 12 jo. artikel 3 IVRK. U laat immers niet zien op welke wijze kinderen daadwerkelijk participeren in de besluitvorming, noch welke belangen in uw belangenafweging zijn meegenomen en afgewogen. Ook laat u niet zien waarom de belangen om tot het besluit te komen zwaarwegender zijn dan de zwaarwegende belangen van de kinderen.

Wij vinden dat u:

24. in het vaststellingsbesluit moet laten zien welke belangen van het kind in kaart zijn gebracht en hoe u die kenbaar heeft afgewogen ten opzichte van de belangen die gemoeid zijn met het nemen van het vaststellingsbesluit;
25. in het vaststellingsbesluit moet laten zien hoe u kinderen heeft laten participeren in de besluitvorming en wat u vervolgens gedaan heeft met hun 'stem';
26. in het vaststellingsbesluit kenbaar moet aangeven dat, indien dat het geval is, andere belangen zwaarder wegen dan de belangen van het kind en vervolgens deugdelijk moet motiveren waarom die andere belangen zwaarder wegen;
27. in het vaststellingsbesluit mitigerende maatregelen moet nemen specifiek gericht op kinderen die ervoor zorgen dat kinderen geen verdere schade oplopen aan hun ontwikkeling en gezondheid.

### 6.2.3 Handvest van de grondrechten van de EU

U stelt in voetnoot 62 van uw ontwerp dat er geen sprake is van uitvoering van unierecht en dat daarom het Handvest van de grondrechten van de EU buiten beschouwing kan blijven. Die constatering delen wij niet. Daarvoor verwijzen wij naar het Åkerberg Fransson-arrest.<sup>5</sup> U geeft zelf aan dat uw afweging voor uw besluit een direct gevolg is van unierecht. U moet immers voldoen aan Verordening 2017/1938 betreffende maatregelen tot veiligstelling van de gasleveringszekerheid. Omdat u bovendien moet afwegen dat u ook buitenlandse afnemers moet voorzien van Gronings gas heeft uw besluit een grensoverschrijdend kenmerk. Het unierecht is dus van toepassing en daarmee

<sup>5</sup> HvJ 26 februari 2013, zaak C-617/10, *JHG* 2013/13; *EHRC* 2013/112, m.nt. *Morijn*; *JIN* 2013/104; *JB* 2013/58, m.nt. *Veenbrink en De Waele*; *AB* 2013/131, m.nt. *Widdershoven (Åkerberg Fransson)*.



ook het Handvest. Uw besluit dient dan ook niet in strijd te zijn met het bepaalde in artikelen 2, 4, 8, 17 en 24 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, waarbij ook ten aanzien van deze bepalingen geldt dat u gehouden bent om die te betrekken in uw afweging en mitigerende maatregelen te nemen om schending van deze bepalingen te voorkomen.

Wij vinden dat u:

28. in het vaststellingsbesluit moet laten zien dat u de bepalingen uit het Handvest die van toepassing zijn heeft betrokken in uw afweging;
29. in het vaststellingsbesluit moet laten zien dat u met uw besluit schending van de bepalingen uit het Handvest van de grondrechten van de EU voorkomt door mitigerende maatregelen te nemen.

### 6.3 Schade

De ABRvS heeft in zijn uitspraak van 15 november 2017<sup>6</sup> uitdrukkelijk gesteld dat er aan de motivering van de minister hoge eisen moeten worden gesteld omdat grondrechten op leven (veiligheid), privacy (aantasting van het leefklimaat) en het ongestoord genot van eigendom aan de orde zijn. Daarbij moet in aanmerking worden genomen dat bestaande regelingen voor schadevergoeding de nadelige gevolgen wel verzachten. Maar dat deze hier naar aard en schaal zo groot zijn dat zij een zwaarwegend belang vormen dat in het nadeel van de gaswinning pleit.

Hieruit volgt dat u het ontstaan van schade, het verder beperken van schade en de voortgang van de schadeafhandeling uitdrukkelijk in uw besluitvorming moet betrekken.

In de motivering van het ontwerp wordt grotendeels ingegaan op de punten die in ons advies zijn genoemd met betrekking tot schade.

#### 6.3.1 Ontstaan van schade

U geeft aan dat NAM constateert dat de kans op aardbevingen en daaropvolgende schade is afgenomen als gevolg van de dalende gaswinning. Bij deze berekeningen is NAM ervan uitgegaan dat gebouwen onbeschadigd zijn. Eventuele eerdere, niet herstelde schades zijn niet meegenomen.

Op dit moment is de kans op een aardbeving en daaropvolgende schade nog steeds reëel en met de recente bevingen in Westerwijtwerd en Garrelswier helaas ook werkelijkheid. In de schadeprognose van NAM wordt ervan uitgegaan dat eerder ontstane schade aan gebouwen gerepareerd is, voordat zich een nieuwe aardbeving voordoet. Dit strookt niet met de werkelijkheid. Op het moment dat de bevingen in Westerwijtwerd en Garrelswier zich voordeden was het stuwmeer aan schademeldingen en hiermee het aantal niet-gerepareerde schades enorm. Principieel is het uitgangspunt dat alle huizen picobello in orde zijn onrealistisch. Dat is nergens in Nederland het geval. De prognose van NAM zou dan ook gestaafd moeten zijn aan de werkelijke situatie, niet aan een utopie.

#### 6.3.2 Schade-afhandeling

U erkent dat de huidige aanpak, hoewel juridisch zuiver, niet de gewenste capaciteit heeft voor het grote aantal schadegevallen. Daarom hebt u besloten dat een aantal versnellingsmaatregelen genomen wordt.

Het is positief dat u de noodzaak voor versnellingsmaatregelen erkent en dat deze ook worden genomen. Het is echter van cruciaal belang dat deze maatregelen er daadwerkelijk voor zorgen dat

---

<sup>6</sup> ECLI:NL:RVS:2017:3156.

de schadegevallen anders aangepakt gaan en kunnen worden en bewoners directe en concrete oplossingen geboden wordt. Op dit moment is hier nog geen sprake van en hebben eerder genomen maatregelen tot op heden niet gezorgd voor snelle afhandeling van de schade. De aardbevingen en de schades als gevolg daarvan zijn voorlopig nog niet voorbij. Het is dan ook niet uit te sluiten dat er over een jaar weer een nieuw stuwmeer is ontstaan.

Wij hebben u geadviseerd 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. Hiernaast heeft SodM aangegeven dat de effecten van nieuwe bevingen op gebouwen met niet-herstelde schade onvoldoende bekend zijn. Wij constateren dat u in het ontwerp afwijkt van ons advies.

U geeft in uw ontwerp aan dat de versnellingsmaatregelen erop gericht zijn het stuwmeer aan oude meldingen voor het einde van het jaar weggewerkt te hebben en daarna een acceptabele termijn van schadeafhandeling te hebben. Voorts geeft u aan dat het dan ook niet nodig is om nadrukkelijk de gevolgen van meervoudige schade die gedurende lange tijd niet hersteld wordt mee te wegen in het besluit.

Verder geeft u aan dat ook de afhandeling van meer complexe schades, zoals bij monumenten of agrarische bedrijven, een punt van aandacht blijft en dat TCMG hiervoor een aanvullende procedure ontwikkelt.

Het ontstane stuwmeer van schadegevallen omvat een aanzienlijk aantal complexe dossiers, waarbij sprake is van complexe, meervoudige schade, een Rijksmonument dan wel gemeentelijk monument, een (agrarisch) bedrijf of een combinatie hiervan.

De verwachting is echter dat juist deze complexe dossiers geen gebruik kunnen maken van de 'Regeling stuwmeer Groningen', omdat de schade groter is dan €10.000,- en waardoor nog steeds sprake is van meervoudige schade die gedurende lange tijd niet hersteld wordt.

Bovendien geeft u aan dat afhandeling van schades aan dit type gebouwen extra aandacht en specifieke expertise vraagt en dat TCMG hiervoor een aanvullende procedure ontwikkelt. Op dit moment ligt de afhandeling van schade aan Rijksmonumenten en gemeentelijke monumenten vrijwel stil. De TCMG heeft onvoldoende kennis in huis en de aanvullende procedure is nog niet voldoende ingericht.

Wij vinden dit zorgelijk en onze verwachting is dat de oude complexe schademeldingen niet voor het einde van het jaar weggewerkt zijn. Wij achten het daarom wel nodig 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. Deze complexe dossiers, met meervoudige schade liggen soms al jaren stil en juist deze categorie wordt geen perspectief geboden.

Wij hebben u gevraagd om, vooruitlopend op de wetgeving, de TCMG in de beleidsregel de bevoegdheid te geven om de benodigde samenwerking met de versterkingsoperatie aan te gaan.

In het ontwerp geeft u hierover aan dat er wordt gewerkt aan een samenwerkingsovereenkomst tussen TCMG en TCV waarin afspraken worden gemaakt over de gegevensuitwisseling. Wij vinden het echter van groot belang dat schade en versterking op korte termijn beter met elkaar in verbinding wordt gebracht en dat hier een wettelijke grondslag voor wordt ingericht. U bent in de gelegenheid om op de beleidsregel van de TCMG per ommegaande aan te passen, hiervoor is geen samenwerkingsovereenkomst nodig.

Wij hebben u geadviseerd om een langjarig wetenschappelijk onderzoek te starten naar de afhandeling van de schade. U geeft in uw ontwerp aan dat het functioneren van de TCMG via de reguliere kanalen (zoals de Auditdienst Rijk) wordt bekeken. Hiermee komt u niet tegemoet aan ons advies want de Auditdienst onderzoekt niet datgene wat wij bedoelen. Ons levert het wetenschappelijk onderzoek van de RUG naar de psychosociale problematiek van de inwoners veel inzicht op in de gevolgen van de gaswinning en wat hier aan gedaan moet worden. Wij zien dat de schadeafhandeling ook grote gevolgen voor de inwoners heeft en willen daarom een soortgelijk wetenschappelijk onderzoek maar dan gericht op de afhandeling van schade en mogelijke verbeteringen daarin.

Tot slot willen wij u erop attenderen dat een juridisch zuiver besluit mede inhoudt dat het besluit tijdig is genomen. De Awb stelt die termijn - nu in de regeling (Besluit TCMG) niets anders is bepaald - op maximaal 8 weken. De maatregelen die u neemt, moeten dus tot gevolg hebben dat deze beslistermijn structureel gehaald kan worden. Wij betwijfelen of het wegwerken van het stuwmeer voldoende is om wel tijdig te besluiten, ook over de complexe gevallen. Tijdig besluiten is niet alleen juridisch zuiver, maar draagt ook bij aan herstel van vertrouwen bij onze inwoners.

Wij vinden dat u:

30. in het vaststellingsbesluit moet aangeven welke maatregelen u gaat nemen die erop gericht zijn dat ook de oude complexe dossiers voor het einde van het jaar weggewerkt zijn;
31. in het vaststellingsbesluit moet aangeven vanaf welk moment TCMG een aanvullende procedure ontwikkeld moet hebben voor schades bij monumenten en/of agrarische bedrijven en deze schadegevallen in voldoende mate in behandeling kunnen worden genomen;
32. in het vaststellingsbesluit moet aangeven dat de gevolgen van meervoudige schade die gedurende lange tijd niet hersteld wordt, op de langjarige veiligheidsrisico's worden onderzocht en – tot onderzoeksresultaten bekend zijn - de onzekerheid over de gevolgen mee moet wegen in uw besluit;
33. via aanpassing van de beleidsregel de TCMG op korte termijn de bevoegdheid moet geven om de benodigde samenwerking met de versterkingsoperatie aan te gaan;
34. in uw vaststellingsbesluit moet opnemen dat een langjarig wetenschappelijk onderzoek naar de afhandeling van de schades wordt gestart;
35. met de TCMG maatregelen moet nemen zodat er structureel tijdig beslist wordt op verzoeken om schadevergoeding.

## 7. Onderzoeken en ontbrekende zaken

### 7.1 Ontbrekende zaken

Wij constateren dat u nog wacht op een aantal onderzoeksresultaten en (deel)adviezen en een aantal zaken nog onderzoekt en navraagt. Die betreft u bij de definitieve besluitvorming. Wij behouden ons het recht voor om op deze resultaten en adviezen eventueel in beroep nog in te gaan.

### 7.2 Study and Data Acquisition Plan Induced Seismicity in Groningen (SDAP)

U heeft mede op basis van het advies van de regio zowel als het advies van het SodM besloten NAM op te leggen (artikel 8 van het ontwerp-vaststellingsbesluit) om het onderzoeksprogramma "Study and Data Acquisition Plan Induced Seismicity in Groningen (SDAP), Update Post-Winningsplan 2016", zoals dit luidt na goedkeuring door de inspecteur-generaal der mijnen, uit te voeren. Wij gaan er vanuit, zoals ook in ons advies is weergegeven in paragraaf 8.1, dat er jaarlijks een evaluatie plaatsvindt van dit SDAP, zodat er steeds uitvoering wordt gegeven aan een actueel en door SodM beoordeeld studieprogramma.

Wij vinden dat u:

36. In het vaststellingsbesluit moet opnemen dat NAM jaarlijks aan het SodM een actualisatie van het SDAP aanbiedt.

16 JUL 2019

Aan de Minister van Economische zaken de heer  
E.D. Wiebes p/a Bureau Energieprojecten  
Inspraakpunt Gaswinning  
Groningenveld  
Postbus 248  
2250 AE VOORSCHOTEN

Aquapark 5, Veendam  
Postbus 195  
9640 AD Veendam  
Tel 0598-693800  
www.hunzeenaas.nl

<b>Uw brief</b>		<b>Datum</b>	15 juli 2019
<b>Ons kenmerk</b>	19-1153	<b>Behandeld door</b>	[redacted] advocaat
<b>Onderwerp</b>	zienswijze ontwerp-instemmingsbesluit gaswinning Groningenveld 2019-2020	<b>Doorkiesnummer</b>	[redacted]

Geachte heer **Wiebes**,

Bijgevoegd zenden wij u onze zienswijze op het ontwerp-instemmingsbesluit gaswinning Groningenveld dat op 17 juni 2019 is gepubliceerd.

Zoals u in onze zienswijze kunt lezen dienen wij deze zienswijze mede in namens het algemeen bestuur van waterschap Hunze en Aa's en de rechtspersoon Waterschap Hunze en Aa's.

Hoogachtend,

het dagelijks bestuur,



Harm Küpers  
Secretaris-directeur



Geert-Jan ten Brink  
Dijkgraaf

Bijlage(n): - zienswijze



**ZIENSWIJZE  
OP HET ONTWERP-VASTSTELLINGSBESLUIT  
GRONINGEN GASVELD 2019-2020**

**door het dagelijks bestuur en het algemeen van het  
waterschap Hunze en Aa's alsmede door het waterschap  
Hunze en Aa's als rechtspersoon**

**Veendam, 2 juli 2019**

## Inhoud

1. Inleiding .....	3
___ <i>Leeswijzer</i> .....	3
2. Voldoen aan de veiligheidsnorm $10^{-5}$ .....	4
___ <i>Veiligheidsbeleid</i> .....	4
___ <i>Veiligheid (water)infrastructuur, industrie en onderlinge afhankelijkheden</i> .....	4
3. Borging leveringszekerheid .....	6
4. Tempo afbouw vraag .....	6
5. Tempo versterken gebouwen .....	7
___ <i>De omvang van de versterkingsopgave</i> .....	7
___ <i>NPR9998 als beoordelingskader</i> .....	9
___ <i>Versnelling van de versterking</i> .....	9
___ <i>CC2/CC3 gebouwen</i> .....	10
6. Maatschappelijke ontwrichting .....	11
___ <i>Subjectieve veiligheid</i> .....	11
___ <i>Maatschappelijke ontwrichting als gevolg van bodembeweging door gaswinning</i> .....	11
___ <i>Grondrechten</i> .....	12
___ <i>EVRM</i> .....	12
___ <i>IVRK</i> .....	13
___ <i>Handvest van de grondrechten van de EU</i> .....	13
___ <i>Schade</i> .....	14
___ <i>Ontstaan van schade</i> .....	14
___ <i>Schade-afhandeling</i> .....	15
7. Onderzoeken en ontbrekende zaken .....	17
___ <i>Study and Data Acquisition Plan Induced Seismicity in Groningen (SDAP)</i> .....	17

## 1. Inleiding

Op 17 juni 2019 heeft u uw ontwerp-vaststellingsbesluit (ontwerp) voor het gasjaar 2019-2020 gepubliceerd vergezeld van een brief aan de Tweede Kamer over uw verkenningen om de winning uit het Groningenveld voor het komende gasjaar zover als mogelijk terug te brengen naar 12 mld m<sup>3</sup>.

Wij concluderen uit deze begeleidende brief dat u zich maximaal inzet om de winning nog sneller dan het basispad van het Kabinet, terug te brengen naar nul en voor het komende gasjaar het niveau van 12 mld m<sup>3</sup> tracht te bereiken. Wij zien in deze inspanning weer een stap in de goede richting maar weten pas zeker of deze inspanning het niveau van 12 mld m<sup>3</sup> oplevert op 1 oktober 2019 bij de publicatie van het vaststellingsbesluit 2019-2020. Uiteindelijk willen wij dat de winning uit het Groningenveld zo snel als mogelijk naar nul wordt gebracht.

Ook zien wij de afspraken die wij samen met u en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BKZ) hebben gemaakt op 11 maart 2019 en op 5 juni 2019 in het bestuurlijk overleg als een stap in de goede richting. Belangrijke afspraken waarin we ons maximaal voor blijven inzetten om te zorgen dat onze inwoners ook daadwerkelijk hier de vruchten van gaan plukken. Echter geldt ook voor de hier gemaakte afspraken over de versnelling van de versterking en de schadeafhandeling dat het op dit moment nog 'papieren' afspraken zijn die in de loop van het jaar hun positieve uitwerking moeten bewijzen en tot de nagestreefde versnelling moeten leiden.

Een transparant vaststellingsbesluit waarin helder wordt uitgelegd hoe u tot uw afweging bent gekomen draagt bij aan herstel van vertrouwen van onze inwoners. Zeker nu voor het eerst met de gewijzigde Mijnbouwwet een "nieuw" afwegingskader voor het Groningenveld wordt gehanteerd.

Wij constateren dat in uw ontwerp nog veel losse eindjes zitten. U ontvangt de komende maanden nog een aantal rapporten en adviezen waarop u uw definitieve vaststellingsbesluit baseert. Wij kunnen hier middels deze zienswijze nu geen reactie opgeven.

Wij blijven ons in de komende tijd inzetten voor een veilige en verantwoorde gaswinning. Op dit moment vinden we dat hieraan nog niet wordt voldaan. Veel is in gang gezet maar onze inwoners merken hier nog te weinig van en uw ontwerp bevat nog te veel open eindjes. We hebben daarom besloten om een zienswijze op uw ontwerp in te dienen.

Deze zienswijze wordt naar voren gebracht door het dagelijks bestuur als ook door het algemeen bestuur van het waterschap Hunze en Aa's en ook door het waterschap Hunze en Aa's als rechtspersoon.

Wij vertrouwen erop dat u onze zienswijze behandelt conform de relevante bepalingen in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de overwegingen uit onze zienswijze (aangevuld met ons advies) transparant meeweegt in uw definitieve vaststellingsbesluit.

### *Leeswijzer*

Wij hebben onze zienswijze op dezelfde wijze opgebouwd als ons advies, dat wil zeggen aan de hand van 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. Voldoen aan de veiligheidsnorm $10^{-5}$

Uw beoordeling van de veiligheid moet zich in het bijzonder richten op de vraag in hoeverre wordt voldaan aan de veiligheidsnorm van  $10^{-5}$ . De vraag is dus niet wat de beste schatting is, maar heel concreet: welke gebouwen voldoen *niet* – en dus ook welke gebouwen voldoen *wel* – aan de veiligheidsnorm.

Om dit te kunnen bepalen moet er sprake zijn van veiligheidsbeleid, een duidelijk toetsingskader en concrete gegevens. Zoals we hierna uitleggen, ontbreekt het hieraan. Dat heeft tot gevolg dat op dit moment niet te zeggen is in hoeverre wordt voldaan aan de veiligheidsnorm. Uw afweging voldoet dan niet aan de wettelijke eisen.

### *Veiligheidsbeleid*

In uw ontwerp geeft u aan dat voor infrastructuur nog geen beoordelingskader voor handen is en dat het panel van hoogleraren in juli 2019 met een advies over het beoordelen van infrastructuur op aardbevingsbestendigheid komt. Voor de industrie geeft u aan dat hiervoor kwalitatieve en kwantitatieve beoordelingsmethoden zijn ontwikkeld. Echter ontbreken bij zowel de infrastructuur als bij industrie nog de termijn (tijdigheid) waarbinnen deze voorzieningen aardbevingsbestendig moeten zijn en dus veilig.

Onze conclusie blijft ook na het lezen van uw ontwerp dat het risicobeleid nog niet op orde is en u dus nog steeds niet kunt aangeven in hoeverre is voldaan aan de veiligheidsnorm. U kunt daarmee de beoordeling die artikel 52d Mijnbouwwet van u vergt niet maken op basis van de huidige gegevens.

Het is daarom van eminent belang dat het winningsniveau voor het gasjaar 2019-2020 lager wordt vastgesteld dan de prognose van GTS.

Wij vinden dat u:

1. zo spoedig mogelijk risicobeleid (norm, kader en termijn) voor alle onderdelen moet vaststellen.

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

In ons advies met betrekking tot de Operationele Strategieën Groningenveld voor het gasjaar 2019-2020 adviseren wij u onderzoek uit te laten voeren naar eventuele cumulatieve risico's en domino-effecten, zolang deze risico's niet bekend zijn uit voorzorg de winning lager vast te stellen dan GTS heeft geprognoseerd en in het vaststellingsbesluit NAM verplicht te stellen bij zichtbare cumulatieve effecten en/of domino-effecten tijdens de uitvoering van de vastgestelde operationele strategie, mitigerende maatregelen te nemen.

U neemt ons advies in zijn geheel niet over. U verwijst enkel naar adviezen van de Commissie Meijdam en het hooglerarenpanel die over veiligheidsrisico's en infrastructuur hebben opgemerkt dat het veiligheidsbeleid voor geïnduceerde aardbevingen zoveel als mogelijk dient aan te sluiten bij de landelijke uitgangspunten. Mede hierom stelt het panel volgens u dat geen rekening gehouden hoeft te worden met mogelijke cumulatie van risico's. Daarbij merkt u in lijn met het hooglerarenadvies ook op dat domino-effecten al kwalitatief beschreven worden in de Veiligheidsrapportages van chemiebedrijven.

Het wordt ons niet duidelijk wat u precies bedoelt met de "landelijke uitgangspunten" en waarom de situatie in Groningen één op één wordt doorvertaald naar deze landelijke uitgangspunten. De veiligheidssituatie in Groningen valt immers niet te vergelijken met de veiligheidssituatie in de rest van Nederland. Nergens in Nederland leiden de effecten van gaswinning tot de veiligheidsproblemen die zich in Groningen voordoen. Daarbij moet als uitgangspunt genomen worden dat we weten dat er bodembeweging plaatsvindt en dat die bodembeweging leidt tot concrete veiligheidsrisico's. Cumulatieve effecten en domino-effecten brengen dan ook risico's mee voor de kritische (water)infrastructuur en industrie. U legt in uw ontwerp niet uit waarom u terugvalt op de landelijke uitgangspunten, dat terwijl de landelijke uitgangspunten voor de situatie in Groningen op tal van andere terreinen voor u niet meer leidend zijn (bijv. inzake de voorgenomen specifieke regelgeving over de schadeafhandeling). Daarnaast zijn ons inziens de adviezen van de Commissie Meijdam en het hooglerarenpanel op dit punt onvoldoende onderbouwd om daarop af te kunnen gaan.

Tot slot, is de enkele beschrijving van de mogelijke domino-effecten in de Veiligheidsrapportages van chemiebedrijven onvoldoende dekkend voor de aanwezige (water)infrastructuur en industrie in Groningen.

### *Meet- en regelprotocol*

Zoals we in par. 3.7 van ons advies hebben aangegeven vinden we het gebruik van een adequaat Meet- en Regelprotocol (MRP) van wezenlijk belang om de seismiciteit te monitoren en eventueel te kunnen ingrijpen.

Wij zijn er van op de hoogte dat u voornemens bent alle relevante aspecten van het MRP (de nu geëvalueerde MRP-2017-2019) op te nemen in de Mijnbouwregeling (Mbr) en die per 1 oktober 2019 in werking te laten treden (blz. 64 van het ontwerp).

Daarbij speelt de MRP-evaluatie van het SodM een bepalende rol. Echter tot op het moment van schrijven hebben we nog geen kennis kunnen nemen van de MRP-evaluatie en daarnaast moet nog blijken of de Mbr ook voor het nieuwe gasjaar 2019-2020 in werking zal zijn getreden.

Daarom vinden we het toch van belang in te brengen dat er in het vaststellingsbesluit voorwaarden moeten zijn opgenomen om een adequaat gebruik van het MRP en daarmee de monitoring van de seismiciteit af te kunnen dwingen ook al zou kunnen blijken, dat na afzienbare tijd na het inwerking treden van het vaststellingsbesluit de rechtstreeks werkende regelgeving vanuit de Mbr van toepassing is geworden en daarmee de desbetreffende voorwaarden komen te vervallen.

In deze voorwaarde(n) en in de Mbr verwachten we ook de verplichting tot een halfjaarlijkse analyse van de ontwikkeling van de seismiciteit, door NAM aan te leveren, terug te vinden.

Wij vinden dat:

2. u in het vaststellingsbesluit de landelijke uitgangspunten voor het veiligheidsbeleid niet van toepassing kunt verklaren op de bijzondere veiligheidssituatie in Groningen;
3. u in het vaststellingsbesluit vanuit het principe van het integraal risicomanagement gehouden bent om ook onderzoek te laten uitvoeren naar de mogelijke cumulatieve effecten en domino-effecten;
4. u in het vaststellingsbesluit de adviezen van Commissie Meijdam en het hooglerarenpanel niet kunt betrekken omdat die onvoldoende onderbouwd zijn;



5. u in het vaststellingsbesluit NAM moet opleggen om mitigerende maatregelen te nemen indien er sprake zal zijn cumulatieve effecten en/of domino-effecten naar aanleiding van de gevolgen van bodembeweging die zijn ontstaan door de gaswinning;
6. u in het vaststellingsbesluit NAM moet aanwijzen om onderzoek uit te laten voeren naar de risico's op cumulatieve- en domino-effecten als gevolg van bodembeweging veroorzaakt door de gaswinning.
7. u in het vaststellingsbesluit voorwaarden moet opnemen om een adequaat gebruik van het MRP en daarmee de monitoring van de seismiciteit af te kunnen dwingen.

### 3. Borging leveringszekerheid

Leveringszekerheid is een te respecteren belang. Ook voor dit belang geldt dat u alle relevante feiten en omstandigheden moet vergaren en moet betrekken in uw afweging. Het verbaast ons dan ook dat u enerzijds constateert dat de gevolgen van afsluiting voor grootverbruikers zeer groot zijn, namelijk mogelijke faillissementen en het verlies van circa 500.000 banen, maar anderzijds aangeeft dat het COT constateerde dat onvoldoende bekend is in welke mate de vitale bedrijfsprocessen van deze bedrijven afhankelijk zijn van laagcalorisch gas. Met andere woorden: als de bedrijven afhankelijk zijn van laagcalorisch gas, zijn de gevolgen mogelijk groot bij afsluiten, maar het is onbekend of - en in welke mate - ze afhankelijk zijn.

U kunt niet concluderen dat het afsluiten een te groot offer is, terwijl u niet weet of dat wel zo is. Daarnaast maakt uw ontwerp onvoldoende inzichtelijk welke inspanningen u heeft verricht om ervoor te zorgen dat ter borging van de leveringszekerheid het Groningenveld zo veel als mogelijk ontlast wordt. U maakt niet inzichtelijk welke alternatieve wegen er zijn en waarom die niet bewandeld kunnen worden ter ontlasting van het Groningenveld.

Wij vinden dat:

8. u in het vaststellingsbesluit de belangen juist en evenredig moet afwegen en de afweging moet baseren op alle relevante feiten en omstandigheden.

### 4. Tempo afbouw vraag

U spant zich in om de gaswinning in een zo hoog mogelijk tempo af te bouwen en daarmee tegemoet te komen aan het advies van het SodM en ons advies. Wij benadrukken dat alhoewel een winning van 12 mld m<sup>3</sup> veiliger is dan de geraamde 15,9 mld m<sup>3</sup>, de aardbevingen daarmee niet tot het verleden behoren en er in geen geval kan worden gesproken van een 'veilige situatie'. Wij verwachten dan ook u dat u zich blijft inspannen om de afbouw tot nul sneller dan het Basispad te realiseren. Wij wachten het advies van SodM af over gevolgen die de afbouw naar 12 mld m<sup>3</sup> heeft voor de veiligheid als gevolg van de fluctuaties in de Groningenproductie.

Wij vinden dat u:

9. zich moet blijven inspannen om al het mogelijke te doen om de winning zo spoedig mogelijk naar nul te brengen.

## 5. Tempo versterken gebouwen

Op grond van artikel 52d, lid 2, van de Mijnbouwwet kijkt u in uw belangenafweging ook in het bijzonder naar het tempo van het versterken van gebouwen. Het tempo van versterken hangt samen met de omvang van de versterkingsopgave.

In uw ontwerp geeft u aan hoe u aankijkt tegen de versterkingsopgave in het aardbevingsgebied. U doet dit op basis van de verschillende adviezen van uw wettelijke adviseurs (waaronder van de regio) en op basis van de bestuurlijke afspraken die u en de minister van BZK hebben gemaakt met de regiobestuurders op 11 maart 2019 en 5 juni 2019.

De afgelopen weken hebben we weer kunnen zien dat de aardbevingen zich niet netjes aan uw afbouwplan van de gaswinning houden. Het gaat weliswaar om gebeurtenissen die binnen de verwachtingswaarde liggen, maar de kans op een beving met een kracht van 4 of 5 op de schaal van Richter blijft aanwezig. We zijn dus wederom goed met de neus op de feiten gedrukt: we hebben het hier over reële dreigingen en reële kansen en echte gebeurtenissen. Daarom is het zo van belang dat de versterkingsoperatie doorgaat, verbetert en versneld gaat worden. Het gaat over veiligheid. En het gaat om inwoners die een lange periode (voor sommigen al meerdere jaren) in onzekerheid leven over of hun woning veilig genoeg is en wat de versterkingsopgave gaat betekenen voor hun woning. Deze onzekerheid heeft een enorme impact op de mentale gesteldheid van deze inwoners en daarmee op de samenleving in de dorpen.

### *De omvang van de versterkingsopgave*

U bent in uw ontwerp niet duidelijk over de omvang van de versterkingsopgave. U zegt enerzijds dat er *naar verwachting* 429 gebouwen niet zullen voldoen en vervolgens zegt u – op dezelfde blz. 34 – dat er sprake is van een beperkt aantal gebouwen dat niet aan de veiligheidsnorm voldoet. Dit aantal is volgens u berekend met betrouwbare methodes. U stelt in uw ontwerp dat de HRA aangeeft of is voldaan aan de veiligheidsnorm en wat de omvang is van de versterkingsopgave.

De HRA is – zoals wij ook steeds adviseren – continu in ontwikkeling. Dat er verbeteringen en verfijningen zijn verwerkt in het model is een goede ontwikkeling, maar maakt het model niet ineens een betrouwbare methode om te bepalen welke gebouwen voldoen aan de veiligheidsnorm. Dat doet de HRA niet. Het geeft hooguit een indicatie van gebouwen die getoetst moeten worden aan de NPR. Zo was ook uw standpunt bij uw instemmingsbesluit 2018-2019. In artikel 3 van het Besluit versterking heeft u dan ook vastgelegd dat een beoordeling aan de NPR9998:2018 duidelijk maakt of een gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet of niet. En in uw brief van 25 juni 2019 aan de Tweede Kamer antwoordt u op de vraag of het aantal te versterken woningen toe- of afneemt dat de totale versterkingsopgave pas bekend is wanneer alle beoordelingen zijn afgerond.

Wij zien dus enerzijds dat u in het ontwerp de omvang van de versterkingsopgave bepaalt op basis van de uitkomsten van de HRA en anderzijds de omvang bepaalt op basis van beoordeling aan het door u vastgestelde beoordelingskader. Dat is niet consequent en geeft ook in uw afweging van het tempo van de versterking een onjuist beeld.

Ons standpunt ten aanzien van de omvang van de versterkingsopgave is nog steeds dat wij de omvang niet weten. In tegenstelling tot TNO en de Mijnraad hebben wij geen heilig vertrouwen in de HRA als uitsluitingssysteem. Vandaar dat wij met u zijn overeengekomen dat we de HRA slechts als prioriteringsmiddel inzetten en niet als methode om te bepalen of een gebouw wel of niet aan de veiligheidsnorm van  $10^{-5}$  voldoet. Deze bestuurlijke afspraak missen wij in uw redenerlijnen in het

ontwerp terwijl deze wel uitdrukkelijk wordt onderschreven door het SodM. Zij stellen dat de HRA niet kan worden gebruikt om exact te bepalen welke gebouwen er hoe versterkt moeten worden. Maar dat de HRA wel kan worden gebruikt om de prioritering vast te stellen voor opname en doorberekening (mits er een onzekerheidsmarge wordt meegenomen)<sup>1</sup>. Het lijkt erop alsof u geneigd bent om meer waarde aan de HRA toe te kennen dan bestuurlijk overeengekomen en door de toezichthouder eraan wordt toegekend.

Ook zijn wij erg geschrokken van de verschillen tussen de oorspronkelijke HRA uit de zomer van 2018 en het resultaat van de berekeningen begin 2019. Er lijken zich bovendien wederom situaties voor te doen die volledig on-uitlegbaar zijn (waarbij een gebouw een te laag (of te hoog) risicoprofiel toebedeeld heeft gekregen). De optredende verschillen zetten ons en onze inwoners erg te denken over de betrouwbaarheid van de HRA en met name de wijze waarop deze wordt gevoed. Vandaar dat wij blijven hameren op het verbeteren van de modellen en de invoergegevens en dat dit op een open en transparante wijze gebeurt.

Anders dan de Mijnraad zien wij niet dat de versterkingsopgave steeds kleiner en overzichtelijker wordt. Daarvoor hebben nog te weinig beoordelingen plaatsgevonden en zijn te weinig woningen daadwerkelijk versterkt. Dit komt overeen met uw zojuist aangehaalde antwoord aan de Tweede kamer.

Omdat u het tempo van de versterking moet afwegen in uw besluit, moet u een realistisch beeld geven van de omvang van de versterkingsopgave. De realiteit is dat van de circa 152.700<sup>2</sup> gebouwen die in het werkingsgebied van het Groningenveld staan er inmiddels 431 versterkt<sup>3</sup> zijn. Dat betekent dat er nog 152.269 panden zijn die niet voldoen aan veiligheidsnorm of waarvan we niet weten of ze voldoen aan de veiligheidsnorm van 10<sup>-5</sup>. Wij verwachten (en hopen) niet dat al deze 150.269 gebouwen allemaal één voor één onderzocht moeten worden om te bezien of ze aan de veiligheidsnorm voldoen. Wat we echter wel vinden is dat we vanwege dit gegeven zeer terughoudend moeten zijn in het afbakenen en minimaliseren van de noodzaak tot versterken. Wij zien dat een aantal van uw adviseurs, met name TNO en de Mijnraad, dit wel probeert. De Mijnraad adviseert zelfs om van inwoners te vragen af te zien van versterking omdat het versterkingstraject langer zou duren dan de onveiligheid. Dat vinden wij geen recht doen aan het feit dat het Rijk – als veroorzaker van de onveiligheid – verantwoordelijk is voor het nemen van tijdige en passende maatregelen. De oplossing moet in tijdige en passende maatregelen gevonden worden.

Daarnaast wordt nu het beeld opgeroepen dat Groningen met een winning van 12 mld m<sup>3</sup> 'veilig' zou zijn. Het klopt dat dit volgens de adviezen een niveau is waarop veiligheidsrisico's beter beheersbaar zijn. Het betekent echter nadrukkelijk niet dat de kans op een beving met een kracht van 5.0 op de schaal van Richter nul is. Ook met een lagere winning blijft zo'n beving een reëel risico en moeten daar de nodige maatregelen voor worden getroffen. De winning moet daarom zo spoedig mogelijk naar nul.

Wij verwachten van u dat u in uw definitieve besluit nadrukkelijk bevestigt dat het uitgangspunt van de versterkingsopgave is dat we pas ophouden met opnemen en beoordelen van gebouwen als we

<sup>1</sup> Presentatie SodM aan de regio d.d. 26 maart 2019: <https://www.sodm.nl/onderwerpen/aardbevingen-groningen/documenten/toespraken/2019/03/26/toelichting-over-de-risico-analyse-voor-de-gaswinning-in-groningen-hra2019>

<sup>2</sup> Dit zijn 152.697 gebouwen met een verblijfsfunctie, zie tabel 7.1 HRA GTS2019

<sup>3</sup> halfjaarrapportage juli-dec 2018 d.d. 5 maart 2019



zeker weten dat de overgebleven gebouwen geen veiligheidsrisico hebben. Dat is een groter aantal panden dan het aantal dat u benoemt in uw ontwerp.

Wij vinden dat:

10. u in het vaststellingsbesluit realistisch moet aangeven of – en in hoeverre – wordt voldaan aan de veiligheidsnorm waarbij u de daaraan gekoppelde versterkingsopgave bepaalt op basis van het door u vastgestelde beoordelingskader.
11. u in het vaststellingsbesluit de HRA enkel als prioriteringsinstrument moet benoemen;
12. u in het vaststellingsbesluit moet opnemen dat u de HRA en zijn invoergegevens blijft verbeteren op een transparante en publieke wijze.

### *NPR9998 als beoordelingskader*

Wij gaan ervan uit dat het beoordelingskader voor de versterking de NPR9998 blijft. Wij vinden dat u zorg moet dragen voor verdere verbetering van de NPR9998. U doet hier in uw ontwerp ook enkele uitspraken over. Zoals bekend zitten er verschillen in de risico-inschatting vanuit de HRA en beoordelingen op grond van NPR9998. Dit resulteert erin dat panden die uit de HRA komen als ‘normaal risico’, op basis van de feitelijke situatie, beoordeeld aan de hand van de NPR9998, wel moeten worden versterkt. Wij hebben dit in ons advies “appels en peren” genoemd. Zo lang er nog sprake is van appels en peren dient u hier ruimhartig mee om te gaan. Wij zijn het dan ook niet eens met het advies van de Mijnraad om de P90 benadering los te laten en alleen te kijken naar de P-mean. U geeft aan dat u dit vooralsnog ook niet van plan bent. In uw vaststellingsbesluit verwachten wij van u hierover een steviger uitspraak. U weet immers dat onzekerheid het grootste probleem is binnen dit dossier. Zo lang er geen zekerheid is over welke panden wel en niet voldoen aan de veiligheidsnorm op basis van het geldende kader (NPR9998) is het terugbrengen van de scope maatschappelijk, maar ook vanuit veiligheidsoverwegingen, niet aanvaardbaar.

Wij vinden dat:

13. u in het vaststellingsbesluit moet aangeven dat u de NPR9998 verder wilt ontwikkelen en verbeteren;
14. u in het vaststellingsbesluit bevestigt dat de NPR9998 het enige instrument is om te bepalen of een gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet;
15. u in het vaststellingsbesluit aangeeft dat u de P90-benadering niet loslaat.

### *Versnelling van de versterking*

In uw ontwerp beschrijft u de verschillende manieren waarop u streeft naar versnelling van het versterkingsproces. Deze voorgestelde maatregelen zijn de uitkomst van de eerdergenoemde bestuurlijke overleggen en vormen een goede basis voor een daadwerkelijke versnelling. Belangrijk daarbij is dat u de lokale overheden benoemt als verantwoordelijk voor planning en aansturing van de uitvoering van de versterking. Dat is een goed uitgangspunt, maar u moet er dan wel voor zorgen dat dit mogelijk wordt gemaakt. Alles staat of valt immers met de wijze waarop de beschreven maatregelen worden opgepakt, uitgewerkt en uitgevoerd en de snelheid waarmee dat gebeurt. Dat betekent ook dat de capaciteit voor opname en beoordeling in balans moet zijn. Dit is voor ons een gezond uitvoeringsklimaat en maakt het mogelijk om de onze rol in de versterking constructief op te kunnen pakken. Wij herkennen ons niet in de uitspraak van de Mijnraad dat de regio initiatief moet nemen en moet overschakelen naar een actieve en constructieve rol bij de versterking en het vormgeven van het toekomstperspectief.

Wij zijn kritisch ten aanzien van het optimisme waarmee u in uw ontwerp aangeeft dat versnelling van het huidige proces mogelijk is. Voor onze inwoners is er feitelijk nog niet veel veranderd. In de praktijk zien zij de mogelijke versnelling nog niet. Papier is geduldig. Uiteindelijk gaat het om de effectuering en uitwerking van deze afspraken en de effecten die dat heeft op de daadwerkelijke versnelling van de versterkingsopgave. Daarom houden wij vast aan ons standpunt dat zolang er geen daadwerkelijke versnelling van de versterking optreedt (en versnelling van het schadeproces), wij vinden dat u de winning uit het Groningenveld lager dient vast te stellen dan de prognose van GTS.

Wij vinden dat u:

16. totdat er daadwerkelijk, fysiek zichtbare versnelling in de versterking plaatsvindt, een lager winningsniveau moet vaststellen dan het door GTS geadviseerde niveau.

### *CC2/CC3 gebouwen*

Wij hebben aangegeven dat we vinden dat u bij uitsluitend gebruik van de HRA onvoldoende rekening houdt met het bijzondere karakter van CC2/CC3-panden. Dit zijn gebouwen waarin grote en/of kwetsbare groepen samenkomen (winkels, ziekenhuizen, kerken, dorpshuizen), en gebouwen die bij crisissituaties essentieel zijn (brandweerkazernes, politiebureaus, gemeentehuizen). De HRA beoordeelt deze gebouwen op grond van hun vorm en niet op grond van de kwetsbaarheid van de gebruiker(s) of het gebruik. U geeft aan dit op te willen lossen door de NPR aan te passen. Dat bevreemdt ons. In de NPR is dit namelijk niet voor niets opgenomen en bovendien is dit gebaseerd op de Nederlandse wetgeving ten aanzien van regulier bouwen (het Bouwbesluit). De Nederlandse bouwregelgeving gaat namelijk uit van zwaardere normen voor CC2/CC3-panden. Dit geldt onder meer voor brandveiligheid, ventilatie en windbelasting. In de NPR worden ook extra standaardfactoren toegevoegd bij de bepaling van de benodigde seismische weerstand voor deze gebouwen.

Het is dus mogelijk dat CC2/CC3-panden op grond van de HRA niet in beeld komen en dus helemaal niet beoordeeld worden, terwijl dat vanuit veiligheidsoverwegingen wel het geval zou moeten zijn. Nu komen deze gebouwen slechts in beeld indien zij er handmatig aan worden toegevoegd. In het Plan van Aanpak Mijnraadadvies van de NCG is in november al gewezen op deze ommissie. Hierin staat op pagina 13 dat volgens Mijnraad en SodM de weging van de gevolgklassen moet worden opgenomen in de HRA. Niet dat de NPR moet worden aangepast.

Wij vinden dat u:

17. ervoor dient te zorgen dat in de prioritering en beoordeling van CC2/CC3-panden rekening wordt gehouden met de bijzondere status van deze gebouwen en zijn gebruikersgroepen, gebaseerd op de uitgangspunten van de Nederlandse bouwregelgeving.



## 6. Maatschappelijke ontwrichting

### *Subjectieve veiligheid*

Maatschappelijke ontwrichting als gevolg van bodembeweging door gaswinning  
In ons advies met betrekking tot de Operationele Strategieën Groningenveld voor het gasjaar 2019-2020 adviseren wij u het brede veiligheidsbegrip van de Onderzoekraad voor de Veiligheid te hanteren<sup>4</sup>. Wij constateren dat u in het ontwerp erkent dat de gaswinning een grote impact op veel Groningers heeft. Niet alleen als gevolg van de gaswinning en het daarmee gepaard gaande risico op aardbevingen, maar ook als gevolg van de trage versterkingsoperatie en afhandeling van schademeldingen.

Veel Groningers ervaren fysieke veiligheidsrisico's, ze voelen zich onveilig en ze zijn onveilig in hun woningen. Er is sprake van sociale veiligheidsrisico's, de Groninger samenleving raakt steeds verder ontworcht. Binnen de Groninger dorpen ontstaan grote verschillen als het gaat om toekomstperspectief. De sociale samenhang en cohesie in buurten en wijken staat daardoor onder druk. Er is sprake van de afwezigheid van vertrouwen in het handelen van de (Rijks)overheid, zoals ook de minister ervaart in het kader van zijn toezegging om de gaswinning uit het Groningenveld zo snel mogelijk naar nul te brengen. De ellenlange procedures die te maken hebben met schadeafhandeling, de onzekerheden over het wel of niet veilig zijn van woningen en de versterkingsopgave daaromtrent veroorzaken meetbare (stress gerelateerde) gezondheidsklachten. In verschillende onderzoeken (o.a. Gronings Perspectief) wordt deze directe relatie gelegd en aangetoond. Inmiddels is ook sprake van maatschappelijke onrust in Groningen. Bij een volgende schokkende gebeurtenis (bijvoorbeeld een volgende zwaardere aardbeving) bestaat het risico op escalatie, versterking van de openbare orde en veiligheid. Andersom zien we ook dat Groningers vervreemden en zich afkeren van de maatschappij.

De verschillende veiligheids- en gezondheidsrisico's spelen op elkaar in en versterken elkaar. SodM spreekt in haar advies aan u van een 'voortdurende maatschappelijke ontwrichting'. In het ontwerp lijkt u dit te bagatelliseren door te spreken van 'maatschappelijke bezorgdheid' in plaats van 'maatschappelijke ontwrichting'.

Wij vinden dat:

18. u in het vaststellingsbesluit uit moet gaan van het feit dat er onmiskenbaar sprake is van maatschappelijke ontwrichting als gevolg van uw besluit;
19. u in het vaststellingsbesluit moet aangeven hoe u dit afweegt tegen andere belangen gelet op het feit dat de door u genoemde maatregelen nog geen effect hebben.

In het ontwerp zegt u toe de oorzaken van de maatschappelijke ontwrichting aan te pakken. Tevens zegt u mitigerende maatregelen toe om aan de sociale veiligheid, gezondheid en maatschappelijke onrust nadrukkelijk aandacht te besteden. Dit komt tot uiting in het Nationaal Programma Groningen. U stelt dat het NPG een geïntegreerd pakket van maatregelen bevat ter verbetering van de gezondheid, veerkracht en welbevinden van de inwoners in het aardbevingsgebied. U lijkt hiermee te veronderstellen dat de mitigerende maatregelen in het NPG afdoende zijn om de te onderscheiden veiligheids- en gezondheidsrisico's te beheersen. Het NPG heeft echter tot doel om inwoners en bedrijven in Groningen perspectief te bieden. Het is niet bedoeld om mitigerende maatregelen te bekostigen om de nadelige gevolgen van gaswinning op

<sup>4</sup> OvV, *Aardbevingsrisico's in Groningen. Onderzoek naar de rol van veiligheid van burgers in de besluitvorming over gaswinning (1959-2014)*, februari 2015.

te vangen. De vraag blijft dus welke mitigerende maatregelen u neemt.

Wij vinden dat:

20. u in het vaststellingsbesluit moet aangeven welke concrete mitigerende maatregelen u neemt vanwege de maatschappelijke ontwrichting die ontstaat als gevolg van uw besluit.

## *Grondrechten*

Gaswinning maakt een inbreuk op grondrechten van onze inwoners. In ons advies hebben wij u gewezen op artikel 2, 3 en 8 EVRM, artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM en in het bijzonder op de rechten en belangen van kinderen in het gaswinningsgebied.

Dit zijn fundamentele rechten waar de overheid niet zomaar een inbreuk op mag maken. Bovendien moeten maatregelen die de overheid neemt – als positieve verplichtingen die voortvloeien uit de grondrechten – daadwerkelijk effectief zijn. Wij vinden dat de inbreuk op deze fundamentele rechten niet goed is afgewogen en maatregelen niet – of niet voldoende -daadwerkelijk effectief zijn.

## EVRM

In het ontwerp stelt u dat u aan de positieve verplichtingen op grond van artikel 2, 3 en 8 EVRM heeft voldaan door te voorzien in de afbouw van de gaswinning en door enkele voorzorgsmaatregelen te hebben getroffen, zoals de voorzieningen die opgenomen zijn in het Nationaal Programma Groningen en de instelling van aardbevingscoaches die gaan zorgen voor sociaal-emotionele ondersteuning.

De vraag is allereerst of dit wel *voorzorgsmaatregelen* zijn. Ons inziens spreekt u over voornamelijk *nazorgsmaatregelen* voor de schade die de voortdurende gevolgen van de gaswinning reeds heeft aangericht. De maatregelen die ons inziens wel kunnen zorgen voor het voorkomen van schending van deze bepalingen zien op ‘herstel van vertrouwen’, daadwerkelijke haast maken met de versterkingsoperatie en schadeafhandeling (geen toezeggingen maar daden) en de gaswinning meer omlaag brengen.

Voor wat betreft artikel 1 van het eerste Protocol van het EVRM geeft u aan dat u ter bescherming van eigendommen van burgers voorziet in een versterkingsoperatie en in een schadeafhandeling. Dit argument is ons inziens moeilijk vol te houden nu er feitelijk nauwelijks nog wordt voorzien in een adequate versterkingsoperatie en schadeafhandeling.

Voorts vragen we ons af waarom u in het ontwerp twijfelt over het van toepassing zijn van artikel 3 van het EVRM. De rapporten van de Rijksuniversiteit Groningen en Gronings Perspectief hebben laten zien dat de gevolgen van de gaswinning leiden tot ernstige onmenselijke situaties.

Tot slot gaat u in het ontwerp geheel voorbij aan de vereiste belangenafweging. Weliswaar stelt u dat de bovengenoemde fundamentele rechten moeten worden afgewogen; u doet het echter niet.

Wij vinden dat:

21. u in het vaststellingsbesluit moet laten zien dat er daadwerkelijke *voorzorgsmaatregelen* worden genomen om te voorkomen dat de onderhavige fundamentele rechten worden geschonden;
22. u in het vaststellingsbesluit erkent dat er in de loop der jaren een onmenselijke situatie is ontstaan in Groningen, ex artikel 3 EVRM, en dat u aan de hand van het nemen van

noodzakelijke maatregelen bezig bent met het herstel en het voorkomen van verdere degradatie;

23. u de fundamentele rechten van burgers concreet moet afwegen tegenover de belangen (van leveringszekerheid en overige belangen) die u bewegen het vaststellingsbesluit te nemen.

#### IVRK

In het ontwerp stelt u dat u een zwaarwegend belang hecht aan de belangen van kinderen. U somt op waartoe het IVRK de Nederlandse staat verplicht en dat uit de rapporten van de Kinderombudsman en de Rijksuniversiteit Groningen blijkt dat het met veel kinderen in het aardbevingsgebied niet goed gaat. U erkent zelfs dat een (beperkte) groep kinderen als gevolg van aardbevingen zodanige klachten ondervindt, op gebied van (mentale) gezondheid, gedrag en concentratie op school, dat de ontwikkeling hierdoor bedreigd wordt. U geeft vervolgens aan dat u gesprekken heeft gevoerd met kinderen in de regio om een beeld te krijgen van hun belangen en dat u tegemoet komt aan hun belangen door de gaswinning omlaag te brengen. U treft derhalve geen mitigerende maatregelen specifiek op kinderen gericht, om (het gevoel van) onveiligheid bij kinderen aan te pakken. Met uw besluit schendt u artikel 3, 6, 12 en 24 van het IVRK omdat u niet laat zien dat u de belangen van het kind in kaart heeft gebracht, deze heeft gewogen ten opzichte van de belangen die u bewegen het vaststellingsbesluit te nemen en niets doet met concrete aanwijzingen, die u nochtans zelf erkent, dat de ontwikkeling en gezondheid van de kinderen in het aardbevingsgebied zijn en worden aangetast door de gevolgen van de gaswinning. Het besluit om de gaswinning terug te brengen tot nul doet hier niet aan af.

Daarnaast maken de enkele gesprekken die u heeft gevoerd met de kinderen in de aardbevingsregio niet dat u daarmee voldoet aan het bepaalde in artikel 12 jo. artikel 3 IVRK. U laat immers niet zien op welke wijze kinderen daadwerkelijk participeren in de besluitvorming, noch welke belangen in uw belangenafweging zijn meegenomen en afgewogen. Ook laat u niet zien waarom de belangen om tot het besluit te komen zwaarwegender zijn dan de zwaarwegende belangen van de kinderen.

#### Wij vinden dat:

24. u in het vaststellingsbesluit moet laten zien welke belangen van het kind in kaart zijn gebracht en hoe u die kenbaar heeft afgewogen ten opzichte van de belangen die gemoeid zijn met het nemen van het vaststellingsbesluit;
25. u in het vaststellingsbesluit moet laten zien hoe u kinderen heeft laten participeren in de besluitvorming en wat u vervolgens gedaan heeft met hun 'stem';
26. u in het vaststellingsbesluit kenbaar moet aangeven dat, indien dat het geval is, andere belangen zwaarder wegen dan de belangen van het kind en vervolgens deugdelijk moet motiveren waarom die andere belangen zwaarder wegen;
27. u in het vaststellingsbesluit mitigerende maatregelen moet nemen specifiek gericht op kinderen die ervoor zorgen dat kinderen geen verdere schade oplopen aan hun ontwikkeling en gezondheid.

#### Handvest van de grondrechten van de EU

U stelt in voetnoot 62 van uw ontwerp dat er geen sprake is van uitvoering van unierecht en dat daarom het Handvest van de grondrechten van de EU buiten beschouwing kan blijven. Die constatering delen wij niet. Daarvoor verwijzen wij naar het Åkerberg Fransson-arrest.<sup>5</sup> U geeft zelf aan dat uw afweging voor uw besluit een direct gevolg is van unierecht. U moet immers voldoen aan

<sup>5</sup> HvJ 26 februari 2013, zaak C-617/10, *JHG* 2013/13; *EHRC* 2013/112, m.nt. Morijn; *JIN* 2013/104; *JB* 2013/58, m.nt. Veenbrink en De Waele; *AB* 2013/131, m.nt. Widdershoven (*Åkerberg Fransson*).



Verordening 2017/1938 betreffende maatregelen tot veiligstelling van de gasleveringszekerheid. Omdat u bovendien moet afwegen dat u ook buitenlandse afnemers moet voorzien van Gronings gas heeft uw besluit een grensoverschrijdend kenmerk. Het unierecht is dus van toepassing en daarmee ook het Handvest. Uw besluit dient dan ook niet in strijd te zijn met het bepaalde in artikelen 2, 4, 8, 17 en 24 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, waarbij ook ten aanzien van deze bepalingen geldt dat u gehouden bent om die te betrekken in uw afweging en mitigerende maatregelen te nemen om schending van deze bepalingen te voorkomen.

Wij vinden dat:

28. u in het vaststellingsbesluit moet laten zien dat u de bepalingen uit het Handvest die van toepassing zijn heeft betrokken in uw afweging;
29. u in het vaststellingsbesluit moet laten zien dat u met uw besluit schending van de bepalingen uit het Handvest van de grondrechten van de EU voorkomt door mitigerende maatregelen te nemen.

## *Schade*

De ABRvS heeft in zijn uitspraak van 15 november 2017<sup>6</sup> uitdrukkelijk gesteld dat er aan de motivering van de minister hoge eisen moeten worden gesteld omdat grondrechten op leven (veiligheid), privacy (aantasting van het leefklimaat) en het ongestoord genot van eigendom aan de orde zijn. Daarbij moet in aanmerking worden genomen dat bestaande regelingen voor schadevergoeding de nadelige gevolgen wel verzachten. Maar dat deze hier naar aard en schaal zo groot zijn dat zij een zwaarwegend belang vormen dat in het nadeel van de gaswinning pleit.

Hieruit volgt dat u het ontstaan van schade, het verder beperken van schade en de voortgang van de schadeafhandeling uitdrukkelijk in uw besluitvorming moet betrekken.

In de motivering van het ontwerp wordt grotendeels ingegaan op de punten die in ons advies zijn genoemd met betrekking tot schade.

## Ontstaan van schade

U geeft aan dat NAM constateert dat de kans op aardbevingen en daaropvolgende schade is afgenomen als gevolg van de dalende gaswinning. Bij deze berekeningen is NAM ervan uitgegaan dat gebouwen onbeschadigd zijn. Eventuele eerdere, niet herstelde schades zijn niet meegenomen.

Op dit moment is de kans op een aardbeving en daaropvolgende schade nog steeds reëel en met de recente bevingen in Westerwijrtwerd en Garreisweer helaas ook werkelijkheid. In de schadeprognose van NAM wordt ervan uitgegaan dat eerder ontstane schade aan gebouwen gerepareerd is, voordat zich een nieuwe aardbeving voordoet. Dit strookt niet met de werkelijkheid. Op het moment dat de bevingen in Westerwijrtwerd en Garreisweer zich voordeden was het stuwmeer aan schademeldingen en hiermee het aantal niet-gerepareerde schades enorm. Principieel is het uitgangspunt dat alle huizen picobello in orde zijn onrealistisch. Dat is nergens in Nederland het geval. De prognose van NAM zou dan ook gestaafd moeten zijn aan de werkelijke situatie, niet aan een utopie.

---

<sup>6</sup> ECLI:NL:RVS:2017:3156.

## Schade-afhandeling

U erkent dat de huidige aanpak, hoewel juridisch zuiver, niet de gewenste capaciteit heeft voor het grote aantal schadegevallen. Daarom hebt u besloten dat een aantal versnellingsmaatregelen genomen wordt.

Het is positief dat u de noodzaak voor versnellingsmaatregelen erkent en dat deze ook worden genomen. Het is echter van cruciaal belang dat deze maatregelen er daadwerkelijk voor zorgen dat de schadegevallen anders aangepakt gaan en kunnen worden en bewoners directe en concrete oplossingen geboden wordt. Op dit moment is hier nog geen sprake van en hebben eerder genomen maatregelen tot op heden niet gezorgd voor snelle afhandeling van de schade. De aardbevingen en de schades als gevolg daarvan zijn voorlopig nog niet voorbij. Het is dan ook niet uit te sluiten dat er over een jaar weer een nieuw stuwmeer is ontstaan.

Wij hebben u geadviseerd 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. Hiernaast heeft SodM aangegeven dat de effecten van nieuwe bevingen op gebouwen met niet-herstelde schade onvoldoende bekend zijn. Wij constateren dat u in het ontwerp afwijkt van ons advies.

U geeft in uw ontwerp aan dat de versnellingsmaatregelen erop gericht zijn het stuwmeer aan oude meldingen voor het einde van het jaar weggewerkt te hebben en daarna een acceptabele termijn van schadeafhandeling te hebben. Voorts geeft u aan dat het dan ook niet nodig is om nadrukkelijk de gevolgen van meervoudige schade die gedurende lange tijd niet hersteld wordt mee te wegen in het besluit.

Verder geeft u aan dat ook de afhandeling van meer complexe schades, zoals bij monumenten of agrarische bedrijven, een punt van aandacht blijft en dat TCMG hiervoor een aanvullende procedure ontwikkelt.

Het ontstane stuwmeer van schadegevallen omvat een aanzienlijk aantal complexe dossiers, waarbij sprake is van complexe, meervoudige schade, een Rijksmonument dan wel gemeentelijk monument, een (agrarisch) bedrijf of een combinatie hiervan.

De verwachting is echter dat juist deze complexe dossiers geen gebruik kunnen maken van de 'Regeling stuwmeer Groningen', omdat de schade groter is dan €10.000, - en waardoor nog steeds sprake is van meervoudige schade die gedurende lange tijd niet hersteld wordt.

Bovendien geeft u aan dat afhandeling van schades aan dit type gebouwen extra aandacht en specifieke expertise vraagt en dat TCMG hiervoor een aanvullende procedure ontwikkelt. Op dit moment ligt de afhandeling van schade aan Rijksmonumenten en gemeentelijke monumenten vrijwel stil. De TCMG heeft onvoldoende kennis in huis en de aanvullende procedure is nog niet voldoende ingericht.

Wij vinden dit zorgelijk en onze verwachting is dat de oude complexe schademeldingen niet voor het einde van het jaar weggewerkt zijn. Wij achten het daarom wel nodig 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. Deze complexe dossiers, met meervoudige schade liggen soms al jaren stil en juist deze categorie wordt geen perspectief geboden.



Wij hebben u gevraagd om, vooruitlopend op de wetgeving, de TCMG in de beleidsregel de bevoegdheid te geven om de benodigde samenwerking met de versterkingsoperatie aan te gaan.

In het ontwerp geeft u hierover aan dat er wordt gewerkt aan een samenwerkingsovereenkomst tussen TCMG en TCV waarin afspraken worden gemaakt over de gegevensuitwisseling. Wij vinden het echter van groot belang dat schade en versterking op korte termijn beter met elkaar in verbinding wordt gebracht en dat hier een wettelijke grondslag voor wordt ingericht. U bent in de gelegenheid om op de beleidsregel van de TCMG per ommekeer aan te passen, hiervoor is geen samenwerkingsovereenkomst nodig.

Wij hebben u geadviseerd om een langjarig wetenschappelijk onderzoek te starten naar de afhandeling van de schade. U geeft in uw ontwerp aan dat het functioneren van de TCMG via de reguliere kanalen (zoals de Auditdienst Rijk) wordt bekeken. Hiermee komt u niet tegemoet aan ons advies want de Auditdienst onderzoekt niet datgene wat wij bedoelen. Ons levert het wetenschappelijk onderzoek van de RUG naar de psychosociale problematiek van de inwoners veel inzicht op in de gevolgen van de gaswinning en wat hier aan gedaan moet worden. Wij zien dat de schadeafhandeling ook grote gevolgen voor de inwoners heeft en willen daarom een soortgelijk wetenschappelijk onderzoek maar dan gericht op de afhandeling van schade en mogelijke verbeteringen daarin.

Tot slot willen wij u erop attenderen dat een juridisch zuiver besluit mede inhoudt dat het besluit tijdig is genomen. De Awb stelt die termijn - nu in de regeling (Besluit TCMG) niets anders is bepaald - op maximaal 8 weken. De maatregelen die u neemt, moeten dus tot gevolg hebben dat deze beslistermijn structureel gehaald kan worden. Wij betwijfelen of het wegwerken van het stuwmeer voldoende is om wel tijdig te besluiten, ook over de complexe gevallen. Tijdig besluiten is niet alleen juridisch zuiver, maar draagt ook bij aan herstel van vertrouwen bij onze inwoners.

Wij vinden dat u:

30. in het vaststellingsbesluit moet aangeven welke maatregelen u gaat nemen die erop gericht zijn dat ook de oude complexe dossiers voor het einde van het jaar weggewerkt zijn;
31. in het vaststellingsbesluit moet aangeven vanaf welk moment TCMG een aanvullende procedure ontwikkeld moet hebben voor schades bij monumenten en/of agrarische bedrijven en deze schadegevallen in voldoende mate in behandeling kunnen worden genomen;
32. in het vaststellingsbesluit moet aangeven dat de gevolgen van meervoudige schade die gedurende lange tijd niet hersteld wordt, op de langjarige veiligheidsrisico's worden onderzocht en – tot onderzoeksresultaten bekend zijn - de onzekerheid over de gevolgen mee moet wegen in uw besluit;
33. via aanpassing van de beleidsregel de TCMG op korte termijn de bevoegdheid moet geven om de benodigde samenwerking met de versterkingsoperatie aan te gaan;
34. in uw vaststellingsbesluit moet opnemen dat een langjarig wetenschappelijk onderzoek naar de afhandeling van de schades wordt gestart;
35. u met de TCMG maatregelen moet nemen zodat er structureel tijdig beslist wordt op verzoeken om schadevergoeding.

## 7. Onderzoeken en ontbrekende zaken

Wij constateren dat u nog wacht op een aantal onderzoeksresultaten en (deel)adviezen en een aantal zaken nog onderzoekt en navraagt. Die betreft u bij de definitieve besluitvorming. Wij behouden ons het recht voor om op deze resultaten en adviezen eventueel in beroep nog in te gaan.

### *Study and Data Acquisition Plan Induced Seismicity in Groningen (SDAP)*

U heeft mede op basis van het advies van de regio zowel als het advies van het SodM besloten NAM op te leggen (artikel 8 van het ontwerp-vaststellingsbesluit) om het onderzoeksprogramma "Study and Data Acquisition Plan Induced Seismicity in Groningen (SDAP), Update Post-Winningsplan 2016", zoals dit luidt na goedkeuring door de inspecteur-generaal der mijnen, uit te voeren. Wij gaan er vanuit, zoals ook in ons advies is weergegeven in paragraaf 8.1, dat er jaarlijks een evaluatie plaatsvindt van dit SDAP, zodat er steeds uitvoering wordt gegeven aan een actueel en door SodM beoordeeld studieprogramma.

Wij vinden dat u:

36. In het vaststellingsbesluit moet opnemen dat NAM jaarlijks aan het SodM een actualisatie van het SDAP aanbiedt.

Postadres  
 Postbus 93  
 9460 AB Gieten 16 JUL 2019

 Bezoekadres  
 Spiekersteeg 1, Gieten  
 Tel.: 14 0592  
 www.aaenhunze.nl  
 gemeente@aaenhunze.nl

 Volg ons op  
 twitter.com/aaenhunze  
 facebook.com/aaenhunze

**AANTEKENEN**

 De minister van Economische Zaken en Klimaat  
 Bureau Energieprojecten,  
 Inspraakpunt Gaswinning Groningen,  
 Postbus 248,  
 2250 AE VOORSCHOTEN

**VERZONDEN 12 JUL 2019**

 Onderwerp : Zienswijze op het ontwerp-vaststellingsbesluit Groningen Gasveld  
 2019-2020

Gieten, 11 juli 2019

 No. : 224248  
 Bijlagen : -

 Behandeld door :  
 Doorkiesnummer :

 Uw brief van :  
 Uw kenmerk : DGKE-PGG /  
 19111191

Geachte heer Wiebes,

Op 24 juni 2019 is uw ontwerpbesluit voor het Groningengasveld voor het jaar 2019-2020 ter inzage gelegd. Bij brief van 7 mei 2019, kenmerk 19/5.2/2019001147, stuurde Gedeputeerde Staten van de provincie Drenthe u een advies. Dat advies werd bij u ingediend mede namens de colleges van de gemeenten Tynaarlo, Noordenveld en Aa en Hunze. In deze brief geven wij u onze zienswijze op het vorenbedoelde ontwerpbesluit.

**Afbouw gaswinning**

Wij stellen tot ons genoegen vast dat het gezamenlijke advies van de Drentse overheden in uw ontwerpbesluit is verwerkt. Wij constateren tevens dat de afbouw van de winning uit het Groningenveld voortvarend voortgezet wordt. In uw Kamerbrief van 17 juni 2019 geeft u aan de in het ontwerpbesluit genoemde hoeveelheid te winnen gas in uw definitieve besluit verder omlaag te zullen brengen. U streeft ernaar nu al zo dicht mogelijk in de buurt te komen van het door het Staatstoezicht op de Mijnen als 'veilig' bestempelde niveau van 12 miljard m<sup>3</sup>.

De Groninger overheden stellen een aantal vragen bij de afbouwplanning en vragen u zich te blijven inspannen om al het mogelijke te doen om de gaswinning uit het Groningenveld zo spoedig mogelijk naar nul te brengen. In deze zienswijze sluiten wij ons graag aan bij het standpunt van de Groninger overheden met dien verstande dat de versnelde afbouw niet mag leiden tot verhoging c.q. afwenteling van risico's naar onze regio.

**Geen afwenteling van risico's naar Drenthe**

Zoals wij ook in eerdere adviezen en zienswijzen met betrekking tot het Groningengasveld hebben opgemerkt achten wij afwenteling van risico's naar Noord-Drenthe om Groningen te ontlasten niet acceptabel.



#### Geen extra gaswinning in Drenthe

Een van de maatregelen in de versneide afbouw is verhoging van de productie van zogenaamd 'pseudo-Groningen gas' dat kan worden verkregen door bijmenging van stikstof aan hoogcalorisch gas, onder andere afkomstig uit de kleine gasvelden in Drenthe. Wij kunnen ons niet vinden in een eventuele verhoging van de productie uit de Drentse gasvelden om meer converteerbaar hoogcalorisch gas te leveren. Dat is namelijk niet in overeenstemming met onze visie op de gaswinningsactiviteiten in onze gemeente, zoals bijvoorbeeld naar voren gebracht bij het winningsplan Westerveld, waartegen momenteel een beroepsprocedure loopt.

#### Geen verhoging van risico's in Drenthe door toename van fluctuaties

De maatregelen zoals in het ontwerpbesluit zijn beschreven leiden tot fluctuaties in de winning en kunnen daarmee het bevestigingsgedrag van het Groningenveld negatief beïnvloeden met mogelijke effecten in Noord-Drenthe tot gevolg. Wij vragen uw aandacht om bij het nemen van maatregelen voor de gasopslag bij Norg in de afweging van het definitieve besluit te betrekken en mogelijke risicoverhoging voor Noord Drenthe te voorkomen. In dit verband verwijzen wij u naar de door andere Drentse overheden ingebrachte - of nog in te brengen zienswijzen.

U geeft aan de verschillende maatregelen eerst nader te laten onderzoeken alvorens u tot definitieve besluitvorming zal komen. Ook constateren wij dat het Staatstoezicht op de Mijnen u ter zake nog nader zal adviseren.

Wij verzoeken u om in de overwegingen van het definitieve besluit:

- In te gaan op de mogelijke gevolgen voor Drenthe;
- Goed en begrijpelijk te onderbouwen waarom u bepaalde maatregelen neemt. Duidelijk moet zijn wat uw afweging is tussen de realisatie van een 'veilige' minimale gaswinning uit het Groningenveld volgens de uitvoering van de afbouwstrategie en anderzijds de risico's die de maatregelen om dat te realiseren met zich meebrengen.

#### **Landelijk Aanpak Afhandeling Mijnbouwschade**

U heeft extra maatregelen genomen om de afhandeling van schade onder het Groningenprotocol sneller af te kunnen wikkelen dan tot nu toe het geval was. Wij constateren dat ondanks alle maatregelen nog steeds sprake is problemen rond de afhandeling van schadedossiers gerelateerd aan het Groningenveld. Wij vragen daarvoor uw blijvende inzet.

Daarnaast pleiten wij al jaren voor een goede schaderegeling voor alle Mijnbouwactiviteiten. Daarbij gaat het om het inrichten van één loket en een vlotte - en inhoudelijk gelijke behandeling voor alle schademeldingen. De verschillende mijnbouwactiviteiten, waaronder gaswinning uit kleine velden en zoutwinning in de regio leiden tot stapeling van effecten. Onze inwoners mogen daar niet door worden gedupeerd bij de afhandeling van schademeldingen.

Onder verwijzing wij u naar het Tcbb-advies van 25 maart 2019, waarvoor wij ook begin dit jaar werden geconsulteerd, dringen wij aan op spoed bij invoering van een landelijke regeling. Wij vertrouwen er daarbij op dat u gestalte doet aan uw toezegging daarbij in het bijzonder aandacht te besteden aan het ontzorgen van gedupeerden bij het aantonen van het causaal verband tussen de mijnbouwactiviteit en de schade.

Wij vertrouwen erop dat u onze inbreng zal meewegen in de besluitvorming en wij worden daarover vanzelfsprekend graag tijdig en adequaat geïnformeerd.

Het college van de gemeente Aa en Hunze,



mevrouw mr. M. Tent  
secretaris



de heer T. Baas  
burgemeester

16 JUL 2019

## GEMEENTE NOORDENVELD

BEZOEKADRES

Raadhuisstraat 1

9301 AA Roden

POSTADRES

Postbus 109

9300 AC Roden

WEBSITE/E-MAIL

www.gemeentenordenveld.nl

postbus@gemeentenordenveld.nl

TELEFOON

T 050 - 50 27 222

De minister van Economische Zaken en Klimaat  
 Bureau Energieprojecten Inspraakpunt Gaswinning Groningen  
 Postbus 248  
 2250 AE VOORSCHOTEN

UW BRIEF VAN

24 juni 2019

ONDERWERP

Zienswijze ontwerp-vaststellingsbesluit  
 operationele strategie  
 Groningengasveld 2019-2020.

UW KENMERK

DGKE-PGG /  
 19111191

ONS KENMERK

zaak 469784

HOEDEN

10 juli 2019

Geachte heer Wiebes,

Op 24 juni 2019 is uw ontwerpbesluit voor het Groningengasveld voor het jaar 2019-2020 ter inzage gelegd. Ten behoeve van dit besluit stuurden wij u eerder ons advies, tezamen met de gemeenten Tynaarlo en Aa en Hunze en de provincie Drenthe. Hieronder treft u onze gezamenlijk afgestemde zienswijze aan.

#### Aanleiding voor de zienswijze

Wij hebben het ons genoeg vastgesteld dat ons advies in uw ontwerpbesluit overgenomen is. Wij constateren tevens dat de afbouw van de winning uit het Groningenveld voortvarend voortgezet wordt. In uw Kamerbrief van 17 juni 2019 geeft u aan de in het ontwerpbesluit genoemde hoeveelheid te winnen gas in uw definitieve besluit verder omlaag te zullen brengen. U streeft ernaar nu al zo dicht mogelijk in de buurt te komen van het door het Staatstoezicht op de Mijnen als 'veilig' bestempelde niveau van 12 miljard m<sup>3</sup>. Hiertoe beschrijft u een aantal mogelijk te nemen maatregelen.

De voornaamste maatregel betreft een verhoogde N2-inzet waardoor meer pseudo-Groningengas geproduceerd kan worden. Een andere wijziging betreft het tijdelijk niet volledig vullen van de gasopslag Norg. Het zijn deze voorgenoemde maatregelen die ons nopen tot het indienen van een zienswijze. Daarnaast willen wij wederom onder uw aandacht brengen dat wij de spoedige afhandeling van schade als gevolg van gaswinning van groot maatschappelijk belang achten.

#### Zienswijze

1. Geen afwenteling van risico's naar Drenthe bij ontlasting van Groningen

#### Toelichting

Zoals in onze eerdere adviezen en zienswijzen met betrekking tot het Groningengasveld en de gasopslag Norg opgemerkt achten wij afwenteling van risico's naar (Noord)-Drenthe om Groningen te ontlasten niet acceptabel.

Bijlagen: -



## a) Extra gaswinning in Drenthe

- Verhoging van de productie van pseudo-Groningen gas vraagt om een groter aanbod van H-gas, afkomstig uit de kleine gasvelden dan wel import. Wij kunnen ons niet vinden in een eventuele verhoging van de productie uit de Drentse gasvelden om meer converteerbaar H-gas te leveren. Dit is namelijk niet in overeenstemming met door Provinciale Staten aangenomen moties waarover wij u eerder informeerden.

## b). Mogelijke toename van de risico's in het Groningerveld door de maatregelen

Toename van de fluctuaties kan het bevestigingsgedrag van het Groningerveld negatief beïnvloeden met mogelijke effecten in Noord-Drenthe als gevolg.

- De door u voorgesteld N2-maatregel zou ook op een andere manier kunnen leiden tot effecten in Drenthe. De N2-maatregel leidt tot meer fluctuaties. Daarmee wordt het positieve effect van operationele strategie 1 (die mede is gericht op het tegengaan van fluctuaties) deels te niet gedaan en neemt de kans op eventuele effecten in Noord-Drenthe mogelijk toe.
- Ook het tijdelijk niet volledig vullen van de gasopslag in Norg zou in een strenge winter tot meer fluctuaties kunnen leiden, waardoor de kans op eventuele effecten in Noord-Drenthe mogelijk toe neemt.

U geeft in uw brief aan de verschillende maatregelen eerst nader te laten onderzoeken alvorens u besluit ze al dan niet door te voeren. Wij verzoeken u in uw definitieve besluit:

- ook in te gaan op eventuele gevolgen voor Drenthe;
- voor derden begrijpelijk goed te onderbouwen waarom u bepaalde maatregelen neemt. Uw afweging tussen enerzijds de realisatie van een 'veilige' gaswinning van 12 miljard m<sup>3</sup> en anderzijds de risico's die de maatregelen om dat te realiseren met zich meebrengen dient duidelijk te zijn.

Wij houden ons nadrukkelijk het recht voor om, voorover de inhoud van het definitieve besluit daar aanleiding toe geeft (bijvoorbeeld door nieuwe of andere maatregelen op te nemen), tegen dit definitieve besluit een beroepschrift in te dienen.

## 2. Wij verzoeken u vaart te maken met het Schadeprotocol Kleine Velden

Toelichting

U heeft extra maatregelen genomen om de afhandeling van schade onder het Groningenprotocol sneller af te kunnen wikkelen dan tot nu toe het geval was. In het kader van gelijke (rechts)behandeling van alle burgers verzoeken wij u ervoor te zorgen dat het schadeprotocol dat toeziet op de afhandeling van schade als gevolg van gaswinning uit de kleine velden zo spoedig mogelijk in werking treedt. Goede schadeafhandeling vergroot het draagvlak voor mijnbouwactiviteiten die nu, maar ook in de toekomst in het kader van de energietransitie van belang zijn.

## Vragen

Heeft u nog vragen? Neem dan gerust contact op met \_\_\_\_\_ van het team Ontwikkeling via telefoonnummer \_\_\_\_\_

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en wethouders van de gemeente Noordenveld,

Klaas Smid, burgemeester

Marinus van der Wal, directeur – secretaris

Uw brief van                      Uw kenmerk                      Onskenmerk                      Bijlage(n)  
 Zaaknummer: 673930                      --

Behandeld door                      Doorkiesnummer                      Vries                      16 JUL 2019  
 VERZONDEN 12 JUL 2019



Aan: De minister van Economische Zaken en Klimaat  
 Bureau Energieprojecten Inspraakpunt Gaswinning Groningen  
 Postbus 248  
 2250 AE Voorschoten

gemeente Tynaarlo

Onderwerp:                      Zienswijze op het ontwerp-vaststellingsbesluit Groningen Gasveld  
 2019-2020

Geachte heer Wiebes,

Op 24 juni 2019 is uw ontwerpbesluit voor het Groningengasveld voor het jaar 2019-2020 ter inzage gelegd. Bij brief van 7 mei 2019, kenmerk 19/5.2/2019001147, stuurde Gedeputeerde Staten van de provincie Drenthe u een advies. Dat advies werd bij u ingediend mede namens de colleges van de gemeenten Tynaarlo, Noordenveld en Aa en Hunze. In deze brief geven wij u onze zienswijze op het vorenbedoelde ontwerpbesluit.

#### Afbouw gaswinning

Wij stellen tot ons genoegen vast dat het gezamenlijke advies van de Drentse overheden in uw ontwerpbesluit is verwerkt. Wij constateren tevens dat de afbouw van de winning uit het Groningenveld voortvarend voortgezet wordt. In uw Kamerbrief van 17 juni 2019 geeft u aan de in het ontwerpbesluit genoemde hoeveelheid te winnen gas in uw definitieve besluit verder omlaag te zullen brengen. U streeft ernaar nu al zo dicht mogelijk in de buurt te komen van het door het Staatstoezicht op de Mijnen als 'veilig' bestempelde niveau van 12 miljard m<sup>3</sup>. Hiertoe beschrijft u een aantal mogelijk te nemen maatregelen.

De Groninger overheden stellen een aantal vragen bij de afbouwplanning en vragen u zich te blijven inspannen om al het mogelijke te doen om de gaswinning uit het Groningenveld zo spoedig mogelijk naar nul te brengen. In deze zienswijze sluiten wij ons graag aan bij het standpunt van de Groninger overheden met dien verstande dat de versnelde afbouw niet mag leiden tot verhoging c.q. afwenteling van risico's naar onze regio.

#### Geen afwenteling van risico's naar Drenthe

Zoals in onze eerdere adviezen en zienswijzen met betrekking tot het Groningengasveld en de gasopslag Norg opgemerkt achten wij afwenteling van risico's naar (Noord)-Drenthe om Groningen te ontlasten niet acceptabel.

#### Geen extra gaswinning in Drenthe

Een van de maatregelen in de versnelde afbouw is verhoging van de productie van zogenaamd 'pseudo-Groningen gas' dat kan worden verkregen door bijmenging van stikstof aan hoogcalorisch gas, onder andere afkomstig uit de kleine gasvelden in Drenthe. Wij kunnen ons niet vinden in een eventuele verhoging van de productie uit de Drentse gasvelden om meer converteerbaar hoogcalorisch gas te leveren. Dat is namelijk niet in overeenstemming met onze visie op de gaswinningsactiviteiten in onze gemeente, zoals bijvoorbeeld naar voren gebracht bij het winningsplan Westerveld, waartegen momenteel een beroepsprocedure loopt.

Postadres	Bezoekadres	Website	Bankrekening
Postbus 5, 9480 AA Vries	Kornoeljeplein 1, Vries	www.tynaarlo.nl	IBAN: NL02BNGH0285079050
			IBAN: NL05BNGH0285079093 (belastingen en iebes)
Telefoonnummer	Faxnummer	E-mail	BIC: BNGHNL2G
[0592] 26 66 62	[085] 20 84 923	info@tynaarlo.nl	



*Geen verhoging van risico's in Drenthe door toename van fluctuaties*

De maatregelen zoals in het ontwerpbesluit zijn beschreven leiden tot fluctuaties in de winning en kunnen daarmee het bevestigingsgedrag van het Groningenveld negatief beïnvloeden met mogelijke effecten in Noord-Drenthe tot gevolg. Wij vragen uw aandacht om bij het nemen van maatregelen voor de gasopslag bij Norg in de afweging van het definitieve besluit te betrekken en mogelijke risicoverhoging voor Noord Drenthe te voorkomen. In dit verband verwijzen wij u naar de door andere Drentse overheden ingebrachte - of nog in te brengen zienswijzen.

U geeft aan de verschillende maatregelen eerst nader te laten onderzoeken alvorens u tot definitieve besluitvorming zal komen. Ook constateren wij dat het Staatstoezicht op de Mijnen u ter zake nog nader zal adviseren.

Wij verzoeken u om in de overwegingen van het definitieve besluit:

- In te gaan op de mogelijke gevolgen voor Drenthe;
- Goed en begrijpelijk te onderbouwen waarom u bepaalde maatregelen neemt. Duidelijk moet zijn wat uw afweging is tussen de realisatie van een 'veilige' minimale gaswinning uit het Groningenveld volgens de uitvoering van de afbouwstrategie en anderzijds de risico's die de maatregelen om dat te realiseren met zich meebrengen.

**Landelijk Aanpak Afhandeling Mijnbouwschade**

U heeft extra maatregelen genomen om de afhandeling van schade onder het Groningenprotocol sneller af te kunnen wikkelen dan tot nu toe het geval was. Wij constateren dat ondanks alle maatregelen nog steeds sprake is problemen rond de afhandeling van schadedossiers gerelateerd aan het Groningenveld. Wij vragen daarvoor uw blijvende inzet.

Daarnaast pleiten wij al jaren voor een goede schaderegeling voor alle Mijnbouwactiviteiten. Daarbij gaat het om het inrichten van één loket en een vlotte - en inhoudelijk gelijke behandeling voor alle schademeldingen. De verschillende mijnbouwactiviteiten, waaronder gaswinning uit kleine velden en zoutwinning in de regio leiden tot stapeling van effecten. Onze inwoners mogen daar niet door worden gedupeerd bij de afhandeling van schademeldingen.

Onder verwijzing wij u naar het Tcbb-advies van 25 maart 2019, waarvoor wij ook begin dit jaar werden geconsulteerd, dringen wij aan op spoed bij invoering van een landelijke regeling. Wij vertrouwen er daarbij op dat u gestalte doet aan uw toezegging daarbij in het bijzonder aandacht te besteden aan het ontzorgen van gedupeerden bij het aantonen van het causaal verband tussen de mijnbouwactiviteit en de schade.

Wij vertrouwen erop dat u onze inbreng zal meewegen in de besluitvorming en wij worden daarover vanzelfsprekend graag tijdig en adequaat geïnformeerd.

Hoogachtend,

Met vriendelijke groet,  
burgemeester en wethouders

mr. J. Th. van Nieukerken  
gemeentesecretaris

drs. M.J.F.J. Thijsen  
burgemeester





Ministerie van Economische Zaken en Klimaat  
Mevrouw  
Postbus 20401  
2500 EK 'S-GRAVENHAGE

Groningen 9 juli 2019  
Ons kenmerk Z/19/024342  
Contactpersoon  
Uw brief van 20 juni 2019  
Uw kenmerk DGKE-PGG / 19147043  
Bijlage(n) 1

Onderwerp: Zienswijze - Ontwerpvaststellingbesluit Operationele Strategieën Groningenveld

Geachte mevrouw ,

Op 19 juni 2019 heeft u het ontwerpvaststellingsbesluit van de Minister van Economische Zaken en Klimaat ter inzage gelegd betreffende de twee operationele strategieën voor het Groningenveld die door NAM aan hem zijn voorgelegd. Bij deze maken wij van de gelegenheid gebruik onze zienswijze op het ontwerpbesluit aan u kenbaar te maken.

In de bijlage bij deze brief treft u onze inbreng aan. In het bijzonder vragen wij aandacht voor de gemaakte zienswijzen inzake het onderwerp Veiligheid (water)infrastructuur, industrie en onderlinge afhankelijkheden (p. 4). Met name de onzekerheid over de cumulatieve risico's baart ons vanuit onze taakstelling grote zorgen.

Wij verzoeken de minister de volledige tekst van de zienswijze in samenhang met ons advies van 7 mei 2019 te betrekken in de afwegingen die moeten leiden tot het definitieve vaststellingsbesluit.

Het definitieve besluit zien wij te zijner tijd met belangstelling tegemoet.

Met vriendelijke groet,

Het Dagelijks Bestuur van het  
waterschap Noorderzijlvest

Eisse Luitjens, loco-dijkgraaf

Evelien van der Kuil, interim secretaris-directeur

# *Waterschap* NOORDERZIJLVEST



## **ZIENSWIJZE OP HET ONTWERPFASTSTELLINGSBESLUIT GRONINGENVELD 2019-2020**

Waterschap Noorderzijlvest, 9 juli 2019



## Inhoud

1. Inleiding .....	3
___ <i>Leeswijzer</i> .....	3
2. Voldoen aan de veiligheidsnorm $10^{-5}$ .....	4
___ <i>Veiligheidsbeleid</i> .....	4
___ <i>Veiligheid (water)infrastructuur, industrie en onderlinge afhankelijkheden</i> .....	4
3. Borging leveringszekerheid .....	6
4. Tempo afbouw vraag .....	6
5. Tempo versterken gebouwen.....	6
___ <i>De omvang van de versterkingsopgave</i> .....	7
___ <i>NPR9998 als beoordelingskader</i> .....	9
___ <i>Versnelling van de versterking</i> .....	9
___ <i>CC2/CC3 gebouwen</i> .....	10
6. Maatschappelijke ontwrichting .....	10
___ <i>Subjectieve veiligheid</i> .....	10
___ <i>Maatschappelijke ontwrichting als gevolg van bodembeweging door gaswinning</i> .....	10
___ <i>Grondrechten</i> .....	11
___ <i>EVRM</i> .....	12
___ <i>IVRK</i> .....	12
___ <i>Handvest van de grondrechten van de EU</i> .....	13
___ <i>Schade</i> .....	14
___ <i>Ontstaan van schade</i> .....	14
___ <i>Schade-afhandeling</i> .....	14
7. Onderzoeken en ontbrekende zaken .....	16
___ <i>Study and Data Acquisition Plan Induced Seismicity in Groningen (SDAP)</i> .....	16

## 1. Inleiding

Op 17 juni 2019 heeft u uw ontwerp-vaststellingsbesluit (ontwerp) voor het gasjaar 2019-2020 gepubliceerd vergezeld van een brief aan de Tweede Kamer over uw verkenningen om de winning uit het Groningenveld voor het komende gasjaar zo ver als mogelijk terug te brengen naar 12 mld m<sup>3</sup>.

Wij concluderen uit deze begeleidende brief dat u zich maximaal inzet om de winning nog sneller dan het basispad van het Kabinet, terug te brengen naar nul en voor het komende gasjaar het niveau van 12 mld m<sup>3</sup> tracht te bereiken. Wij zien in deze inspanning weer een stap in de goede richting maar weten pas zeker of deze inspanning het niveau van 12 mld m<sup>3</sup> oplevert op 1 oktober 2019 bij de publicatie van het vaststellingsbesluit 2019-2020. Uiteindelijk willen wij dat de winning uit het Groningenveld zo snel als mogelijk naar nul wordt gebracht.

Ook zien wij de afspraken die wij samen met u en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BKZ) hebben gemaakt op 11 maart 2019 en op 5 juni 2019 in het bestuurlijk overleg als een stap in de goede richting. Belangrijke afspraken waarin we ons maximaal voor blijven inzetten om te zorgen dat onze inwoners ook daadwerkelijk hier de vruchten van gaan plukken. Echter geldt ook voor de hier gemaakte afspraken over de versnelling van de versterking en de schadeafhandeling dat het op dit moment nog 'papieren' afspraken zijn die in de loop van het jaar hun positieve uitwerking moeten bewijzen en tot de nagestreefde versnelling moeten leiden.

Een transparant vaststellingsbesluit waarin helder wordt uitgelegd hoe u tot uw afweging bent gekomen draagt bij aan herstel van vertrouwen van onze inwoners. Zeker nu voor het eerst met de gewijzigde Mijnbouwwet een "nieuw" afwegingskader voor het Groningenveld wordt gehanteerd.

Wij constateren dat in uw ontwerp nog veel losse eindjes zitten. U ontvangt de komende maanden nog een aantal rapporten en adviezen waarop u uw definitieve vaststellingsbesluit baseert. Wij kunnen hier middels deze zienswijze nu geen reactie opgeven.

Wij blijven ons in de komende tijd inzetten voor een veilige en verantwoorde gaswinning. Op dit moment vinden we dat hieraan nog niet wordt voldaan. Veel is in gang gezet maar onze inwoners merken hier nog te weinig van en uw ontwerp bevat nog te veel open eindjes. We hebben daarom besloten om een zienswijze op uw ontwerp in te dienen.

Wij vertrouwen erop dat u onze zienswijze behandelt conform de relevante bepalingen in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de overwegingen uit onze zienswijze (aangevuld met ons advies) transparant meeweegt in uw definitieve vaststellingsbesluit.

### *Leeswijzer*

Wij hebben onze zienswijze op dezelfde wijze opgebouwd als ons advies, dat wil zeggen aan de hand van 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. Voldoen aan de veiligheidsnorm $10^{-5}$

Uw beoordeling van de veiligheid moet zich in het bijzonder richten op de vraag in hoeverre wordt voldaan aan de veiligheidsnorm van  $10^{-5}$ . De vraag is dus niet wat de beste schatting is, maar heel concreet: welke gebouwen voldoen *niet* – en dus ook welke gebouwen voldoen *wel* – aan de veiligheidsnorm.

Om dit te kunnen bepalen moet er sprake zijn van veiligheidsbeleid, een duidelijk toetsingskader en concrete gegevens. Zoals we hierna uitleggen, ontbreekt het hieraan. Dat heeft tot gevolg dat op dit moment niet te zeggen is in hoeverre wordt voldaan aan de veiligheidsnorm. Uw afweging voldoet dan niet aan de wettelijke eisen.

### *Veiligheidsbeleid*

In uw ontwerp geeft u aan dat voor infrastructuur nog geen beoordelingskader voor handen is en dat het panel van hoogleraren in juli 2019 met een advies over het beoordelen van infrastructuur op aardbevingsbestendigheid komt. Voor de industrie geeft u aan dat hiervoor kwalitatieve en kwantitatieve beoordelingsmethoden zijn ontwikkeld. Echter ontbreken bij zowel de infrastructuur als bij industrie nog de termijn (tijdigheid) waarbinnen deze voorzieningen aardbevingsbestendig moeten zijn en dus veilig.

Onze conclusie blijft ook na het lezen van uw ontwerp dat het risicobeleid nog niet op orde is en u dus nog steeds niet kunt aangeven in hoeverre is voldaan aan de veiligheidsnorm. U kunt daarmee de beoordeling die artikel 52d Mijnbouwwet van u vergt niet maken op basis van de huidige gegevens.

Het is daarom van eminent belang dat het winningsniveau voor het gasjaar 2019-2020 lager wordt vastgesteld dan de prognose van GTS.

Wij vinden dat:

1. u zo spoedig mogelijk risicobeleid (norm, kader en termijn) voor alle onderdelen moet vaststellen.

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

In ons advies met betrekking tot de Operationele Strategieën Groningenveld voor het gasjaar 2019-2020 adviseren wij u onderzoek uit te laten voeren naar eventuele cumulatieve risico's en domino-effecten, zolang deze risico's niet bekend zijn uit voorzorg de winning lager vast te stellen dan GTS heeft geprognoseerd en in het vaststellingsbesluit NAM verplicht te stellen bij zichtbare cumulatieve effecten en/of domino-effecten tijdens de uitvoering van de vastgestelde operationele strategie, mitigerende maatregelen te nemen.

U neemt ons advies in zijn geheel niet over. U verwijst enkel naar adviezen van de Commissie Meijdam en het hooglerarenpanel die over veiligheidsrisico's en infrastructuur hebben opgemerkt dat het veiligheidsbeleid voor geïnduceerde aardbevingen zoveel als mogelijk dient aan te sluiten bij de landelijke uitgangspunten. Mede hierom stelt het panel volgens u dat geen rekening gehouden hoeft te worden met mogelijke cumulatie van risico's. Daarbij merkt u in lijn met het hooglerarenadvies ook op dat domino-effecten al kwalitatief beschreven worden in de Veiligheidsrapportages van chemiebedrijven.



Het wordt ons niet duidelijk wat u precies bedoelt met de "landelijke uitgangspunten" en waarom de situatie in Groningen één op één wordt doorvertaald naar deze landelijke uitgangspunten. De veiligheidssituatie in Groningen valt immers niet te vergelijken met de veiligheidssituatie in de rest van Nederland. Nergens in Nederland leiden de effecten van gaswinning tot de veiligheidsproblemen die zich in Groningen voordoen. Daarbij moet als uitgangspunt genomen worden dat we weten dat er bodembeweging plaatsvindt en dat die bodembeweging leidt tot concrete veiligheidsrisico's. Cumulatieve effecten en domino-effecten brengen dan ook risico's mee voor de kritische (water)infrastructuur en industrie. U legt in uw ontwerp niet uit waarom u terugvalt op de landelijke uitgangspunten, dat terwijl de landelijke uitgangspunten voor de situatie in Groningen op tal van andere terreinen voor u niet meer leidend zijn (bijv. inzake de voorgenomen specifieke regelgeving over de schadeafhandeling). Daarnaast zijn ons inziens de adviezen van de Commissie Meijdam en het hooglerarenpanel op dit punt onvoldoende onderbouwd om daarop af te kunnen gaan.

Tot slot, is de enkele beschrijving van de mogelijke domino-effecten in de Veiligheidsrapportages van chemiebedrijven onvoldoende dekkend voor de aanwezige (water)infrastructuur en industrie in Groningen.

### *Meet- en regelprotocol*

Zoals we in par. 3.7 van ons advies hebben aangegeven vinden we het gebruik van een adequaat Meet- en Regelprotocol (MRP) van wezenlijk belang om de seismiciteit te monitoren en eventueel te kunnen ingrijpen.

Wij zijn er van op de hoogte dat u voornemens bent alle relevante aspecten van het MRP (de nu geëvalueerde MRP-2017-2019) op te nemen in de Mijnbouwregeling (Mbr) en die per 1 oktober 2019 in werking te laten treden (blz. 64 van het ontwerp).

Daarbij speelt de MRP-evaluatie van het SodM een bepalende rol. Echter tot op het moment van schrijven hebben we nog geen kennis kunnen nemen van de MRP-evaluatie en daarnaast moet nog blijken of de Mbr ook voor het nieuwe gasjaar 2019-2020 in werking zal zijn getreden.

Daarom vinden we het toch van belang in te brengen dat er in het vaststellingsbesluit voorwaarden moeten zijn opgenomen om een adequaat gebruik van het MRP en daarmee de monitoring van de seismiciteit af te kunnen dwingen ook al zou kunnen blijken, dat na afzienbare tijd na het inwerking treden van het vaststellingsbesluit de rechtstreeks werkende regelgeving vanuit de Mbr van toepassing is geworden en daarmee de desbetreffende voorwaarden komen te vervallen.

In deze voorwaarde(n) en in de Mbr verwachten we ook de verplichting tot een halfjaarlijkse analyse van de ontwikkeling van de seismiciteit, door NAM aan te leveren, terug te vinden.

Wij vinden dat:

2. u in het vaststellingsbesluit de landelijke uitgangspunten voor het veiligheidsbeleid niet van toepassing kunt verklaren op de bijzondere veiligheidssituatie in Groningen;
3. u in het vaststellingsbesluit vanuit het principe van het integraal risicomanagement gehouden bent om ook onderzoek te laten uitvoeren naar de mogelijke cumulatieve effecten en domino-effecten;
4. u in het vaststellingsbesluit de adviezen van Commissie Meijdam en het hooglerarenpanel niet kunt betrekken omdat die onvoldoende onderbouwd zijn;
5. u in het vaststellingsbesluit NAM moet opleggen om mitigerende maatregelen te nemen indien er sprake zal zijn cumulatieve effecten en/of domino-effecten naar aanleiding van de gevolgen van bodembeweging die zijn ontstaan door de gaswinning;

6. u in het vaststellingsbesluit NAM moet aanwijzen om onderzoek uit te laten voeren naar de risico's op cumulatieve- en domino-effecten als gevolg van bodembeweging veroorzaakt door de gaswinning.
7. u in het vaststellingsbesluit voorwaarden moet opnemen om een adequaat gebruik van het MRP en daarmee de monitoring van de seismiteit af te kunnen dwingen.

### 3. Borging leveringszekerheid

Leveringszekerheid is een te respecteren belang. Ook voor dit belang geldt dat u alle relevante feiten en omstandigheden moet vergaren en moet betrekken in uw afweging. Het verbaast ons dan ook dat u enerzijds constateert dat de gevolgen van afsluiting voor grootverbruikers zeer groot zijn, namelijk mogelijke faillissementen en het verlies van circa 500.000 banen, maar anderzijds aangeeft dat het COT constateerde dat onvoldoende bekend is in welke mate de vitale bedrijfsprocessen van deze bedrijven afhankelijk zijn van laagcalorisch gas. Met andere woorden: als de bedrijven afhankelijk zijn van laagcalorisch gas, zijn de gevolgen mogelijk groot bij afsluiten, maar het is onbekend of - en in welke mate - ze afhankelijk zijn.

U kunt niet concluderen dat het afsluiten een te groot offer is, terwijl u niet weet of dat wel zo is. Daarnaast maakt uw ontwerp onvoldoende inzichtelijk welke inspanningen u heeft verricht om ervoor te zorgen dat ter borging van de leveringszekerheid het Groningenveld zo veel als mogelijk ontlast wordt. U maakt niet inzichtelijk welke alternatieve wegen er zijn en waarom die niet bewandeld kunnen worden ter ontlasting van het Groningenveld.

Wij vinden dat:

8. u in het vaststellingsbesluit de belangen juist en evenredig moet afwegen en de afweging moet baseren op alle relevante feiten en omstandigheden.

### 4. Tempo afbouw vraag

U spant zich in om de gaswinning in een zo hoog mogelijk tempo af te bouwen en daarmee tegemoet te komen aan het advies van het SodM en ons advies. Wij benadrukken dat alhoewel een winning van 12 mld m<sup>3</sup> veiliger is dan de geraamde 15,9 mld m<sup>3</sup>, de aardbevingen daarmee niet tot het verleden behoren en er in geen geval kan worden gesproken van een 'veilige situatie'. Wij verwachten dan ook u dat u zich blijft inspannen om de afbouw tot nul sneller dan het Basispad te realiseren. Wij wachten het advies van SodM af over gevolgen die de afbouw naar 12 mld m<sup>3</sup> heeft voor de veiligheid als gevolg van de fluctuaties in de Groningenproductie.

Wij vinden dat:

9. u zich moet blijven inspannen om al het mogelijke te doen om de winning zo spoedig mogelijk naar nul te brengen.

### 5. Tempo versterken gebouwen

Op grond van artikel 52d, lid 2, van de Mijnbouwwet kijkt u in uw belangenafweging ook in het bijzonder naar het tempo van het versterken van gebouwen. Het tempo van versterken hangt samen met de omvang van de versterkingsopgave.

In uw ontwerp geeft u aan hoe u aankijkt tegen de versterkingsopgave in het aardbevingsgebied. U doet dit op basis van de verschillende adviezen van uw wettelijke adviseurs (waaronder van de regio) en op basis van de bestuurlijke afspraken die u en de minister van BZK hebben gemaakt met de regiobestuurders op 11 maart 2019 en 5 juni 2019.



De afgelopen weken hebben we weer kunnen zien dat de aardbevingen zich niet netjes aan uw afbouwplan van de gaswinning houden. Het gaat weliswaar om gebeurtenissen die binnen de verwachtingswaarde liggen, maar de kans op een beving met een kracht van 4 of 5 op de schaal van Richter blijft aanwezig. We zijn dus wederom goed met de neus op de feiten gedrukt: we hebben het hier over reële dreigingen en reële kansen en echte gebeurtenissen. Daarom is het zo van belang dat de versterkingsoperatie doorgaat, verbetert en versneld gaat worden. Het gaat over veiligheid. En het gaat om inwoners die een lange periode (voor sommigen al meerdere jaren) in onzekerheid leven over of hun woning veilig genoeg is en wat de versterkingsopgave gaat betekenen voor hun woning. Deze onzekerheid heeft een enorme impact op de mentale gesteldheid van deze inwoners en daarmee op de samenleving in de dorpen.

### *De omvang van de versterkingsopgave*

U bent in uw ontwerp niet duidelijk over de omvang van de versterkingsopgave. U zegt enerzijds dat er naar verwachting 429 gebouwen niet zullen voldoen en vervolgens zegt u – op dezelfde blz. 34 – dat er sprake is van een beperkt aantal gebouwen dat niet aan de veiligheidsnorm voldoet. Dit aantal is volgens u berekend met betrouwbare methodes. U stelt in uw ontwerp dat de HRA aangeeft of is voldaan aan de veiligheidsnorm en wat de omvang is van de versterkingsopgave.

De HRA is – zoals wij ook steeds adviseren – continu in ontwikkeling. Dat er verbeteringen en verfijningen zijn verwerkt in het model is een goede ontwikkeling, maar maakt het model niet ineens een betrouwbare methode om te bepalen welke gebouwen voldoen aan de veiligheidsnorm. Dat doet de HRA niet. Het geeft hooguit een indicatie van gebouwen die getoetst moeten worden aan de NPR. Zo was ook uw standpunt bij uw instemmingsbesluit 2018-2019. In artikel 3 van het Besluit versterking heeft u dan ook vastgelegd dat een beoordeling aan de NPR9998:2018 duidelijk maakt of een gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet of niet. En in uw brief van 25 juni 2019 aan de Tweede Kamer antwoordt u op de vraag of het aantal te versterken woningen toe- of afneemt dat de totale versterkingsopgave pas bekend is wanneer alle beoordelingen zijn afgerond.

Wij zien dus enerzijds dat u in het ontwerp de omvang van de versterkingsopgave bepaalt op basis van de uitkomsten van de HRA en anderzijds de omvang bepaalt op basis van beoordeling aan het door u vastgestelde beoordelingskader. Dat is niet consequent en geeft ook in uw afweging van het tempo van de versterking een onjuist beeld.

Ons standpunt ten aanzien van de omvang van de versterkingsopgave is nog steeds dat wij de omvang niet weten. In tegenstelling tot TNO en de Mijnraad hebben wij geen heilig vertrouwen in de HRA als uitsluitingssysteem. Vandaar dat wij met u zijn overeengekomen dat we de HRA slechts als prioriteringsmiddel inzetten en niet als methode om te bepalen of een gebouw wel of niet aan de veiligheidsnorm van  $10^{-5}$  voldoet. Deze bestuurlijke afspraak missen wij in uw redeneerlijnen in het ontwerp terwijl deze wel uitdrukkelijk wordt onderschreven door het SodM. Zij stellen dat de HRA niet kan worden gebruikt om exact te bepalen welke gebouwen er hoe versterkt moeten worden. Maar dat de HRA wel kan worden gebruikt om de prioritering vast te stellen voor opname en doorberekening (mits er een onzekerheidsmarge wordt meegenomen)<sup>1</sup>. Het lijkt erop alsof u geneigd bent om meer waarde aan de HRA toe te kennen dan bestuurlijk overeengekomen en door de toezichthouder eraan wordt toegekend.

<sup>1</sup> Presentatie SodM aan de regio d.d. 26 maart 2019: <https://www.sodm.nl/onderwerpen/aardbevingen-groningen/documenten/toespraken/2019/03/26/toelichting-over-de-risico-analyse-voor-de-gaswinning-in-groningen-hra2019>

Ook zijn wij erg geschrokken van de verschillen tussen de oorspronkelijke HRA uit de zomer van 2018 en het resultaat van de berekeningen begin 2019. Er lijken zich bovendien wederom situaties voor te doen die volledig on-uitlegbaar zijn (waarbij een gebouw een te laag (of te hoog) risicoprofiel toebedeeld heeft gekregen). De optredende verschillen zetten ons en onze inwoners erg te denken over de betrouwbaarheid van de HRA en met name de wijze waarop deze wordt gevoed. Vandaar dat wij blijven hameren op het verbeteren van de modellen en de invoergegevens en dat dit op een open en transparante wijze gebeurt.

Anders dan de Mijnraad zien wij niet dat de versterkingsopgave steeds kleiner en overzichtelijker wordt. Daarvoor hebben nog te weinig beoordelingen plaatsgevonden en zijn te weinig woningen daadwerkelijk versterkt. Dit komt overeen met uw zojuist aangehaalde antwoord aan de Tweede kamer.

Omdat u het tempo van de versterking moet afwegen in uw besluit, moet u een realistisch beeld geven van de omvang van de versterkingsopgave. De realiteit is dat van de circa 152.700<sup>2</sup> gebouwen die in het werkingsgebied van het Groningenveld staan er inmiddels 431 versterkt<sup>3</sup> zijn. Dat betekent dat er nog 152.269 panden zijn die niet voldoen aan veiligheidsnorm of waarvan we niet weten of ze voldoen aan de veiligheidsnorm van 10<sup>-5</sup>. Wij verwachten (en hopen) niet dat al deze 150.269 gebouwen allemaal één voor één onderzocht moeten worden om te bezien of ze aan de veiligheidsnorm voldoen. Wat we echter wel vinden is dat we vanwege dit gegeven zeer terughoudend moeten zijn in het afbakenen en minimaliseren van de noodzaak tot versterken. Wij zien dat een aantal van uw adviseurs, met name TNO en de Mijnraad, dit wel probeert. De Mijnraad adviseert zelfs om van inwoners te vragen af te zien van versterking omdat het versterkingstraject langer zou duren dan de onveiligheid. Dat vinden wij geen recht doen aan het feit dat het Rijk – als veroorzaker van de onveiligheid – verantwoordelijk is voor het nemen van tijdige en passende maatregelen. De oplossing moet in tijdige en passende maatregelen gevonden worden.

Daarnaast wordt nu het beeld opgeroepen dat Groningen met een winning van 12 mld m<sup>3</sup> 'veilig' zou zijn. Het klopt dat dit volgens de adviezen een niveau is waarop veiligheidsrisico's beter beheersbaar zijn. Het betekent echter nadrukkelijk niet dat de kans op een beving met een kracht van 5.0 op de schaal van Richter nul is. Ook met een lagere winning blijft zo'n beving een reëel risico en moeten daar de nodige maatregelen voor worden getroffen. De winning moet daarom zo spoedig mogelijk naar nul.

Wij verwachten van u dat u in uw definitieve besluit nadrukkelijk bevestigt dat het uitgangspunt van de versterkingsopgave is dat we pas ophouden met opnemen en beoordelen van gebouwen als we zeker weten dat de overgebleven gebouwen geen veiligheidsrisico hebben. Dat is een groter aantal panden dan het aantal dat u benoemt in uw ontwerp.

Wij vinden dat:

10. u in het vaststellingsbesluit realistisch moet aangeven of – en in hoeverre – wordt voldaan aan de veiligheidsnorm waarbij u de daaraan gekoppelde versterkingsopgave bepaalt op basis van het door u vastgestelde beoordelingskader.
11. u in het vaststellingsbesluit de HRA enkel als prioriteringsinstrument moet benoemen;

<sup>2</sup> Dit zijn 152.697 gebouwen met een verblijfsfunctie, zie tabel 7.1 HRA GTS2019

<sup>3</sup> halfjaarrapportage juli-dec 2018 d.d. 5 maart 2019

12. u in het vaststellingsbesluit moet opnemen dat u de HRA en zijn invoergegevens blijft verbeteren op een transparante en publieke wijze.

### *NPR9998 als beoordelingskader*

Wij gaan ervan uit dat het beoordelingskader voor de versterking de NPR9998 blijft. Wij vinden dat u zorg moet dragen voor verdere verbetering van de NPR9998. U doet hier in uw ontwerp ook enkele uitspraken over. Zoals bekend zitten er verschillen in de risico-inschatting vanuit de HRA en beoordelingen op grond van NPR9998. Dit resulteert erin dat panden die uit de HRA komen als 'normaal risico', op basis van de feitelijke situatie, beoordeeld aan de hand van de NPR9998, wel moeten worden versterkt. Wij hebben dit in ons advies "appels en peren" genoemd. Zo lang er nog sprake is van appels en peren dient u hier ruimhartig mee om te gaan. Wij zijn het dan ook niet eens met het advies van de Mijnraad om de P90 benadering los te laten en alleen te kijken naar de P-mean. U geeft aan dat u dit vooralsnog ook niet van plan bent. In uw vaststellingsbesluit verwachten wij van u hierover een steviger uitspraak. U weet immers dat onzekerheid het grootste probleem is binnen dit dossier. Zo lang er geen zekerheid is over welke panden wel en niet voldoen aan de veiligheidsnorm op basis van het geldende kader (NPR9998) is het terugbrengen van de scope maatschappelijk, maar ook vanuit veiligheidsoverwegingen, niet aanvaardbaar.

Wij vinden dat:

13. u in het vaststellingsbesluit moet aangeven dat u de NPR9998 verder wilt ontwikkelen en verbeteren;
14. u in het vaststellingsbesluit bevestigt dat de NPR9998 het enige instrument is om te bepalen of een gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet;
15. u in het vaststellingsbesluit aangeeft dat u de P90-benadering niet loslaat.

### *Versnelling van de versterking*

In uw ontwerp beschrijft u de verschillende manieren waarop u streeft naar versnelling van het versterkingsproces. Deze voorgestelde maatregelen zijn de uitkomst van de eerdergenoemde bestuurlijke overleggen en vormen een goede basis voor een daadwerkelijke versnelling. Belangrijk daarbij is dat u de lokale overheden benoemt als verantwoordelijk voor planning en aansturing van de uitvoering van de versterking. Dat is een goed uitgangspunt, maar u moet er dan wel voor zorgen dat dit mogelijk wordt gemaakt. Alles staat of valt immers met de wijze waarop de beschreven maatregelen worden opgepakt, uitgewerkt en uitgevoerd en de snelheid waarmee dat gebeurt. Dat betekent ook dat de capaciteit voor opname en beoordeling in balans moet zijn. Dit is voor ons een gezond uitvoeringsklimaat en maakt het mogelijk om de onze rol in de versterking constructief op te kunnen pakken. Wij herkennen ons niet in de uitspraak van de Mijnraad dat de regio initiatief moet nemen en moet overschakelen naar een actieve en constructieve rol bij de versterking en het vormgeven van het toekomstperspectief.

Wij zijn kritisch ten aanzien van het optimisme waarmee u in uw ontwerp aangeeft dat versnelling van het huidige proces mogelijk is. Voor onze inwoners is er feitelijk nog niet veel veranderd. In de praktijk zien zij de mogelijke versnelling nog niet. Papier is geduldig. Uiteindelijk gaat het om de effectuering en uitwerking van deze afspraken en de effecten die dat heeft op de daadwerkelijke versnelling van de versterkingsopgave. Daarom houden wij vast aan ons standpunt dat zolang er geen daadwerkelijke versnelling van de versterking optreedt (en versnelling van het schadeproces), wij vinden dat u de winning uit het Groningenveld lager dient vast te stellen dan de prognose van GTS.



Wij vinden dat:

16. u totdat er daadwerkelijk, fysiek zichtbare versnelling in de versterking plaatsvindt, een lager winningsniveau moet vaststellen dan het door GTS geadviseerde niveau.

### *CC2/CC3 gebouwen*

Wij hebben aangegeven dat we vinden dat u bij uitsluitend gebruik van de HRA onvoldoende rekening houdt met het bijzondere karakter van CC2/CC3-panden. Dit zijn gebouwen waarin grote en/of kwetsbare groepen samenkomen (winkels, ziekenhuizen, kerken, dorpshuizen), en gebouwen die bij crisissituaties essentieel zijn (brandweerkazernes, politiebureaus, gemeentehuizen). De HRA beoordeelt deze gebouwen op grond van hun vorm en niet op grond van de kwetsbaarheid van de gebruiker(s) of het gebruik. U geeft aan dit op te willen lossen door de NPR aan te passen. Dat bevreemdt ons. In de NPR is dit namelijk niet voor niets opgenomen en bovendien is dit gebaseerd op de Nederlandse wetgeving ten aanzien van regulier bouwen (het Bouwbesluit). De Nederlandse bouwregelgeving gaat namelijk uit van zwaardere normen voor CC2/CC3-panden. Dit geldt onder meer voor brandveiligheid, ventilatie en windbelasting. In de NPR worden ook extra standaardfactoren toegevoegd bij de bepaling van de benodigde seismische weerstand voor deze gebouwen.

Het is dus mogelijk dat CC2/CC3-panden op grond van de HRA niet in beeld komen en dus helemaal niet beoordeeld worden, terwijl dat vanuit veiligheidsoverwegingen wel het geval zou moeten zijn. Nu komen deze gebouwen slechts in beeld indien zij er handmatig aan worden toegevoegd. In het Plan van Aanpak Mijnraadadvies van de NCG is in november al gewezen op deze omissie. Hierin staat op pagina 13 dat volgens Mijnraad en SodM de weging van de gevolgklassen moet worden opgenomen in de HRA. Niet dat de NPR moet worden aangepast.

Wij vinden dat:

17. u ervoor dient te zorgen dat in de prioritering en beoordeling van CC2/CC3-panden rekening wordt gehouden met de bijzondere status van deze gebouwen en zijn gebruikersgroepen, gebaseerd op de uitgangspunten van de Nederlandse bouwregelgeving.

## 6. Maatschappelijke ontwrichting

### *Subjectieve veiligheid*

Maatschappelijke ontwrichting als gevolg van bodembeweging door gaswinning  
In ons advies met betrekking tot de Operationele Strategieën Groningenveld voor het gasjaar 2019-2020 adviseren wij u het brede veiligheidsbegrip van de Onderzoekraad voor de Veiligheid te hanteren<sup>4</sup>. Wij constateren dat u in het ontwerp erkent dat de gaswinning een grote impact op veel Groningers heeft. Niet alleen als gevolg van de gaswinning en het daarmee gepaard gaande risico op aardbevingen, maar ook als gevolg van de trage versterkingsoperatie en afhandeling van schademeldingen.

Veel Groningers ervaren fysieke veiligheidsrisico's, ze voelen zich onveilig en ze zijn onveilig in hun woningen. Er is sprake van sociale veiligheidsrisico's, de Groninger samenleving raakt steeds verder ontwricht. Binnen de Groninger dorpen ontstaan grote verschillen als het gaat om toekomstperspectief. De sociale samenhang en cohesie in buurten en wijken staat daardoor onder

<sup>4</sup> OvV, *Aardbevingsrisico's in Groningen. Onderzoek naar de rol van veiligheid van burgers in de besluitvorming over gaswinning (1959-2014)*, februari 2015.

druk. Er is sprake van de afwezigheid van vertrouwen in het handelen van de (Rijks)overheid, zoals ook de minister ervaart in het kader van zijn toezegging om de gaswinning uit het Groningenveld zo snel mogelijk naar nul te brengen. De ellenlange procedures die te maken hebben met schadeafhandeling, de onzekerheden over het wel of niet veilig zijn van woningen en de versterkingsopgave daaromtrent veroorzaken meetbare (stress gerelateerde) gezondheidsklachten. In verschillende onderzoeken (o.a. Gronings Perspectief) wordt deze directe relatie gelegd en aangetoond. Inmiddels is ook sprake van maatschappelijke onrust in Groningen. Bij een volgende schokkende gebeurtenis (bijvoorbeeld een volgende zwaardere aardbeving) bestaat het risico op escalatie, verstoring van de openbare orde en veiligheid. Andersom zien we ook dat Groningers vervreemden en zich afkeren van de maatschappij.

De verschillende veiligheids- en gezondheidsrisico's spelen op elkaar in en versterken elkaar. SodM spreekt in haar advies aan u van een 'voortdurende maatschappelijke ontwrichting'. In het ontwerp lijkt u dit te bagatelliseren door te spreken van 'maatschappelijke bezorgdheid' in plaats van 'maatschappelijke ontwrichting'.

Wij vinden dat:

18. u in het vaststellingsbesluit uit moet gaan van het feit dat er onmiskenbaar sprake is van maatschappelijke ontwrichting als gevolg van uw besluit;
19. u in het vaststellingsbesluit moet aangeven hoe u dit afweegt tegen andere belangen gelet op het feit dat de door u genoemde maatregelen nog geen effect hebben.

In het ontwerp zegt u toe de oorzaken van de maatschappelijke ontwrichting aan te pakken. Tevens zegt u mitigerende maatregelen toe om aan de sociale veiligheid, gezondheid en maatschappelijke onrust nadrukkelijk aandacht te besteden. Dit komt tot uiting in het Nationaal Programma Groningen. U stelt dat het NPG een geïntegreerd pakket van maatregelen bevat ter verbetering van de gezondheid, veerkracht en welbevinden van de inwoners in het aardbevingsgebied. U lijkt hiermee te veronderstellen dat de mitigerende maatregelen in het NPG afdoende zijn om de te onderscheiden veiligheids- en gezondheidsrisico's te beheersen.

Het NPG heeft echter tot doel om inwoners en bedrijven in Groningen perspectief te bieden. Het is niet bedoeld om mitigerende maatregelen te bekostigen om de nadelige gevolgen van gaswinning op te vangen. De vraag blijft dus welke mitigerende maatregelen u neemt.

Wij vinden dat:

20. u in het vaststellingsbesluit moet aangeven welke concrete mitigerende maatregelen u neemt vanwege de maatschappelijke ontwrichting die ontstaat als gevolg van uw besluit.

## *Grondrechten*

Gaswinning maakt een inbreuk op grondrechten van onze inwoners. In ons advies hebben wij u gewezen op artikel 2, 3 en 8 EVRM, artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM en in het bijzonder op de rechten en belangen van kinderen in het gaswinningsgebied.

Dit zijn fundamentele rechten waar de overheid niet zomaar een inbreuk op mag maken. Bovendien moeten maatregelen die de overheid neemt – als positieve verplichtingen die voortvloeien uit de grondrechten – daadwerkelijk effectief zijn. Wij vinden dat de inbreuk op deze fundamentele rechten niet goed is afgewogen en maatregelen niet – of niet voldoende -daadwerkelijk effectief zijn.



## EVRM

In het ontwerp stelt u dat u aan de positieve verplichtingen op grond van artikel 2, 3 en 8 EVRM heeft voldaan door te voorzien in de afbouw van de gaswinning en door enkele voorzorgsmaatregelen te hebben getroffen, zoals de voorzieningen die opgenomen zijn in het Nationaal Programma Groningen en de instelling van aardbevingscoaches die gaan zorgen voor sociaal-emotionele ondersteuning.

De vraag is allereerst of dit wel voorzorgsmaatregelen zijn. Ons inziens spreekt u over voornamelijk *nazorgsmaatregelen* voor de schade die de voortdurende gevolgen van de gaswinning reeds heeft aangericht. De maatregelen die ons inziens wel kunnen zorgen voor het voorkomen van schending van deze bepalingen zien op 'herstel van vertrouwen', daadwerkelijke haast maken met de versterkingsoperatie en schadeafhandeling (geen toezeggingen maar daden) en de gaswinning meer omlaag brengen.

Voor wat betreft artikel 1 van het eerste Protocol van het EVRM geeft u aan dat u ter bescherming van eigendommen van burgers voorziet in een versterkingsoperatie en in een schadeafhandeling. Dit argument is ons inziens moeilijk vol te houden nu er feitelijk nauwelijks nog wordt voorzien in een adequate versterkingsoperatie en schadeafhandeling.

Voorts vragen we ons af waarom u in het ontwerp twijfelt over het van toepassing zijn van artikel 3 van het EVRM. De rapporten van de Rijksuniversiteit Groningen en Gronings Perspectief hebben laten zien dat de gevolgen van de gaswinning leiden tot ernstige onmenselijke situaties.

Tot slot gaat u in het ontwerp geheel voorbij aan de vereiste belangenafweging. Weliswaar stelt u dat de bovengenoemde fundamentele rechten moeten worden afgewogen; u doet het echter niet.

Wij vinden dat:

21. u in het vaststellingsbesluit moet laten zien dat er daadwerkelijke voorzorgsmaatregelen worden genomen om te voorkomen dat de onderhavige fundamentele rechten worden geschonden;
22. u in het vaststellingsbesluit erkent dat er in de loop der jaren een onmenselijke situatie is ontstaan in Groningen, ex artikel 3 EVRM, en dat u aan de hand van het nemen van noodzakelijke maatregelen bezig bent met het herstel en het voorkomen van verdere degradatie;
23. u de fundamentele rechten van burgers concreet moet afwegen tegenover de belangen (van leveringszekerheid en overige belangen) die u bewegen het vaststellingsbesluit te nemen.

## IVRK

In het ontwerp stelt u dat u een zwaarwegend belang hecht aan de belangen van kinderen. U somt op waartoe het IVRK de Nederlandse staat verplicht en dat uit de rapporten van de Kinderombudsman en de Rijksuniversiteit Groningen blijkt dat het met veel kinderen in het aardbevingsgebied niet goed gaat. U erkent zelfs dat een (beperkte) groep kinderen als gevolg van aardbevingen zodanige klachten ondervindt, op gebied van (mentale) gezondheid, gedrag en concentratie op school, dat de ontwikkeling hierdoor bedreigd wordt. U geeft vervolgens aan dat u gesprekken heeft gevoerd met kinderen in de regio om een beeld te krijgen van hun belangen en dat u tegemoet komt aan hun belangen door de gaswinning omlaag te brengen. U treft derhalve geen mitigerende maatregelen specifiek op kinderen gericht, om (het gevoel van) onveiligheid bij kinderen aan te pakken. Met uw besluit schendt u artikel 3, 6, 12 en 24 van het IVRK omdat u niet laat zien dat u de belangen van het kind in kaart heeft gebracht, deze heeft gewogen ten opzichte van de belangen die u bewegen het vaststellingsbesluit te nemen en niets doet met concrete aanwijzingen, die u nochtans zelf erkent, dat de ontwikkeling en gezondheid van de kinderen in het

aardbevingsgebied zijn en worden aangetast door de gevolgen van de gaswinning. Het besluit om de gaswinning terug te brengen tot nul doet hier niet aan af.

Daarnaast maken de enkele gesprekken die u heeft gevoerd met de kinderen in de aardbevingsregio niet dat u daarmee voldoet aan het bepaalde in artikel 12 jo. artikel 3 IVRK. U laat immers niet zien op welke wijze kinderen daadwerkelijk participeren in de besluitvorming, noch welke belangen in uw belangenafweging zijn meegenomen en afgewogen. Ook laat u niet zien waarom de belangen om tot het besluit te komen zwaarder zijn dan de zwaarder belangen van de kinderen.

Wij vinden dat:

24. u in het vaststellingsbesluit moet laten zien welke belangen van het kind in kaart zijn gebracht en hoe u die kenbaar heeft afgewogen ten opzichte van de belangen die gemoeid zijn met het nemen van het vaststellingsbesluit;
25. u in het vaststellingsbesluit moet laten zien hoe u kinderen heeft laten participeren in de besluitvorming en wat u vervolgens gedaan heeft met hun 'stem';
26. u in het vaststellingsbesluit kenbaar moet aangeven dat, indien dat het geval is, andere belangen zwaarder wegen dan de belangen van het kind en vervolgens deugdelijk moet motiveren waarom die andere belangen zwaarder wegen;
27. u in het vaststellingsbesluit mitigerende maatregelen moet nemen specifiek gericht op kinderen die ervoor zorgen dat kinderen geen verdere schade oplopen aan hun ontwikkeling en gezondheid.

#### Handvest van de grondrechten van de EU

U stelt in voetnoot 62 van uw ontwerp dat er geen sprake is van uitvoering van unierecht en dat daarom het Handvest van de grondrechten van de EU buiten beschouwing kan blijven. Die constatering delen wij niet. Daarvoor verwijzen wij naar het Åkerberg Fransson-arrest.<sup>5</sup> U geeft zelf aan dat uw afweging voor uw besluit een direct gevolg is van unierecht. U moet immers voldoen aan Verordening 2017/1938 betreffende maatregelen tot veiligstelling van de gasleveringszekerheid. Omdat u bovendien moet afwegen dat u ook buitenlandse afnemers moet voorzien van Gronings gas heeft uw besluit een grensoverschrijdend kenmerk. Het unierecht is dus van toepassing en daarmee ook het Handvest. Uw besluit dient dan ook niet in strijd te zijn met het bepaalde in artikelen 2, 4, 8, 17 en 24 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, waarbij ook ten aanzien van deze bepalingen geldt dat u gehouden bent om die te betrekken in uw afweging en mitigerende maatregelen te nemen om schending van deze bepalingen te voorkomen.

Wij vinden dat:

28. u in het vaststellingsbesluit moet laten zien dat u de bepalingen uit het Handvest die van toepassing zijn heeft betrokken in uw afweging;
29. u in het vaststellingsbesluit moet laten zien dat u met uw besluit schending van de bepalingen uit het Handvest van de grondrechten van de EU voorkomt door mitigerende maatregelen te nemen.

<sup>5</sup> HvJ 26 februari 2013, zaak C-617/10, *JHG* 2013/13; *EHRC* 2013/112, m.nt. Morijn; *JIN* 2013/104; *JB* 2013/58, m.nt. Veenbrink en De Waele; *AB* 2013/131, m.nt. Widdershoven (*Åkerberg Fransson*).

## Schade

De ABRvS heeft in zijn uitspraak van 15 november 2017<sup>6</sup> uitdrukkelijk gesteld dat er aan de motivering van de minister hoge eisen moeten worden gesteld omdat grondrechten op leven (veiligheid), privacy (aantasting van het leefklimaat) en het ongestoord genot van eigendom aan de orde zijn. Daarbij moet in aanmerking worden genomen dat bestaande regelingen voor schadevergoeding de nadelige gevolgen wel verzachten. Maar dat deze hier naar aard en schaal zo groot zijn dat zij een zwaarwegend belang vormen dat in het nadeel van de gaswinning pleit.

Hieruit volgt dat u het ontstaan van schade, het verder beperken van schade en de voortgang van de schadeafhandeling uitdrukkelijk in uw besluitvorming moet betrekken.

In de motivering van het ontwerp wordt grotendeels ingegaan op de punten die in ons advies zijn genoemd met betrekking tot schade.

### Ontstaan van schade

U geeft aan dat NAM constateert dat de kans op aardbevingen en daaropvolgende schade is afgenomen als gevolg van de dalende gaswinning. Bij deze berekeningen is NAM ervan uitgegaan dat gebouwen onbeschadigd zijn. Eventuele eerdere, niet herstelde schades zijn niet meegenomen.

Op dit moment is de kans op een aardbeving en daaropvolgende schade nog steeds reëel en met de recente bevingen in Westerwijrtwerd en Garrelsweer helaas ook werkelijkheid. In de schadeprognose van NAM wordt ervan uitgegaan dat eerder ontstane schade aan gebouwen gerepareerd is, voordat zich een nieuwe aardbeving voordoet. Dit strookt niet met de werkelijkheid. Op het moment dat de bevingen in Westerwijrtwerd en Garrelsweer zich voordeden was het stuwmeer aan schademeldingen en hiermee het aantal niet-gerepareerde schades enorm. Principieel is het uitgangspunt dat alle huizen picobello in orde zijn onrealistisch. Dat is nergens in Nederland het geval. De prognose van NAM zou dan ook gestaafd moeten zijn aan de werkelijke situatie, niet aan een utopie.

### Schade-afhandeling

U erkent dat de huidige aanpak, hoewel juridisch zuiver, niet de gewenste capaciteit heeft voor het grote aantal schadegevallen. Daarom hebt u besloten dat een aantal versnellingsmaatregelen genomen wordt.

Het is positief dat u de noodzaak voor versnellingsmaatregelen erkent en dat deze ook worden genomen. Het is echter van cruciaal belang dat deze maatregelen er daadwerkelijk voor zorgen dat de schadegevallen anders aangepakt gaan en kunnen worden en bewoners directe en concrete oplossingen geboden wordt. Op dit moment is hier nog geen sprake van en hebben eerder genomen maatregelen tot op heden niet gezorgd voor snelle afhandeling van de schade. De aardbevingen en de schades als gevolg daarvan zijn voorlopig nog niet voorbij. Het is dan ook niet uit te sluiten dat er over een jaar weer een nieuw stuwmeer is ontstaan.

Wij hebben u geadviseerd 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. Hiernaast heeft SodM aangegeven dat de effecten van nieuwe bevingen op gebouwen met niet-herstelde schade onvoldoende bekend zijn. Wij constateren dat u in het ontwerp afwijkt van ons advies.

U geeft in uw ontwerp aan dat de versnellingsmaatregelen erop gericht zijn het stuwmeer aan oude meldingen voor het einde van het jaar weggewerkt te hebben en daarna een acceptabele termijn van

<sup>6</sup> ECLI:NL:RVS:2017:3156.



schadeafhandeling te hebben. Voorts geeft u aan dat het dan ook niet nodig is om nadrukkelijk de gevolgen van meervoudige schade die gedurende lange tijd niet hersteld wordt mee te wegen in het besluit.

Verder geeft u aan dat ook de afhandeling van meer complexe schades, zoals bij monumenten of agrarische bedrijven, een punt van aandacht blijft en dat TCMG hiervoor een aanvullende procedure ontwikkelt.

Het ontstane stuwmeer van schadegevallen omvat een aanzienlijk aantal complexe dossiers, waarbij sprake is van complexe, meervoudige schade, een Rijksmonument dan wel gemeentelijk monument, een (agrarisch) bedrijf of een combinatie hiervan.

De verwachting is echter dat juist deze complexe dossiers geen gebruik kunnen maken van de 'Regeling stuwmeer Groningen', omdat de schade groter is dan €10.000, - en waardoor nog steeds sprake is van meervoudige schade die gedurende lange tijd niet hersteld wordt.

Bovendien geeft u aan dat afhandeling van schades aan dit type gebouwen extra aandacht en specifieke expertise vraagt en dat TCMG hiervoor een aanvullende procedure ontwikkelt. Op dit moment ligt de afhandeling van schade aan Rijksmonumenten en gemeentelijke monumenten vrijwel stil. De TCMG heeft onvoldoende kennis in huis en de aanvullende procedure is nog niet voldoende ingericht.

Wij vinden dit zorgelijk en onze verwachting is dat de oude complexe schademeldingen niet voor het einde van het jaar weggewerkt zijn. Wij achten het daarom wel nodig 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. Deze complexe dossiers, met meervoudige schade liggen soms al jaren stil en juist deze categorie wordt geen perspectief geboden.

Wij hebben u gevraagd om, vooruitlopend op de wetgeving, de TCMG in de beleidsregel de bevoegdheid te geven om de benodigde samenwerking met de versterkingsoperatie aan te gaan.

In het ontwerp geeft u hierover aan dat er wordt gewerkt aan een samenwerkingsovereenkomst tussen TCMG en TCV waarin afspraken worden gemaakt over de gegevensuitwisseling. Wij vinden het echter van groot belang dat schade en versterking op korte termijn beter met elkaar in verbinding wordt gebracht en dat hier een wettelijke grondslag voor wordt ingericht. U bent in de gelegenheid om op de beleidsregel van de TCMG per ommegaande aan te passen, hiervoor is geen samenwerkingsovereenkomst nodig.

Wij hebben u geadviseerd om een langjarig wetenschappelijk onderzoek te starten naar de afhandeling van de schade. U geeft in uw ontwerp aan dat het functioneren van de TCMG via de reguliere kanalen (zoals de Auditdienst Rijk) wordt bekeken. Hiermee komt u niet tegemoet aan ons advies want de Auditdienst onderzoekt niet datgene wat wij bedoelen. Ons levert het wetenschappelijk onderzoek van de RUG naar de psychosociale problematiek van de inwoners veel inzicht op in de gevolgen van de gaswinning en wat hier aan gedaan moet worden. Wij zien dat de schadeafhandeling ook grote gevolgen voor de inwoners heeft en willen daarom een soortgelijk wetenschappelijk onderzoek maar dan gericht op de afhandeling van schade en mogelijke verbeteringen daarin.

Tot slot willen wij u erop attenderen dat een juridisch zuiver besluit mede inhoudt dat het besluit tijdig is genomen. De Awb stelt die termijn - nu in de regeling (Besluit TCMG) niets anders is bepaald -

op maximaal 8 weken. De maatregelen die u neemt, moeten dus tot gevolg hebben dat deze beslistermijn structureel gehaald kan worden. Wij betwijfelen of het wegwerken van het stuwmeer voldoende is om wel tijdig te besluiten, ook over de complexe gevallen. Tijdig besluiten is niet alleen juridisch zuiver, maar draagt ook bij aan herstel van vertrouwen bij onze inwoners.

Wij vinden dat u:

30. u in het vaststellingsbesluit moet aangeven welke maatregelen u gaat nemen die erop gericht zijn dat ook de oude complexe dossiers voor het einde van het jaar weggewerkt zijn;
31. u in het vaststellingsbesluit moet aangeven vanaf welk moment TCMG een aanvullende procedure ontwikkeld moet hebben voor schades bij monumenten en/of agrarische bedrijven en deze schadegevallen in voldoende mate in behandeling kunnen worden genomen;
32. u in het vaststellingsbesluit moet aangeven dat de gevolgen van meervoudige schade die gedurende lange tijd niet hersteld wordt, op de langjarige veiligheidsrisico's worden onderzocht en – tot onderzoeksresultaten bekend zijn - de onzekerheid over de gevolgen mee moet wegen in uw besluit;
33. u via aanpassing van de beleidsregel de TCMG op korte termijn de bevoegdheid moet geven om de benodigde samenwerking met de versterkingsoperatie aan te gaan;
34. u in uw vaststellingsbesluit moet opnemen dat een langjarig wetenschappelijk onderzoek naar de afhandeling van de schades wordt gestart;
35. u met de TCMG maatregelen moet nemen zodat er structureel tijdig beslist wordt op verzoeken om schadevergoeding.

## 7. Onderzoeken en ontbrekende zaken

Wij constateren dat u nog wacht op een aantal onderzoeksresultaten en (deel)adviezen en een aantal zaken nog onderzoekt en navraagt. Die betreft u bij de definitieve besluitvorming. Wij behouden ons het recht voor om op deze resultaten en adviezen eventueel in beroep nog in te gaan.

### *Study and Data Acquisition Plan Induced Seismicity in Groningen (SDAP)*

U heeft mede op basis van het advies van de regio zowel als het advies van het SodM besloten NAM op te leggen (artikel 8 van het ontwerp-vaststellingsbesluit) om het onderzoeksprogramma "Study and Data Acquisition Plan Induced Seismicity in Groningen (SDAP), Update Post-Winningsplan 2016", zoals dit luidt na goedkeuring door de inspecteur-generaal der mijnen, uit te voeren. Wij gaan er vanuit, zoals ook in ons advies is weergegeven in paragraaf 8.1, dat er jaarlijks een evaluatie plaatsvindt van dit SDAP, zodat er steeds uitvoering wordt gegeven aan een actueel en door SodM beoordeeld studieprogramma.

Wij vinden dat:

36. u in het vaststellingsbesluit moet opnemen dat NAM jaarlijks aan het SodM een actualisatie van het SDAP aanbiedt.



Verzonden: Donderdag 18 juli 2019 09:43  
Onderwerp: Zienswijzeformulier  
Gaswinning Groningen - Vaststellingsbesluit 2019

Aanspreekvorm:  
Aanspreektitel:  
Achternaam:  
Voorvoegsel(s):  
Voorletters:  
Straat: Postbus  
Huisnummer: 12  
Postcode: 9919 ZG  
Woonplaats: LOPPERSUM  
Telefoonnummer:  
E-mailadres:  
Als: Organisatie  
Organisatie: Gemeente Loppersum

**Reactie**

**ZIENSWIJZE  
OP HET ONTWERP-VASTSTELLINGSBESLUIT  
GRONINGEN GASVELD 2019-2020**

**Gemeente Loppersum**

**Loppersum, 9 juli 2019**

## Inhoud

1. Inleiding .....	3
Leeswijzer .....	3
2. Voldoen aan de veiligheidsnorm $10^{-5}$ .....	4
Veiligheidsbeleid .....	4
Veiligheid (water)infrastructuur, industrie en onderlinge afhankelijkheden .....	4
3. Borging leveringszekerheid .....	6
4. Tempo afbouw vraag.....	6
5. Tempo versterken gebouwen .....	6
De omvang van de versterkingsopgave.....	7
NPR9998 als beoordelingskader .....	9
Versnelling van de versterking .....	9
CC2/CC3 gebouwen .....	10
6. Maatschappelijke ontwrichting.....	10
Subjectieve veiligheid.....	10
Maatschappelijke ontwrichting als gevolg van bodembeweging door gaswinning.....	10
Grondrechten .....	12
EVRM .....	12
IVRK .....	12
Handvest van de grondrechten van de EU.....	13
7. Schade .....	14
Ontstaan van schade .....	14
Schade-afhandeling .....	14
8. Onderzoeken en ontbrekende zaken .....	16
Study and Data Acquisition Plan Induced Seismicity in Groningen (SDAP).....	16

## 1. Inleiding

Op 17 juni 2019 heeft u uw ontwerp-vaststellingsbesluit (ontwerp) voor het gasjaar 2019-2020 gepubliceerd vergezeld van een brief aan de Tweede Kamer over uw verkenningen om de winning uit het Groningenveld voor het komende gasjaar zover als mogelijk terug te brengen naar 12 mld m<sup>3</sup>.

Wij concluderen uit deze begeleidende brief dat u zich maximaal inzet om de winning nog sneller dan het basispad van het Kabinet, terug te brengen naar nul en voor het komende gasjaar het niveau van 12 mld m<sup>3</sup> tracht te bereiken. Wij zien in deze inspanning weer een stap in de goede richting maar weten pas zeker of deze inspanning het niveau van 12 mld m<sup>3</sup> oplevert op 1 oktober 2019 bij de publicatie van het vaststellingsbesluit 2019-2020. Uiteindelijk willen wij dat de winning uit het Groningenveld zo snel als mogelijk naar nul wordt gebracht.

Ook zien wij de afspraken die wij samen met u en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BKZ) hebben gemaakt op 11 maart 2019 en op 5 juni 2019 in het bestuurlijk overleg als een stap in de goede richting. Belangrijke afspraken waarin we ons maximaal voor blijven inzetten om te zorgen dat onze inwoners ook daadwerkelijk hier de vruchten van gaan plukken. Echter geldt ook voor de hier gemaakte afspraken over de versnelling van de versterking en de schadeafhandeling dat het op dit moment nog ‘papieren’ afspraken zijn die in de loop van het jaar hun positieve uitwerking moeten bewijzen en tot de nagestreefde versnelling moeten leiden.

Een transparant vaststellingsbesluit waarin helder wordt uitgelegd hoe u tot uw afweging bent gekomen draagt bij aan herstel van vertrouwen van onze inwoners. Zeker nu voor het eerst met de gewijzigde Mijnbouwwet een “nieuw” afwegingskader voor het Groningenveld wordt gehanteerd.

Wij constateren dat in uw ontwerp nog veel losse eindjes zitten. U ontvangt de komende maanden nog een aantal rapporten en adviezen waarop u uw definitieve vaststellingsbesluit baseert. Wij kunnen hier middels deze zienswijze nu geen reactie opgeven.

Wij blijven ons in de komende tijd inzetten voor een veilige en verantwoorde gaswinning. Op dit moment vinden we dat hieraan nog niet wordt voldaan. Veel is in gang gezet maar onze inwoners merken hier nog te weinig van en uw ontwerp bevat nog te veel open eindjes. We hebben daarom besloten om een zienswijze op uw ontwerp in te dienen.

Deze zienswijze wordt naar voren gebracht door het college van B&W van de gemeente Loppersum, alsook door de gemeenteraad van de gemeente Loppersum en de gemeente Loppersum als rechtspersoon.

Wij vertrouwen erop dat u onze zienswijze behandelt conform de relevante bepalingen in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de overwegingen uit onze zienswijze (aangevuld met ons advies) transparant meeweegt in uw definitieve vaststellingsbesluit.

### Leeswijzer

Wij hebben onze zienswijze op dezelfde wijze opgebouwd als ons advies, dat wil zeggen aan de hand van 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. Voldoen aan de veiligheidsnorm $10^{-5}$

Uw beoordeling van de veiligheid moet zich in het bijzonder richten op de vraag in hoeverre wordt voldaan aan de veiligheidsnorm van  $10^{-5}$ . De vraag is dus niet wat de beste schatting is, maar heel concreet: welke gebouwen voldoen *niet* – en dus ook welke gebouwen voldoen *wel* – aan de veiligheidsnorm.

Om dit te kunnen bepalen moet er sprake zijn van veiligheidsbeleid, een duidelijk toetsingskader en concrete gegevens. Zoals we hierna uitleggen, ontbreekt het hieraan. Dat heeft tot gevolg dat op dit moment niet te zeggen is in hoeverre wordt voldaan aan de veiligheidsnorm. Uw afweging voldoet dan niet aan de wettelijke eisen.

### Veiligheidsbeleid

In uw ontwerp geeft u aan dat voor infrastructuur nog geen beoordelingskader voor handen is en dat het panel van hoogleraren in juli 2019 met een advies over het beoordelen van infrastructuur op aardbevingsbestendigheid komt. Voor de industrie geeft u aan dat hiervoor kwalitatieve en kwantitatieve beoordelingsmethoden zijn ontwikkeld. Echter ontbreken bij zowel de infrastructuur als bij industrie nog de termijn (tijdigheid) waarbinnen deze voorzieningen aardbevingsbestendig moeten zijn en dus veilig.

Onze conclusie blijft ook na het lezen van uw ontwerp dat het risicobeleid nog niet op orde is en u dus nog steeds niet kunt aangeven in hoeverre is voldaan aan de veiligheidsnorm. U kunt daarmee de beoordeling die artikel 52d Mijnbouwwet van u vergt niet maken op basis van de huidige gegevens.

Het is daarom van eminent belang dat het winningsniveau voor het gasjaar 2019-2020 lager wordt vastgesteld dan de prognose van GTS.

Wij vinden dat:

1. U zo spoedig mogelijk risicobeleid (norm, kader en termijn) voor alle onderdelen moet vaststellen.

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

In ons advies met betrekking tot de Operationele Strategieën Groningenveld voor het gasjaar 2019-2020 adviseren wij u onderzoek uit te laten voeren naar eventuele cumulatieve risico's en domino-effecten, zolang deze risico's niet bekend zijn uit voorzorg de winning lager vast te stellen dan GTS heeft geprognosticeerd en in het vaststellingsbesluit NAM verplicht te stellen bij zichtbare cumulatieve effecten en/of domino-effecten tijdens de uitvoering van de vastgestelde operationele strategie, mitigerende maatregelen te nemen.

U neemt ons advies in zijn geheel niet over. U verwijst enkel naar adviezen van de Commissie Meijdam en het hooglerarenpanel die over veiligheidsrisico's en infrastructuur hebben opgemerkt dat het veiligheidsbeleid voor geïnduceerde aardbevingen zoveel als mogelijk dient aan te sluiten bij de landelijke uitgangspunten. Mede hierom stelt het panel volgens u dat geen rekening gehouden hoeft te worden met mogelijke cumulatie van risico's. Daarbij merkt u in lijn met het hooglerarenadvies ook op dat domino-effecten al kwalitatief beschreven worden in de Veiligheidsrapportages van chemiebedrijven.

Het wordt ons niet duidelijk wat u precies bedoelt met de “landelijke uitgangspunten” en waarom de situatie in Groningen één op één wordt doorvertaald naar deze landelijke uitgangspunten. De veiligheidssituatie in Groningen valt immers niet te vergelijken met de veiligheidssituatie in de rest van Nederland. Nergens in Nederland leiden de effecten van gaswinning tot de veiligheidsproblemen die zich in Groningen voordoen. Daarbij moet als uitgangspunt genomen worden dat we weten dat er bodembeweging plaatsvindt en dat die bodembeweging leidt tot concrete veiligheidsrisico's. Cumulatieve effecten en domino-effecten brengen dan ook risico's mee voor de kritische (water)infrastructuur en industrie. U legt in uw ontwerp niet uit waarom u terugvalt op de landelijke uitgangspunten, dat terwijl de landelijke uitgangspunten voor de situatie in Groningen op tal van andere terreinen voor u niet meer leidend zijn (bijv. inzake de voorgenomen specifieke regelgeving over de schadeafhandeling). Daarnaast zijn ons inziens de adviezen van de Commissie Meijdam en het hooglerarenpanel op dit punt onvoldoende onderbouwd om daarop af te kunnen gaan.

Tot slot, is de enkele beschrijving van de mogelijke domino-effecten in de Veiligheidsrapportages van chemiebedrijven onvoldoende dekkend voor de aanwezige (water)infrastructuur en industrie in Groningen.

## Meet- en regelprotocol

Zoals we in par. 3.7 van ons advies hebben aangegeven vinden we het gebruik van een adequaat Meet- en Regelprotocol (MRP) van wezenlijk belang om de seismiciteit te monitoren en eventueel te kunnen ingrijpen.

Wij zijn er van op de hoogte dat u voornemens bent alle relevante aspecten van het MRP (de nu geëvalueerde MRP-2017-2019) op te nemen in de Mijnbouwregeling (Mbr) en die per 1 oktober 2019 in werking te laten treden (blz. 64 van het ontwerp).

Daarbij speelt de MRP-evaluatie van het SodM een bepalende rol. Echter tot op het moment van schrijven hebben we nog geen kennis kunnen nemen van de MRP-evaluatie en daarnaast moet nog blijken of de Mbr ook voor het nieuwe gasjaar 2019-2020 in werking zal zijn getreden.

Daarom vinden we het toch van belang in te brengen dat er in het vaststellingsbesluit voorwaarden moeten zijn opgenomen om een adequaat gebruik van het MRP en daarmee de monitoring van de seismiciteit af te kunnen dwingen ook al zou kunnen blijken, dat na afzienbare tijd na het inwerking treden van het vaststellingsbesluit de rechtstreeks werkende regelgeving vanuit de Mbr van toepassing is geworden en daarmee de desbetreffende voorwaarden komen te vervallen.

In deze voorwaarde(n) en in de Mbr verwachten we ook de verplichting tot een halfjaarlijkse analyse van de ontwikkeling van de seismiciteit, door NAM aan te leveren, terug te vinden.

Wij vinden dat:

2. u in het vaststellingsbesluit de landelijke uitgangspunten voor het veiligheidsbeleid niet van toepassing kunt verklaren op de bijzondere veiligheidssituatie in Groningen;
3. u in het vaststellingsbesluit vanuit het principe van het integraal risicomanagement gehouden bent om ook onderzoek te laten uitvoeren naar de mogelijke cumulatieve effecten en domino-effecten;
4. u in het vaststellingsbesluit de adviezen van Commissie Meijdam en het hooglerarenpanel niet kunt betrekken omdat die onvoldoende onderbouwd zijn;
5. u in het vaststellingsbesluit NAM moet opleggen om mitigerende maatregelen te nemen indien er sprake zal zijn cumulatieve effecten en/of domino-effecten naar aanleiding van de gevolgen van bodembeweging die zijn ontstaan door de gaswinning;

6. u in het vaststellingsbesluit NAM moet aanwijzen om onderzoek uit te laten voeren naar de risico's op cumulatieve- en domino-effecten als gevolg van bodembeweging veroorzaakt door de gaswinning.
7. u in het vaststellingsbesluit voorwaarden moet opnemen om een adequaat gebruik van het MRP en daarmee de monitoring van de seismiciteit af te kunnen dwingen.

### 3. Borging leveringszekerheid

Leveringszekerheid is een te respecteren belang. Ook voor dit belang geldt dat u alle relevante feiten en omstandigheden moet vergaren en moet betrekken in uw afweging. Het verbaast ons dan ook dat u enerzijds constateert dat de gevolgen van afsluiting voor grootverbruikers zeer groot zijn, namelijk mogelijke faillissementen en het verlies van circa 500.000 banen, maar anderzijds aangeeft dat het COT constateerde dat onvoldoende bekend is in welke mate de vitale bedrijfsprocessen van deze bedrijven afhankelijk zijn van laagcalorisch gas. Met andere woorden: als de bedrijven afhankelijk zijn van laagcalorisch gas, zijn de gevolgen mogelijk groot bij afsluiten, maar het is onbekend of - en in welke mate - ze afhankelijk zijn.

U kunt niet concluderen dat het afsluiten een te groot offer is, terwijl u niet weet of dat wel zo is. Daarnaast maakt uw ontwerp onvoldoende inzichtelijk welke inspanningen u heeft verricht om ervoor te zorgen dat ter borging van de leveringszekerheid het Groningenveld zo veel als mogelijk ontlast wordt. U maakt niet inzichtelijk welke alternatieve wegen er zijn en waarom die niet bewandeld kunnen worden ter ontlasting van het Groningenveld.

Wij vinden dat:

8. u in het vaststellingsbesluit de belangen juist en evenredig moet afwegen en de afweging moet baseren op alle relevante feiten en omstandigheden.

### 4. Tempo afbouw vraag

U spant zich in om de gaswinning in een zo hoog mogelijk tempo af te bouwen en daarmee tegemoet te komen aan het advies van het SodM en ons advies. Wij benadrukken dat alhoewel een winning van 12 mld m<sup>3</sup> veiliger is dan de geraamde 15,9 mld m<sup>3</sup>, de aardbevingen daarmee niet tot het verleden behoren en er in geen geval kan worden gesproken van een 'veilige situatie'. Wij verwachten dan ook u dat u zich blijft inspannen om de afbouw tot nul sneller dan het Basispad te realiseren. Wij wachten het advies van SodM af over gevolgen die de afbouw naar 12 mld m<sup>3</sup> heeft voor de veiligheid als gevolg van de fluctuaties in de Groningenproductie.

Wij vinden dat u:

9. zich moet blijven inspannen om al het mogelijke te doen om de winning zo spoedig mogelijk naar nul te brengen.

### 5. Tempo versterken gebouwen

Op grond van artikel 52d, lid 2, van de Mijnbouwwet kijkt u in uw belangenafweging ook in het bijzonder naar het tempo van het versterken van gebouwen. Het tempo van versterken hangt samen met de omvang van de versterkingsopgave.



In uw ontwerp geeft u aan hoe u aankijkt tegen de versterkingsopgave in het aardbevingsgebied. U doet dit op basis van de verschillende adviezen van uw wettelijke adviseurs (waaronder van de regio) en op basis van de bestuurlijke afspraken die u en de minister van BZK hebben gemaakt met de regiobestuurders op 11 maart 2019 en 5 juni 2019.

De afgelopen weken hebben we weer kunnen zien dat de aardbevingen zich niet netjes aan uw afbouwplan van de gaswinning houden. Het gaat weliswaar om gebeurtenissen die binnen de verwachtingswaarde liggen, maar de kans op een beving met een kracht van 4 of 5 op de schaal van Richter blijft aanwezig. We zijn dus wederom goed met de neus op de feiten gedrukt: we hebben het hier over reële dreigingen en reële kansen en echte gebeurtenissen. Daarom is het zo van belang dat de versterkingsoperatie doorgaat, verbetert en versneld gaat worden. Het gaat over veiligheid. En het gaat om inwoners die een lange periode (voor sommigen al meerdere jaren) in onzekerheid leven over of hun woning veilig genoeg is en wat de versterkingsopgave gaat betekenen voor hun woning. Deze onzekerheid heeft een enorme impact op de mentale gesteldheid van deze inwoners en daarmee op de samenleving in de dorpen.

## De omvang van de versterkingsopgave

U bent in uw ontwerp niet duidelijk over de omvang van de versterkingsopgave. U zegt enerzijds dat er *naar verwachting* 429 gebouwen niet zullen voldoen en vervolgens zegt u – op dezelfde blz. 34 – dat er sprake is van een beperkt aantal gebouwen dat niet aan de veiligheidsnorm voldoet. Dit aantal is volgens u berekend met betrouwbare methodes. U stelt in uw ontwerp dat de HRA aangeeft of is voldaan aan de veiligheidsnorm en wat de omvang is van de versterkingsopgave.

De HRA is – zoals wij ook steeds adviseren – continu in ontwikkeling. Dat er verbeteringen en verfijningen zijn verwerkt in het model is een goede ontwikkeling, maar maakt het model niet ineens een betrouwbare methode om te bepalen welke gebouwen voldoen aan de veiligheidsnorm. Dat doet de HRA niet. Het geeft hooguit een indicatie van gebouwen die getoetst moeten worden aan de NPR. Zo was ook uw standpunt bij uw instemmingsbesluit 2018-2019. In artikel 3 van het Besluit versterking heeft u dan ook vastgelegd dat een beoordeling aan de NPR9998:2018 duidelijk maakt of een gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet of niet. En in uw brief van 25 juni 2019 aan de Tweede Kamer antwoordt u op de vraag of het aantal te versterken woningen toe- of afneemt dat de totale versterkingsopgave pas bekend is wanneer alle beoordelingen zijn afgerond.

Wij zien dus enerzijds dat u in het ontwerp de omvang van de versterkingsopgave bepaalt op basis van de uitkomsten van de HRA en anderzijds de omvang bepaalt op basis van beoordeling aan het door u vastgestelde beoordelingskader. Dat is niet consequent en geeft ook in uw afweging van het tempo van de versterking een onjuist beeld.

Ons standpunt ten aanzien van de omvang van de versterkingsopgave is nog steeds dat wij de omvang niet weten. In tegenstelling tot TNO en de Mijnraad hebben wij geen heilig vertrouwen in de HRA als uitsluitingssysteem. Vandaar dat wij met u zijn overeengekomen dat we de HRA slechts als prioriteringsmiddel inzetten en niet als methode om te bepalen of een gebouw wel of niet aan de veiligheidsnorm van  $10^{-5}$  voldoet. Deze bestuurlijke afspraak missen wij in uw redeneerlijnen in het ontwerp terwijl deze wel uitdrukkelijk wordt onderschreven door het SodM. Zij stellen dat de HRA niet kan worden gebruikt om exact te bepalen welke gebouwen er hoe versterkt moeten worden. Maar dat de HRA wel kan worden gebruikt om de prioritering vast te stellen voor opname en

doorberekening (mits er een onzekerheidsmarge wordt meegenomen)<sup>1</sup>. Het lijkt erop alsof u geneigd bent om meer waarde aan de HRA toe te kennen dan bestuurlijk overeengekomen en door de toezichthouder eraan wordt toegekend.

Ook zijn wij erg geschrokken van de verschillen tussen de oorspronkelijke HRA uit de zomer van 2018 en het resultaat van de berekeningen begin 2019. Er lijken zich bovendien wederom situaties voor te doen die volledig on-uitlegbaar zijn (waarbij een gebouw een te laag (of te hoog) risicoprofiel toebedeeld heeft gekregen). De optredende verschillen zetten ons en onze inwoners erg te denken over de betrouwbaarheid van de HRA en met name de wijze waarop deze wordt gevoed. Vandaar dat wij blijven hameren op het verbeteren van de modellen en de invoergegevens en dat dit op een open en transparante wijze gebeurt.

Anders dan de Mijnraad zien wij niet dat de versterkingsopgave steeds kleiner en overzichtelijker wordt. Daarvoor hebben nog te weinig beoordelingen plaatsgevonden en zijn te weinig woningen daadwerkelijk versterkt. Dit komt overeen met uw zojuist aangehaalde antwoord aan de Tweede kamer.

Omdat u het tempo van de versterking moet afwegen in uw besluit, moet u een realistisch beeld geven van de omvang van de versterkingsopgave. De realiteit is dat van de circa 152.700<sup>2</sup> gebouwen die in het werkingsgebied van het Groningenveld staan er inmiddels 431 versterkt<sup>3</sup> zijn. Dat betekent dat er nog 152.269 panden zijn die niet voldoen aan veiligheidsnorm of waarvan we niet weten of ze voldoen aan de veiligheidsnorm van 10<sup>-5</sup>. Wij verwachten (en hopen) niet dat al deze 150.269 gebouwen allemaal één voor één onderzocht moeten worden om te bezien of ze aan de veiligheidsnorm voldoen. Wat we echter wel vinden is dat we vanwege dit gegeven zeer terughoudend moeten zijn in het afbakenen en minimaliseren van de noodzaak tot versterken. Wij zien dat een aantal van uw adviseurs, met name TNO en de Mijnraad, dit wel probeert. De Mijnraad adviseert zelfs om van inwoners te vragen af te zien van versterking omdat het versterkingstraject langer zou duren dan de onveiligheid. Dat vinden wij geen recht doen aan het feit dat het Rijk – als veroorzaker van de onveiligheid – verantwoordelijk is voor het nemen van tijdige en passende maatregelen. De oplossing moet in tijdige en passende maatregelen gevonden worden.

Daarnaast wordt nu het beeld opgeroepen dat Groningen met een winning van 12 mld m<sup>3</sup> 'veilig' zou zijn. Het klopt dat dit volgens de adviezen een niveau is waarop veiligheidsrisico's beter beheersbaar zijn. Het betekent echter nadrukkelijk niet dat de kans op een beving met een kracht van 5.0 op de schaal van Richter nul is. Ook met een lagere winning blijft zo'n beving een reëel risico en moeten daar de nodige maatregelen voor worden getroffen. De winning moet daarom zo spoedig mogelijk naar nul.

Wij verwachten van u dat u in uw definitieve besluit nadrukkelijk bevestigt dat het uitgangspunt van de versterkingsopgave is dat we pas ophouden met opnemen en beoordelen van gebouwen als we zeker weten dat de overgebleven gebouwen geen veiligheidsrisico hebben. Dat is een groter aantal panden dan het aantal dat u benoemt in uw ontwerp.

---

<sup>1</sup> Presentatie SodM aan de regio d.d. 26 maart 2019: <https://www.sodm.nl/onderwerpen/aardbevingen-groningen/documenten/toespraken/2019/03/26/toelichting-over-de-risico-analyse-voor-de-gaswinning-in-groningen-hra2019>

<sup>2</sup> Dit zijn 152.697 gebouwen met een verblijfsfunctie, zie tabel 7.1 HRA GTS2019

<sup>3</sup> halfjaarrapportage juli-dec 2018 d.d. 5 maart 2019



Wij vinden dat:

10. u in het vaststellingsbesluit realistisch moet aangeven of – en in hoeverre – wordt voldaan aan de veiligheidsnorm waarbij u de daaraan gekoppelde versterkingsopgave bepaalt op basis van het door u vastgestelde beoordelingskader.
11. u in het vaststellingsbesluit de HRA enkel als prioriteringsinstrument moet benoemen;
12. u in het vaststellingsbesluit moet opnemen dat u de HRA en zijn invoergegevens blijft verbeteren op een transparante en publieke wijze.

## NPR9998 als beoordelingskader

Wij gaan ervan uit dat het beoordelingskader voor de versterking de NPR9998 blijft. Wij vinden dat u zorg moet dragen voor verdere verbetering van de NPR9998. U doet hier in uw ontwerp ook enkele uitspraken over. Zoals bekend zitten er verschillen in de risico-inschatting vanuit de HRA en beoordelingen op grond van NPR9998. Dit resulteert erin dat panden die uit de HRA komen als ‘normaal risico’, op basis van de feitelijke situatie, beoordeeld aan de hand van de NPR9998, wel moeten worden versterkt. Wij hebben dit in ons advies “appels en peren” genoemd. Zo lang er nog sprake is van appels en peren dient u hier ruimhartig mee om te gaan. Wij zijn het dan ook niet eens met het advies van de Mijnraad om de P90 benadering los te laten en alleen te kijken naar de P-mean. U geeft aan dat u dit vooralsnog ook niet van plan bent. In uw vaststellingsbesluit verwachten wij van u hierover een steviger uitspraak. U weet immers dat onzekerheid het grootste probleem is binnen dit dossier. Zo lang er geen zekerheid is over welke panden wel en niet voldoen aan de veiligheidsnorm op basis van het geldende kader (NPR9998) is het terugbrengen van de scope maatschappelijk, maar ook vanuit veiligheidsoverwegingen, niet aanvaardbaar.

Wij vinden dat:

13. u in het vaststellingsbesluit moet aangeven dat u de NPR9998 verder wilt ontwikkelen en verbeteren;
14. u in het vaststellingsbesluit bevestigt dat de NPR9998 het enige instrument is om te bepalen of een gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet;
15. u in het vaststellingsbesluit aangeeft dat u de P90-benadering niet loslaat.

## Versnelling van de versterking

In uw ontwerp beschrijft u de verschillende manieren waarop u streeft naar versnelling van het versterkingsproces. Deze voorgestelde maatregelen zijn de uitkomst van de eerdergenoemde bestuurlijke overleggen en vormen een goede basis voor een daadwerkelijke versnelling. Belangrijk daarbij is dat u de lokale overheden benoemt als verantwoordelijk voor planning en aansturing van de uitvoering van de versterking. Dat is een goed uitgangspunt, maar u moet er dan wel voor zorgen dat dit mogelijk wordt gemaakt. Alles staat of valt immers met de wijze waarop de beschreven maatregelen worden opgepakt, uitgewerkt en uitgevoerd en de snelheid waarmee dat gebeurt. Dat betekent ook dat de capaciteit voor opname en beoordeling in balans moet zijn. Dit is voor ons een gezond uitvoeringsklimaat en maakt het mogelijk om de onze rol in de versterking constructief op te kunnen pakken. Wij herkennen ons niet in de uitspraak van de Mijnraad dat de regio initiatief moet nemen en moet overschakelen naar een actieve en constructieve rol bij de versterking en het vormgeven van het toekomstperspectief.

Wij zijn kritisch ten aanzien van het optimisme waarmee u in uw ontwerp aangeeft dat versnelling van het huidige proces mogelijk is. Voor onze inwoners is er feitelijk nog niet veel veranderd. In de praktijk zien zij de mogelijke versnelling nog niet. Papier is geduldig. Uiteindelijk gaat het om de

effectuering en uitwerking van deze afspraken en de effecten die dat heeft op de daadwerkelijke versnelling van de versterkingsopgave. Daarom houden wij vast aan ons standpunt dat zolang er geen daadwerkelijke versnelling van de versterking optreedt (en versnelling van het schadeproces), wij vinden dat u de winning uit het Groningenveld lager dient vast te stellen dan de prognose van GTS.

Wij vinden dat:

16. u totdat er daadwerkelijk, fysiek zichtbare versnelling in de versterking plaatsvindt, een lager winningsniveau moet vaststellen dan het door GTS geadviseerde niveau.

## CC2/CC3 gebouwen

Wij hebben aangegeven dat we vinden dat u bij uitsluitend gebruik van de HRA onvoldoende rekening houdt met het bijzondere karakter van CC2/CC3-panden. Dit zijn gebouwen waarin grote en/of kwetsbare groepen samenkomen (winkels, ziekenhuizen, kerken, dorpshuizen), en gebouwen die bij crisissituaties essentieel zijn (brandweerkazernes, politiebureaus, gemeentehuizen). De HRA beoordeelt deze gebouwen op grond van hun vorm en niet op grond van de kwetsbaarheid van de gebruiker(s) of het gebruik. U geeft aan dit op te willen lossen door de NPR aan te passen. Dat bevreemdt ons. In de NPR is dit namelijk niet voor niets opgenomen en bovendien is dit gebaseerd op de Nederlandse wetgeving ten aanzien van regulier bouwen (het Bouwbesluit). De Nederlandse bouwregelgeving gaat namelijk uit van zwaardere normen voor CC2/CC3-panden. Dit geldt onder meer voor brandveiligheid, ventilatie en windbelasting. In de NPR worden ook extra standaardfactoren toegevoegd bij de bepaling van de benodigde seismische weerstand voor deze gebouwen.

Het is dus mogelijk dat CC2/CC3-panden op grond van de HRA niet in beeld komen en dus helemaal niet beoordeeld worden, terwijl dat vanuit veiligheidsoverwegingen wel het geval zou moeten zijn. Nu komen deze gebouwen slechts in beeld indien zij er handmatig aan worden toegevoegd. In het Plan van Aanpak Mijnraadadvies van de NCG is in november al gewezen op deze omissie. Hierin staat op pagina 13 dat volgens Mijnraad en SodM de weging van de gevolklassen moet worden opgenomen in de HRA. Niet dat de NPR moet worden aangepast.

Wij vinden dat:

17. u ervoor dient te zorgen dat in de prioritering en beoordeling van CC2/CC3-panden rekening wordt gehouden met de bijzondere status van deze gebouwen en zijn gebruikersgroepen, gebaseerd op de uitgangspunten van de Nederlandse bouwregelgeving.

## 6. Maatschappelijke ontwrichting

### Subjectieve veiligheid

Maatschappelijke ontwrichting als gevolg van bodembeweging door gaswinning  
In ons advies met betrekking tot de Operationele Strategieën Groningenveld voor het gasjaar 2019-2020 adviseren wij u het brede veiligheidsbegrip van de Onderzoekraad voor de Veiligheid te

hanteren<sup>4</sup>. Wij constateren dat u in het ontwerp erkent dat de gaswinning een grote impact op veel Groningers heeft. Niet alleen als gevolg van de gaswinning en het daarmee gepaard gaande risico op aardbevingen, maar ook als gevolg van de trage versterkingsoperatie en afhandeling van schademeldingen.

Veel Groningers ervaren fysieke veiligheidsrisico's, ze voelen zich onveilig en ze zijn onveilig in hun woningen. Er is sprake van sociale veiligheidsrisico's, de Groninger samenleving raakt steeds verder ontwricht. Binnen de Groninger dorpen ontstaan grote verschillen als het gaat om toekomstperspectief. De sociale samenhang en cohesie in buurten en wijken staat daardoor onder druk. Er is sprake van de afwezigheid van vertrouwen in het handelen van de (Rijks)overheid, zoals ook de minister ervaart in het kader van zijn toezegging om de gaswinning uit het Groningenveld zo snel mogelijk naar nul te brengen. De ellenlange procedures die te maken hebben met schadeafhandeling, de onzekerheden over het wel of niet veilig zijn van woningen en de versterkingsopgave daaromtrent veroorzaken meetbare (stress gerelateerde) gezondheidsklachten. In verschillende onderzoeken (o.a. Gronings Perspectief) wordt deze directe relatie gelegd en aangetoond. Inmiddels is ook sprake van maatschappelijke onrust in Groningen. Bij een volgende schokkende gebeurtenis (bijvoorbeeld een volgende zwaardere aardbeving) bestaat het risico op escalatie, verstoring van de openbare orde en veiligheid. Andersom zien we ook dat Groningers vervreemden en zich afkeren van de maatschappij.

De verschillende veiligheids- en gezondheidsrisico's spelen op elkaar in en versterken elkaar. SodM spreekt in haar advies aan u van een 'voortdurende maatschappelijke ontwrichting'. In het ontwerp lijkt u dit te bagatelliseren door te spreken van 'maatschappelijke bezorgdheid' in plaats van 'maatschappelijke ontwrichting'.

Wij vinden dat:

18. u in het vaststellingsbesluit uit moet gaan van het feit dat er onmiskenbaar sprake is van maatschappelijke ontwrichting als gevolg van uw besluit;
19. u in het vaststellingsbesluit moet aangeven hoe u dit afweegt tegen andere belangen gelet op het feit dat de door u genoemde maatregelen nog geen effect hebben.

In het ontwerp zegt u toe de oorzaken van de maatschappelijke ontwrichting aan te pakken. Tevens zegt u mitigerende maatregelen toe om aan de sociale veiligheid, gezondheid en maatschappelijke onrust nadrukkelijk aandacht te besteden. Dit komt tot uiting in het Nationaal Programma Groningen. U stelt dat het NPG een geïntegreerd pakket van maatregelen bevat ter verbetering van de gezondheid, veerkracht en welbevinden van de inwoners in het aardbevingsgebied. U lijkt hiermee te veronderstellen dat de mitigerende maatregelen in het NPG afdoende zijn om de te onderscheiden veiligheids- en gezondheidsrisico's te beheersen. Het NPG heeft echter tot doel om inwoners en bedrijven in Groningen perspectief te bieden. Het is niet bedoeld om mitigerende maatregelen te bekostigen om de nadelige gevolgen van gaswinning op te vangen. De vraag blijft dus welke mitigerende maatregelen u neemt.

Wij vinden dat:

20. u in het vaststellingsbesluit moet aangeven welke concrete mitigerende maatregelen u neemt vanwege de maatschappelijke ontwrichting die ontstaat als gevolg van uw besluit.

---

<sup>4</sup> OvV, *Aardbevingsrisico's in Groningen. Onderzoek naar de rol van veiligheid van burgers in de besluitvorming over gaswinning (1959-2014)*, februari 2015.

## Grondrechten

Gaswinning maakt een inbreuk op grondrechten van onze inwoners. In ons advies hebben wij u gewezen op artikel 2, 3 en 8 EVRM, artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM en in het bijzonder op de rechten en belangen van kinderen in het gaswinningsgebied.

Dit zijn fundamentele rechten waar de overheid niet zomaar een inbreuk op mag maken. Bovendien moeten maatregelen die de overheid neemt – als positieve verplichtingen die voortvloeien uit de grondrechten – daadwerkelijk effectief zijn. Wij vinden dat de inbreuk op deze fundamentele rechten niet goed is afgewogen en maatregelen niet – of niet voldoende -daadwerkelijk effectief zijn.

## EVRM

In het ontwerp stelt u dat u aan de positieve verplichtingen op grond van artikel 2, 3 en 8 EVRM heeft voldaan door te voorzien in de afbouw van de gaswinning en door enkele voorzorgsmaatregelen te hebben getroffen, zoals de voorzieningen die opgenomen zijn in het Nationaal Programma Groningen en de instelling van aardbevingscoaches die gaan zorgen voor sociaal-emotionele ondersteuning.

De vraag is allereerst of dit wel *voorzorgsmaatregelen* zijn. Ons inziens spreekt u over voornamelijk *nazorgsmaatregelen* voor de schade die de voortdurende gevolgen van de gaswinning reeds heeft aangericht. De maatregelen die ons inziens wel kunnen zorgen voor het voorkomen van schending van deze bepalingen zien op ‘herstel van vertrouwen’, daadwerkelijke haast maken met de versterkingsoperatie en schadeafhandeling (geen toezeggingen maar daden) en de gaswinning meer omlaag brengen.

Voor wat betreft artikel 1 van het eerste Protocol van het EVRM geeft u aan dat u ter bescherming van eigendommen van burgers voorziet in een versterkingsoperatie en in een schadeafhandeling. Dit argument is ons inziens moeilijk vol te houden nu er feitelijk nauwelijks nog wordt voorzien in een adequate versterkingsoperatie en schadeafhandeling.

Voorts vragen we ons af waarom u in het ontwerp twijfelt over het van toepassing zijn van artikel 3 van het EVRM. De rapporten van de Rijksuniversiteit Groningen en Gronings Perspectief hebben laten zien dat de gevolgen van de gaswinning leiden tot ernstige onmenselijke situaties.

Tot slot gaat u in het ontwerp geheel voorbij aan de vereiste belangenafweging. Weliswaar stelt u dat de bovengenoemde fundamentele rechten moeten worden afgewogen; u doet het echter niet.

Wij vinden dat:

21. u in het vaststellingsbesluit moet laten zien dat er daadwerkelijke *voorzorgsmaatregelen* worden genomen om te voorkomen dat de onderhavige fundamentele rechten worden geschonden;
22. u in het vaststellingsbesluit erkent dat er in de loop der jaren een onmenselijke situatie is ontstaan in Groningen, ex artikel 3 EVRM, en dat u aan de hand van het nemen van noodzakelijke maatregelen bezig bent met het herstel en het voorkomen van verdere degradatie;
23. u de fundamentele rechten van burgers concreet moet afwegen tegenover de belangen (van leveringszekerheid en overige belangen) die u bewegen het vaststellingsbesluit te nemen.

## IVRK

In het ontwerp stelt u dat u een zwaarwegend belang hecht aan de belangen van kinderen. U somt op waartoe het IVRK de Nederlandse staat verplicht en dat uit de rapporten van de



Kinderombudsman en de Rijksuniversiteit Groningen blijkt dat het met veel kinderen in het aardbevingsgebied niet goed gaat. U erkent zelfs dat een (beperkte) groep kinderen als gevolg van aardbevingen zodanige klachten ondervindt, op gebied van (mentale) gezondheid, gedrag en concentratie op school, dat de ontwikkeling hierdoor bedreigd wordt. U geeft vervolgens aan dat u gesprekken heeft gevoerd met kinderen in de regio om een beeld te krijgen van hun belangen en dat u tegemoet komt aan hun belangen door de gaswinning omlaag te brengen. U treft derhalve geen mitigerende maatregelen specifiek op kinderen gericht, om (het gevoel van) onveiligheid bij kinderen aan te pakken. Met uw besluit schendt u artikel 3, 6, 12 en 24 van het IVRK omdat u niet laat zien dat u de belangen van het kind in kaart heeft gebracht, deze heeft gewogen ten opzichte van de belangen die u bewegen het vaststellingsbesluit te nemen en niets doet met concrete aanwijzingen, die u nochtans zelf erkent, dat de ontwikkeling en gezondheid van de kinderen in het aardbevingsgebied zijn en worden aangetast door de gevolgen van de gaswinning. Het besluit om de gaswinning terug te brengen tot nul doet hier niet aan af.

Daarnaast maken de enkele gesprekken die u heeft gevoerd met de kinderen in de aardbevingsregio niet dat u daarmee voldoet aan het bepaalde in artikel 12 jo. artikel 3 IVRK. U laat immers niet zien op welke wijze kinderen daadwerkelijk participeren in de besluitvorming, noch welke belangen in uw belangenafweging zijn meegenomen en afgewogen. Ook laat u niet zien waarom de belangen om tot het besluit te komen zwaarder zijn dan de zwaarewende belangen van de kinderen.

Wij vinden dat:

24. u in het vaststellingsbesluit moet laten zien welke belangen van het kind in kaart zijn gebracht en hoe u die kenbaar heeft afgewogen ten opzichte van de belangen die gemoeid zijn met het nemen van het vaststellingsbesluit;
25. u in het vaststellingsbesluit moet laten zien hoe u kinderen heeft laten participeren in de besluitvorming en wat u vervolgens gedaan heeft met hun 'stem';
26. u in het vaststellingsbesluit kenbaar moet aangeven dat, indien dat het geval is, andere belangen zwaarder wegen dan de belangen van het kind en vervolgens deugdelijk moet motiveren waarom die andere belangen zwaarder wegen;
27. u in het vaststellingsbesluit mitigerende maatregelen moet nemen specifiek gericht op kinderen die ervoor zorgen dat kinderen geen verdere schade oplopen aan hun ontwikkeling en gezondheid.

#### Handvest van de grondrechten van de EU

U stelt in voetnoot 62 van uw ontwerp dat er geen sprake is van uitvoering van unierecht en dat daarom het Handvest van de grondrechten van de EU buiten beschouwing kan blijven. Die constatering delen wij niet. Daarvoor verwijzen wij naar het Åkerberg Fransson-arrest.<sup>5</sup> U geeft zelf aan dat uw afweging voor uw besluit een direct gevolg is van unierecht. U moet immers voldoen aan Verordening 2017/1938 betreffende maatregelen tot veiligstelling van de gasleveringszekerheid. Omdat u bovendien moet afwegen dat u ook buitenlandse afnemers moet voorzien van Gronings gas heeft uw besluit een grensoverschrijdend kenmerk. Het unierecht is dus van toepassing en daarmee ook het Handvest. Uw besluit dient dan ook niet in strijd te zijn met het bepaalde in artikelen 2, 4, 8, 17 en 24 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, waarbij ook ten aanzien van deze bepalingen geldt dat u gehouden bent om die te betrekken in uw afweging en mitigerende maatregelen te nemen om schending van deze bepalingen te voorkomen.

<sup>5</sup> HvJ 26 februari 2013, zaak C-617/10, *JHG* 2013/13; *EHRC* 2013/112, m.nt. Morijn; *JIN* 2013/104; *JB* 2013/58, m.nt. Veenbrink en De Waele; *AB* 2013/131, m.nt. Widdershoven (*Åkerberg Fransson*).



Wij vinden dat:

28. u in het vaststellingsbesluit moet laten zien dat u de bepalingen uit het Handvest die van toepassing zijn heeft betrokken in uw afweging;
29. u in het vaststellingsbesluit moet laten zien dat u met uw besluit schending van de bepalingen uit het Handvest van de grondrechten van de EU voorkomt door mitigerende maatregelen te nemen.

## 7. Schade

De ABRvS heeft in zijn uitspraak van 15 november 2017<sup>6</sup> uitdrukkelijk gesteld dat er aan de motivering van de minister hoge eisen moeten worden gesteld omdat grondrechten op leven (veiligheid), privacy (aantasting van het leefklimaat) en het ongestoord genot van eigendom aan de orde zijn. Daarbij moet in aanmerking worden genomen dat bestaande regelingen voor schadevergoeding de nadelige gevolgen wel verzachten. Maar dat deze hier naar aard en schaal zo groot zijn dat zij een zwaarwegend belang vormen dat in het nadeel van de gaswinning pleit.

Hieruit volgt dat u het ontstaan van schade, het verder beperken van schade en de voortgang van de schadeafhandeling uitdrukkelijk in uw besluitvorming moet betrekken.

In de motivering van het ontwerp wordt grotendeels ingegaan op de punten die in ons advies zijn genoemd met betrekking tot schade.

### Ontstaan van schade

U geeft aan dat NAM constateert dat de kans op aardbevingen en daaropvolgende schade is afgenomen als gevolg van de dalende gaswinning. Bij deze berekeningen is NAM ervan uitgegaan dat gebouwen onbeschadigd zijn. Eventuele eerdere, niet herstelde schades zijn niet meegenomen.

Op dit moment is de kans op een aardbeving en daaropvolgende schade nog steeds reëel en met de recente bevingen in Westerwijrtwerd en Garrelsweer helaas ook werkelijkheid. In de schadeprognose van NAM wordt ervan uitgegaan dat eerder ontstane schade aan gebouwen gerepareerd is, voordat zich een nieuwe aardbeving voordoet. Dit strookt niet met de werkelijkheid. Op het moment dat de bevingen in Westerwijrtwerd en Garrelsweer zich voordeden was het stuwmeer aan schademeldingen en hiermee het aantal niet-gerepareerde schades enorm. Principieel is het uitgangspunt dat alle huizen picobello in orde zijn onrealistisch. Dat is nergens in Nederland het geval. De prognose van NAM zou dan ook gestaafd moeten zijn aan de werkelijke situatie, niet aan een utopie.

### Schade-afhandeling

U erkent dat de huidige aanpak, hoewel juridisch zuiver, niet de gewenste capaciteit heeft voor het grote aantal schadegevallen. Daarom hebt u besloten dat een aantal versnellingsmaatregelen genomen wordt.

Het is positief dat u de noodzaak voor versnellingsmaatregelen erkent en dat deze ook worden genomen. Het is echter van cruciaal belang dat deze maatregelen er daadwerkelijk voor zorgen dat de schadegevallen anders aangepakt gaan en kunnen worden en bewoners directe en concrete oplossingen geboden wordt. Op dit moment is hier nog geen sprake van en hebben eerder genomen maatregelen tot op heden niet gezorgd voor snelle afhandeling van de schade. De aardbevingen en

---

<sup>6</sup> ECLI:NL:RVS:2017:3156.

de schades als gevolg daarvan zijn voorlopig nog niet voorbij. Het is dan ook niet uit te sluiten dat er over een jaar weer een nieuw stuwmeer is ontstaan.

Wij hebben u geadviseerd 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. Hiernaast heeft SodM aangegeven dat de effecten van nieuwe bevingen op gebouwen met niet-herstelde schade onvoldoende bekend zijn. Wij constateren dat u in het ontwerp afwijkt van ons advies.

U geeft in uw ontwerp aan dat de versnellingsmaatregelen erop gericht zijn het stuwmeer aan oude meldingen voor het einde van het jaar weggewerkt te hebben en daarna een acceptabele termijn van schadeafhandeling te hebben. Voorts geeft u aan dat het dan ook niet nodig is om nadrukkelijk de gevolgen van meervoudige schade die gedurende lange tijd niet hersteld wordt mee te wegen in het besluit.

Verder geeft u aan dat ook de afhandeling van meer complexe schades, zoals bij monumenten of agrarische bedrijven, een punt van aandacht blijft en dat TCMG hiervoor een aanvullende procedure ontwikkelt. Het ontstane stuwmeer van schadegevallen omvat een aanzienlijk aantal complexe dossiers, waarbij sprake is van complexe, meervoudige schade, een Rijksmonument dan wel gemeentelijk monument, een (agrarisch) bedrijf of een combinatie hiervan. De verwachting is echter dat juist deze complexe dossiers geen gebruik kunnen maken van de 'Regeling stuwmeer Groningen', omdat de schade groter is dan €10.000,- en waardoor nog steeds sprake is van meervoudige schade die gedurende lange tijd niet hersteld wordt.

Bovendien geeft u aan dat afhandeling van schades aan dit type gebouwen extra aandacht en specifieke expertise vraagt en dat TCMG hiervoor een aanvullende procedure ontwikkelt. Op dit moment ligt de afhandeling van schade aan Rijksmonumenten en gemeentelijke monumenten vrijwel stil. De TCMG heeft onvoldoende kennis in huis en de aanvullende procedure is nog niet voldoende ingericht.

Wij vinden dit zorgelijk en onze verwachting is dat de oude complexe schademeldingen niet voor het einde van het jaar weggewerkt zijn. Wij achten het daarom wel nodig 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. Deze complexe dossiers, met meervoudige schade liggen soms al jaren stil en juist deze categorie wordt geen perspectief geboden.

Wij hebben u gevraagd om, vooruitlopend op de wetgeving, de TCMG in de beleidsregel de bevoegdheid te geven om de benodigde samenwerking met de versterkingsoperatie aan te gaan. In het ontwerp geeft u hierover aan dat er wordt gewerkt aan een samenwerkingsovereenkomst tussen TCMG en TCV waarin afspraken worden gemaakt over de gegevensuitwisseling. Wij vinden het echter van groot belang dat schade en versterking op korte termijn beter met elkaar in verbinding wordt gebracht en dat hier een wettelijke grondslag voor wordt ingericht. U bent in de gelegenheid om op de beleidsregel van de TCMG per ommekeer aan te passen, hiervoor is geen samenwerkingsovereenkomst nodig.

Wij hebben u geadviseerd om een langjarig wetenschappelijk onderzoek te starten naar de afhandeling van de schade. U geeft in uw ontwerp aan dat het functioneren van de TCMG via de reguliere kanalen (zoals de Auditdienst Rijk) wordt bekeken. Hiermee komt u niet tegemoet aan ons advies want de Auditdienst onderzoekt niet datgene wat wij bedoelen. Ons levert het wetenschappelijk onderzoek van de RUG naar de psychosociale problematiek van de inwoners veel inzicht op in de gevolgen van de gaswinning en wat hier aan gedaan moet worden. Wij zien dat de

schadeafhandeling ook grote gevolgen voor de inwoners heeft en willen daarom een soortgelijk wetenschappelijk onderzoek maar dan gericht op de afhandeling van schade en mogelijke verbeteringen daarin.

Tot slot willen wij u erop attenderen dat een juridisch zuiver besluit mede inhoudt dat het besluit tijdig is genomen. De Awb stelt die termijn - nu in de regeling (Besluit TCMG) niets anders is bepaald - op maximaal 8 weken. De maatregelen die u neemt, moeten dus tot gevolg hebben dat deze beslistermijn structureel gehaald kan worden. Wij betwijfelen of het wegwerken van het stuwmeer voldoende is om wel tijdig te besluiten, ook over de complexe gevallen. Tijdig besluiten is niet alleen juridisch zuiver, maar draagt ook bij aan herstel van vertrouwen bij onze inwoners.

Wij vinden dat:

30. u in het vaststellingsbesluit moet aangeven welke maatregelen u gaat nemen die erop gericht zijn dat ook de oude complexe dossiers voor het einde van het jaar weggewerkt zijn;
31. u in het vaststellingsbesluit moet aangeven vanaf welk moment TCMG een aanvullende procedure ontwikkeld moet hebben voor schades bij monumenten en/of agrarische bedrijven en deze schadegevallen in voldoende mate in behandeling kunnen worden genomen;
32. u in het vaststellingsbesluit moet aangeven dat de gevolgen van meervoudige schade die gedurende lange tijd niet hersteld wordt, op de langjarige veiligheidsrisico's worden onderzocht en – tot onderzoeksresultaten bekend zijn - de onzekerheid over de gevolgen mee moet wegen in uw besluit;
33. u via aanpassing van de beleidsregel de TCMG op korte termijn de bevoegdheid moet geven om de benodigde samenwerking met de versterkingsoperatie aan te gaan;
34. u in uw vaststellingsbesluit moet opnemen dat een langjarig wetenschappelijk onderzoek naar de afhandeling van de schades wordt gestart;
35. u met de TCMG maatregelen moet nemen zodat er structureel tijdig beslist wordt op verzoeken om schadevergoeding.

## 8. Onderzoeken en ontbrekende zaken

Wij constateren dat u nog wacht op een aantal onderzoeksresultaten en (deel)adviezen en een aantal zaken nog onderzoekt en navraagt. Die betreft u bij de definitieve besluitvorming. Wij behouden ons het recht voor om op deze resultaten en adviezen eventueel in beroep nog in te gaan.

### Study and Data Acquisition Plan Induced Seismicity in Groningen (SDAP)

U heeft mede op basis van het advies van de regio zowel als het advies van het SodM besloten NAM op te leggen (artikel 8 van het ontwerp-vaststellingsbesluit) om het onderzoeksprogramma "Study and Data Acquisition Plan Induced Seismicity in Groningen (SDAP), Update Post-Winningsplan 2016", zoals dit luidt na goedkeuring door de inspecteur-generaal der mijnen, uit te voeren. Wij gaan er vanuit, zoals ook in ons advies is weergegeven in paragraaf 8.1, dat er jaarlijks een evaluatie plaatsvindt van dit SDAP, zodat er steeds uitvoering wordt gegeven aan een actueel en door SodM beoordeeld studieprogramma.

Wij vinden dat u:

36. In het vaststellingsbesluit moet opnemen dat NAM jaarlijks aan het SodM een actualisatie van het SDAP aanbiedt.

Verzonden: Donderdag 18 juli 2019 11:35  
Onderwerp: Zienswijzeformulier  
Gaswinning Groningen - Vaststellingsbesluit 2019

Aanspreekvorm:  
Aanspreektitel:  
Achternaam:  
Voorvoegsel(s):  
Voorletters:  
Straat: Postbus  
Huisnummer: 66 Postbus 100  
Postcode: 9350 AC  
Woonplaats: LEEK  
Telefoonnummer:  
E-mailadres:  
Als: Organisatie  
Organisatie: Gemeente Westerkwartier, College van Burgemeester en Wethouders

**Staan er naar uw mening onjuistheden in het ontwerpbesluit?**

zie bijgevoegde zienswijze

**Zijn er zaken en/of belangen over het hoofd gezien?**

zie bijgevoegde zienswijze

**Wordt u geraakt in uw belang? Zo ja, kunt u dat toelichten?**

zie bijgevoegde zienswijze

**Zijn er andere zaken die u naar voren wilt brengen?**

zie bijgevoegde zienswijze

**Reactie**



AANTEKENEN  
Bureau Energieprojecten  
Inspraakpunt Gaswinning Groningen  
Postbus 248  
2250 AE Voorschoten

Contactpersoon

Kenmerk

1969-azk-2347

Grootegast  
16 juli 2019

### Onderwerp

Zienswijze ontwerpbesluit Operationele Strategieën 2019-2020

Geachte heer, mevrouw,

Op 17 juni 2019 heeft u uw ontwerpbesluit voor het gasjaar 2019-2020 gepubliceerd vergezeld van een brief aan de Tweede Kamer over uw verkenningen om de winning uit het Groningenveld voor het komende gasjaar zover als mogelijk terug te brengen naar 12 mld m<sup>3</sup>.

Wij zien dat u zich inzet om de winning terug te brengen, en waarderen uw inzet. Wij blijven ons in de komende tijd inzetten voor een veilige en verantwoorde gaswinning. Op dit moment vinden we dat hieraan nog niet wordt voldaan. We hebben besloten om ons te conformeren aan de zienswijze van de Regio Groningen. Deze zienswijze treft u dan ook in de bijlage aan. Wij hebben tevens besloten om op een tweetal punten aanvullende zienswijze in te dienen. Het betreft reservoirbereik gasopslag Norg en het meetnetwerk.

#### 1. Reservoirbereik gasopslag Norg

In uw ontwerpbesluit operationele strategie 2019-2020 lezen we dat gasopslag Norg een belangrijk deel uitmaakt van de operationele strategieën. Fluctuaties op het Groningenveld kunnen worden beperkt door het inzetten van opslag Norg op momenten van hoge vraag in de winter (productie) en lage vraag in de zomer (injectie). Het huidige werkvolume van opslag Norg is 5 miljard kuub. Voor de verruiming van het werkvolume van opslag Norg van 5 naar 6 miljard kuub heeft NAM in september 2018 een gewijzigd opslagplan ingediend waarvoor een apart besluitvormingstraject loopt. Een vergroting van het werkvolume en de daarmee gepaard gaande grotere fluctuaties in de druk in de compartimenten van de gasopslag, zullen leiden tot een grotere kans op trillingen en schade in de omgeving van de gasopslag. Het optimaler benutten van opslag Norg mag niet leiden tot overdracht van risico's van de ene regio naar de andere.

Postadres

Postbus 100  
9350 AC Leek

Contact

Telefoon 14 0594  
info@westerkwartier.nl

[www.westerkwartier.nl](http://www.westerkwartier.nl)

Pagina

1 van 2

Zienwijze

Wij zijn van mening dat het werkvolume binnen het bereik van de initiële bovendruk en gemiddelde onderdruk moet blijven. Dit komt overeen met onze zienswijze inzake besluitvormingstraject Norg.

**z. Meetnetwerk**

In uw ontwerpbesluit lezen we dat de gevolgen van de nieuwe productiescenario's in combinatie met de resultaten van meest recente bodemdalingsmetingen momenteel nog onderzocht worden. Nam geeft wél al inzicht in waar en hoeveel seismiciteit te verwachten is. Wanneer we de dreigingskaart op een kaart van de provincie Groningen leggen zien we dat de dreiging van beide strategieën zich uitstrekt tot en met een deel van het Noordoostelijk gebied van onze gemeente.

Omdat bodemdaling en bodembeweging in onze regio niet uitgesloten wordt en er altijd nog veel onduidelijk is over de effecten van gaswinning op de ondergrond en bouwwerken bovengronds, achten wij het van belang dat het meetnetwerk in onze regio geïntensiveerd wordt.


Zienswijze

De dreiging sterkt zich verder uit dan het Groningenveld zelf. In het Zuid Westelijk deel van de provincie is het monitoringsnetwerk beperkt. Wij zijn van mening dat het meetnetwerk geïntensiveerd zou moeten worden alvorens u een definitief vaststellingsbesluit neemt.

**Afsluitend**

Wij zijn van mening dat wij u hierbij een gedegen zienswijze doen toekomen en verwachten dat u deze zienswijze meeneemt in uw besluitvorming.

Met vriendelijke groet,  
burgemeester en wethouders van de gemeente Westerkwartier,



F.H. Wiersma, burgemeester



E. Paré, loco-secretaris

**ZIENSWIJZE  
OP HET ONTWERP-VASTSTELLINGSBESLUIT  
GRONINGEN GASVELD 2019-2020**

**College van burgemeester en wethouders van de gemeente  
Westerkwartier,**

**Groote gast, 16 juli 2019**

## Inhoud

1. Inleiding .....	3
<u>Leeswijzer</u> .....	3
2. Voldoen aan de veiligheidsnorm $10^{-5}$ .....	4
<u>Veiligheidsbeleid</u> .....	4
<u>Veiligheid (water)infrastructuur, industrie en onderlinge afhankelijkheden</u> .....	4
3. Borging leveringszekerheid .....	6
4. Tempo afbouw vraag .....	6
5. Tempo versterken gebouwen .....	7
<u>De omvang van de versterkingsopgave</u> .....	7
<u>NPR9998 als beoordelingskader</u> .....	9
<u>Versnelling van de versterking</u> .....	9
<u>CC2/CC3 gebouwen</u> .....	10
6. Maatschappelijke ontwrichting .....	11
<u>Subjectieve veiligheid</u> .....	11
<u>Maatschappelijke ontwrichting als gevolg van bodembeweging door gaswinning</u> .....	11
<u>Grondrechten</u> .....	12
<u>EVRM</u> .....	12
<u>IVRK</u> .....	13
<u>Handvest van de grondrechten van de EU</u> .....	13
<u>Schade</u> .....	14
<u>Ontstaan van schade</u> .....	14
<u>Schade-afhandeling</u> .....	15
7. Onderzoeken en ontbrekende zaken .....	17
<u>Study and Data Acquisition Plan Induced Seismicity in Groningen (SDAP)</u> .....	17

## 1. Inleiding

Op 17 juni 2019 heeft u uw ontwerp-vaststellingsbesluit (ontwerp) voor het gasjaar 2019-2020 gepubliceerd vergezeld van een brief aan de Tweede Kamer over uw verkenningen om de winning uit het Groningenveld voor het komende gasjaar zover als mogelijk terug te brengen naar 12 mld m<sup>3</sup>.

Wij concluderen uit deze begeleidende brief dat u zich maximaal inzet om de winning nog sneller dan het basispad van het Kabinet, terug te brengen naar nul en voor het komende gasjaar het niveau van 12 mld m<sup>3</sup> tracht te bereiken. Wij zien in deze inspanning weer een stap in de goede richting maar weten pas zeker of deze inspanning het niveau van 12 mld m<sup>3</sup> oplevert op 1 oktober 2019 bij de publicatie van het vaststellingsbesluit 2019-2020. Uiteindelijk willen wij dat de winning uit het Groningenveld zo snel als mogelijk naar nul wordt gebracht.

Ook zien wij de afspraken die wij samen met u en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BKZ) hebben gemaakt op 11 maart 2019 en op 5 juni 2019 in het bestuurlijk overleg als een stap in de goede richting. Belangrijke afspraken waarin we ons maximaal voor blijven inzetten om te zorgen dat onze inwoners ook daadwerkelijk hier de vruchten van gaan plukken. Echter geldt ook voor de hier gemaakte afspraken over de versnelling van de versterking en de schadeafhandeling dat het op dit moment nog ‘papieren’ afspraken zijn die in de loop van het jaar hun positieve uitwerking moeten bewijzen en tot de nagestreefde versnelling moeten leiden.

Een transparant vaststellingsbesluit waarin helder wordt uitgelegd hoe u tot uw afweging bent gekomen draagt bij aan herstel van vertrouwen van onze inwoners. Zeker nu voor het eerst met de gewijzigde Mijnbouwwet een “nieuw” afwegingskader voor het Groningenveld wordt gehanteerd.

Wij constateren dat in uw ontwerp nog veel losse eindjes zitten. U ontvangt de komende maanden nog een aantal rapporten en adviezen waarop u uw definitieve vaststellingsbesluit baseert. Wij kunnen hier middels deze zienswijze nu geen reactie opgeven.

Wij blijven ons in de komende tijd inzetten voor een veilige en verantwoorde gaswinning. Op dit moment vinden we dat hieraan nog niet wordt voldaan. Veel is in gang gezet maar onze inwoners merken hier nog te weinig van en uw ontwerp bevat nog te veel open eindjes. We hebben daarom besloten om een zienswijze op uw ontwerp in te dienen.

Deze zienswijze wordt naar voren gebracht door het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Westerkwartier.

Wij vertrouwen erop dat u onze zienswijze behandelt conform de relevante bepalingen in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de overwegingen uit onze zienswijze (aangevuld met ons advies) transparant meeweegt in uw definitieve vaststellingsbesluit.

### *Leeswijzer*

Wij hebben onze zienswijze op dezelfde wijze opgebouwd als ons advies, dat wil zeggen aan de hand van 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. Voldoen aan de veiligheidsnorm $10^{-5}$

Uw beoordeling van de veiligheid moet zich in het bijzonder richten op de vraag in hoeverre wordt voldaan aan de veiligheidsnorm van  $10^{-5}$ . De vraag is dus niet wat de beste schatting is, maar heel concreet: welke gebouwen voldoen *niet* – en dus ook welke gebouwen voldoen *wel* – aan de veiligheidsnorm.

Om dit te kunnen bepalen moet er sprake zijn van veiligheidsbeleid, een duidelijk toetsingskader en concrete gegevens. Zoals we hierna uitleggen, ontbreekt het hieraan. Dat heeft tot gevolg dat op dit moment niet te zeggen is in hoeverre wordt voldaan aan de veiligheidsnorm. Uw afweging voldoet dan niet aan de wettelijke eisen.

### *Veiligheidsbeleid*

In uw ontwerp geeft u aan dat voor infrastructuur nog geen beoordelingskader voor handen is en dat het panel van hoogleraren in juli 2019 met een advies over het beoordelen van infrastructuur op aardbevingsbestendigheid komt. Voor de industrie geeft u aan dat hiervoor kwalitatieve en kwantitatieve beoordelingsmethoden zijn ontwikkeld. Echter ontbreken bij zowel de infrastructuur als bij industrie nog de termijn (tijdigheid) waarbinnen deze voorzieningen aardbevingsbestendig moeten zijn en dus veilig.

Onze conclusie blijft ook na het lezen van uw ontwerp dat het risicobeleid nog niet op orde is en u dus nog steeds niet kunt aangeven in hoeverre is voldaan aan de veiligheidsnorm. U kunt daarmee de beoordeling die artikel 52d Mijnbouwwet van u vergt niet maken op basis van de huidige gegevens.

Het is daarom van eminent belang dat het winningsniveau voor het gasjaar 2019-2020 lager wordt vastgesteld dan de prognose van GTS.

Wij vinden dat u:

1. zo spoedig mogelijk risicobeleid (norm, kader en termijn) voor alle onderdelen moet vaststellen.

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

In ons advies met betrekking tot de Operationele Strategieën Groningenveld voor het gasjaar 2019-2020 adviseren wij u onderzoek uit te laten voeren naar eventuele cumulatieve risico's en domino-effecten, zolang deze risico's niet bekend zijn uit voorzorg de winning lager vast te stellen dan GTS heeft geprognosticeerd en in het vaststellingsbesluit NAM verplicht te stellen bij zichtbare cumulatieve effecten en/of domino-effecten tijdens de uitvoering van de vastgestelde operationele strategie, mitigerende maatregelen te nemen.

U neemt ons advies in zijn geheel niet over. U verwijst enkel naar adviezen van de Commissie Meijdam en het hooglerarenpanel die over veiligheidsrisico's en infrastructuur hebben opgemerkt dat het veiligheidsbeleid voor geïnduceerde aardbevingen zoveel als mogelijk dient aan te sluiten bij de landelijke uitgangspunten. Mede hierom stelt het panel volgens u dat geen rekening gehouden hoeft te worden met mogelijke cumulatie van risico's. Daarbij merkt u in lijn met het hooglerarenadvies ook op dat domino-effecten al kwalitatief beschreven worden in de Veiligheidsrapportages van chemiebedrijven.

Het wordt ons niet duidelijk wat u precies bedoelt met de “landelijke uitgangspunten” en waarom de situatie in Groningen één op één wordt doorvertaald naar deze landelijke uitgangspunten. De veiligheidssituatie in Groningen valt immers niet te vergelijken met de veiligheidssituatie in de rest van Nederland. Nergens in Nederland leiden de effecten van gaswinning tot de veiligheidsproblemen die zich in Groningen voordoen. Daarbij moet als uitgangspunt genomen worden dat we weten dat er bodembeweging plaatsvindt en dat die bodembeweging leidt tot concrete veiligheidsrisico's. Cumulatieve effecten en domino-effecten brengen dan ook risico's mee voor de kritische (water)infrastructuur en industrie. U legt in uw ontwerp niet uit waarom u terugvalt op de landelijke uitgangspunten, dat terwijl de landelijke uitgangspunten voor de situatie in Groningen op tal van andere terreinen voor u niet meer leidend zijn (bijv. inzake de voorgenomen specifieke regelgeving over de schadeafhandeling). Daarnaast zijn ons inziens de adviezen van de Commissie Meijdam en het hooglerarenpanel op dit punt onvoldoende onderbouwd om daarop af te kunnen gaan.

Tot slot, is de enkele beschrijving van de mogelijke domino-effecten in de Veiligheidsrapportages van chemiebedrijven onvoldoende dekkend voor de aanwezige (water)infrastructuur en industrie in Groningen.

### *Meet- en regelprotocol*

Zoals we in par. 3.7 van ons advies hebben aangegeven vinden we het gebruik van een adequaat Meet- en Regelprotocol (MRP) van wezenlijk belang om de seismiciteit te monitoren en eventueel te kunnen ingrijpen.

Wij zijn er van op de hoogte dat u voornemens bent alle relevante aspecten van het MRP (de nu geëvalueerde MRP-2017-2019) op te nemen in de Mijnbouwregeling (Mbr) en die per 1 oktober 2019 in werking te laten treden (blz. 64 van het ontwerp).

Daarbij speelt de MRP-evaluatie van het SodM een bepalende rol. Echter tot op het moment van schrijven hebben we nog geen kennis kunnen nemen van de MRP-evaluatie en daarnaast moet nog blijken of de Mbr ook voor het nieuwe gasjaar 2019-2020 in werking zal zijn getreden.

Daarom vinden we het toch van belang in te brengen dat er in het vaststellingsbesluit voorwaarden moeten zijn opgenomen om een adequaat gebruik van het MRP en daarmee de monitoring van de seismiciteit af te kunnen dwingen ook al zou kunnen blijken, dat na afzienbare tijd na het inwerking treden van het vaststellingsbesluit de rechtstreeks werkende regelgeving vanuit de Mbr van toepassing is geworden en daarmee de desbetreffende voorwaarden komen te vervallen.

In deze voorwaarde(n) en in de Mbr verwachten we ook de verplichting tot een halfjaarlijkse analyse van de ontwikkeling van de seismiciteit, door NAM aan te leveren, terug te vinden.

Wij vinden dat:

2. u in het vaststellingsbesluit de landelijke uitgangspunten voor het veiligheidsbeleid niet van toepassing kunt verklaren op de bijzondere veiligheidssituatie in Groningen;
3. u in het vaststellingsbesluit vanuit het principe van het integraal risicomangement gehouden bent om ook onderzoek te laten uitvoeren naar de mogelijke cumulatieve effecten en domino-effecten;
4. u in het vaststellingsbesluit de adviezen van Commissie Meijdam en het hooglerarenpanel niet kunt betrekken omdat die onvoldoende onderbouwd zijn;

5. u in het vaststellingsbesluit NAM moet opleggen om mitigerende maatregelen te nemen indien er sprake zal zijn cumulatieve effecten en/of domino-effecten naar aanleiding van de gevolgen van bodembeweging die zijn ontstaan door de gaswinning;
6. u in het vaststellingsbesluit NAM moet aanwijzen om onderzoek uit te laten voeren naar de risico's op cumulatieve- en domino-effecten als gevolg van bodembeweging veroorzaakt door de gaswinning.
7. u in het vaststellingsbesluit voorwaarden moet opnemen om een adequaat gebruik van het MRP en daarmee de monitoring van de seismiciteit af te kunnen dwingen.

### 3. Borging leveringszekerheid

Leveringszekerheid is een te respecteren belang. Ook voor dit belang geldt dat u alle relevante feiten en omstandigheden moet vergaren en moet betrekken in uw afweging. Het verbaast ons dan ook dat u enerzijds constateert dat de gevolgen van afsluiting voor grootverbruikers zeer groot zijn, namelijk mogelijke faillissementen en het verlies van circa 500.000 banen, maar anderzijds aangeeft dat het COT constateerde dat onvoldoende bekend is in welke mate de vitale bedrijfsprocessen van deze bedrijven afhankelijk zijn van laagcalorisch gas. Met andere woorden: als de bedrijven afhankelijk zijn van laagcalorisch gas, zijn de gevolgen mogelijk groot bij afsluiten, maar het is onbekend of - en in welke mate - ze afhankelijk zijn.

U kunt niet concluderen dat het afsluiten een te groot offer is, terwijl u niet weet of dat wel zo is. Daarnaast maakt uw ontwerp onvoldoende inzichtelijk welke inspanningen u heeft verricht om ervoor te zorgen dat ter borging van de leveringszekerheid het Groningenveld zo veel als mogelijk ontlast wordt. U maakt niet inzichtelijk welke alternatieve wegen er zijn en waarom die niet bewandeld kunnen worden ter ontlasting van het Groningenveld.

Wij vinden dat:

8. u in het vaststellingsbesluit de belangen juist en evenredig moet afwegen en de afweging moet baseren op alle relevante feiten en omstandigheden.

### 4. Tempo afbouw vraag

U spant zich in om de gaswinning in een zo hoog mogelijk tempo af te bouwen en daarmee tegemoet te komen aan het advies van het SodM en ons advies. Wij benadrukken dat alhoewel een winning van 12 mld m<sup>3</sup> veiliger is dan de geraamde 15,9 mld m<sup>3</sup>, de aardbevingen daarmee niet tot het verleden behoren en er in geen geval kan worden gesproken van een 'veilige situatie'. Wij verwachten dan ook u dat u zich blijft inspannen om de afbouw tot nul sneller dan het Basispad te realiseren. Wij wachten het advies van SodM af over gevolgen die de afbouw naar 12 mld m<sup>3</sup> heeft voor de veiligheid als gevolg van de fluctuaties in de Groningenproductie.

Wij vinden dat u:

9. zich moet blijven inspannen om al het mogelijke te doen om de winning zo spoedig mogelijk naar nul te brengen.



## 5. Tempo versterken gebouwen

Op grond van artikel 52d, lid 2, van de Mijnbouwwet kijkt u in uw belangenafweging ook in het bijzonder naar het tempo van het versterken van gebouwen. Het tempo van versterken hangt samen met de omvang van de versterkingsopgave.

In uw ontwerp geeft u aan hoe u aankijkt tegen de versterkingsopgave in het aardbevingsgebied. U doet dit op basis van de verschillende adviezen van uw wettelijke adviseurs (waaronder van de regio) en op basis van de bestuurlijke afspraken die u en de minister van BZK hebben gemaakt met de regiobestuurders op 11 maart 2019 en 5 juni 2019.

De afgelopen weken hebben we weer kunnen zien dat de aardbevingen zich niet netjes aan uw afbouwplan van de gaswinning houden. Het gaat weliswaar om gebeurtenissen die binnen de verwachtingswaarde liggen, maar de kans op een beving met een kracht van 4 of 5 op de schaal van Richter blijft aanwezig. We zijn dus wederom goed met de neus op de feiten gedrukt: we hebben het hier over reële dreigingen en reële kansen en echte gebeurtenissen. Daarom is het zo van belang dat de versterkingsoperatie doorgaat, verbetert en versneld gaat worden. Het gaat over veiligheid. En het gaat om inwoners die een lange periode (voor sommigen al meerdere jaren) in onzekerheid leven over of hun woning veilig genoeg is en wat de versterkingsopgave gaat betekenen voor hun woning. Deze onzekerheid heeft een enorme impact op de mentale gesteldheid van deze inwoners en daarmee op de samenleving in de dorpen.

### *De omvang van de versterkingsopgave*

U bent in uw ontwerp niet duidelijk over de omvang van de versterkingsopgave. U zegt enerzijds dat er *naar verwachting* 429 gebouwen niet zullen voldoen en vervolgens zegt u – op dezelfde blz. 34 – dat er sprake is van een beperkt aantal gebouwen dat niet aan de veiligheidsnorm voldoet. Dit aantal is volgens u berekend met betrouwbare methodes. U stelt in uw ontwerp dat de HRA aangeeft of is voldaan aan de veiligheidsnorm en wat de omvang is van de versterkingsopgave.

De HRA is – zoals wij ook steeds adviseren – continu in ontwikkeling. Dat er verbeteringen en verfijningen zijn verwerkt in het model is een goede ontwikkeling, maar maakt het model niet ineens een betrouwbare methode om te bepalen welke gebouwen voldoen aan de veiligheidsnorm. Dat doet de HRA niet. Het geeft hooguit een indicatie van gebouwen die getoetst moeten worden aan de NPR. Zo was ook uw standpunt bij uw instemmingsbesluit 2018-2019. In artikel 3 van het Besluit versterking heeft u dan ook vastgelegd dat een beoordeling aan de NPR9998:2018 duidelijk maakt of een gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet of niet. En in uw brief van 25 juni 2019 aan de Tweede Kamer antwoordt u op de vraag of het aantal te versterken woningen toe- of afneemt dat de totale versterkingsopgave pas bekend is wanneer alle beoordelingen zijn afgerond.

Wij zien dus enerzijds dat u in het ontwerp de omvang van de versterkingsopgave bepaalt op basis van de uitkomsten van de HRA en anderzijds de omvang bepaalt op basis van beoordeling aan het door u vastgestelde beoordelingskader. Dat is niet consequent en geeft ook in uw afweging van het tempo van de versterking een onjuist beeld.

Ons standpunt ten aanzien van de omvang van de versterkingsopgave is nog steeds dat wij de omvang niet weten. In tegenstelling tot TNO en de Mijnraad hebben wij geen heilig vertrouwen in de HRA als uitsluitingssysteem. Vandaar dat wij met u zijn overeengekomen dat we de HRA slechts als prioriteringsmiddel inzetten en niet als methode om te bepalen of een gebouw wel of niet aan de veiligheidsnorm van  $10^{-5}$  voldoet. Deze bestuurlijke afspraak missen wij in uw redeneerlijnen in het

ontwerp terwijl deze wel uitdrukkelijk wordt onderschreven door het SodM. Zij stellen dat de HRA niet kan worden gebruikt om exact te bepalen welke gebouwen er hoe versterkt moeten worden. Maar dat de HRA wel kan worden gebruikt om de prioritering vast te stellen voor opname en doorberekening (mits er een onzekerheidsmarge wordt meegenomen)<sup>1</sup>. Het lijkt erop alsof u geneigd bent om meer waarde aan de HRA toe te kennen dan bestuurlijk overeengekomen en door de toezichthouder eraan wordt toegekend.

Ook zijn wij erg geschrokken van de verschillen tussen de oorspronkelijke HRA uit de zomer van 2018 en het resultaat van de berekeningen begin 2019. Er lijken zich bovendien wederom situaties voor te doen die volledig on-uitlegbaar zijn (waarbij een gebouw een te laag (of te hoog) risicoprofiel toebedeeld heeft gekregen). De optredende verschillen zetten ons en onze inwoners erg te denken over de betrouwbaarheid van de HRA en met name de wijze waarop deze wordt gevoed. Vandaar dat wij blijven hameren op het verbeteren van de modellen en de invoergegevens en dat dit op een open en transparante wijze gebeurt.

Anders dan de Mijnraad zien wij niet dat de versterkingsopgave steeds kleiner en overzichtelijker wordt. Daarvoor hebben nog te weinig beoordelingen plaatsgevonden en zijn te weinig woningen daadwerkelijk versterkt. Dit komt overeen met uw zojuist aangehaalde antwoord aan de Tweede kamer.

Omdat u het tempo van de versterking moet afwegen in uw besluit, moet u een realistisch beeld geven van de omvang van de versterkingsopgave. De realiteit is dat van de circa 152.700<sup>2</sup> gebouwen die in het werkingsgebied van het Groningenveld staan er inmiddels 431 versterkt<sup>3</sup> zijn. Dat betekent dat er nog 152.269 panden zijn die niet voldoen aan veiligheidsnorm of waarvan we niet weten of ze voldoen aan de veiligheidsnorm van 10<sup>-5</sup>. Wij verwachten (en hopen) niet dat al deze 150.269 gebouwen allemaal één voor één onderzocht moeten worden om te bezien of ze aan de veiligheidsnorm voldoen. Wat we echter wel vinden is dat we vanwege dit gegeven zeer terughoudend moeten zijn in het afbakenen en minimaliseren van de noodzaak tot versterken. Wij zien dat een aantal van uw adviseurs, met name TNO en de Mijnraad, dit wel probeert. De Mijnraad adviseert zelfs om van inwoners te vragen af te zien van versterking omdat het versterkingstraject langer zou duren dan de onveiligheid. Dat vinden wij geen recht doen aan het feit dat het Rijk – als veroorzaker van de onveiligheid – verantwoordelijk is voor het nemen van tijdige en passende maatregelen. De oplossing moet in tijdige en passende maatregelen gevonden worden.

Daarnaast wordt nu het beeld opgeroepen dat Groningen met een winning van 12 mld m<sup>3</sup> 'veilig' zou zijn. Het klopt dat dit volgens de adviezen een niveau is waarop veiligheidsrisico's beter beheersbaar zijn. Het betekent echter nadrukkelijk niet dat de kans op een beving met een kracht van 5.0 op de schaal van Richter nul is. Ook met een lagere winning blijft zo'n beving een reëel risico en moeten daar de nodige maatregelen voor worden getroffen. De winning moet daarom zo spoedig mogelijk naar nul.

Wij verwachten van u dat u in uw definitieve besluit nadrukkelijk bevestigt dat het uitgangspunt van de versterkingsopgave is dat we pas ophouden met opnemen en beoordelen van gebouwen als we

---

<sup>1</sup> Presentatie SodM aan de regio d.d. 26 maart 2019: <https://www.sodm.nl/onderwerpen/aardbevingen-groningen/documenten/toespraken/2019/03/26/toelichting-over-de-risico-analyse-voor-de-gaswinning-in-groningen-hra2019>

<sup>2</sup> Dit zijn 152.697 gebouwen met een verblijfsfunctie, zie tabel 7.1 HRA GTS2019

<sup>3</sup> halfjaarrapportage juli-dec 2018 d.d. 5 maart 2019



zeker weten dat de overgebleven gebouwen geen veiligheidsrisico hebben. Dat is een groter aantal panden dan het aantal dat u benoemt in uw ontwerp.

Wij vinden dat:

10. u in het vaststellingsbesluit realistisch moet aangeven of – en in hoeverre – wordt voldaan aan de veiligheidsnorm waarbij u de daaraan gekoppelde versterkingsopgave bepaalt op basis van het door u vastgestelde beoordelingskader.
11. u in het vaststellingsbesluit de HRA enkel als prioriteringsinstrument moet benoemen;
12. u in het vaststellingsbesluit moet opnemen dat u de HRA en zijn invoergegevens blijft verbeteren op een transparante en publieke wijze.

### *NPR9998 als beoordelingskader*

Wij gaan ervan uit dat het beoordelingskader voor de versterking de NPR9998 blijft. Wij vinden dat u zorg moet dragen voor verdere verbetering van de NPR9998. U doet hier in uw ontwerp ook enkele uitspraken over. Zoals bekend zitten er verschillen in de risico-inschatting vanuit de HRA en beoordelingen op grond van NPR9998. Dit resulteert erin dat panden die uit de HRA komen als ‘normaal risico’, op basis van de feitelijke situatie, beoordeeld aan de hand van de NPR9998, wel moeten worden versterkt. Wij hebben dit in ons advies “appels en peren” genoemd. Zo lang er nog sprake is van appels en peren dient u hier ruimhartig mee om te gaan. Wij zijn het dan ook niet eens met het advies van de Mijnraad om de P90 benadering los te laten en alleen te kijken naar de P-mean. U geeft aan dat u dit vooralsnog ook niet van plan bent. In uw vaststellingsbesluit verwachten wij van u hierover een steviger uitspraak. U weet immers dat onzekerheid het grootste probleem is binnen dit dossier. Zo lang er geen zekerheid is over welke panden wel en niet voldoen aan de veiligheidsnorm op basis van het geldende kader (NPR9998) is het terugbrengen van de scope maatschappelijk, maar ook vanuit veiligheidsoverwegingen, niet aanvaardbaar.

Wij vinden dat:

13. u in het vaststellingsbesluit moet aangeven dat u de NPR9998 verder wilt ontwikkelen en verbeteren;
14. u in het vaststellingsbesluit bevestigt dat de NPR9998 het enige instrument is om te bepalen of een gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet;
15. u in het vaststellingsbesluit aangeeft dat u de P90-benadering niet loslaat.

### *Versnelling van de versterking*

In uw ontwerp beschrijft u de verschillende manieren waarop u streeft naar versnelling van het versterkingsproces. Deze voorgestelde maatregelen zijn de uitkomst van de eerdergenoemde bestuurlijke overleggen en vormen een goede basis voor een daadwerkelijke versnelling. Belangrijk daarbij is dat u de lokale overheden benoemt als verantwoordelijk voor planning en aansturing van de uitvoering van de versterking. Dat is een goed uitgangspunt, maar u moet er dan wel voor zorgen dat dit mogelijk wordt gemaakt. Alles staat of valt immers met de wijze waarop de beschreven maatregelen worden opgepakt, uitgewerkt en uitgevoerd en de snelheid waarmee dat gebeurt. Dat betekent ook dat de capaciteit voor opname en beoordeling in balans moet zijn. Dit is voor ons een gezond uitvoeringsklimaat en maakt het mogelijk om de onze rol in de versterking constructief op te kunnen pakken. Wij herkennen ons niet in de uitspraak van de Mijnraad dat de regio initiatief moet nemen en moet overschakelen naar een actieve en constructieve rol bij de versterking en het vormgeven van het toekomstperspectief.

Wij zijn kritisch ten aanzien van het optimisme waarmee u in uw ontwerp aangeeft dat versnelling van het huidige proces mogelijk is. Voor onze inwoners is er feitelijk nog niet veel veranderd. In de praktijk zien zij de mogelijke versnelling nog niet. Papier is geduldig. Uiteindelijk gaat het om de effectivering en uitwerking van deze afspraken en de effecten die dat heeft op de daadwerkelijke versnelling van de versterkingsopgave. Daarom houden wij vast aan ons standpunt dat zolang er geen daadwerkelijke versnelling van de versterking optreedt (en versnelling van het schadeproces), wij vinden dat u de winning uit het Groningenveld lager dient vast te stellen dan de prognose van GTS.

Wij vinden dat u:

16. totdat er daadwerkelijk, fysiek zichtbare versnelling in de versterking plaatsvindt, een lager winningsniveau moet vaststellen dan het door GTS geadviseerde niveau.

### *CC2/CC3 gebouwen*

Wij hebben aangegeven dat we vinden dat u bij uitsluitend gebruik van de HRA onvoldoende rekening houdt met het bijzondere karakter van CC2/CC3-panden. Dit zijn gebouwen waarin grote en/of kwetsbare groepen samenkomen (winkels, ziekenhuizen, kerken, dorpshuizen), en gebouwen die bij crisissituaties essentieel zijn (brandweerkazernes, politiebureaus, gemeentehuizen). De HRA beoordeelt deze gebouwen op grond van hun vorm en niet op grond van de kwetsbaarheid van de gebruiker(s) of het gebruik. U geeft aan dit op te willen lossen door de NPR aan te passen. Dat bevreemdt ons. In de NPR is dit namelijk niet voor niets opgenomen en bovendien is dit gebaseerd op de Nederlandse wetgeving ten aanzien van regulier bouwen (het Bouwbesluit). De Nederlandse bouwregelgeving gaat namelijk uit van zwaardere normen voor CC2/CC3-panden. Dit geldt onder meer voor brandveiligheid, ventilatie en windbelasting. In de NPR worden ook extra standaardfactoren toegevoegd bij de bepaling van de benodigde seismische weerstand voor deze gebouwen.

Het is dus mogelijk dat CC2/CC3-panden op grond van de HRA niet in beeld komen en dus helemaal niet beoordeeld worden, terwijl dat vanuit veiligheidsoverwegingen wel het geval zou moeten zijn. Nu komen deze gebouwen slechts in beeld indien zij er handmatig aan worden toegevoegd. In het Plan van Aanpak Mijraadadvies van de NCG is in november al gewezen op deze omissie. Hierin staat op pagina 13 dat volgens Mijraad en SodM de weging van de gevolklassen moet worden opgenomen in de HRA. Niet dat de NPR moet worden aangepast.

Wij vinden dat u:

17. ervoor dient te zorgen dat in de prioritering en beoordeling van CC2/CC3-panden rekening wordt gehouden met de bijzondere status van deze gebouwen en zijn gebruikersgroepen, gebaseerd op de uitgangspunten van de Nederlandse bouwregelgeving.

## 6. Maatschappelijke ontwrichting

### *Subjectieve veiligheid*

#### Maatschappelijke ontwrichting als gevolg van bodembeweging door gaswinning

In ons advies met betrekking tot de Operationele Strategieën Groningenveld voor het gasjaar 2019-2020 adviseren wij u het brede veiligheidsbegrip van de Onderzoekraad voor de Veiligheid te hanteren<sup>4</sup>. Wij constateren dat u in het ontwerp erkent dat de gaswinning een grote impact op veel Groningers heeft. Niet alleen als gevolg van de gaswinning en het daarmee gepaard gaande risico op aardbevingen, maar ook als gevolg van de trage versterkingsoperatie en afhandeling van schademeldingen.

Veel Groningers ervaren fysieke veiligheidsrisico's, ze voelen zich onveilig en ze zijn onveilig in hun woningen. Er is sprake van sociale veiligheidsrisico's, de Groninger samenleving raakt steeds verder ontwricht. Binnen de Groninger dorpen ontstaan grote verschillen als het gaat om toekomstperspectief. De sociale samenhang en cohesie in buurten en wijken staat daardoor onder druk. Er is sprake van de afwezigheid van vertrouwen in het handelen van de (Rijks)overheid, zoals ook de minister ervaart in het kader van zijn toezegging om de gaswinning uit het Groningenveld zo snel mogelijk naar nul te brengen. De ellenlange procedures die te maken hebben met schadeafhandeling, de onzekerheden over het wel of niet veilig zijn van woningen en de versterkingsopgave daaromtrent veroorzaken meetbare (stress gerelateerde) gezondheidsklachten. In verschillende onderzoeken (o.a. Gronings Perspectief) wordt deze directe relatie gelegd en aangetoond. Inmiddels is ook sprake van maatschappelijke onrust in Groningen. Bij een volgende schokkende gebeurtenis (bijvoorbeeld een volgende zwaardere aardbeving) bestaat het risico op escalatie, verstoring van de openbare orde en veiligheid. Andersom zien we ook dat Groningers vervreemden en zich afkeren van de maatschappij.

De verschillende veiligheids- en gezondheidsrisico's spelen op elkaar in en versterken elkaar. SodM spreekt in haar advies aan u van een 'voortdurende maatschappelijke ontwrichting'. In het ontwerp lijkt u dit te bagatelliseren door te spreken van 'maatschappelijke bezorgdheid' in plaats van 'maatschappelijke ontwrichting'.

Wij vinden dat:

18. u in het vaststellingsbesluit uit moet gaan van het feit dat er onmiskenbaar sprake is van maatschappelijke ontwrichting als gevolg van uw besluit;
19. u in het vaststellingsbesluit moet aangeven hoe u dit afweegt tegen andere belangen gelet op het feit dat de door u genoemde maatregelen nog geen effect hebben.

In het ontwerp zegt u toe de oorzaken van de maatschappelijke ontwrichting aan te pakken. Tevens zegt u mitigerende maatregelen toe om aan de sociale veiligheid, gezondheid en maatschappelijke onrust nadrukkelijk aandacht te besteden. Dit komt tot uiting in het Nationaal Programma Groningen. U stelt dat het NPG een geïntegreerd pakket van maatregelen bevat ter verbetering van de gezondheid, veerkracht en welbevinden van de inwoners in het aardbevingsgebied. U lijkt hiermee te veronderstellen dat de mitigerende maatregelen in het NPG afdoende zijn om de te onderscheiden veiligheids- en gezondheidsrisico's te beheersen. Het NPG heeft echter tot doel om inwoners en bedrijven in Groningen perspectief te bieden. Het is niet bedoeld om mitigerende maatregelen te bekostigen om de nadelige gevolgen van gaswinning op

<sup>4</sup> OvV, *Aardbevingsrisico's in Groningen. Onderzoek naar de rol van veiligheid van burgers in de besluitvorming over gaswinning (1959-2014)*, februari 2015.



te vangen. De vraag blijft dus welke mitigerende maatregelen u neemt.

Wij vinden dat:

20. u in het vaststellingsbesluit moet aangeven welke concrete mitigerende maatregelen u neemt vanwege de maatschappelijke ontwrichting die ontstaat als gevolg van uw besluit.

## Grondrechten

Gaswinning maakt een inbreuk op grondrechten van onze inwoners. In ons advies hebben wij u gewezen op artikel 2, 3 en 8 EVRM, artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM en in het bijzonder op de rechten en belangen van kinderen in het gaswinningsgebied.

Dit zijn fundamentele rechten waar de overheid niet zomaar een inbreuk op mag maken. Bovendien moeten maatregelen die de overheid neemt – als positieve verplichtingen die voortvloeien uit de grondrechten – daadwerkelijk effectief zijn. Wij vinden dat de inbreuk op deze fundamentele rechten niet goed is afgewogen en maatregelen niet – of niet voldoende -daadwerkelijk effectief zijn.

## EVRM

In het ontwerp stelt u dat u aan de positieve verplichtingen op grond van artikel 2, 3 en 8 EVRM heeft voldaan door te voorzien in de afbouw van de gaswinning en door enkele voorzorgsmaatregelen te hebben getroffen, zoals de voorzieningen die opgenomen zijn in het Nationaal Programma Groningen en de instelling van aardbevingscoaches die gaan zorgen voor sociaal-emotionele ondersteuning.

De vraag is allereerst of dit wel *voorzorgsmaatregelen* zijn. Ons inziens spreekt u over voornamelijk *nazorgsmaatregelen* voor de schade die de voortdurende gevolgen van de gaswinning reeds heeft aangericht. De maatregelen die ons inziens wel kunnen zorgen voor het voorkomen van schending van deze bepalingen zien op ‘herstel van vertrouwen’, daadwerkelijke haast maken met de versterkingsoperatie en schadeafhandeling (geen toezeggingen maar daden) en de gaswinning meer omlaag brengen.

Voor wat betreft artikel 1 van het eerste Protocol van het EVRM geeft u aan dat u ter bescherming van eigendommen van burgers voorziet in een versterkingsoperatie en in een schadeafhandeling. Dit argument is ons inziens moeilijk vol te houden nu er feitelijk nauwelijks nog wordt voorzien in een adequate versterkingsoperatie en schadeafhandeling.

Voorts vragen we ons af waarom u in het ontwerp twijfelt over het van toepassing zijn van artikel 3 van het EVRM. De rapporten van de Rijksuniversiteit Groningen en Gronings Perspectief hebben laten zien dat de gevolgen van de gaswinning leiden tot ernstige onmenselijke situaties.

Tot slot gaat u in het ontwerp geheel voorbij aan de vereiste belangenafweging. Weliswaar stelt u dat de bovengenoemde fundamentele rechten moeten worden afgewogen; u doet het echter niet.

Wij vinden dat:

21. u in het vaststellingsbesluit moet laten zien dat er daadwerkelijke *voorzorgsmaatregelen* worden genomen om te voorkomen dat de onderhavige fundamentele rechten worden geschonden;
22. u in het vaststellingsbesluit erkent dat er in de loop der jaren een onmenselijke situatie is ontstaan in Groningen, ex artikel 3 EVRM, en dat u aan de hand van het nemen van



noodzakelijke maatregelen bezig bent met het herstel en het voorkomen van verdere degradatie;

23. u de fundamentele rechten van burgers concreet moet afwegen tegenover de belangen (van leveringszekerheid en overige belangen) die u bewegen het vaststellingsbesluit te nemen.

## IVRK

In het ontwerp stelt u dat u een zwaarwegend belang hecht aan de belangen van kinderen. U somt op waartoe het IVRK de Nederlandse staat verplicht en dat uit de rapporten van de Kinderombudsman en de Rijksuniversiteit Groningen blijkt dat het met veel kinderen in het aardbevingsgebied niet goed gaat. U erkent zelfs dat een (beperkte) groep kinderen als gevolg van aardbevingen zodanige klachten ondervindt, op gebied van (mentale) gezondheid, gedrag en concentratie op school, dat de ontwikkeling hierdoor bedreigd wordt. U geeft vervolgens aan dat u gesprekken heeft gevoerd met kinderen in de regio om een beeld te krijgen van hun belangen en dat u tegemoet komt aan hun belangen door de gaswinning omlaag te brengen. U treft derhalve geen mitigerende maatregelen specifiek op kinderen gericht, om (het gevoel van) onveiligheid bij kinderen aan te pakken. Met uw besluit schendt u artikel 3, 6, 12 en 24 van het IVRK omdat u niet laat zien dat u de belangen van het kind in kaart heeft gebracht, deze heeft gewogen ten opzichte van de belangen die u bewegen het vaststellingsbesluit te nemen en niets doet met concrete aanwijzingen, die u nochtans zelf erkent, dat de ontwikkeling en gezondheid van de kinderen in het aardbevingsgebied zijn en worden aangetast door de gevolgen van de gaswinning. Het besluit om de gaswinning terug te brengen tot nul doet hier niet aan af.

Daarnaast maken de enkele gesprekken die u heeft gevoerd met de kinderen in de aardbevingsregio niet dat u daarmee voldoet aan het bepaalde in artikel 12 jo. artikel 3 IVRK. U laat immers niet zien op welke wijze kinderen daadwerkelijk participeren in de besluitvorming, noch welke belangen in uw belangenafweging zijn meegenomen en afgewogen. Ook laat u niet zien waarom de belangen om tot het besluit te komen zwaarwegender zijn dan de zwaarwegende belangen van de kinderen.

Wij vinden dat:

24. u in het vaststellingsbesluit moet laten zien welke belangen van het kind in kaart zijn gebracht en hoe u die kenbaar heeft afgewogen ten opzichte van de belangen die gemoeid zijn met het nemen van het vaststellingsbesluit;
25. u in het vaststellingsbesluit moet laten zien hoe u kinderen heeft laten participeren in de besluitvorming en wat u vervolgens gedaan heeft met hun 'stem';
26. u in het vaststellingsbesluit kenbaar moet aangeven dat, indien dat het geval is, andere belangen zwaarder wegen dan de belangen van het kind en vervolgens deugdelijk moet motiveren waarom die andere belangen zwaarder wegen;
27. u in het vaststellingsbesluit mitigerende maatregelen moet nemen specifiek gericht op kinderen die ervoor zorgen dat kinderen geen verdere schade oplopen aan hun ontwikkeling en gezondheid.

## Handvest van de grondrechten van de EU

U stelt in voetnoot 62 van uw ontwerp dat er geen sprake is van uitvoering van unierecht en dat daarom het Handvest van de grondrechten van de EU buiten beschouwing kan blijven. Die constatering delen wij niet. Daarvoor verwijzen wij naar het Åkerberg Fransson-arrest.<sup>5</sup> U geeft zelf aan dat uw afweging voor uw besluit een direct gevolg is van unierecht. U moet immers voldoen aan

<sup>5</sup> HvJ 26 februari 2013, zaak C-617/10, *JHG* 2013/13; *EHRC* 2013/112, m.nt. Morijn; *JIN* 2013/104; *JB* 2013/58, m.nt. Veenbrink en De Waele; *AB* 2013/131, m.nt. Widdershoven (*Åkerberg Fransson*).

Verordening 2017/1938 betreffende maatregelen tot veiligstelling van de gasleveringszekerheid. Omdat u bovendien moet afwegen dat u ook buitenlandse afnemers moet voorzien van Gronings gas heeft uw besluit een grensoverschrijdend kenmerk. Het unierecht is dus van toepassing en daarmee ook het Handvest. Uw besluit dient dan ook niet in strijd te zijn met het bepaalde in artikelen 2, 4, 8, 17 en 24 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, waarbij ook ten aanzien van deze bepalingen geldt dat u gehouden bent om die te betrekken in uw afweging en mitigerende maatregelen te nemen om schending van deze bepalingen te voorkomen.

Wij vinden dat:

28. u in het vaststellingsbesluit moet laten zien dat u de bepalingen uit het Handvest die van toepassing zijn heeft betrokken in uw afweging;
29. u in het vaststellingsbesluit moet laten zien dat u met uw besluit schending van de bepalingen uit het Handvest van de grondrechten van de EU voorkomt door mitigerende maatregelen te nemen.

### *Schade*

De ABRvS heeft in zijn uitspraak van 15 november 2017<sup>6</sup> uitdrukkelijk gesteld dat er aan de motivering van de minister hoge eisen moeten worden gesteld omdat grondrechten op leven (veiligheid), privacy (aantasting van het leefklimaat) en het ongestoord genot van eigendom aan de orde zijn. Daarbij moet in aanmerking worden genomen dat bestaande regelingen voor schadevergoeding de nadelige gevolgen wel verzachten. Maar dat deze hier naar aard en schaal zo groot zijn dat zij een zwaarwegend belang vormen dat in het nadeel van de gaswinning pleit.

Hieruit volgt dat u het ontstaan van schade, het verder beperken van schade en de voortgang van de schadeafhandeling uitdrukkelijk in uw besluitvorming moet betrekken.

In de motivering van het ontwerp wordt grotendeels ingegaan op de punten die in ons advies zijn genoemd met betrekking tot schade.

### *Ontstaan van schade*

U geeft aan dat NAM constateert dat de kans op aardbevingen en daaropvolgende schade is afgenomen als gevolg van de dalende gaswinning. Bij deze berekeningen is NAM ervan uitgegaan dat gebouwen onbeschadigd zijn. Eventuele eerdere, niet herstelde schades zijn niet meegenomen.

Op dit moment is de kans op een aardbeving en daaropvolgende schade nog steeds reëel en met de recente bevingen in Westerwijrtwerd en Garrelsweer helaas ook werkelijkheid. In de schadeprognose van NAM wordt ervan uitgegaan dat eerder ontstane schade aan gebouwen gerepareerd is, voordat zich een nieuwe aardbeving voordoet. Dit strookt niet met de werkelijkheid. Op het moment dat de bevingen in Westerwijrtwerd en Garrelsweer zich voordeden was het stuwmeer aan schademeldingen en hiermee het aantal niet-gerepareerde schades enorm. Principieel is het uitgangspunt dat alle huizen picobello in orde zijn onrealistisch. Dat is nergens in Nederland het geval. De prognose van NAM zou dan ook gestaafd moeten zijn aan de werkelijke situatie, niet aan een utopie.

---

<sup>6</sup> ECLI:NL:RVS:2017:3156.

## Schade-afhandeling

U erkent dat de huidige aanpak, hoewel juridisch zuiver, niet de gewenste capaciteit heeft voor het grote aantal schadegevallen. Daarom hebt u besloten dat een aantal versnellingsmaatregelen genomen wordt.

Het is positief dat u de noodzaak voor versnellingsmaatregelen erkent en dat deze ook worden genomen. Het is echter van cruciaal belang dat deze maatregelen er daadwerkelijk voor zorgen dat de schadegevallen anders aangepakt gaan en kunnen worden en bewoners directe en concrete oplossingen geboden wordt. Op dit moment is hier nog geen sprake van en hebben eerder genomen maatregelen tot op heden niet gezorgd voor snelle afhandeling van de schade. De aardbevingen en de schades als gevolg daarvan zijn voorlopig nog niet voorbij. Het is dan ook niet uit te sluiten dat er over een jaar weer een nieuw stuwmeer is ontstaan.

Wij hebben u geadviseerd 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. Hiernaast heeft SodM aangegeven dat de effecten van nieuwe bevingen op gebouwen met niet-herstelde schade onvoldoende bekend zijn. Wij constateren dat u in het ontwerp afwijkt van ons advies.

U geeft in uw ontwerp aan dat de versnellingsmaatregelen erop gericht zijn het stuwmeer aan oude meldingen voor het einde van het jaar weggewerkt te hebben en daarna een acceptabele termijn van schadeafhandeling te hebben. Voorts geeft u aan dat het dan ook niet nodig is om nadrukkelijk de gevolgen van meervoudige schade die gedurende lange tijd niet hersteld wordt mee te wegen in het besluit.

Verder geeft u aan dat ook de afhandeling van meer complexe schades, zoals bij monumenten of agrarische bedrijven, een punt van aandacht blijft en dat TCMG hiervoor een aanvullende procedure ontwikkelt.

Het ontstane stuwmeer van schadegevallen omvat een aanzienlijk aantal complexe dossiers, waarbij sprake is van complexe, meervoudige schade, een Rijksmonument dan wel gemeentelijk monument, een (agrarisch) bedrijf of een combinatie hiervan.

De verwachting is echter dat juist deze complexe dossiers geen gebruik kunnen maken van de 'Regeling stuwmeer Groningen', omdat de schade groter is dan €10.000,- en waardoor nog steeds sprake is van meervoudige schade die gedurende lange tijd niet hersteld wordt.

Bovendien geeft u aan dat afhandeling van schades aan dit type gebouwen extra aandacht en specifieke expertise vraagt en dat TCMG hiervoor een aanvullende procedure ontwikkelt. Op dit moment ligt de afhandeling van schade aan Rijksmonumenten en gemeentelijke monumenten vrijwel stil. De TCMG heeft onvoldoende kennis in huis en de aanvullende procedure is nog niet voldoende ingericht.

Wij vinden dit zorgelijk en onze verwachting is dat de oude complexe schademeldingen niet voor het einde van het jaar weggewerkt zijn. Wij achten het daarom wel nodig 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. Deze complexe dossiers, met meervoudige schade liggen soms al jaren stil en juist deze categorie wordt geen perspectief geboden.

Wij hebben u gevraagd om, vooruitlopend op de wetgeving, de TCMG in de beleidsregel de bevoegdheid te geven om de benodigde samenwerking met de versterkingsoperatie aan te gaan.

In het ontwerp geeft u hierover aan dat er wordt gewerkt aan een samenwerkingsovereenkomst tussen TCMG en TCV waarin afspraken worden gemaakt over de gegevensuitwisseling. Wij vinden het echter van groot belang dat schade en versterking op korte termijn beter met elkaar in verbinding wordt gebracht en dat hier een wettelijke grondslag voor wordt ingericht. U bent in de gelegenheid om op de beleidsregel van de TCMG per ommekeer aan te passen, hiervoor is geen samenwerkingsovereenkomst nodig.

Wij hebben u geadviseerd om een langjarig wetenschappelijk onderzoek te starten naar de afhandeling van de schade. U geeft in uw ontwerp aan dat het functioneren van de TCMG via de reguliere kanalen (zoals de Auditdienst Rijk) wordt bekeken. Hiermee komt u niet tegemoet aan ons advies want de Auditdienst onderzoekt niet datgene wat wij bedoelen. Ons levert het wetenschappelijk onderzoek van de RUG naar de psychosociale problematiek van de inwoners veel inzicht op in de gevolgen van de gaswinning en wat hier aan gedaan moet worden. Wij zien dat de schadeafhandeling ook grote gevolgen voor de inwoners heeft en willen daarom een soortgelijk wetenschappelijk onderzoek maar dan gericht op de afhandeling van schade en mogelijke verbeteringen daarin.

Tot slot willen wij u erop attenderen dat een juridisch zuiver besluit mede inhoudt dat het besluit tijdig is genomen. De Awb stelt die termijn - nu in de regeling (Besluit TCMG) niets anders is bepaald - op maximaal 8 weken. De maatregelen die u neemt, moeten dus tot gevolg hebben dat deze beslistermijn structureel gehaald kan worden. Wij betwijfelen of het wegwerken van het stuwmeer voldoende is om wel tijdig te besluiten, ook over de complexe gevallen. Tijdig besluiten is niet alleen juridisch zuiver, maar draagt ook bij aan herstel van vertrouwen bij onze inwoners.

Wij vinden dat u:

30. in het vaststellingsbesluit moet aangeven welke maatregelen u gaat nemen die erop gericht zijn dat ook de oude complexe dossiers voor het einde van het jaar weggewerkt zijn;
31. in het vaststellingsbesluit moet aangeven vanaf welk moment TCMG een aanvullende procedure ontwikkeld moet hebben voor schades bij monumenten en/of agrarische bedrijven en deze schadegevallen in voldoende mate in behandeling kunnen worden genomen;
32. in het vaststellingsbesluit moet aangeven dat de gevolgen van meervoudige schade die gedurende lange tijd niet hersteld wordt, op de langjarige veiligheidsrisico's worden onderzocht en – tot onderzoeksresultaten bekend zijn - de onzekerheid over de gevolgen mee moet wegen in uw besluit;
33. via aanpassing van de beleidsregel de TCMG op korte termijn de bevoegdheid moet geven om de benodigde samenwerking met de versterkingsoperatie aan te gaan;
34. in uw vaststellingsbesluit moet opnemen dat een langjarig wetenschappelijk onderzoek naar de afhandeling van de schades wordt gestart;
35. u met de TCMG maatregelen moet nemen zodat er structureel tijdig beslist wordt op verzoeken om schadevergoeding.



## 7. Onderzoeken en ontbrekende zaken

Wij constateren dat u nog wacht op een aantal onderzoeksresultaten en (deel)adviezen en een aantal zaken nog onderzoekt en navraagt. Die betreft u bij de definitieve besluitvorming. Wij behouden ons het recht voor om op deze resultaten en adviezen eventueel in beroep nog in te gaan.

### *Study and Data Acquisition Plan Induced Seismicity in Groningen (SDAP)*

U heeft mede op basis van het advies van de regio zowel als het advies van het SodM besloten NAM op te leggen (artikel 8 van het ontwerp-vaststellingsbesluit) om het onderzoeksprogramma "Study and Data Acquisition Plan Induced Seismicity in Groningen (SDAP), Update Post-Winningsplan 2016", zoals dit luidt na goedkeuring door de inspecteur-generaal der mijnen, uit te voeren. Wij gaan er vanuit, zoals ook in ons advies is weergegeven in paragraaf 8.1, dat er jaarlijks een evaluatie plaatsvindt van dit SDAP, zodat er steeds uitvoering wordt gegeven aan een actueel en door SodM beoordeeld studieprogramma.

Wij vinden dat u:

36. In het vaststellingsbesluit moet opnemen dat NAM jaarlijks aan het SodM een actualisatie van het SDAP aanbiedt.

Verzonden: Vrijdag 19 juli 2019 14:07  
Onderwerp: Zienswijzeformulier  
Gaswinning Groningen - Vaststellingsbesluit 2019

Aanspreekvorm:  
Aanspreektitel:  
Achternaam:  
Voorvoegsel(s):  
Voorletters: .  
Straat: Johan Modastraat  
Huisnummer: 6  
Postcode: 9671 CD  
Woonplaats: WINSCHOTEN  
Telefoonnummer: 0597-482000  
E-mailadres:  
Als: Organisatie  
Organisatie: Gemeente Oldambt, College van Burgemeester en Wethouders

**Staan er naar uw mening onjuistheden in het ontwerpbesluit?**

zie zienswijze

**Zijn er zaken en/of belangen over het hoofd gezien?**

zie zienswijze

**Wordt u geraakt in uw belang? Zo ja, kunt u dat toelichten?**

zie zienswijze

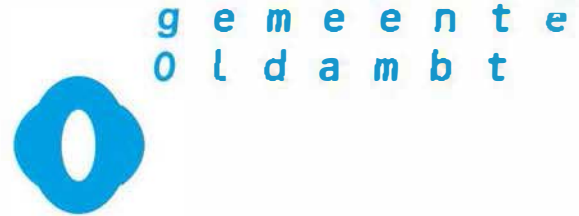
**Zijn er andere zaken die u naar voren wilt brengen?**

zie aanbiedingsbrief

**Reactie**



Johan Modestraat 6  
 postbus 175 . 9670 AD Winschoten  
 T(0597)48 20 00 . info@gemeente-oldambt.nl  
 www.gemeente-oldambt.nl



Bureau Energieprojecten  
 Inspraakpunt Gaswinning Groningen  
 Postbus 248  
 2250 AE Voorschoten

Onderwerp	Zienswijze op ontwerp- vaststellingsbesluit Groningen gasveld 2019-2020	Datum	9 juli 2019
Ons kenmerk Inlichtingen bij	37553-2019	Uw brief Bijlage(n)	DGKE-PGG/19111191 <ul style="list-style-type: none"> <li>- zienswijze gemeente Oldambt op ontwerp-vaststellingsbesluit Groningen gasveld 2019-2020</li> <li>- advies met betrekking tot operationele strategie 2019-2020</li> </ul>

Geachte heer Wiebes,

Wij hebben kennis genomen van uw ontwerp-vaststellingsbesluit Groningen gasveld 2019-2020 dat op 24 juni 2019 door u is gepubliceerd.

Op 27 maart 2019 heeft u ons college gevraagd advies uit te brengen over de operationele strategie 2019-2020 van NAM. Dit advies is door ons aangereikt op 7 mei 2019.

Wij zijn van mening dat in het ontwerp-vaststellingsbesluit dat nu voorligt nog onvoldoende sprake is van een veilige en verantwoorde winning.

De zorgen die wij hebben over de directe en indirecte gevolgen van de gaswinning op het leven van de inwoners in ons gebied zijn met dit ontwerp-vaststellingsbesluit niet weggenomen. Dit heeft ons doen besluiten een zienswijze op uw ontwerp-vaststellingsbesluit in te dienen.

Bijgevoegd zenden wij u onze zienswijze op het ontwerp-vaststellingsbesluit Groningen gasveld 2019-2020. Tevens voegen wij ons advies met betrekking tot de operationele strategie 2019-2020 voor de volledigheid bij.

Aanvullend op onze zienswijze vragen wij aandacht voor het volgende.

In de gemeente Oldambt en omliggende gemeenten vindt een combinatie van verschillende mijnbouwactiviteiten plaats. Deze activiteiten hebben in verschillende mate effecten op de onder- en bovengrond van onze regio.

Het actuele schadeprotocol houdt naar onze mening geen rekening met de combinatie van effecten van verschillende vormen van mijnbouw. Wij zien het als een onwenselijke situatie dat inwoners zich bij verschillende instanties moeten melden wanneer zij het vermoeden hebben schade te hebben als gevolg van mijnbouwactiviteiten. Het bepalen van een vermoedelijke oorzaak van schadegevallen berust momenteel op de schouders van gedupeerden. Wij zijn van mening dat deze beoordeling niet bij gedupeerden zou moeten liggen. Daarnaast voorzien wij door de huidige aanpak het risico dat verschillende exploitanten van mijnbouwactiviteiten naar elkaar wijzen als vermoedelijke veroorzaker van mijnbouwschade. Dit bevordert vlotte afhandeling van de schademelding niet.

Wij zijn dan ook van mening dat er één uniform schadeloket voor alle vormen van mijnbouw moet komen. Hierdoor wordt naar onze mening de uitvoering van het schadeprotocol overzichtelijker en meer beheersbaar voor onze inwoners.

Wij verwachten dat u onze zienswijze transparant meeweegt in uw besluit.

Heeft u naar aanleiding van deze brief nog vragen? Neemt u dan contact op met via  
(0597) 48 20 00.

Met vriendelijke groet,  
burgemeester en wethouders van de gemeente Oldambt



Herman Groothuis  
Secretaris



Cora-Yfke Sikkema  
Burgemeester





Johan Rodastreet 6  
postbus 175 . 9670 AD Winschoten  
T(0597)48 20 00 . info@gemeente-oldambt.nl  
www.gemeente-oldambt.nl



# **ZIENSWIJZE OP HET ONTWERP-VASTSTELLINGSBESLUIT GRONINGEN GASVELD 2019-2020**

**gemeente Oldambt, 9 juli 2019**

## Inhoud

1. Inleiding .....	3
<u>Leeswijzer</u> .....	3
2. Voldoen aan de veiligheidsnorm $10^{-5}$ .....	4
<u>Veiligheidsbeleid</u> .....	4
<u>Veiligheid (water)infrastructuur, industrie en onderlinge afhankelijkheden</u> .....	4
3. Borging leveringszekerheid .....	6
4. Tempo afbouw vraag.....	6
5. Tempo versterken gebouwen .....	7
<u>De omvang van de versterkingsopgave</u> .....	7
<u>NPR9998 als beoordelingskader</u> .....	9
<u>Versnelling van de versterking</u> .....	9
<u>CC2/CC3 gebouwen</u> .....	10
6. Maatschappelijke ontwrichting.....	11
<u>Subjectieve veiligheid</u> .....	11
<u>Maatschappelijke ontwrichting als gevolg van bodembeweging door gaswinning</u> .....	11
<u>Grondrechten</u> .....	12
<u>EVRM</u> .....	12
<u>IVRK</u> .....	13
<u>Handvest van de grondrechten van de EU</u> .....	13
<u>Schade</u> .....	14
<u>Ontstaan van schade</u> .....	14
<u>Schade-afhandeling</u> .....	15
7. Onderzoeken en ontbrekende zaken .....	17
<u>Study and Data Acquisition Plan Induced Seismicity in Groningen (SDAP)</u> .....	17

## 1. Inleiding

Op 17 juni 2019 heeft u uw ontwerp-vaststellingsbesluit (ontwerp) voor het gasjaar 2019-2020 gepubliceerd vergezeld van een brief aan de Tweede Kamer over uw verkenningen om de winning uit het Groningenveld voor het komende gasjaar zover als mogelijk terug te brengen naar 12 mld m<sup>3</sup>.

Wij concluderen uit deze begeleidende brief dat u zich maximaal inzet om de winning nog sneller dan het basispad van het Kabinet, terug te brengen naar nul en voor het komende gasjaar het niveau van 12 mld m<sup>3</sup> tracht te bereiken. Wij zien in deze inspanning weer een stap in de goede richting maar weten pas zeker of deze inspanning het niveau van 12 mld m<sup>3</sup> oplevert op 1 oktober 2019 bij de publicatie van het vaststellingsbesluit 2019-2020. Uiteindelijk willen wij dat de winning uit het Groningenveld zo snel als mogelijk naar nul wordt gebracht.

Ook zien wij de afspraken die wij samen met u en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BKZ) hebben gemaakt op 11 maart 2019 en op 5 juni 2019 in het bestuurlijk overleg als een stap in de goede richting. Belangrijke afspraken waarin we ons maximaal voor blijven inzetten om te zorgen dat onze inwoners ook daadwerkelijk hier de vruchten van gaan plukken. Echter geldt ook voor de hier gemaakte afspraken over de versnelling van de versterking en de schadeafhandeling dat het op dit moment nog ‘papieren’ afspraken zijn die in de loop van het jaar hun positieve uitwerking moeten bewijzen en tot de nagestreefde versnelling moeten leiden.

Een transparant vaststellingsbesluit waarin helder wordt uitgelegd hoe u tot uw afweging bent gekomen draagt bij aan herstel van vertrouwen van onze inwoners. Zeker nu voor het eerst met de gewijzigde Mijnbouwwet een “nieuw” afwegingskader voor het Groningenveld wordt gehanteerd.

Wij constateren dat in uw ontwerp nog veel losse eindjes zitten. U ontvangt de komende maanden nog een aantal rapporten en adviezen waarop u uw definitieve vaststellingsbesluit baseert. Wij kunnen hier middels deze zienswijze nu geen reactie opgeven.

Wij blijven ons in de komende tijd inzetten voor een veilige en verantwoorde gaswinning. Op dit moment vinden we dat hieraan nog niet wordt voldaan. Veel is in gang gezet maar onze inwoners merken hier nog te weinig van en uw ontwerp bevat nog te veel open eindjes. We hebben daarom besloten om een zienswijze op uw ontwerp in te dienen.

Deze zienswijze wordt naar voren gebracht door het College van burgemeester en wethouders van de gemeente Oldambt, de gemeenteraad van Oldambt en de gemeente Oldambt als rechtspersoon.

Wij vertrouwen erop dat u onze zienswijze behandelt conform de relevante bepalingen in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de overwegingen uit onze zienswijze (aangevuld met ons advies) transparant meeweegt in uw definitieve vaststellingsbesluit.

### *Leeswijzer*

Wij hebben onze zienswijze op dezelfde wijze opgebouwd als ons advies, dat wil zeggen aan de hand van 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. Voldoen aan de veiligheidsnorm $10^{-5}$

Uw beoordeling van de veiligheid moet zich in het bijzonder richten op de vraag in hoeverre wordt voldaan aan de veiligheidsnorm van  $10^{-5}$ . De vraag is dus niet wat de beste schatting is, maar heel concreet: welke gebouwen voldoen *niet* – en dus ook welke gebouwen voldoen *wel* – aan de veiligheidsnorm.

Om dit te kunnen bepalen moet er sprake zijn van veiligheidsbeleid, een duidelijk toetsingskader en concrete gegevens. Zoals we hierna uitleggen, ontbreekt het hieraan. Dat heeft tot gevolg dat op dit moment niet te zeggen is in hoeverre wordt voldaan aan de veiligheidsnorm. Uw afweging voldoet dan niet aan de wettelijke eisen.

### *Veiligheidsbeleid*

In uw ontwerp geeft u aan dat voor infrastructuur nog geen beoordelingskader voor handen is en dat het panel van hoogleraren in juli 2019 met een advies over het beoordelen van infrastructuur op aardbevingsbestendigheid komt. Voor de industrie geeft u aan dat hiervoor kwalitatieve en kwantitatieve beoordelingsmethoden zijn ontwikkeld. Echter ontbreken bij zowel de infrastructuur als bij industrie nog de termijn (tijdigheid) waarbinnen deze voorzieningen aardbevingsbestendig moeten zijn en dus veilig.

Onze conclusie blijft ook na het lezen van uw ontwerp dat het risicobeleid nog niet op orde is en u dus nog steeds niet kunt aangeven in hoeverre is voldaan aan de veiligheidsnorm. U kunt daarmee de beoordeling die artikel 52d Mijnbouwwet van u vergt niet maken op basis van de huidige gegevens.

Het is daarom van eminent belang dat het winningsniveau voor het gasjaar 2019-2020 lager wordt vastgesteld dan de prognose van GTS.

Wij vinden dat u:

1. zo spoedig mogelijk risicobeleid (norm, kader en termijn) voor alle onderdelen moet vaststellen.

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

In ons advies met betrekking tot de Operationele Strategieën Groningenveld voor het gasjaar 2019-2020 adviseren wij u onderzoek uit te laten voeren naar eventuele cumulatieve risico's en domino-effecten, zolang deze risico's niet bekend zijn uit voorzorg de winning lager vast te stellen dan GTS heeft geprognosticeerd en in het vaststellingsbesluit NAM verplicht te stellen bij zichtbare cumulatieve effecten en/of domino-effecten tijdens de uitvoering van de vastgestelde operationele strategie, mitigerende maatregelen te nemen.

U neemt ons advies in zijn geheel niet over. U verwijst enkel naar adviezen van de Commissie Meijdam en het hooglerarenpanel die over veiligheidsrisico's en infrastructuur hebben opgemerkt dat het veiligheidsbeleid voor geïnduceerde aardbevingen zoveel als mogelijk dient aan te sluiten bij de landelijke uitgangspunten. Mede hierom stelt het panel volgens u dat geen rekening gehouden hoeft te worden met mogelijke cumulatie van risico's. Daarbij merkt u in lijn met het hooglerarenadvies ook op dat domino-effecten al kwalitatief beschreven worden in de Veiligheidsrapportages van chemiebedrijven.



Het wordt ons niet duidelijk wat u precies bedoelt met de “landelijke uitgangspunten” en waarom de situatie in Groningen één op één wordt doorvertaald naar deze landelijke uitgangspunten. De veiligheidssituatie in Groningen valt immers niet te vergelijken met de veiligheidssituatie in de rest van Nederland. Nergens in Nederland leiden de effecten van gaswinning tot de veiligheidsproblemen die zich in Groningen voordoen. Daarbij moet als uitgangspunt genomen worden dat we weten dat er bodembeweging plaatsvindt en dat die bodembeweging leidt tot concrete veiligheidsrisico's. Cumulatieve effecten en domino-effecten brengen dan ook risico's mee voor de kritische (water)infrastructuur en industrie. U legt in uw ontwerp niet uit waarom u terugvalt op de landelijke uitgangspunten, dat terwijl de landelijke uitgangspunten voor de situatie in Groningen op tal van andere terreinen voor u niet meer leidend zijn (bijv. inzake de voorgenomen specifieke regelgeving over de schadeafhandeling). Daarnaast zijn ons inziens de adviezen van de Commissie Meijdam en het hooglerarenpanel op dit punt onvoldoende onderbouwd om daarop af te kunnen gaan.

Tot slot, is de enkele beschrijving van de mogelijke domino-effecten in de Veiligheidsrapportages van chemiebedrijven onvoldoende dekkend voor de aanwezige (water)infrastructuur en industrie in Groningen.

### *Meet- en regelprotocol*

Zoals we in par. 3.7 van ons advies hebben aangegeven vinden we het gebruik van een adequaat Meet- en Regelprotocol (MRP) van wezenlijk belang om de seismiciteit te monitoren en eventueel te kunnen ingrijpen.

Wij zijn er van op de hoogte dat u voornemens bent alle relevante aspecten van het MRP (de nu geëvalueerde MRP-2017-2019) op te nemen in de Mijnbouwregeling (Mbr) en die per 1 oktober 2019 in werking te laten treden (blz. 64 van het ontwerp).

Daarbij speelt de MRP-evaluatie van het SodM een bepalende rol. Echter tot op het moment van schrijven hebben we nog geen kennis kunnen nemen van de MRP-evaluatie en daarnaast moet nog blijken of de Mbr ook voor het nieuwe gasjaar 2019-2020 in werking zal zijn getreden.

Daarom vinden we het toch van belang in te brengen dat er in het vaststellingsbesluit voorwaarden moeten zijn opgenomen om een adequaat gebruik van het MRP en daarmee de monitoring van de seismiciteit af te kunnen dwingen ook al zou kunnen blijken, dat na afzienbare tijd na het inwerking treden van het vaststellingsbesluit de rechtstreeks werkende regelgeving vanuit de Mbr van toepassing is geworden en daarmee de desbetreffende voorwaarden komen te vervallen.

In deze voorwaarde(n) en in de Mbr verwachten we ook de verplichting tot een halfjaarlijkse analyse van de ontwikkeling van de seismiciteit, door NAM aan te leveren, terug te vinden.

Wij vinden dat:

2. u in het vaststellingsbesluit de landelijke uitgangspunten voor het veiligheidsbeleid niet van toepassing kunt verklaren op de bijzondere veiligheidssituatie in Groningen;
3. u in het vaststellingsbesluit vanuit het principe van het integraal risicomangement gehouden bent om ook onderzoek te laten uitvoeren naar de mogelijke cumulatieve effecten en domino-effecten;
4. u in het vaststellingsbesluit de adviezen van Commissie Meijdam en het hooglerarenpanel niet kunt betrekken omdat die onvoldoende onderbouwd zijn;

5. u in het vaststellingsbesluit NAM moet opleggen om mitigerende maatregelen te nemen indien er sprake zal zijn cumulatieve effecten en/of domino-effecten naar aanleiding van de gevolgen van bodembeweging die zijn ontstaan door de gaswinning;
6. u in het vaststellingsbesluit NAM moet aanwijzen om onderzoek uit te laten voeren naar de risico's op cumulatieve- en domino-effecten als gevolg van bodembeweging veroorzaakt door de gaswinning.
7. u in het vaststellingsbesluit voorwaarden moet opnemen om een adequaat gebruik van het MRP en daarmee de monitoring van de seismiciteit af te kunnen dwingen.

### 3. Borging leveringszekerheid

Leveringszekerheid is een te respecteren belang. Ook voor dit belang geldt dat u alle relevante feiten en omstandigheden moet vergaren en moet betrekken in uw afweging. Het verbaast ons dan ook dat u enerzijds constateert dat de gevolgen van afsluiting voor grootverbruikers zeer groot zijn, namelijk mogelijke faillissementen en het verlies van circa 500.000 banen, maar anderzijds aangeeft dat het COT constateerde dat onvoldoende bekend is in welke mate de vitale bedrijfsprocessen van deze bedrijven afhankelijk zijn van laagcalorisch gas. Met andere woorden: als de bedrijven afhankelijk zijn van laagcalorisch gas, zijn de gevolgen mogelijk groot bij afsluiten, maar het is onbekend of - en in welke mate - ze afhankelijk zijn.

U kunt niet concluderen dat het afsluiten een te groot offer is, terwijl u niet weet of dat wel zo is. Daarnaast maakt uw ontwerp onvoldoende inzichtelijk welke inspanningen u heeft verricht om ervoor te zorgen dat ter borging van de leveringszekerheid het Groningenveld zo veel als mogelijk ontlast wordt. U maakt niet inzichtelijk welke alternatieve wegen er zijn en waarom die niet bewandeld kunnen worden ter ontlasting van het Groningenveld.

Wij vinden dat:

8. u in het vaststellingsbesluit de belangen juist en evenredig moet afwegen en de afweging moet baseren op alle relevante feiten en omstandigheden.

### 4. Tempo afbouw vraag

U spant zich in om de gaswinning in een zo hoog mogelijk tempo af te bouwen en daarmee tegemoet te komen aan het advies van het SodM en ons advies. Wij benadrukken dat alhoewel een winning van 12 mld m<sup>3</sup> veiliger is dan de geraamde 15,9 mld m<sup>3</sup>, de aardbevingen daarmee niet tot het verleden behoren en er in geen geval kan worden gesproken van een 'veilige situatie'. Wij verwachten dan ook u dat u zich blijft inspannen om de afbouw tot nul sneller dan het Basispad te realiseren. Wij wachten het advies van SodM af over gevolgen die de afbouw naar 12 mld m<sup>3</sup> heeft voor de veiligheid als gevolg van de fluctuaties in de Groningenproductie.

Wij vinden dat u:

9. zich moet blijven inspannen om al het mogelijke te doen om de winning zo spoedig mogelijk naar nul te brengen.

## 5. Tempo versterken gebouwen

Op grond van artikel 52d, lid 2, van de Mijnbouwwet kijkt u in uw belangenafweging ook in het bijzonder naar het tempo van het versterken van gebouwen. Het tempo van versterken hangt samen met de omvang van de versterkingsopgave.

In uw ontwerp geeft u aan hoe u aankijkt tegen de versterkingsopgave in het aardbevingsgebied. U doet dit op basis van de verschillende adviezen van uw wettelijke adviseurs (waaronder van de regio) en op basis van de bestuurlijke afspraken die u en de minister van BZK hebben gemaakt met de regiobestuurders op 11 maart 2019 en 5 juni 2019.

De afgelopen weken hebben we weer kunnen zien dat de aardbevingen zich niet netjes aan uw afbouwplan van de gaswinning houden. Het gaat weliswaar om gebeurtenissen die binnen de verwachtingswaarde liggen, maar de kans op een beving met een kracht van 4 of 5 op de schaal van Richter blijft aanwezig. We zijn dus wederom goed met de neus op de feiten gedrukt: we hebben het hier over reële dreigingen en reële kansen en echte gebeurtenissen. Daarom is het zo van belang dat de versterkingsoperatie doorgaat, verbetert en versneld gaat worden. Het gaat over veiligheid. En het gaat om inwoners die een lange periode (voor sommigen al meerdere jaren) in onzekerheid leven over of hun woning veilig genoeg is en wat de versterkingsopgave gaat betekenen voor hun woning. Deze onzekerheid heeft een enorme impact op de mentale gesteldheid van deze inwoners en daarmee op de samenleving in de dorpen.

### *De omvang van de versterkingsopgave*

U bent in uw ontwerp niet duidelijk over de omvang van de versterkingsopgave. U zegt enerzijds dat er *naar verwachting* 429 gebouwen niet zullen voldoen en vervolgens zegt u – op dezelfde blz. 34 – dat er sprake is van een beperkt aantal gebouwen dat niet aan de veiligheidsnorm voldoet. Dit aantal is volgens u berekend met betrouwbare methodes. U stelt in uw ontwerp dat de HRA aangeeft of is voldaan aan de veiligheidsnorm en wat de omvang is van de versterkingsopgave.

De HRA is – zoals wij ook steeds adviseren – continu in ontwikkeling. Dat er verbeteringen en verfijningen zijn verwerkt in het model is een goede ontwikkeling, maar maakt het model niet ineens een betrouwbare methode om te bepalen welke gebouwen voldoen aan de veiligheidsnorm. Dat doet de HRA niet. Het geeft hooguit een indicatie van gebouwen die getoetst moeten worden aan de NPR. Zo was ook uw standpunt bij uw instemmingsbesluit 2018-2019. In artikel 3 van het Besluit versterking heeft u dan ook vastgelegd dat een beoordeling aan de NPR9998:2018 duidelijk maakt of een gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet of niet. En in uw brief van 25 juni 2019 aan de Tweede Kamer antwoordt u op de vraag of het aantal te versterken woningen toe- of afneemt dat de totale versterkingsopgave pas bekend is wanneer alle beoordelingen zijn afgerond.

Wij zien dus enerzijds dat u in het ontwerp de omvang van de versterkingsopgave bepaalt op basis van de uitkomsten van de HRA en anderzijds de omvang bepaalt op basis van beoordeling aan het door u vastgestelde beoordelingskader. Dat is niet consequent en geeft ook in uw afweging van het tempo van de versterking een onjuist beeld.

Ons standpunt ten aanzien van de omvang van de versterkingsopgave is nog steeds dat wij de omvang niet weten. In tegenstelling tot TNO en de Mijnraad hebben wij geen heilig vertrouwen in de HRA als uitsluitingssysteem. Vandaar dat wij met u zijn overeengekomen dat we de HRA slechts als prioriteringsmiddel inzetten en niet als methode om te bepalen of een gebouw wel of niet aan de veiligheidsnorm van  $10^{-5}$  voldoet. Deze bestuurlijke afspraak missen wij in uw redeneerlijnen in het



ontwerp terwijl deze wel uitdrukkelijk wordt onderschreven door het SodM. Zij stellen dat de HRA niet kan worden gebruikt om exact te bepalen welke gebouwen er hoe versterkt moeten worden. Maar dat de HRA wel kan worden gebruikt om de prioritering vast te stellen voor opname en doorberekening (mits er een onzekerheidsmarge wordt meegenomen)<sup>1</sup>. Het lijkt erop alsof u geneigd bent om meer waarde aan de HRA toe te kennen dan bestuurlijk overeengekomen en door de toezichthouder eraan wordt toegekend.

Ook zijn wij erg geschrokken van de verschillen tussen de oorspronkelijke HRA uit de zomer van 2018 en het resultaat van de berekeningen begin 2019. Er lijken zich bovendien wederom situaties voor te doen die volledig on-uitlegbaar zijn (waarbij een gebouw een te laag (of te hoog) risicoprofiel toebedeeld heeft gekregen). De optredende verschillen zetten ons en onze inwoners erg te denken over de betrouwbaarheid van de HRA en met name de wijze waarop deze wordt gevoed. Vandaar dat wij blijven hameren op het verbeteren van de modellen en de invoergegevens en dat dit op een open en transparante wijze gebeurt.

Anders dan de Mijnraad zien wij niet dat de versterkingsopgave steeds kleiner en overzichtelijker wordt. Daarvoor hebben nog te weinig beoordelingen plaatsgevonden en zijn te weinig woningen daadwerkelijk versterkt. Dit komt overeen met uw zojuist aangehaalde antwoord aan de Tweede kamer.

Omdat u het tempo van de versterking moet afwegen in uw besluit, moet u een realistisch beeld geven van de omvang van de versterkingsopgave. De realiteit is dat van de circa 152.700<sup>2</sup> gebouwen die in het werkingsgebied van het Groningenveld staan er inmiddels 431 versterkt<sup>3</sup> zijn. Dat betekent dat er nog 152.269 panden zijn die niet voldoen aan veiligheidsnorm of waarvan we niet weten of ze voldoen aan de veiligheidsnorm van 10<sup>-5</sup>. Wij verwachten (en hopen) niet dat al deze 150.269 gebouwen allemaal één voor één onderzocht moeten worden om te bezien of ze aan de veiligheidsnorm voldoen. Wat we echter wel vinden is dat we vanwege dit gegeven zeer terughoudend moeten zijn in het afbakenen en minimaliseren van de noodzaak tot versterken. Wij zien dat een aantal van uw adviseurs, met name TNO en de Mijnraad, dit wel probeert. De Mijnraad adviseert zelfs om van inwoners te vragen af te zien van versterking omdat het versterkingstraject langer zou duren dan de onveiligheid. Dat vinden wij geen recht doen aan het feit dat het Rijk – als veroorzaker van de onveiligheid – verantwoordelijk is voor het nemen van tijdige en passende maatregelen. De oplossing moet in tijdige en passende maatregelen gevonden worden.

Daarnaast wordt nu het beeld opgeroepen dat Groningen met een winning van 12 mld m<sup>3</sup> 'veilig' zou zijn. Het klopt dat dit volgens de adviezen een niveau is waarop veiligheidsrisico's beter beheersbaar zijn. Het betekent echter nadrukkelijk niet dat de kans op een beving met een kracht van 5.0 op de schaal van Richter nul is. Ook met een lagere winning blijft zo'n beving een reëel risico en moeten daar de nodige maatregelen voor worden getroffen. De winning moet daarom zo spoedig mogelijk naar nul.

Wij verwachten van u dat u in uw definitieve besluit nadrukkelijk bevestigt dat het uitgangspunt van de versterkingsopgave is dat we pas ophouden met opnemen en beoordelen van gebouwen als we

---

<sup>1</sup> Presentatie SodM aan de regio d.d. 26 maart 2019: <https://www.sodm.nl/onderwerpen/aardbevingen-groningen/documenten/toespraken/2019/03/26/toelichting-over-de-risico-analyse-voor-de-gaswinning-in-groningen-hra2019>

<sup>2</sup> Dit zijn 152.697 gebouwen met een verblijfsfunctie, zie tabel 7.1 HRA GTS2019

<sup>3</sup> halfjaarrapportage juli-dec 2018 d.d. 5 maart 2019

zeker weten dat de overgebleven gebouwen geen veiligheidsrisico hebben. Dat is een groter aantal panden dan het aantal dat u benoemt in uw ontwerp.

Wij vinden dat:

10. u in het vaststellingsbesluit realistisch moet aangeven of – en in hoeverre – wordt voldaan aan de veiligheidsnorm waarbij u de daaraan gekoppelde versterkingsopgave bepaalt op basis van het door u vastgestelde beoordelingskader.
11. u in het vaststellingsbesluit de HRA enkel als prioriteringsinstrument moet benoemen;
12. u in het vaststellingsbesluit moet opnemen dat u de HRA en zijn invoergegevens blijft verbeteren op een transparante en publieke wijze.

### *NPR9998 als beoordelingskader*

Wij gaan ervan uit dat het beoordelingskader voor de versterking de NPR9998 blijft. Wij vinden dat u zorg moet dragen voor verdere verbetering van de NPR9998. U doet hier in uw ontwerp ook enkele uitspraken over. Zoals bekend zitten er verschillen in de risico-inschatting vanuit de HRA en beoordelingen op grond van NPR9998. Dit resulteert erin dat panden die uit de HRA komen als ‘normaal risico’, op basis van de feitelijke situatie, beoordeeld aan de hand van de NPR9998, wel moeten worden versterkt. Wij hebben dit in ons advies “appels en peren” genoemd. Zo lang er nog sprake is van appels en peren dient u hier ruimhartig mee om te gaan. Wij zijn het dan ook niet eens met het advies van de Mijnraad om de P90 benadering los te laten en alleen te kijken naar de P-mean. U geeft aan dat u dit vooralsnog ook niet van plan bent. In uw vaststellingsbesluit verwachten wij van u hierover een steviger uitspraak. U weet immers dat onzekerheid het grootste probleem is binnen dit dossier. Zo lang er geen zekerheid is over welke panden wel en niet voldoen aan de veiligheidsnorm op basis van het geldende kader (NPR9998) is het terugbrengen van de scope maatschappelijk, maar ook vanuit veiligheidsoverwegingen, niet aanvaardbaar.

Wij vinden dat:

13. u in het vaststellingsbesluit moet aangeven dat u de NPR9998 verder wilt ontwikkelen en verbeteren;
14. u in het vaststellingsbesluit bevestigt dat de NPR9998 het enige instrument is om te bepalen of een gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet;
15. u in het vaststellingsbesluit aangeeft dat u de P90-benadering niet loslaat.

### *Versnelling van de versterking*

In uw ontwerp beschrijft u de verschillende manieren waarop u streeft naar versnelling van het versterkingsproces. Deze voorgestelde maatregelen zijn de uitkomst van de eerdergenoemde bestuurlijke overleggen en vormen een goede basis voor een daadwerkelijke versnelling. Belangrijk daarbij is dat u de lokale overheden benoemt als verantwoordelijk voor planning en aansturing van de uitvoering van de versterking. Dat is een goed uitgangspunt, maar u moet er dan wel voor zorgen dat dit mogelijk wordt gemaakt. Alles staat of valt immers met de wijze waarop de beschreven maatregelen worden opgepakt, uitgewerkt en uitgevoerd en de snelheid waarmee dat gebeurt. Dat betekent ook dat de capaciteit voor opname en beoordeling in balans moet zijn. Dit is voor ons een gezond uitvoeringsklimaat en maakt het mogelijk om de onze rol in de versterking constructief op te kunnen pakken. Wij herkennen ons niet in de uitspraak van de Mijnraad dat de regio initiatief moet nemen en moet overschakelen naar een actieve en constructieve rol bij de versterking en het vormgeven van het toekomstperspectief.



Wij zijn kritisch ten aanzien van het optimisme waarmee u in uw ontwerp aangeeft dat versnelling van het huidige proces mogelijk is. Voor onze inwoners is er feitelijk nog niet veel veranderd. In de praktijk zien zij de mogelijke versnelling nog niet. Papier is geduldig. Uiteindelijk gaat het om de effectivering en uitwerking van deze afspraken en de effecten die dat heeft op de daadwerkelijke versnelling van de versterkingsopgave. Daarom houden wij vast aan ons standpunt dat zolang er geen daadwerkelijke versnelling van de versterking optreedt (en versnelling van het schadeproces), wij vinden dat u de winning uit het Groningenveld lager dient vast te stellen dan de prognose van GTS.

Wij vinden dat u:

16. totdat er daadwerkelijk, fysiek zichtbare versnelling in de versterking plaatsvindt, een lager winningsniveau moet vaststellen dan het door GTS geadviseerde niveau.

### *CC2/CC3 gebouwen*

Wij hebben aangegeven dat we vinden dat u bij uitsluitend gebruik van de HRA onvoldoende rekening houdt met het bijzondere karakter van CC2/CC3-panden. Dit zijn gebouwen waarin grote en/of kwetsbare groepen samenkomen (winkels, ziekenhuizen, kerken, dorpshuizen), en gebouwen die bij crisissituaties essentieel zijn (brandweerkazernes, politiebureaus, gemeentehuizen). De HRA beoordeelt deze gebouwen op grond van hun vorm en niet op grond van de kwetsbaarheid van de gebruiker(s) of het gebruik. U geeft aan dit op te willen lossen door de NPR aan te passen. Dat bevreemdt ons. In de NPR is dit namelijk niet voor niets opgenomen en bovendien is dit gebaseerd op de Nederlandse wetgeving ten aanzien van regulier bouwen (het Bouwbesluit). De Nederlandse bouwregelgeving gaat namelijk uit van zwaardere normen voor CC2/CC3-panden. Dit geldt onder meer voor brandveiligheid, ventilatie en windbelasting. In de NPR worden ook extra standaardfactoren toegevoegd bij de bepaling van de benodigde seismische weerstand voor deze gebouwen.

Het is dus mogelijk dat CC2/CC3-panden op grond van de HRA niet in beeld komen en dus helemaal niet beoordeeld worden, terwijl dat vanuit veiligheidsoverwegingen wel het geval zou moeten zijn. Nu komen deze gebouwen slechts in beeld indien zij er handmatig aan worden toegevoegd. In het Plan van Aanpak Mijnraadadvies van de NCG is in november al gewezen op deze omissie. Hierin staat op pagina 13 dat volgens Mijnraad en SodM de weging van de gevolgklassen moet worden opgenomen in de HRA. Niet dat de NPR moet worden aangepast.

Wij vinden dat u:

17. ervoor dient te zorgen dat in de prioritering en beoordeling van CC2/CC3-panden rekening wordt gehouden met de bijzondere status van deze gebouwen en zijn gebruikersgroepen, gebaseerd op de uitgangspunten van de Nederlandse bouwregelgeving.

## 6. Maatschappelijke ontwrichting

### *Subjectieve veiligheid*

Maatschappelijke ontwrichting als gevolg van bodembeweging door gaswinning  
In ons advies met betrekking tot de Operationele Strategieën Groningenveld voor het gasjaar 2019-2020 adviseren wij u het brede veiligheidsbegrip van de Onderzoekraad voor de Veiligheid te hanteren<sup>4</sup>. Wij constateren dat u in het ontwerp erkent dat de gaswinning een grote impact op veel Groningers heeft. Niet alleen als gevolg van de gaswinning en het daarmee gepaard gaande risico op aardbevingen, maar ook als gevolg van de trage versterkingsoperatie en afhandeling van schademeldingen.

Veel Groningers ervaren fysieke veiligheidsrisico's, ze voelen zich onveilig en ze zijn onveilig in hun woningen. Er is sprake van sociale veiligheidsrisico's, de Groninger samenleving raakt steeds verder ontwricht. Binnen de Groninger dorpen ontstaan grote verschillen als het gaat om toekomstperspectief. De sociale samenhang en cohesie in buurten en wijken staat daardoor onder druk. Er is sprake van de afwezigheid van vertrouwen in het handelen van de (Rijks)overheid, zoals ook de minister ervaart in het kader van zijn toezegging om de gaswinning uit het Groningenveld zo snel mogelijk naar nul te brengen. De ellenlange procedures die te maken hebben met schadeafhandeling, de onzekerheden over het wel of niet veilig zijn van woningen en de versterkingsopgave daaromtrent veroorzaken meetbare (stress gerelateerde) gezondheidsklachten. In verschillende onderzoeken (o.a. Gronings Perspectief) wordt deze directe relatie gelegd en aangetoond. Inmiddels is ook sprake van maatschappelijke onrust in Groningen. Bij een volgende schokkende gebeurtenis (bijvoorbeeld een volgende zwaardere aardbeving) bestaat het risico op escalatie, verstoring van de openbare orde en veiligheid. Andersom zien we ook dat Groningers vervreemden en zich afkeren van de maatschappij.

De verschillende veiligheids- en gezondheidsrisico's spelen op elkaar in en versterken elkaar. SodM spreekt in haar advies aan u van een 'voortdurende maatschappelijke ontwrichting'. In het ontwerp lijkt u dit te bagatelliseren door te spreken van 'maatschappelijke bezorgdheid' in plaats van 'maatschappelijke ontwrichting'.

Wij vinden dat:

18. u in het vaststellingsbesluit uit moet gaan van het feit dat er onmiskenbaar sprake is van maatschappelijke ontwrichting als gevolg van uw besluit;
19. u in het vaststellingsbesluit moet aangeven hoe u dit afweegt tegen andere belangen gelet op het feit dat de door u genoemde maatregelen nog geen effect hebben.

In het ontwerp zegt u toe de oorzaken van de maatschappelijke ontwrichting aan te pakken. Tevens zegt u mitigerende maatregelen toe om aan de sociale veiligheid, gezondheid en maatschappelijke onrust nadrukkelijk aandacht te besteden. Dit komt tot uiting in het Nationaal Programma Groningen. U stelt dat het NPG een geïntegreerd pakket van maatregelen bevat ter verbetering van de gezondheid, veerkracht en welbevinden van de inwoners in het aardbevingsgebied. U lijkt hiermee te veronderstellen dat de mitigerende maatregelen in het NPG afdoende zijn om de te onderscheiden veiligheids- en gezondheidsrisico's te beheersen. Het NPG heeft echter tot doel om inwoners en bedrijven in Groningen perspectief te bieden. Het is niet bedoeld om mitigerende maatregelen te bekostigen om de nadelige gevolgen van gaswinning op

---

<sup>4</sup> OvV, *Aardbevingsrisico's in Groningen. Onderzoek naar de rol van veiligheid van burgers in de besluitvorming over gaswinning (1959-2014)*, februari 2015.

te vangen. De vraag blijft dus welke mitigerende maatregelen u neemt.

Wij vinden dat:

20. u in het vaststellingsbesluit moet aangeven welke concrete mitigerende maatregelen u neemt vanwege de maatschappelijke ontwrichting die ontstaat als gevolg van uw besluit.

## Grondrechten

Gaswinning maakt een inbreuk op grondrechten van onze inwoners. In ons advies hebben wij u gewezen op artikel 2, 3 en 8 EVRM, artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM en in het bijzonder op de rechten en belangen van kinderen in het gaswinningsgebied.

Dit zijn fundamentele rechten waar de overheid niet zomaar een inbreuk op mag maken. Bovendien moeten maatregelen die de overheid neemt – als positieve verplichtingen die voortvloeien uit de grondrechten – daadwerkelijk effectief zijn. Wij vinden dat de inbreuk op deze fundamentele rechten niet goed is afgewogen en maatregelen niet – of niet voldoende -daadwerkelijk effectief zijn.

## EVRM

In het ontwerp stelt u dat u aan de positieve verplichtingen op grond van artikel 2, 3 en 8 EVRM heeft voldaan door te voorzien in de afbouw van de gaswinning en door enkele voorzorgsmaatregelen te hebben getroffen, zoals de voorzieningen die opgenomen zijn in het Nationaal Programma Groningen en de instelling van aardbevingscoaches die gaan zorgen voor sociaal-emotionele ondersteuning.

De vraag is allereerst of dit wel *voorzorgsmaatregelen* zijn. Ons inziens spreekt u over voornamelijk *nazorgsmaatregelen* voor de schade die de voortdurende gevolgen van de gaswinning reeds heeft aangericht. De maatregelen die ons inziens wel kunnen zorgen voor het voorkomen van schending van deze bepalingen zien op ‘herstel van vertrouwen’, daadwerkelijke haast maken met de versterkingsoperatie en schadeafhandeling (geen toezeggingen maar daden) en de gaswinning meer omlaag brengen.

Voor wat betreft artikel 1 van het eerste Protocol van het EVRM geeft u aan dat u ter bescherming van eigendommen van burgers voorziet in een versterkingsoperatie en in een schadeafhandeling. Dit argument is ons inziens moeilijk vol te houden nu er feitelijk nauwelijks nog wordt voorzien in een adequate versterkingsoperatie en schadeafhandeling.

Voorts vragen we ons af waarom u in het ontwerp twijfelt over het van toepassing zijn van artikel 3 van het EVRM. De rapporten van de Rijksuniversiteit Groningen en Gronings Perspectief hebben laten zien dat de gevolgen van de gaswinning leiden tot ernstige onmenselijke situaties.

Tot slot gaat u in het ontwerp geheel voorbij aan de vereiste belangenafweging. Weliswaar stelt u dat de bovengenoemde fundamentele rechten moeten worden afgewogen; u doet het echter niet.

Wij vinden dat:

21. u in het vaststellingsbesluit moet laten zien dat er daadwerkelijke *voorzorgsmaatregelen* worden genomen om te voorkomen dat de onderhavige fundamentele rechten worden geschonden;
22. u in het vaststellingsbesluit erkent dat er in de loop der jaren een onmenselijke situatie is ontstaan in Groningen, ex artikel 3 EVRM, en dat u aan de hand van het nemen van



noodzakelijke maatregelen bezig bent met het herstel en het voorkomen van verdere degradatie;

23. u de fundamentele rechten van burgers concreet moet afwegen tegenover de belangen (van leveringszekerheid en overige belangen) die u bewegen het vaststellingsbesluit te nemen.

## IVRK

In het ontwerp stelt u dat u een zwaarwegend belang hecht aan de belangen van kinderen. U somt op waartoe het IVRK de Nederlandse staat verplicht en dat uit de rapporten van de Kinderombudsman en de Rijksuniversiteit Groningen blijkt dat het met veel kinderen in het aardbevingsgebied niet goed gaat. U erkent zelfs dat een (beperkte) groep kinderen als gevolg van aardbevingen zodanige klachten ondervindt, op gebied van (mentale) gezondheid, gedrag en concentratie op school, dat de ontwikkeling hierdoor bedreigd wordt. U geeft vervolgens aan dat u gesprekken heeft gevoerd met kinderen in de regio om een beeld te krijgen van hun belangen en dat u tegemoet komt aan hun belangen door de gaswinning omlaag te brengen. U treft derhalve geen mitigerende maatregelen specifiek op kinderen gericht, om (het gevoel van) onveiligheid bij kinderen aan te pakken. Met uw besluit schendt u artikel 3, 6, 12 en 24 van het IVRK omdat u niet laat zien dat u de belangen van het kind in kaart heeft gebracht, deze heeft gewogen ten opzichte van de belangen die u bewegen het vaststellingsbesluit te nemen en niets doet met concrete aanwijzingen, die u nochtans zelf erkent, dat de ontwikkeling en gezondheid van de kinderen in het aardbevingsgebied zijn en worden aangetast door de gevolgen van de gaswinning. Het besluit om de gaswinning terug te brengen tot nul doet hier niet aan af.

Daarnaast maken de enkele gesprekken die u heeft gevoerd met de kinderen in de aardbevingsregio niet dat u daarmee voldoet aan het bepaalde in artikel 12 jo. artikel 3 IVRK. U laat immers niet zien op welke wijze kinderen daadwerkelijk participeren in de besluitvorming, noch welke belangen in uw belangenafweging zijn meegenomen en afgewogen. Ook laat u niet zien waarom de belangen om tot het besluit te komen zwaarwegender zijn dan de zwaarwegende belangen van de kinderen.

Wij vinden dat:

24. u in het vaststellingsbesluit moet laten zien welke belangen van het kind in kaart zijn gebracht en hoe u die kenbaar heeft afgewogen ten opzichte van de belangen die gemoeid zijn met het nemen van het vaststellingsbesluit;
25. u in het vaststellingsbesluit moet laten zien hoe u kinderen heeft laten participeren in de besluitvorming en wat u vervolgens gedaan heeft met hun 'stem';
26. u in het vaststellingsbesluit kenbaar moet aangeven dat, indien dat het geval is, andere belangen zwaarder wegen dan de belangen van het kind en vervolgens deugdelijk moet motiveren waarom die andere belangen zwaarder wegen;
27. u in het vaststellingsbesluit mitigerende maatregelen moet nemen specifiek gericht op kinderen die ervoor zorgen dat kinderen geen verdere schade oplopen aan hun ontwikkeling en gezondheid.

## Handvest van de grondrechten van de EU

U stelt in voetnoot 62 van uw ontwerp dat er geen sprake is van uitvoering van unierecht en dat daarom het Handvest van de grondrechten van de EU buiten beschouwing kan blijven. Die constatering delen wij niet. Daarvoor verwijzen wij naar het Åkerberg Fransson-arrest.<sup>5</sup> U geeft zelf aan dat uw afweging voor uw besluit een direct gevolg is van unierecht. U moet immers voldoen aan

<sup>5</sup> HvJ 26 februari 2013, zaak C-617/10, *JHG* 2013/13; *EHRC* 2013/112, m.nt. *Morijn*; *JIN* 2013/104; *JB* 2013/58, m.nt. *Veenbrink en De Waele*; *AB* 2013/131, m.nt. *Widdershoven (Åkerberg Fransson)*.



Verordening 2017/1938 betreffende maatregelen tot veiligstelling van de gasleveringszekerheid. Omdat u bovendien moet afwegen dat u ook buitenlandse afnemers moet voorzien van Gronings gas heeft uw besluit een grensoverschrijdend kenmerk. Het unierecht is dus van toepassing en daarmee ook het Handvest. Uw besluit dient dan ook niet in strijd te zijn met het bepaalde in artikelen 2, 4, 8, 17 en 24 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, waarbij ook ten aanzien van deze bepalingen geldt dat u gehouden bent om die te betrekken in uw afweging en mitigerende maatregelen te nemen om schending van deze bepalingen te voorkomen.

Wij vinden dat:

28. u in het vaststellingsbesluit moet laten zien dat u de bepalingen uit het Handvest die van toepassing zijn heeft betrokken in uw afweging;
29. u in het vaststellingsbesluit moet laten zien dat u met uw besluit schending van de bepalingen uit het Handvest van de grondrechten van de EU voorkomt door mitigerende maatregelen te nemen.

### Schade

De ABRvS heeft in zijn uitspraak van 15 november 2017<sup>6</sup> uitdrukkelijk gesteld dat er aan de motivering van de minister hoge eisen moeten worden gesteld omdat grondrechten op leven (veiligheid), privacy (aantasting van het leefklimaat) en het ongestoord genot van eigendom aan de orde zijn. Daarbij moet in aanmerking worden genomen dat bestaande regelingen voor schadevergoeding de nadelige gevolgen wel verzachten. Maar dat deze hier naar aard en schaal zo groot zijn dat zij een zwaarwegend belang vormen dat in het nadeel van de gaswinning pleit.

Hieruit volgt dat u het ontstaan van schade, het verder beperken van schade en de voortgang van de schadeafhandeling uitdrukkelijk in uw besluitvorming moet betrekken.

In de motivering van het ontwerp wordt grotendeels ingegaan op de punten die in ons advies zijn genoemd met betrekking tot schade.

### Ontstaan van schade

U geeft aan dat NAM constateert dat de kans op aardbevingen en daaropvolgende schade is afgenomen als gevolg van de dalende gaswinning. Bij deze berekeningen is NAM ervan uitgegaan dat gebouwen onbeschadigd zijn. Eventuele eerdere, niet herstelde schades zijn niet meegenomen.

Op dit moment is de kans op een aardbeving en daaropvolgende schade nog steeds reëel en met de recente bevingen in Westerwijrtwerd en Garrelsweer helaas ook werkelijkheid. In de schadeprognose van NAM wordt ervan uitgegaan dat eerder ontstane schade aan gebouwen gerepareerd is, voordat zich een nieuwe aardbeving voordoet. Dit strookt niet met de werkelijkheid. Op het moment dat de bevingen in Westerwijrtwerd en Garrelsweer zich voordeden was het stuwmeer aan schademeldingen en hiermee het aantal niet-gerepareerde schades enorm. Principieel is het uitgangspunt dat alle huizen picobello in orde zijn onrealistisch. Dat is nergens in Nederland het geval. De prognose van NAM zou dan ook gestaafd moeten zijn aan de werkelijke situatie, niet aan een utopie.

---

<sup>6</sup> ECLI:NL:RVS:2017:3156.

## Schade-afhandeling

U erkent dat de huidige aanpak, hoewel juridisch zuiver, niet de gewenste capaciteit heeft voor het grote aantal schadegevallen. Daarom hebt u besloten dat een aantal versnellingsmaatregelen genomen wordt.

Het is positief dat u de noodzaak voor versnellingsmaatregelen erkent en dat deze ook worden genomen. Het is echter van cruciaal belang dat deze maatregelen er daadwerkelijk voor zorgen dat de schadegevallen anders aangepakt gaan en kunnen worden en bewoners directe en concrete oplossingen geboden wordt. Op dit moment is hier nog geen sprake van en hebben eerder genomen maatregelen tot op heden niet gezorgd voor snelle afhandeling van de schade. De aardbevingen en de schades als gevolg daarvan zijn voorlopig nog niet voorbij. Het is dan ook niet uit te sluiten dat er over een jaar weer een nieuw stuwmeer is ontstaan.

Wij hebben u geadviseerd 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. Hiernaast heeft SodM aangegeven dat de effecten van nieuwe bevingen op gebouwen met niet-herstelde schade onvoldoende bekend zijn. Wij constateren dat u in het ontwerp afwijkt van ons advies.

U geeft in uw ontwerp aan dat de versnellingsmaatregelen erop gericht zijn het stuwmeer aan oude meldingen voor het einde van het jaar weggewerkt te hebben en daarna een acceptabele termijn van schadeafhandeling te hebben. Voorts geeft u aan dat het dan ook niet nodig is om nadrukkelijk de gevolgen van meervoudige schade die gedurende lange tijd niet hersteld wordt mee te wegen in het besluit.

Verder geeft u aan dat ook de afhandeling van meer complexe schades, zoals bij monumenten of agrarische bedrijven, een punt van aandacht blijft en dat TCMG hiervoor een aanvullende procedure ontwikkelt.

Het ontstane stuwmeer van schadegevallen omvat een aanzienlijk aantal complexe dossiers, waarbij sprake is van complexe, meervoudige schade, een Rijksmonument dan wel gemeentelijk monument, een (agrarisch) bedrijf of een combinatie hiervan.

De verwachting is echter dat juist deze complexe dossiers geen gebruik kunnen maken van de 'Regeling stuwmeer Groningen', omdat de schade groter is dan €10.000,- en waardoor nog steeds sprake is van meervoudige schade die gedurende lange tijd niet hersteld wordt.

Bovendien geeft u aan dat afhandeling van schades aan dit type gebouwen extra aandacht en specifieke expertise vraagt en dat TCMG hiervoor een aanvullende procedure ontwikkelt. Op dit moment ligt de afhandeling van schade aan Rijksmonumenten en gemeentelijke monumenten vrijwel stil. De TCMG heeft onvoldoende kennis in huis en de aanvullende procedure is nog niet voldoende ingericht.

Wij vinden dit zorgelijk en onze verwachting is dat de oude complexe schademeldingen niet voor het einde van het jaar weggewerkt zijn. Wij achten het daarom wel nodig 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. Deze complexe dossiers, met meervoudige schade liggen soms al jaren stil en juist deze categorie wordt geen perspectief geboden.

Wij hebben u gevraagd om, vooruitlopend op de wetgeving, de TCMG in de beleidsregel de bevoegdheid te geven om de benodigde samenwerking met de versterkingsoperatie aan te gaan.

In het ontwerp geeft u hierover aan dat er wordt gewerkt aan een samenwerkingsovereenkomst tussen TCMG en TCV waarin afspraken worden gemaakt over de gegevensuitwisseling. Wij vinden het echter van groot belang dat schade en versterking op korte termijn beter met elkaar in verbinding wordt gebracht en dat hier een wettelijke grondslag voor wordt ingericht. U bent in de gelegenheid om op de beleidsregel van de TCMG per ommegaande aan te passen, hiervoor is geen samenwerkingsovereenkomst nodig.

Wij hebben u geadviseerd om een langjarig wetenschappelijk onderzoek te starten naar de afhandeling van de schade. U geeft in uw ontwerp aan dat het functioneren van de TCMG via de reguliere kanalen (zoals de Auditdienst Rijk) wordt bekeken. Hiermee komt u niet tegemoet aan ons advies want de Auditdienst onderzoekt niet datgene wat wij bedoelen. Ons levert het wetenschappelijk onderzoek van de RUG naar de psychosociale problematiek van de inwoners veel inzicht op in de gevolgen van de gaswinning en wat hier aan gedaan moet worden. Wij zien dat de schadeafhandeling ook grote gevolgen voor de inwoners heeft en willen daarom een soortgelijk wetenschappelijk onderzoek maar dan gericht op de afhandeling van schade en mogelijke verbeteringen daarin.

Tot slot willen wij u erop attenderen dat een juridisch zuiver besluit mede inhoudt dat het besluit tijdig is genomen. De Awb stelt die termijn - nu in de regeling (Besluit TCMG) niets anders is bepaald - op maximaal 8 weken. De maatregelen die u neemt, moeten dus tot gevolg hebben dat deze beslistermijn structureel gehaald kan worden. Wij betwijfelen of het wegwerken van het stuwmeer voldoende is om wel tijdig te besluiten, ook over de complexe gevallen. Tijdig besluiten is niet alleen juridisch zuiver, maar draagt ook bij aan herstel van vertrouwen bij onze inwoners.

Wij vinden dat u:

30. in het vaststellingsbesluit moet aangeven welke maatregelen u gaat nemen die erop gericht zijn dat ook de oude complexe dossiers voor het einde van het jaar weggewerkt zijn;
31. in het vaststellingsbesluit moet aangeven vanaf welk moment TCMG een aanvullende procedure ontwikkeld moet hebben voor schades bij monumenten en/of agrarische bedrijven en deze schadegevallen in voldoende mate in behandeling kunnen worden genomen;
32. in het vaststellingsbesluit moet aangeven dat de gevolgen van meervoudige schade die gedurende lange tijd niet hersteld wordt, op de langjarige veiligheidsrisico's worden onderzocht en – tot onderzoeksresultaten bekend zijn - de onzekerheid over de gevolgen mee moet wegen in uw besluit;
33. via aanpassing van de beleidsregel de TCMG op korte termijn de bevoegdheid moet geven om de benodigde samenwerking met de versterkingsoperatie aan te gaan;
34. in uw vaststellingsbesluit moet opnemen dat een langjarig wetenschappelijk onderzoek naar de afhandeling van de schades wordt gestart;
35. u met de TCMG maatregelen moet nemen zodat er structureel tijdig beslist wordt op verzoeken om schadevergoeding.

## 7. Onderzoeken en ontbrekende zaken

Wij constateren dat u nog wacht op een aantal onderzoeksresultaten en (deel)adviezen en een aantal zaken nog onderzoekt en navraagt. Die betreft u bij de definitieve besluitvorming. Wij behouden ons het recht voor om op deze resultaten en adviezen eventueel in beroep nog in te gaan.

### *Study and Data Acquisition Plan Induced Seismicity in Groningen (SDAP)*

U heeft mede op basis van het advies van de regio zowel als het advies van het SodM besloten NAM op te leggen (artikel 8 van het ontwerp-vestigingsbesluit) om het onderzoeksprogramma "Study and Data Acquisition Plan Induced Seismicity in Groningen (SDAP), Update Post-Winningsplan 2016", zoals dit luidt na goedkeuring door de inspecteur-generaal der mijnen, uit te voeren. Wij gaan er vanuit, zoals ook in ons advies is weergegeven in paragraaf 8.1, dat er jaarlijks een evaluatie plaatsvindt van dit SDAP, zodat er steeds uitvoering wordt gegeven aan een actueel en door SodM beoordeeld studieprogramma.

Wij vinden dat u:

36. In het vestigingsbesluit moet opnemen dat NAM jaarlijks aan het SodM een actualisatie van het SDAP aanbiedt.





Johan Modestraat 6  
 postbus 175 . 9670 AD Winschoten  
 T(0597)48 20 00 . info@gemeente-oldambt.nl  
 www.gemeente-oldambt.nl



Ministerie van Economische Zaken en Klimaat  
 Projectdirectie Gastransitie Groningen  
 t.a.v. mevrouw  
 Postbus 20401  
 2500 EK DEN HAAG

Onderwerp	Verzoek tot advies met betrekking tot voorgestelde Strategieën Groningenveld	Datum	7 mei 2019
Ons kenmerk Inlichtingen bij	17515-2019	Uw brief Bijlage(n)	DGKE-PGG/19065211 Advies gemeente Oldambt aan de minister van EZK t.b.v. het vaststellingsbesluit Groningenveld gasjaar 2019/2020

Geachte mevrouw ,

In uw brief van 27 maart 2019 stelt u ons in de gelegenheid een advies uit te brengen over de operationele strategie 2019/2020 van NAM. Wij maken hier graag gebruik van.

#### Het advies

In de beantwoording van deze adviesvraag is samengewerkt met Gedeputeerde Staten van de provincie Groningen, burgemeester en wethouders van de Groninger gemeenten, de dagelijkse besturen van de waterschappen binnen het gaswinningsgebied en de Veiligheidsregio Groningen. Als bijlage van dit schrijven treft u ons advies aan.

Aanvullend op het bijgevoegde advies vragen wij uw aandacht voor het volgende.

De gemeente Oldambt heeft sinds juni 2018 een versterkingsopgave ten gevolge van de aardgaswinning. In de gemeente Oldambt is nog geen kennis opgebouwd ten aanzien van de gebouwen voor wat betreft de mogelijke risico's ten gevolge van de aardgaswinning. Wij moeten derhalve een inhaalslag maken. Het is dan ook zaak om de gehele versterkingsoperatie zo snel mogelijk op orde te hebben.

De gemeenteraad van Oldambt heeft in maart 2019 het lokale plan van aanpak versterkingsopgave vastgesteld. Wij willen hier graag zo snel mogelijk mee aan de slag. Door stagnatie in de uitvoering van de opnames en beoordeling lopen we nu al achter op de planning die wij in het plan van aanpak hebben vastgelegd.

Die inhaalslag kan alleen worden behaald met meer kennis, dus opname en beoordelingscapaciteit. In die zin houdt het gebrek aan opname- en beoordelingscapaciteit ons tegen.

Zolang wij geen inzicht hebben in de risico's die onze inwoners lopen ten gevolge van panden die niet voldoen aan de normen kunnen wij de consequenties van mogelijke Operationele Strategieën voor onze inwoners niet overzien.

Voor Oldambt is het van belang om de dreiging in ons gebied zo klein mogelijk te houden, zeker omdat we de impact nog niet kennen.

Wij vertrouwen er op dat u ons advies transparant meeweegt in uw besluit.

Heeft u naar aanleiding van deze brief nog vragen? Neemt u dan contact op met  
(0597) 48 20 00.

via

Met vriendelijke groet,  
burgemeester en wethouders van de gemeente Oldambt



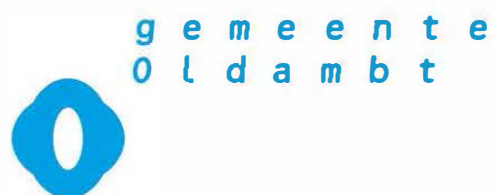
Herman Groothuis  
Secretaris



Cora-Yfke Sikkema  
Burgemeester



Johan Modestraat 6  
postbus 175 . 9670 AD Winschoten  
T(0597)48 20 00 . info@gemeente-oldambt.nl  
www.gemeente-oldambt.nl



# Advies aan de minister van EZK ten behoeve van het vaststellingsbesluit Groningenveld voor het gasjaar 2019/2020

Gemeente Oldambt, 7 mei 2019

## Inhoud

1.	<u>Inleiding</u> .....	5
	<u>Leeswijzer</u> .....	5
2.	<u>Samenvatting - hoofdadvies</u> .....	6
3.	<u>Voldoen aan de veiligheidsnorm <math>10^{-5}</math></u> .....	6
	3.1. <u>Veiligheidsbeleid</u> .....	6
	3.2 <u>Input HRA is onvoldoende voor de keuze voor een strategie</u> .....	8
	3.3 <u>HRA en NPR; appels en peren</u> .....	9
	3.4 <u>Gebouwen met veel schade toevoegen</u> .....	10
	3.5 <u>Veiligheid (water)infrastructuur, industrie en onderlinge afhankelijkheden</u> .....	11
	3.6 <u>Versnelling van de versterkingsopgave</u> .....	12
	3.7 <u>Meet en Regelprotocol</u> .....	12
4.	<u>Borging leveringszekerheid verschillende afnemers</u> .....	13
5.	<u>Tempo afbouw vraag</u> .....	14
6.	<u>Tempo versterken gebouwen</u> .....	14
7.	<u>Maatschappelijke ontwrichting als gevolg van bodembeweging door gaswinning</u> .....	14
	7.1 <u>Hanteren breed veiligheidsbegrip</u> .....	14
	7.2 <u>Subjectieve veiligheid</u> .....	15
	7.2.1 <u>Sociale veiligheid, gezondheid, maatschappelijke onrust en grondrechten</u> .....	15
	7.3 <u>Schade</u> .....	17
8.	<u>Onderzoeken en ontbrekende zaken</u> .....	20
	8.1 <u>Continuïteit in onderzoeken</u> .....	20
	8.2 <u>Ontbrekende zaken</u> .....	20



## 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.

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.

Als adviseur moeten wij over de gegevens beschikken die nodig zijn voor de vervulling van onze taak (artikel 3:7 Algemene wet bestuursrecht). Zoals wij in het voorliggend 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 opgebouwd aan de hand van 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 verboden is aan het niet kunnen voorzien van eindafnemers van de benodigde hoeveelheid laagcalorisch gas.

## Samenvatting - hoofdadvisies

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 afbouw van de gaswinning, de schade-afhandeling en de versterking komen wij tot het volgende hoofdadvisie.

U vraagt ons om een keuze te maken tussen operationele strategie 1 of 2. Onze conclusie is dat wij over onvoldoende gegevens beschikken om die keuze te kunnen maken. Er is onvoldoende inzicht in de effecten van beide strategieën gegeven.

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

- het winningsniveau voor het gasjaar 2019/2020 uit het Groningenveld lager vast te stellen dan nu door GTS wordt geprognoseerd vanuit het voorzorgprincipe 'Better safe than sorry'.

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

## 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, moet aan een aantal voorwaarden zijn voldaan. Zo moet er vastgesteld risicobeleid zijn met een toetsingskader en een termijn (tijdigheid) waarbinnen de veiligheidsnorm moet zijn behaald. De omvang van de versterking, inclusief gebouwen met veel schade en het verwerken van cumulatieve- en domino-effecten, moet duidelijk zijn. De versterking moet voldoende tempo hebben. Tot slot is een geactualiseerd meet- en regelprotocol essentieel. Zoals we hierna uiteenzetten wordt aan niet één van deze voorwaarden voldaan. Dat heeft tot gevolg dat u niet kunt beoordelen in hoeverre wordt voldaan aan de veiligheidsnorm .

### 3.1. Veiligheidsbeleid

Voor industriële installaties is in het Meerjarenprogramma 2017 (MJP) van de Nationaal Coördinator Groningen (NCG) 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 de CC2/CC3-panden. Ook uw duiding van het gebruik van de verwachtingswaarde bij de berekeningen van de veiligheidsnorm is voor ons onduidelijk (bedoelt u hier de verwachtingswaarden van de NPR 9998?). Het ontbreken van deze kaders maakt dat er geen sprake is van een toetsbaar risicobeleid.

U heeft al bepaald dat de HRA niet geschikt is om te bepalen of aan de veiligheidsnorm wordt voldaan. NAM geeft in haar rapportage over de HRA ook 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 dat onze inwoners lopen in voldoende mate te bepalen.

De enige duidelijkheid die we hebben is dat er volgens de rapportage van de NCG (halfjaarrapportage juli-dec 2018 d.d. 5 maart 2019) 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 een 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 gebouwen). 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 productieniveau gas te laten winnen uit het Groningenveld dan nodig is voor de leveringszekerheid ten gunste van de veiligheid van de inwoners in Groningen.

Wij adviseren u:

- zo spoedig mogelijk risicobeleid op alle genoemde onderdelen vast te stellen;
- bij uw afweging uit te gaan van een worst case scenario voor de inschatting van het risico in en rondom gebouwen;

- hierbij niet alleen het aantal gebouwen maar ook het aantal inwoners te betrekken; en
- zolang niet aan de hiervoor genoemde adviezen is voldaan de winning uit het Groningenveld lager vast te stellen dan de prognose van GTS.

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

De nu voorliggende HRA legt u ons voor ter onderbouwing van de keuze voor één van de twee door u gevraagde operationele strategieën. Strategie 1 is de minimalisatie van de grondsnelheid in relatie tot de gewogen bevolkingsdichtheid (een maatstaf voor risico) en strategie 2 is de minimalisatie van het aantal bevingen over de hele regio.

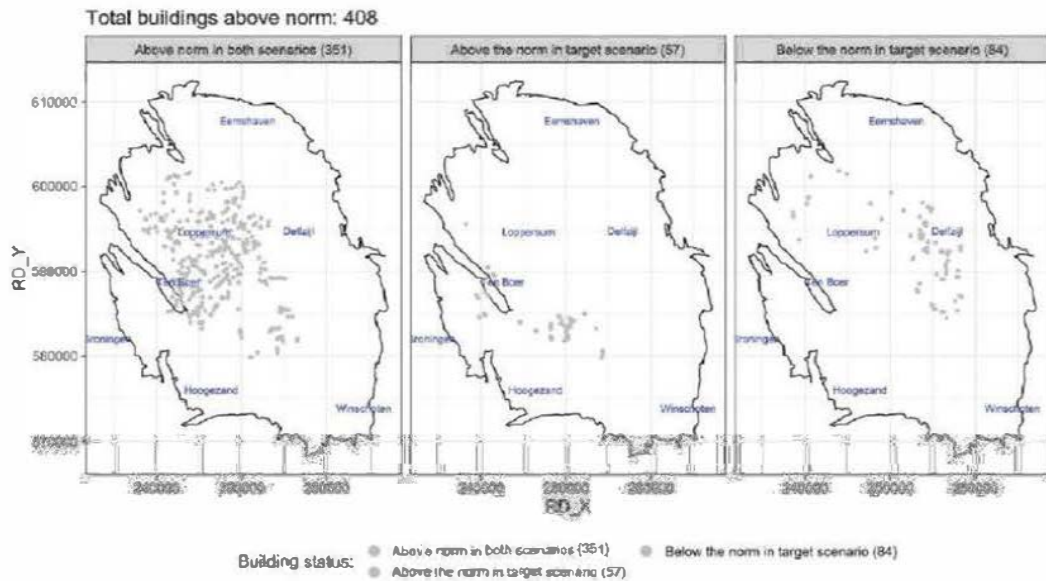
Strategie 1 zou dus moeten leiden tot een lager risiconiveau en dus tot minder gebouwen die volgens de HRA niet voldoen aan de veiligheidsnorm. Strategie 2 zou moeten leiden tot minder bevingen en daarmee de kans op een zware beving meer verkleinen (Gutenberg-Richter verhouding). De cijfers laten echter 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. Wel verwachten we dat strategie 1 op de lange termijn minder bevingen tot gevolg heeft omdat de drukvariatie in de bodem langere tijd constant blijft waardoor bevingen langer uitblijven.

Tabel 1 Aantallen overschrijdingen volgens HRA 2019 (bij gemiddeld temperatuurverloop)

Productie 15,7 mrd m <sup>3</sup>	Strategie	Mean LPR 10 <sup>-5</sup> /jaar	P90 10 <sup>-5</sup> /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 van de regio 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 en 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 uit de beide strategieën.

N.B. In de 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 het 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 het gasjaar (!) 2019/2020.

Wij adviseren u:

- het winningsniveau voor het gasjaar 2019/2020 lager vast te stellen dan door GTS is geprognosticeerd omdat en zolang een analyse op het aantal panden, het aantal betrokken inwoners en de geografische spreiding van deze panden en inwoners ontbreekt.

### 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 van appels met peren is. Zolang de noodzaak van een HRA en een 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. Op dit moment is het vertrouwen van onze inwoners in het HRA-model zeer laag. Inwoners kunnen de uitkomsten van het model niet rijmen met de dagelijkse praktijk die zij zien. U heeft toegezegd dat het model in publieke handen komt en dat er voortdurend aan verbeteringen gewerkt zal

blijven worden. Wij adviseren u om het publiek maken met voortvarendheid op te pakken, zodat de verbeteringen ook meer publiek inzichtelijk worden.

Uit de geleverde documenten blijkt nu dat een aantal verbeteringen in de HRA is 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 is 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 het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) aandringt op prioritering hierin.

Wij adviseren u:

- zorg te dragen voor verdere verbetering van het HRA-model;
- het HRA-model zo snel mogelijk publiek en inzichtelijk te maken.

Aan de andere kant blijkt dat het beoordelingskader voor de versterking; de NPR 9998 ook nog niet uitontwikkeld is. Daarnaast zal deze regelmatig geüpdatet 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 er niet nog een ingewikkeld proces van "spiegeling" of herberekening doorlopen moet worden. 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 beoordelen 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;
- de NPR 9998 vast te stellen.

### 3.4 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 gebouwen 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;
- zolang niet duidelijk is hoeveel huizen met schade ook versterkt moeten worden te besluiten tot een niveau van gaswinning dat lager ligt dan het door GTS geprognosticeerde niveau.

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

Uit onderzoek blijkt dat de huidige en te 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 oplevert 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 vaststellingsbesluit NAM verplicht moeten worden bij zichtbare cumulatieve effecten tijdens de uitvoering van de vastgestelde operationele strategie, 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 NAM niet in zijn stelling dat de decentrale overheden zelf het onderzoek naar cumulatieve risico's en mogelijke domino-effecten moeten initiëren. NAM is als vergunninghouder en uitvoerder van de operationele strategie 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;
- zolang deze risico's niet bekend zijn uit voorzorg de winning lager vast te stellen dan GTS heeft geprognosticeerd;



- in het vaststellingsbesluit NAM verplicht te stellen bij zichtbare cumulatieve effecten en/of domino-effecten tijdens de uitvoering van de vastgestelde operationele strategie, mitigerende maatregelen te nemen.

### 3.6 Versnelling van de versterkingsopgave

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

U heeft in mei 2018 de versterkingsopgave opgeschort in afwachting van een advies van de Mijnraad en uiteindelijk in april 2019 de laatste workorder verstrekt voor de opname van de versterkingsoperatie. Hiertussen heeft in totaal bijna een jaar gezeten.

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. Kortom, door de wijze van organiseren en opdrachtverlening door uw ministerie lukt het u niet om de door alle partijen (inclusief SodM) noodzakelijk geachte snelheid te realiseren. Daarbij is de HRA-2019 op onderdelen verbeterd ten opzichte van de versie uit 2018. Dit heeft geleid tot een verschuiving van de prioritering van panden en er zijn nu 3.000 extra panden in beeld (enkele honderden met een verhoogd risico; de rest met een licht-verhoogd risico). Snelheid van handelen is belangrijk in dezen.

In bestuurlijk overleg is afgesproken om versnelling in de versterkingsopgave door te voeren. Hiertoe zou u onder meer de aansturing van het CVW wijzigen.

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.

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 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

- maximaal in te zetten op het implementeren van maatschappelijk gedragen versnellingsmogelijkheden;
- zolang er onvoldoende tempo is in de versterkingsaanpak - en er dus sprake is van onveiligheid - te besluiten tot een niveau van gaswinning dat lager ligt dan geprognosticeerd door GTS.

### 3.7 Meet en Regelprotocol

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 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 vaststellingsbesluit 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 het 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:

- de regionale overheden te betrekken bij het vaststellen van de signaalparameters;
- aan het vaststellingsbesluit de voorwaarde te verbinden dat NAM halfjaarlijks een analyse van de ontwikkeling van de seismiciteit levert op basis van het technisch addendum bij het MRP 2017 en de parameter schade wordt uitgewerkt;
- zodanige voorwaarden te verbinden dat duidelijk is dat in het gasjaar 2019/2020 gewerkt moet worden aan de hand van het MRP 2017 en na vaststelling van het gewijzigde MRP 2019 deze voor de rest van het gasjaar leidend is.

## Borging leveringszekerheid verschillende afnemers

De Mijnbouwwet is gewijzigd vanuit de gedachte niet meer uit het Groningenveld te winnen dan nodig is, met als perspectief de beëindiging van gaswinning. GTS raamt jaarlijks wat nodig is om leveringszekerheid te borgen. Artikel 52d Mijnbouwwet verplicht u om ook andere aspecten te beoordelen. Die aspecten zijn niet ondergeschikt aan leveringszekerheid.

Dit betekent dat wanneer u niet kunt beoordelen a) in hoeverre wordt voldaan aan de veiligheidsnorm, b) wat de gevolgen voor maatschappelijke ontwrichting zijn, c) dat het tempo van versterken en schade-afhandeling afdoende is, u al deze punten niet kunt 'wegredeneren' met als argument dat u dáárom juist de gaswinning omlaag brengt. Wij vinden daarom dat u minder gas moet winnen dan GTS raamt.

Wij adviseren u:



- de winning uit het Groningenveld lager vast te stellen dan de prognose van GTS.

## Tempo afbouw vraag

Wij zien dat u maatregelen neemt om de gaswinning uit het Groningenveld zo snel mogelijk af te bouwen. Wij constateren ook dat het tempo van de versterking en de schade-afhandeling sterk achterblijven 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 dan 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.

## Tempo versterken gebouwen

Op het tempo van de versterking zijn we in hoofdstuk 3 uitgebreid ingegaan. Korthedshalve verwijzen we daarnaar.

## Maatschappelijke ontwrichting als gevolg van bodembeweging door gaswinning

### 7.1 Hanteren breed veiligheidsbegrip

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

U dient voor het vaststellingsbesluit op grond van artikel 52d ook te kijken naar de maatschappelijke ontwrichting als gevolg van de gaswinning. Dit betekent dat naar het subjectieve veiligheidsdeel van de het brede veiligheidsbegrip van de OvV gekeken moet worden.

<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>.

Wij adviseren u:

- in uw toetsing en afweging het brede veiligheidsbegrip van de OvV te hanteren.

## 7.2 Subjectieve veiligheid

### 7.2.1 Sociale veiligheid, gezondheid, maatschappelijke onrust en grondrechten

De dreiging van aardbevingen verstoort de gemoedsrust van inwoners en hun woongenot. Dit leidt tot gevolgen voor de gezondheid. De subjectieve (on)veiligheid van de inwoners maakt dat zij in hun grondrechten worden aangetast. Het is aan u om in het vaststellingsbesluit aan te geven hoe u de subjectieve veiligheid en de grondrechten meeweegt.

#### 7.2.1.1 Sociale veiligheid, gezondheid en maatschappelijke onrust

U vraagt ons te adviseren over de operationele strategieën van NAM en verstrekt ons hierbij een aantal documenten. Deze documenten zijn echter gericht op de objectieve veiligheid (kans op overlijden). Uit de documenten kunnen wij niks afleiden over subjectieve veiligheid en maatschappelijke ontwrichting. Wij kunnen al helemaal niks zeggen over de subjectieve veiligheid en maatschappelijke ontwrichting verdeeld over de beide strategieën (hoeveel inwoners worden getroffen per strategie).

Diverse onderzoeken (door de Rijksuniversiteit Groningen e.a.) laten 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> 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 u niet met adequate oplossingen komt, vooralsnog voort.

Dit geldt ook voor kinderen die in de aardbevingsregio wonen. De Kinderombudsman vroeg in 2017 nadrukkelijk 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> Recent 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> Echter kunnen wij geen van de genoemde rapporten in relatie brengen met de beide operationele strategieën en bepalen van hoeveel inwoners in iedere strategie het leven ontworcht wordt.

#### 7.2.1.2 Grondrechten

U dient in overeenstemming met het VN-Kinderrechtenverdrag in uw vaststellingsbesluit het belang van het kind een eerste overweging te laten zijn, conform artikel 3 van het VN-Kinderrechtenverdrag. 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.

<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>.

<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.KOM010Vastgrondgezocht.pdf>.

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

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 de rapporten van de Kinderombudsman en de RUG e.a. dienen betrokken 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 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 blijk 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 beeld te brengen hoe de maatschappelijke ontwrichting geografisch verspreid is over de beide operationele strategieën;
- In uw vaststellingsbesluit te laten zien hoe u de gevolgen van de gaswinning op de subjectieve veiligheid afweegt ten opzichte van andere belangen;
- in het vaststellingsbesluit laten zien welke onderzoeken en elementen u bij het tot stand komen van het besluit in uw afweging heeft meegewogen;
- in uw vaststellingsbesluit 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 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.

<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.

### 7.3 Schade

In maart 2017 kondigde de NCG 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 (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 veel te lang. Bovendien is er een te grote achterstand ontstaan in het opleveren van adviesrapporten na een schadeopname. De 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 Tweede 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 Arbitrer Bodembeweging, voor schades die al jaren geleden zijn gemeld. Door deze hausse in het aantal aanmeldingen bij de Arbitrer Bodembeweging, is de afhandelingstermijn ook hier opgelopen. Bovendien lijkt de afhandeling van schade ná de uitspraak van de Arbitrer moeizaam en langzaam te verlopen.<sup>9</sup>

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 (agrarisch) bedrijf, of een combinatie hiervan;

<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.



- Hier komt nog bij dat de afhandeling van schade aan Rijksmonumenten en gemeentelijke monumenten op dit moment al twee jaar volledig stilligt. 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 schade-afhandeling 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 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

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

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

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 uw besluit 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 en de winning lager worden vastgesteld dan GTS heeft geprognoseerd;
- 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) schade beperkende 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 de TCMG van u in de beleidsregel bevoegdheid krijgen om de hiervoor benodigde samenwerking aan te gaan;
- nadrukkelijk aandacht te hebben voor het nemen van passende maatregelen om schade aan monumenten en ander erfgoed af te handelen en te voorkomen;

<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.

- om een langdurig wetenschappelijk onderzoek te starten naar de juridische afwikkeling van schades en het functioneren van de TCMG.

## Onderzoeken en ontbrekende zaken

### 8.1 Continuïteit in onderzoeken

Naar ons inzicht is naast een verdergaande substantiële productievermindering vanuit het Groningenveld nog steeds een verbetering van de modellen uit de modellentrein van NAM nodig en is het van belang dat daarin ruim geïnvesteerd wordt door NAM. Ook zijn wij van mening dat de ingezette lijn om de modellentrein van NAM onafhankelijk door TNO te laten herbouwen van groot belang is. Hierbij sluiten we aan bij ons advies voor het instemmingsbesluit 2018/2019. In het vaststellingsbesluit moet naar ons inzicht helder worden gemaakt welke onderzoeksopdracht u specifiek bij NAM legt. Ook moet u helder maken welke onderzoeksopdrachten u via het SodM bij het Kennisprogramma Effecten Mijnbouw (het KEM) neerlegt.

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" (SDAP) te actualiseren en uit te voeren, moet naar ons inzicht gehandhaafd blijven in uw vaststellingsbesluit. Hoewel wij het SDAP in navolging van de modellentrein ook liever in publieke handen zien realiseren wij ons ook dat dit momenteel, gelet op de omvang van het programma, niet reëel en haalbaar is. 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.

### 8.2 Ontbrekende zaken

In artikel 6 van het instemmingsbesluit 2018 heeft u opgenomen dat NAM in overleg met het Waterschap Hunze en Aa's en de provincie Groningen moet treden over de wijze waarop de effecten van de winning op de kwelsituatie van de Hondsrug richting het Zuidlaardermeer moeten worden onderzocht. NAM heeft hiervoor uiterlijk 1 maart 2019 een onderzoeksopzet aan u moeten uitbrengen

opdat u kunt bepalen binnen welke termijn dit onderzoek moet worden opgeleverd. Bij de stukken hebben wij geen onderzoeksopzet aangetroffen.

Wij adviseren u:

- in uw vaststellingsbesluit duidelijk aan te geven binnen welke termijn het onderzoek gestart gaat worden en dat de kosten van het onderzoek ten laste van NAM komen.





23 JUL 2019

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat  
Zijne excellentie de heer Wiebes  
p/a Bureau Energieprojecten Inspraakpunt Gaswinning  
Groningenveld  
Postbus 248  
2250 AE VOORSCHOTEN




**datum:** 15 juli 2019  
**ons kenmerk:** Z/19/089559/D-253744  
**doorkiesnummer:**  
**uw brief/email van:**  
**uw kenmerk:**  
**bijlagen:** Zienswijze op het ontwerp-vaststellingsbesluit  
Groningen Gasveld 2019-2010  
**onderwerp:** Zienswijze

Hooggeachte heer Wiebes,

Hierbij zenden wij u mede namens de gemeenteraad van Westerwolde en de gemeente Westerwolde als rechtspersoon onze zienswijze op het ontwerp-vaststellingsbesluit Groningen Gasveld 2019-2020.

Hoogachtend,

het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Westerwolde,

  
A.A. Flikkema,  
gemeentesecretaris

  
J.W. Velema,  
burgemeester

**ZIENSWIJZE  
OP HET ONTWERP-VASTSTELLINGSBESLUIT  
GRONINGEN GASVELD 2019-2020**

**het college van burgemeester en wethouders van Westerwolde  
de gemeenteraad van Westerwolde  
de gemeente Westerwolde als rechtspersoon**

**Sellingen, 9 juli 2019**

## Inhoud

1.	Inleiding .....	3
	___ <i>Leeswijzer</i> .....	3
2.	Voldoen aan de veiligheidsnorm $10^{-5}$ .....	4
	___ <i>Veiligheidsbeleid</i> .....	4
	___ <i>Veiligheid (water)infrastructuur, industrie en onderlinge afhankelijkheden</i> .....	4
3.	Borging leveringszekerheid.....	6
4.	Tempo afbouw vraag .....	6
5.	Tempo versterken gebouwen.....	7
	___ <i>De omvang van de versterkingsopgave</i> .....	7
	___ <i>NPR9998 als beoordelingskader</i> .....	9
	___ <i>Versnelling van de versterking</i> .....	9
	___ <i>CC2/CC3 gebouwen</i> .....	10
6.	Maatschappelijke ontwrichting .....	11
	___ <i>Subjectieve veiligheid</i> .....	11
	___ <i>Maatschappelijke ontwrichting als gevolg van bodembeweging door gaswinning</i> .....	11
	___ <i>Grondrechten</i> .....	12
	___ <i>EVRM</i> .....	12
	___ <i>IVRK</i> .....	13
	___ <i>Handvest van de grondrechten van de EU</i> .....	13
	___ <i>Schade</i> .....	14
	___ <i>Ontstaan van schade</i> .....	14
	___ <i>Schade-afhandeling</i> .....	15
7.	Onderzoeken en ontbrekende zaken .....	17
	___ <i>Study and Data Acquisition Plan Induced Seismicity in Groningen (SDAP)</i> .....	17

## 1. Inleiding

Op 17 juni 2019 heeft u uw ontwerp-vaststellingsbesluit (ontwerp) voor het gasjaar 2019-2020 gepubliceerd vergezeld van een brief aan de Tweede Kamer over uw verkenningen om de winning uit het Groningenveld voor het komende gasjaar zo ver als mogelijk terug te brengen naar 12 mld m<sup>3</sup>.

Wij concluderen uit deze begeleidende brief dat u zich maximaal inzet om de winning nog sneller dan het basispad van het Kabinet, terug te brengen naar nul en voor het komende gasjaar het niveau van 12 mld m<sup>3</sup> tracht te bereiken. Wij zien in deze inspanning weer een stap in de goede richting maar weten pas zeker of deze inspanning het niveau van 12 mld m<sup>3</sup> oplevert op 1 oktober 2019 bij de publicatie van het vaststellingsbesluit 2019-2020. Uiteindelijk willen wij dat de winning uit het Groningenveld zo snel als mogelijk naar nul wordt gebracht.

Ook zien wij de afspraken die wij samen met u en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BKZ) hebben gemaakt op 11 maart 2019 en op 5 juni 2019 in het bestuurlijk overleg als een stap in de goede richting. Belangrijke afspraken waarin we ons maximaal voor blijven inzetten om te zorgen dat onze inwoners ook daadwerkelijk hier de vruchten van gaan plukken. Echter geldt ook voor de hier gemaakte afspraken over de versnelling van de versterking en de schadeafhandeling dat het op dit moment nog 'papieren' afspraken zijn die in de loop van het jaar hun positieve uitwerking moeten bewijzen en tot de nagestreefde versnelling moeten leiden.

Een transparant vaststellingsbesluit waarin helder wordt uitgelegd hoe u tot uw afweging bent gekomen draagt bij aan herstel van vertrouwen van onze inwoners. Zeker nu voor het eerst met de gewijzigde Mijnbouwwet een "nieuw" afwegingskader voor het Groningenveld wordt gehanteerd.

Wij constateren dat in uw ontwerp nog veel losse eindjes zitten. U ontvangt de komende maanden nog een aantal rapporten en adviezen waarop u uw definitieve vaststellingsbesluit baseert. Wij kunnen hier middels deze zienswijze nu geen reactie opgeven.

Wij blijven ons in de komende tijd inzetten voor een veilige en verantwoorde gaswinning. Op dit moment vinden we dat hieraan nog niet wordt voldaan. Veel is in gang gezet maar onze inwoners merken hier nog te weinig van en uw ontwerp bevat nog te veel open eindjes. We hebben daarom besloten om een zienswijze op uw ontwerp in te dienen.

Deze zienswijze wordt naar voren gebracht door het College van Burgemeester en Wethouders van Westerwolde, alsook door de gemeenteraad van Westerwolde en de gemeente Westerwolde als rechtspersoon.

Wij vertrouwen erop dat u onze zienswijze behandelt conform de relevante bepalingen in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de overwegingen uit onze zienswijze (aangevuld met ons advies) transparant meeweegt in uw definitieve vaststellingsbesluit.

### *Leeswijzer*

Wij hebben onze zienswijze opgebouwd aan de hand van 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. Voldoen aan de veiligheidsnorm $10^{-5}$

Uw beoordeling van de veiligheid moet zich in het bijzonder richten op de vraag in hoeverre wordt voldaan aan de veiligheidsnorm van  $10^{-5}$ . De vraag is dus niet wat de beste schatting is, maar heel concreet: welke gebouwen voldoen *niet* – en dus ook welke gebouwen voldoen *wel* – aan de veiligheidsnorm.

Om dit te kunnen bepalen moet er sprake zijn van veiligheidsbeleid, een duidelijk toetsingskader en concrete gegevens. Zoals we hierna uitleggen, ontbreekt het hieraan. Dat heeft tot gevolg dat op dit moment niet te zeggen is in hoeverre wordt voldaan aan de veiligheidsnorm. Uw afweging voldoet dan niet aan de wettelijke eisen.

### *Veiligheidsbeleid*

In uw ontwerp geeft u aan dat voor infrastructuur nog geen beoordelingskader voor handen is en dat het panel van hoogleraren in juli 2019 met een advies over het beoordelen van infrastructuur op aardbevingsbestendigheid komt. Voor de industrie geeft u aan dat hiervoor kwalitatieve en kwantitatieve beoordelingsmethoden zijn ontwikkeld. Echter ontbreken bij zowel de infrastructuur als bij industrie nog de termijn (tijdigheid) waarbinnen deze voorzieningen aardbevingsbestendig moeten zijn en dus veilig.

Onze conclusie blijft ook na het lezen van uw ontwerp dat het risicobeleid nog niet op orde is en u dus nog steeds niet kunt aangeven in hoeverre is voldaan aan de veiligheidsnorm. U kunt daarmee de beoordeling die artikel 52d Mijnbouwwet van u vergt niet maken op basis van de huidige gegevens.

Het is daarom van eminent belang dat het winningsniveau voor het gasjaar 2019-2020 lager wordt vastgesteld dan de prognose van GTS.

Wij vinden dat u:

1. zo spoedig mogelijk risicobeleid (norm, kader en termijn) voor alle onderdelen moet vaststellen.

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

In ons advies met betrekking tot de Operationele Strategieën Groningenveld voor het gasjaar 2019-2020 adviseren wij u onderzoek uit te laten voeren naar eventuele cumulatieve risico's en domino-effecten, zolang deze risico's niet bekend zijn uit voorzorg de winning lager vast te stellen dan GTS heeft geprognosticeerd en in het vaststellingsbesluit NAM verplicht te stellen bij zichtbare cumulatieve effecten en/of domino-effecten tijdens de uitvoering van de vastgestelde operationele strategie, mitigerende maatregelen te nemen.

U neemt ons advies in zijn geheel niet over. U verwijst enkel naar adviezen van de Commissie Meijdam en het hooglerarenpanel die over veiligheidsrisico's en infrastructuur hebben opgemerkt dat het veiligheidsbeleid voor geïnduceerde aardbevingen zoveel als mogelijk dient aan te sluiten bij de landelijke uitgangspunten. Mede hierom stelt het panel volgens u dat geen rekening gehouden hoeft te worden met mogelijke cumulatie van risico's. Daarbij merkt u in lijn met het hooglerarenadvies ook op dat domino-effecten al kwalitatief beschreven worden in de Veiligheidsrapportages van chemiebedrijven.



Het wordt ons niet duidelijk wat u precies bedoelt met de “landelijke uitgangspunten” en waarom de situatie in Groningen één op één wordt doorvertaald naar deze landelijke uitgangspunten. De veiligheidssituatie in Groningen valt immers niet te vergelijken met de veiligheidssituatie in de rest van Nederland. Nergens in Nederland leiden de effecten van gaswinning tot de veiligheidsproblemen die zich in Groningen voordoen. Daarbij moet als uitgangspunt genomen worden dat we weten dat er bodembeweging plaatsvindt en dat die bodembeweging leidt tot concrete veiligheidsrisico's. Cumulatieve effecten en domino-effecten brengen dan ook risico's mee voor de kritische (water)infrastructuur en industrie. U legt in uw ontwerp niet uit waarom u terugvalt op de landelijke uitgangspunten, dat terwijl de landelijke uitgangspunten voor de situatie in Groningen op tal van andere terreinen voor u niet meer leidend zijn (bijv. inzake de voorgenomen specifieke regelgeving over de schadeafhandeling). Daarnaast zijn ons inziens de adviezen van de Commissie Meijdam en het hooglerarenpanel op dit punt onvoldoende onderbouwd om daarop af te kunnen gaan.

Tot slot, is de enkele beschrijving van de mogelijke domino-effecten in de Veiligheidsrapportages van chemiebedrijven onvoldoende dekkend voor de aanwezige (water)infrastructuur en industrie in Groningen.

### *Meet- en regelprotocol*

Zoals we in par. 3.7 van ons advies hebben aangegeven vinden we het gebruik van een adequaat Meet- en Regelprotocol (MRP) van wezenlijk belang om de seismiciteit te monitoren en eventueel te kunnen ingrijpen.

Wij zijn er van op de hoogte dat u voornemens bent alle relevante aspecten van het MRP (de nu geëvalueerde MRP-2017-2019) op te nemen in de Mijnbouwregeling (Mbr) en die per 1 oktober 2019 in werking te laten treden (blz. 64 van het ontwerp).

Daarbij speelt de MRP-evaluatie van het SodM een bepalende rol. Echter tot op het moment van schrijven hebben we nog geen kennis kunnen nemen van de MRP-evaluatie en daarnaast moet nog blijken of de Mbr ook voor het nieuwe gasjaar 2019-2020 in werking zal zijn getreden.

Daarom vinden we het toch van belang in te brengen dat er in het vaststellingsbesluit voorwaarden moeten zijn opgenomen om een adequaat gebruik van het MRP en daarmee de monitoring van de seismiciteit af te kunnen dwingen ook al zou kunnen blijken, dat na afzienbare tijd na het inwerking treden van het vaststellingsbesluit de rechtstreeks werkende regelgeving vanuit de Mbr van toepassing is geworden en daarmee de desbetreffende voorwaarden komen te vervallen.

In deze voorwaarde(n) en in de Mbr verwachten we ook de verplichting tot een halfjaarlijkse analyse van de ontwikkeling van de seismiciteit, door NAM aan te leveren, terug te vinden.

Wij vinden dat:

2. u in het vaststellingsbesluit de landelijke uitgangspunten voor het veiligheidsbeleid niet van toepassing kunt verklaren op de bijzondere veiligheidssituatie in Groningen;
3. u in het vaststellingsbesluit vanuit het principe van het integraal risicomanagement gehouden bent om ook onderzoek te laten uitvoeren naar de mogelijke cumulatieve effecten en domino-effecten;
4. u in het vaststellingsbesluit de adviezen van Commissie Meijdam en het hooglerarenpanel niet kunt betrekken omdat die onvoldoende onderbouwd zijn;

5. u in het vaststellingsbesluit NAM moet opleggen om mitigerende maatregelen te nemen indien er sprake zal zijn cumulatieve effecten en/of domino-effecten naar aanleiding van de gevolgen van bodembeweging die zijn ontstaan door de gaswinning;
6. u in het vaststellingsbesluit NAM moet aanwijzen om onderzoek uit te laten voeren naar de risico's op cumulatieve- en domino-effecten als gevolg van bodembeweging veroorzaakt door de gaswinning.
7. u in het vaststellingsbesluit voorwaarden moet opnemen om een adequaat gebruik van het MRP en daarmee de monitoring van de seismiciteit af te kunnen dwingen.

### 3. Borging leveringszekerheid

Leveringszekerheid is een te respecteren belang. Ook voor dit belang geldt dat u alle relevante feiten en omstandigheden moet vergaren en moet betrekken in uw afweging. Het verbaast ons dan ook dat u enerzijds constateert dat de gevolgen van afsluiting voor grootverbruikers zeer groot zijn, namelijk mogelijke faillissementen en het verlies van circa 500.000 banen, maar anderzijds aangeeft dat het COT constateerde dat onvoldoende bekend is in welke mate de vitale bedrijfsprocessen van deze bedrijven afhankelijk zijn van laagcalorisch gas. Met andere woorden: als de bedrijven afhankelijk zijn van laagcalorisch gas, zijn de gevolgen mogelijk groot bij afsluiten, maar het is onbekend of - en in welke mate - ze afhankelijk zijn.

U kunt niet concluderen dat het afsluiten een te groot offer is, terwijl u niet weet of dat wel zo is. Daarnaast maakt uw ontwerp onvoldoende inzichtelijk welke inspanningen u heeft verricht om ervoor te zorgen dat ter borging van de leveringszekerheid het Groningenveld zo veel als mogelijk ontlast wordt. U maakt niet inzichtelijk welke alternatieve wegen er zijn en waarom die niet bewandeld kunnen worden ter ontlasting van het Groningenveld.

Wij vinden dat:

8. u in het vaststellingsbesluit de belangen juist en evenredig moet afwegen en de afweging moet baseren op alle relevante feiten en omstandigheden.

### 4. Tempo afbouw vraag

U spant zich in om de gaswinning in een zo hoog mogelijk tempo af te bouwen en daarmee tegemoet te komen aan het advies van het SodM en ons advies. Wij benadrukken dat alhoewel een winning van 12 mld m<sup>3</sup> veiliger is dan de geraamde 15,9 mld m<sup>3</sup>, de aardbevingen daarmee niet tot het verleden behoren en er in geen geval kan worden gesproken van een 'veilige situatie'. Wij verwachten dan ook u dat u zich blijft inspannen om de afbouw tot nul sneller dan het Basispad te realiseren. Wij wachten het advies van SodM af over gevolgen die de afbouw naar 12 mld m<sup>3</sup> heeft voor de veiligheid als gevolg van de fluctuaties in de Groningenproductie.

Wij vinden dat u:

9. zich moet blijven inspannen om al het mogelijke te doen om de winning zo spoedig mogelijk naar nul te brengen.

## 5. Tempo versterken gebouwen

Op grond van artikel 52d, lid 2, van de Mijnbouwwet kijkt u in uw belangenafweging ook in het bijzonder naar het tempo van het versterken van gebouwen. Het tempo van versterken hangt samen met de omvang van de versterkingsopgave.

In uw ontwerp geeft u aan hoe u aankijkt tegen de versterkingsopgave in het aardbevingsgebied. U doet dit op basis van de verschillende adviezen van uw wettelijke adviseurs (waaronder van de regio) en op basis van de bestuurlijke afspraken die u en de minister van BZK hebben gemaakt met de regiobestuurders op 11 maart 2019 en 5 juni 2019.

De afgelopen weken hebben we weer kunnen zien dat de aardbevingen zich niet netjes aan uw afbouwplan van de gaswinning houden. Het gaat weliswaar om gebeurtenissen die binnen de verwachtingswaarde liggen, maar de kans op een beving met een kracht van 4 of 5 op de schaal van Richter blijft aanwezig. We zijn dus wederom goed met de neus op de feiten gedrukt: we hebben het hier over reële dreigingen en reële kansen en echte gebeurtenissen. Daarom is het zo van belang dat de versterkingsoperatie doorgaat, verbetert en versneld gaat worden. Het gaat over veiligheid. En het gaat om inwoners die een lange periode (voor sommigen al meerdere jaren) in onzekerheid leven over of hun woning veilig genoeg is en wat de versterkingsopgave gaat betekenen voor hun woning. Deze onzekerheid heeft een enorme impact op de mentale gesteldheid van deze inwoners en daarmee op de samenleving in de dorpen.

### *De omvang van de versterkingsopgave*

U bent in uw ontwerp niet duidelijk over de omvang van de versterkingsopgave. U zegt enerzijds dat er *naar verwachting* 429 gebouwen niet zullen voldoen en vervolgens zegt u – op dezelfde blz. 34 – dat er sprake is van een beperkt aantal gebouwen dat niet aan de veiligheidsnorm voldoet. Dit aantal is volgens u berekend met betrouwbare methodes. U stelt in uw ontwerp dat de HRA aangeeft of is voldaan aan de veiligheidsnorm en wat de omvang is van de versterkingsopgave.

De HRA is – zoals wij ook steeds adviseren – continu in ontwikkeling. Dat er verbeteringen en verfijningen zijn verwerkt in het model is een goede ontwikkeling, maar maakt het model niet ineens een betrouwbare methode om te bepalen welke gebouwen voldoen aan de veiligheidsnorm. Dat doet de HRA niet. Het geeft hooguit een indicatie van gebouwen die getoetst moeten worden aan de NPR. Zo was ook uw standpunt bij uw instemmingsbesluit 2018-2019. In artikel 3 van het Besluit versterking heeft u dan ook vastgelegd dat een beoordeling aan de NPR9998:2018 duidelijk maakt of een gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet of niet. En in uw brief van 25 juni 2019 aan de Tweede Kamer antwoordt u op de vraag of het aantal te versterken woningen toe- of afneemt dat de totale versterkingsopgave pas bekend is wanneer alle beoordelingen zijn afgerond.

Wij zien dus enerzijds dat u in het ontwerp de omvang van de versterkingsopgave bepaalt op basis van de uitkomsten van de HRA en anderzijds de omvang bepaalt op basis van beoordeling aan het door u vastgestelde beoordelingskader. Dat is niet consequent en geeft ook in uw afweging van het tempo van de versterking een onjuist beeld.

Ons standpunt ten aanzien van de omvang van de versterkingsopgave is nog steeds dat wij de omvang niet weten. In tegenstelling tot TNO en de Mijnraad hebben wij geen heilig vertrouwen in de HRA als uitsluitingssysteem. Vandaar dat wij met u zijn overeengekomen dat we de HRA slechts als prioriteringsmiddel inzetten en niet als methode om te bepalen of een gebouw wel of niet aan de veiligheidsnorm van  $10^{-5}$  voldoet. Deze bestuurlijke afspraak missen wij in uw redeneerlijnen in het



ontwerp terwijl deze wel uitdrukkelijk wordt onderschreven door het SodM. Zij stellen dat de HRA niet kan worden gebruikt om exact te bepalen welke gebouwen er hoe versterkt moeten worden. Maar dat de HRA wel kan worden gebruikt om de prioritering vast te stellen voor opname en doorberekening (mits er een onzekerheidsmarge wordt meegenomen)<sup>1</sup>. Het lijkt erop alsof u geneigd bent om meer waarde aan de HRA toe te kennen dan bestuurlijk overeengekomen en door de toezichthouder eraan wordt toegekend.

Ook zijn wij erg geschrokken van de verschillen tussen de oorspronkelijke HRA uit de zomer van 2018 en het resultaat van de berekeningen begin 2019. Er lijken zich bovendien wederom situaties voor te doen die volledig on-uitlegbaar zijn (waarbij een gebouw een te laag (of te hoog) risicoprofiel toebedeeld heeft gekregen). De optredende verschillen zetten ons en onze inwoners erg te denken over de betrouwbaarheid van de HRA en met name de wijze waarop deze wordt gevoed. Vandaar dat wij blijven hameren op het verbeteren van de modellen en de invoergegevens en dat dit op een open en transparante wijze gebeurt.

Anders dan de Mijnraad zien wij niet dat de versterkingsopgave steeds kleiner en overzichtelijker wordt. Daarvoor hebben nog te weinig beoordelingen plaatsgevonden en zijn te weinig woningen daadwerkelijk versterkt. Dit komt overeen met uw zojuist aangehaalde antwoord aan de Tweede kamer.

Omdat u het tempo van de versterking moet afwegen in uw besluit, moet u een realistisch beeld geven van de omvang van de versterkingsopgave. De realiteit is dat van de circa 152.700<sup>2</sup> gebouwen die in het werkingsgebied van het Groningenveld staan er inmiddels 431 versterkt<sup>3</sup> zijn. Dat betekent dat er nog 152.269 panden zijn die niet voldoen aan veiligheidsnorm of waarvan we niet weten of ze voldoen aan de veiligheidsnorm van 10<sup>-5</sup>. Wij verwachten (en hopen) niet dat al deze 150.269 gebouwen allemaal één voor één onderzocht moeten worden om te bezien of ze aan de veiligheidsnorm voldoen. Wat we echter wel vinden is dat we vanwege dit gegeven zeer terughoudend moeten zijn in het afbakenen en minimaliseren van de noodzaak tot versterken. Wij zien dat een aantal van uw adviseurs, met name TNO en de Mijnraad, dit wel probeert. De Mijnraad adviseert zelfs om van inwoners te vragen af te zien van versterking omdat het versterkingstraject langer zou duren dan de onveiligheid. Dat vinden wij geen recht doen aan het feit dat het Rijk – als veroorzaker van de onveiligheid – verantwoordelijk is voor het nemen van tijdige en passende maatregelen. De oplossing moet in tijdige en passende maatregelen gevonden worden.

Daarnaast wordt nu het beeld opgeroepen dat Groningen met een winning van 12 mld m<sup>3</sup> 'veilig' zou zijn. Het klopt dat dit volgens de adviezen een niveau is waarop veiligheidsrisico's beter beheersbaar zijn. Het betekent echter nadrukkelijk niet dat de kans op een beving met een kracht van 5.0 op de schaal van Richter nul is. Ook met een lagere winning blijft zo'n beving een reëel risico en moeten daar de nodige maatregelen voor worden getroffen. De winning moet daarom zo spoedig mogelijk naar nul.

Wij verwachten van u dat u in uw definitieve besluit nadrukkelijk bevestigt dat het uitgangspunt van de versterkingsopgave is dat we pas ophouden met opnemen en beoordelen van gebouwen als we

<sup>1</sup> Presentatie SodM aan de regio d.d. 26 maart 2019: <https://www.sodm.nl/onderwerpen/aardbevingen-groningen/documenten/toespraken/2019/03/26/toelichting-over-de-risico-analyse-voor-de-gaswinning-in-groningen-hra2019>

<sup>2</sup> Dit zijn 152.697 gebouwen met een verblijfsfunctie, zie tabel 7.1 HRA GTS2019

<sup>3</sup> halfjaarrapportage juli-dec 2018 d.d. 5 maart 2019

zeker weten dat de overgebleven gebouwen geen veiligheidsrisico hebben. Dat is een groter aantal panden dan het aantal dat u benoemt in uw ontwerp.

Wij vinden dat:

10. u in het vaststellingsbesluit realistisch moet aangeven of – en in hoeverre – wordt voldaan aan de veiligheidsnorm waarbij u de daaraan gekoppelde versterkingsopgave bepaalt op basis van het door u vastgestelde beoordelingskader.
11. u in het vaststellingsbesluit de HRA enkel als prioriteringsinstrument moet benoemen;
12. u in het vaststellingsbesluit moet opnemen dat u de HRA en zijn invoergegevens blijft verbeteren op een transparante en publieke wijze.

### *NPR9998 als beoordelingskader*

Wij gaan ervan uit dat het beoordelingskader voor de versterking de NPR9998 blijft. Wij vinden dat u zorg moet dragen voor verdere verbetering van de NPR9998. U doet hier in uw ontwerp ook enkele uitspraken over. Zoals bekend zitten er verschillen in de risico-inschatting vanuit de HRA en beoordelingen op grond van NPR9998. Dit resulteert erin dat panden die uit de HRA komen als ‘normaal risico’, op basis van de feitelijke situatie, beoordeeld aan de hand van de NPR9998, wel moeten worden versterkt. Wij hebben dit in ons advies “appels en peren” genoemd. Zo lang er nog sprake is van appels en peren dient u hier ruimhartig mee om te gaan. Wij zijn het dan ook niet eens met het advies van de Mijnraad om de P90 benadering los te laten en alleen te kijken naar de P-mean. U geeft aan dat u dit vooralsnog ook niet van plan bent. In uw vaststellingsbesluit verwachten wij van u hierover een steviger uitspraak. U weet immers dat onzekerheid het grootste probleem is binnen dit dossier. Zo lang er geen zekerheid is over welke panden wel en niet voldoen aan de veiligheidsnorm op basis van het geldende kader (NPR9998) is het terugbrengen van de scope maatschappelijk, maar ook vanuit veiligheidsoverwegingen, niet aanvaardbaar.

Wij vinden dat:

13. u in het vaststellingsbesluit moet aangeven dat u de NPR9998 verder wilt ontwikkelen en verbeteren;
14. u in het vaststellingsbesluit bevestigt dat de NPR9998 het enige instrument is om te bepalen of een gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet;
15. u in het vaststellingsbesluit aangeeft dat u de P90-benadering niet loslaat.

### *Versnelling van de versterking*

In uw ontwerp beschrijft u de verschillende manieren waarop u streeft naar versnelling van het versterkingsproces. Deze voorgestelde maatregelen zijn de uitkomst van de eerdergenoemde bestuurlijke overleggen en vormen een goede basis voor een daadwerkelijke versnelling. Belangrijk daarbij is dat u de lokale overheden benoemt als verantwoordelijk voor planning en aansturing van de uitvoering van de versterking. Dat is een goed uitgangspunt, maar u moet er dan wel voor zorgen dat dit mogelijk wordt gemaakt. Alles staat of valt immers met de wijze waarop de beschreven maatregelen worden opgepakt, uitgewerkt en uitgevoerd en de snelheid waarmee dat gebeurt. Dat betekent ook dat de capaciteit voor opname en beoordeling in balans moet zijn. Dit is voor ons een gezond uitvoeringsklimaat en maakt het mogelijk om de onze rol in de versterking constructief op te kunnen pakken. Wij herkennen ons niet in de uitspraak van de Mijnraad dat de regio initiatief moet nemen en moet overschakelen naar een actieve en constructieve rol bij de versterking en het vormgeven van het toekomstperspectief.



Wij zijn kritisch ten aanzien van het optimisme waarmee u in uw ontwerp aangeeft dat versnelling van het huidige proces mogelijk is. Voor onze inwoners is er feitelijk nog niet veel veranderd. In de praktijk zien zij de mogelijke versnelling nog niet. Papier is geduldig. Uiteindelijk gaat het om de effectuering en uitwerking van deze afspraken en de effecten die dat heeft op de daadwerkelijke versnelling van de versterkingsopgave. Daarom houden wij vast aan ons standpunt dat zolang er geen daadwerkelijke versnelling van de versterking optreedt (en versnelling van het schadeproces), wij vinden dat u de winning uit het Groningenveld lager dient vast te stellen dan de prognose van GTS.

Wij vinden dat u:

16. totdat er daadwerkelijk, fysiek zichtbare versnelling in de versterking plaatsvindt, een lager winningsniveau moet vaststellen dan het door GTS geadviseerde niveau.

### *CC2/CC3 gebouwen*

Wij hebben aangegeven dat we vinden dat u bij uitsluitend gebruik van de HRA onvoldoende rekening houdt met het bijzondere karakter van CC2/CC3-panden. Dit zijn gebouwen waarin grote en/of kwetsbare groepen samenkomen (winkels, ziekenhuizen, kerken, dorpshuizen), en gebouwen die bij crisissituaties essentieel zijn (brandweerkazernes, politiebureaus, gemeentehuizen). De HRA beoordeelt deze gebouwen op grond van hun vorm en niet op grond van de kwetsbaarheid van de gebruiker(s) of het gebruik. U geeft aan dit op te willen lossen door de NPR aan te passen. Dat bevreemdt ons. In de NPR is dit namelijk niet voor niets opgenomen en bovendien is dit gebaseerd op de Nederlandse wetgeving ten aanzien van regulier bouwen (het Bouwbesluit). De Nederlandse bouwregelgeving gaat namelijk uit van zwaardere normen voor CC2/CC3-panden. Dit geldt onder meer voor brandveiligheid, ventilatie en windbelasting. In de NPR worden ook extra standaardfactoren toegevoegd bij de bepaling van de benodigde seismische weerstand voor deze gebouwen.

Het is dus mogelijk dat CC2/CC3-panden op grond van de HRA niet in beeld komen en dus helemaal niet beoordeeld worden, terwijl dat vanuit veiligheidsoverwegingen wel het geval zou moeten zijn. Nu komen deze gebouwen slechts in beeld indien zij er handmatig aan worden toegevoegd. In het Plan van Aanpak Mijnraadadvies van de NCG is in november al gewezen op deze omissie. Hierin staat op pagina 13 dat volgens Mijnraad en SodM de weging van de gevolgklassen moet worden opgenomen in de HRA. Niet dat de NPR moet worden aangepast.

Wij vinden dat u:

17. ervoor dient te zorgen dat in de prioritering en beoordeling van CC2/CC3-panden rekening wordt gehouden met de bijzondere status van deze gebouwen en zijn gebruikersgroepen, gebaseerd op de uitgangspunten van de Nederlandse bouwregelgeving.

## 6. Maatschappelijke ontwrichting

### *Subjectieve veiligheid*

Maatschappelijke ontwrichting als gevolg van bodembeweging door gaswinning

In ons advies met betrekking tot de Operationele Strategieën Groningenveld voor het gasjaar 2019-2020 adviseren wij u het brede veiligheidsbegrip van de Onderzoekraad voor de Veiligheid te hanteren<sup>4</sup>. Wij constateren dat u in het ontwerp erkent dat de gaswinning een grote impact op veel Groningers heeft. Niet alleen als gevolg van de gaswinning en het daarmee gepaard gaande risico op aardbevingen, maar ook als gevolg van de trage versterkingsoperatie en afhandeling van schademeldingen.

Veel Groningers ervaren fysieke veiligheidsrisico's, ze voelen zich onveilig en ze zijn onveilig in hun woningen. Er is sprake van sociale veiligheidsrisico's, de Groninger samenleving raakt steeds verder ontwricht. Binnen de Groninger dorpen ontstaan grote verschillen als het gaat om toekomstperspectief. De sociale samenhang en cohesie in buurten en wijken staat daardoor onder druk. Er is sprake van de afwezigheid van vertrouwen in het handelen van de (Rijks)overheid, zoals ook de minister ervaart in het kader van zijn toezegging om de gaswinning uit het Groningenveld zo snel mogelijk naar nul te brengen. De ellenlange procedures die te maken hebben met schadeafhandeling, de onzekerheden over het wel of niet veilig zijn van woningen en de versterkingsopgave daaromtrent veroorzaken meetbare (stress gerelateerde) gezondheidsklachten. In verschillende onderzoeken (o.a. Gronings Perspectief) wordt deze directe relatie gelegd en aangetoond. Inmiddels is ook sprake van maatschappelijke onrust in Groningen. Bij een volgende schokkende gebeurtenis (bijvoorbeeld een volgende zwaardere aardbeving) bestaat het risico op escalatie, verstoring van de openbare orde en veiligheid. Andersom zien we ook dat Groningers vervreemden en zich afkeren van de maatschappij.

De verschillende veiligheids- en gezondheidsrisico's spelen op elkaar in en versterken elkaar. SodM spreekt in haar advies aan u van een 'voortdurende maatschappelijke ontwrichting'. In het ontwerp lijkt u dit te bagatelliseren door te spreken van 'maatschappelijke bezorgdheid' in plaats van 'maatschappelijke ontwrichting'.

Wij vinden dat:

18. u in het vaststellingsbesluit uit moet gaan van het feit dat er onmiskenbaar sprake is van maatschappelijke ontwrichting als gevolg van uw besluit;
19. u in het vaststellingsbesluit moet aangeven hoe u dit afweegt tegen andere belangen gelet op het feit dat de door u genoemde maatregelen nog geen effect hebben.

In het ontwerp zegt u toe de oorzaken van de maatschappelijke ontwrichting aan te pakken. Tevens zegt u mitigerende maatregelen toe om aan de sociale veiligheid, gezondheid en maatschappelijke onrust nadrukkelijk aandacht te besteden. Dit komt tot uiting in het Nationaal Programma Groningen. U stelt dat het NPG een geïntegreerd pakket van maatregelen bevat ter verbetering van de gezondheid, veerkracht en welbevinden van de inwoners in het aardbevingsgebied. U lijkt hiermee te veronderstellen dat de mitigerende maatregelen in het NPG afdoende zijn om de te onderscheiden veiligheids- en gezondheidsrisico's te beheersen.

Het NPG heeft echter tot doel om inwoners en bedrijven in Groningen perspectief te bieden. Het is niet bedoeld om mitigerende maatregelen te bekostigen om de nadelige gevolgen van gaswinning op

<sup>4</sup> OVv, *Aardbevingsrisico's in Groningen. Onderzoek naar de rol van veiligheid van burgers in de besluitvorming over gaswinning (1959-2014)*, februari 2015.

te vangen. De vraag blijft dus welke mitigerende maatregelen u neemt.

Wij vinden dat:

20. u in het vaststellingsbesluit moet aangeven welke concrete mitigerende maatregelen u neemt vanwege de maatschappelijke ontwrichting die ontstaat als gevolg van uw besluit.

## Grondrechten

Gaswinning maakt een inbreuk op grondrechten van onze inwoners. In ons advies hebben wij u gewezen op artikel 2, 3 en 8 EVRM, artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM en in het bijzonder op de rechten en belangen van kinderen in het gaswinningsgebied.

Dit zijn fundamentele rechten waar de overheid niet zomaar een inbreuk op mag maken. Bovendien moeten maatregelen die de overheid neemt – als positieve verplichtingen die voortvloeien uit de grondrechten – daadwerkelijk effectief zijn. Wij vinden dat de inbreuk op deze fundamentele rechten niet goed is afgewogen en maatregelen niet – of niet voldoende -daadwerkelijk effectief zijn.

## EVRM

In het ontwerp stelt u dat u aan de positieve verplichtingen op grond van artikel 2, 3 en 8 EVRM heeft voldaan door te voorzien in de afbouw van de gaswinning en door enkele voorzorgsmaatregelen te hebben getroffen, zoals de voorzieningen die opgenomen zijn in het Nationaal Programma Groningen en de instelling van aardbevingscoaches die gaan zorgen voor sociaal-emotionele ondersteuning.

De vraag is allereerst of dit wel *voorzorgsmaatregelen* zijn. Ons inziens spreekt u over voornamelijk *nazorgsmaatregelen* voor de schade die de voortdurende gevolgen van de gaswinning reeds heeft aangericht. De maatregelen die ons inziens wel kunnen zorgen voor het voorkomen van schending van deze bepalingen zien op 'herstel van vertrouwen', daadwerkelijke haast maken met de versterkingsoperatie en schadeafhandeling (geen toezeggingen maar daden) en de gaswinning meer omlaag brengen.

Voor wat betreft artikel 1 van het eerste Protocol van het EVRM geeft u aan dat u ter bescherming van eigendommen van burgers voorziet in een versterkingsoperatie en in een schadeafhandeling. Dit argument is ons inziens moeilijk vol te houden nu er feitelijk nauwelijks nog wordt voorzien in een adequate versterkingsoperatie en schadeafhandeling.

Voorts vragen we ons af waarom u in het ontwerp twijfelt over het van toepassing zijn van artikel 3 van het EVRM. De rapporten van de Rijksuniversiteit Groningen en Gronings Perspectief hebben laten zien dat de gevolgen van de gaswinning leiden tot ernstige onmenselijke situaties.

Tot slot gaat u in het ontwerp geheel voorbij aan de vereiste belangenafweging. Weliswaar stelt u dat de bovengenoemde fundamentele rechten moeten worden afgewogen; u doet het echter niet.

Wij vinden dat:

21. u in het vaststellingsbesluit moet laten zien dat er daadwerkelijke *voorzorgsmaatregelen* worden genomen om te voorkomen dat de onderhavige fundamentele rechten worden geschonden;
22. u in het vaststellingsbesluit erkent dat er in de loop der jaren een onmenselijke situatie is ontstaan in Groningen, ex artikel 3 EVRM, en dat u aan de hand van het nemen van



noodzakelijke maatregelen bezig bent met het herstel en het voorkomen van verdere degradatie;

23. u de fundamentele rechten van burgers concreet moet afwegen tegenover de belangen (van leveringszekerheid en overige belangen) die u bewegen het vaststellingsbesluit te nemen.

#### IVRK

In het ontwerp stelt u dat u een zwaarwegend belang hecht aan de belangen van kinderen. U somt op waartoe het IVRK de Nederlandse staat verplicht en dat uit de rapporten van de Kinderombudsman en de Rijksuniversiteit Groningen blijkt dat het met veel kinderen in het aardbevingsgebied niet goed gaat. U erkent zelfs dat een (beperkte) groep kinderen als gevolg van aardbevingen zodanige klachten ondervindt, op gebied van (mentale) gezondheid, gedrag en concentratie op school, dat de ontwikkeling hierdoor bedreigd wordt. U geeft vervolgens aan dat u gesprekken heeft gevoerd met kinderen in de regio om een beeld te krijgen van hun belangen en dat u tegemoet komt aan hun belangen door de gaswinning omlaag te brengen. U treft derhalve geen mitigerende maatregelen specifiek op kinderen gericht, om (het gevoel van) onveiligheid bij kinderen aan te pakken. Met uw besluit schendt u artikel 3, 6, 12 en 24 van het IVRK omdat u niet laat zien dat u de belangen van het kind in kaart heeft gebracht, deze heeft gewogen ten opzichte van de belangen die u bewegen het vaststellingsbesluit te nemen en niets doet met concrete aanwijzingen, die u nochtans zelf erkent, dat de ontwikkeling en gezondheid van de kinderen in het aardbevingsgebied zijn en worden aangetast door de gevolgen van de gaswinning. Het besluit om de gaswinning terug te brengen tot nul doet hier niet aan af.

Daarnaast maken de enkele gesprekken die u heeft gevoerd met de kinderen in de aardbevingsregio niet dat u daarmee voldoet aan het bepaalde in artikel 12 jo. artikel 3 IVRK. U laat immers niet zien op welke wijze kinderen daadwerkelijk participeren in de besluitvorming, noch welke belangen in uw belangenafweging zijn meegenomen en afgewogen. Ook laat u niet zien waarom de belangen om tot het besluit te komen zwaarwegender zijn dan de zwaarwegende belangen van de kinderen.

Wij vinden dat:

24. u in het vaststellingsbesluit moet laten zien welke belangen van het kind in kaart zijn gebracht en hoe u die kenbaar heeft afgewogen ten opzichte van de belangen die gemoeid zijn met het nemen van het vaststellingsbesluit;
25. u in het vaststellingsbesluit moet laten zien hoe u kinderen heeft laten participeren in de besluitvorming en wat u vervolgens gedaan heeft met hun 'stem';
26. u in het vaststellingsbesluit kenbaar moet aangeven dat, indien dat het geval is, andere belangen zwaarder wegen dan de belangen van het kind en vervolgens deugdelijk moet motiveren waarom die andere belangen zwaarder wegen;
27. u in het vaststellingsbesluit mitigerende maatregelen moet nemen specifiek gericht op kinderen die ervoor zorgen dat kinderen geen verdere schade oplopen aan hun ontwikkeling en gezondheid.

#### Handvest van de grondrechten van de EU

U stelt in voetnoot 62 van uw ontwerp dat er geen sprake is van uitvoering van unierecht en dat daarom het Handvest van de grondrechten van de EU buiten beschouwing kan blijven. Die constatering delen wij niet. Daarvoor verwijzen wij naar het Åkerberg Fransson-arrest.<sup>5</sup> U geeft zelf aan dat uw afweging voor uw besluit een direct gevolg is van unierecht. U moet immers voldoen aan

<sup>5</sup> HvJ 26 februari 2013, zaak C-617/10, JHG 2013/13; EHRC 2013/112, m.nt. Morijn; JIN 2013/104; JB 2013/58, m.nt. Veenbrink en De Waele; AB 2013/131, m.nt. Widdershoven (Åkerberg Fransson).



Verordening 2017/1938 betreffende maatregelen tot veiligstelling van de gasleveringszekerheid. Omdat u bovendien moet afwegen dat u ook buitenlandse afnemers moet voorzien van Gronings gas heeft uw besluit een grensoverschrijdend kenmerk. Het unierecht is dus van toepassing en daarmee ook het Handvest. Uw besluit dient dan ook niet in strijd te zijn met het bepaalde in artikelen 2, 4, 8, 17 en 24 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, waarbij ook ten aanzien van deze bepalingen geldt dat u gehouden bent om die te betrekken in uw afweging en mitigerende maatregelen te nemen om schending van deze bepalingen te voorkomen.

Wij vinden dat:

28. u in het vaststellingsbesluit moet laten zien dat u de bepalingen uit het Handvest die van toepassing zijn heeft betrokken in uw afweging;
29. u in het vaststellingsbesluit moet laten zien dat u met uw besluit schending van de bepalingen uit het Handvest van de grondrechten van de EU voorkomt door mitigerende maatregelen te nemen.

## Schade

De ABRvS heeft in zijn uitspraak van 15 november 2017<sup>6</sup> uitdrukkelijk gesteld dat er aan de motivering van de minister hoge eisen moeten worden gesteld omdat grondrechten op leven (veiligheid), privacy (aantasting van het leefklimaat) en het ongestoord genot van eigendom aan de orde zijn. Daarbij moet in aanmerking worden genomen dat bestaande regelingen voor schadevergoeding de nadelige gevolgen wel verzachten. Maar dat deze hier naar aard en schaal zo groot zijn dat zij een zwaarwegend belang vormen dat in het nadeel van de gaswinning pleit.

Hieruit volgt dat u het ontstaan van schade, het verder beperken van schade en de voortgang van de schadeafhandeling uitdrukkelijk in uw besluitvorming moet betrekken.

In de motivering van het ontwerp wordt grotendeels ingegaan op de punten die in ons advies zijn genoemd met betrekking tot schade.

## Ontstaan van schade

U geeft aan dat NAM constateert dat de kans op aardbevingen en daaropvolgende schade is afgenomen als gevolg van de dalende gaswinning. Bij deze berekeningen is NAM ervan uitgegaan dat gebouwen onbeschadigd zijn. Eventuele eerdere, niet herstelde schades zijn niet meegenomen.

Op dit moment is de kans op een aardbeving en daaropvolgende schade nog steeds reëel en met de recente bevingen in Westerwijrtwerd en Garrelsweer helaas ook werkelijkheid. In de schadeprognose van NAM wordt ervan uitgegaan dat eerder ontstane schade aan gebouwen gerepareerd is, voordat zich een nieuwe aardbeving voordoet. Dit strookt niet met de werkelijkheid. Op het moment dat de bevingen in Westerwijrtwerd en Garrelsweer zich voordeden was het stuwmeer aan schademeldingen en hiermee het aantal niet-gerepareerde schades enorm. Principieel is het uitgangspunt dat alle huizen picobello in orde zijn onrealistisch. Dat is nergens in Nederland het geval. De prognose van NAM zou dan ook gestaafd moeten zijn aan de werkelijke situatie, niet aan een utopie.

---

<sup>6</sup> ECLI:NL:RVS:2017:3156.

## Schade-afhandeling

U erkent dat de huidige aanpak, hoewel juridisch zuiver, niet de gewenste capaciteit heeft voor het grote aantal schadegevallen. Daarom hebt u besloten dat een aantal versnellingsmaatregelen genomen wordt.

Het is positief dat u de noodzaak voor versnellingsmaatregelen erkent en dat deze ook worden genomen. Het is echter van cruciaal belang dat deze maatregelen er daadwerkelijk voor zorgen dat de schadegevallen anders aangepakt gaan en kunnen worden en bewoners directe en concrete oplossingen geboden wordt. Op dit moment is hier nog geen sprake van en hebben eerder genomen maatregelen tot op heden niet gezorgd voor snelle afhandeling van de schade. De aardbevingen en de schades als gevolg daarvan zijn voorlopig nog niet voorbij. Het is dan ook niet uit te sluiten dat er over een jaar weer een nieuw stuwmeer is ontstaan.

Wij hebben u geadviseerd 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. Hiernaast heeft SodM aangegeven dat de effecten van nieuwe bevingen op gebouwen met niet-herstelde schade onvoldoende bekend zijn. Wij constateren dat u in het ontwerp afwijkt van ons advies.

U geeft in uw ontwerp aan dat de versnellingsmaatregelen erop gericht zijn het stuwmeer aan oude meldingen voor het einde van het jaar weggewerkt te hebben en daarna een acceptabele termijn van schadeafhandeling te hebben. Voorts geeft u aan dat het dan ook niet nodig is om nadrukkelijk de gevolgen van meervoudige schade die gedurende lange tijd niet hersteld wordt mee te wegen in het besluit.

Verder geeft u aan dat ook de afhandeling van meer complexe schades, zoals bij monumenten of agrarische bedrijven, een punt van aandacht blijft en dat TCMG hiervoor een aanvullende procedure ontwikkelt.

Het ontstane stuwmeer van schadegevallen omvat een aanzienlijk aantal complexe dossiers, waarbij sprake is van complexe, meervoudige schade, een Rijksmonument dan wel gemeentelijk monument, een (agrarisch) bedrijf of een combinatie hiervan.

De verwachting is echter dat juist deze complexe dossiers geen gebruik kunnen maken van de 'Regeling stuwmeer Groningen', omdat de schade groter is dan €10.000,- en waardoor nog steeds sprake is van meervoudige schade die gedurende lange tijd niet hersteld wordt.

Bovendien geeft u aan dat afhandeling van schades aan dit type gebouwen extra aandacht en specifieke expertise vraagt en dat TCMG hiervoor een aanvullende procedure ontwikkelt. Op dit moment ligt de afhandeling van schade aan Rijksmonumenten en gemeentelijke monumenten vrijwel stil. De TCMG heeft onvoldoende kennis in huis en de aanvullende procedure is nog niet voldoende ingericht.

Wij vinden dit zorgelijk en onze verwachting is dat de oude complexe schademeldingen niet voor het einde van het jaar weggewerkt zijn. Wij achten het daarom wel nodig 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. Deze complexe dossiers, met meervoudige schade liggen soms al jaren stil en juist deze categorie wordt geen perspectief geboden.

Wij hebben u gevraagd om, vooruitlopend op de wetgeving, de TCMG in de beleidsregel de bevoegdheid te geven om de benodigde samenwerking met de versterkingsoperatie aan te gaan.

In het ontwerp geeft u hierover aan dat er wordt gewerkt aan een samenwerkingsovereenkomst tussen TCMG en TCV waarin afspraken worden gemaakt over de gegevensuitwisseling. Wij vinden het echter van groot belang dat schade en versterking op korte termijn beter met elkaar in verbinding wordt gebracht en dat hier een wettelijke grondslag voor wordt ingericht. U bent in de gelegenheid om op de beleidsregel van de TCMG per ommegaande aan te passen, hiervoor is geen samenwerkingsovereenkomst nodig.

Wij hebben u geadviseerd om een langjarig wetenschappelijk onderzoek te starten naar de afhandeling van de schade. U geeft in uw ontwerp aan dat het functioneren van de TCMG via de reguliere kanalen (zoals de Auditdienst Rijk) wordt bekeken. Hiermee komt u niet tegemoet aan ons advies want de Auditdienst onderzoekt niet datgene wat wij bedoelen. Ons levert het wetenschappelijk onderzoek van de RUG naar de psychosociale problematiek van de inwoners veel inzicht op in de gevolgen van de gaswinning en wat hier aan gedaan moet worden. Wij zien dat de schadeafhandeling ook grote gevolgen voor de inwoners heeft en willen daarom een soortgelijk wetenschappelijk onderzoek maar dan gericht op de afhandeling van schade en mogelijke verbeteringen daarin.

Tot slot willen wij u erop attenderen dat een juridisch zuiver besluit mede inhoudt dat het besluit tijdig is genomen. De Awb stelt die termijn - nu in de regeling (Besluit TCMG) niets anders is bepaald - op maximaal 8 weken. De maatregelen die u neemt, moeten dus tot gevolg hebben dat deze beslistermijn structureel gehaald kan worden. Wij betwijfelen of het wegwerken van het stuwmeer voldoende is om wel tijdig te besluiten, ook over de complexe gevallen. Tijdig besluiten is niet alleen juridisch zuiver, maar draagt ook bij aan herstel van vertrouwen bij onze inwoners.

Wij vinden dat u:

30. in het vaststellingsbesluit moet aangeven welke maatregelen u gaat nemen die erop gericht zijn dat ook de oude complexe dossiers voor het einde van het jaar weggewerkt zijn;
31. in het vaststellingsbesluit moet aangeven vanaf welk moment TCMG een aanvullende procedure ontwikkeld moet hebben voor schades bij monumenten en/of agrarische bedrijven en deze schadegevallen in voldoende mate in behandeling kunnen worden genomen;
32. in het vaststellingsbesluit moet aangeven dat de gevolgen van meervoudige schade die gedurende lange tijd niet hersteld wordt, op de langjarige veiligheidsrisico's worden onderzocht en – tot onderzoeksresultaten bekend zijn - de onzekerheid over de gevolgen mee moet wegen in uw besluit;
33. via aanpassing van de beleidsregel de TCMG op korte termijn de bevoegdheid moet geven om de benodigde samenwerking met de versterkingsoperatie aan te gaan;
34. in uw vaststellingsbesluit moet opnemen dat een langjarig wetenschappelijk onderzoek naar de afhandeling van de schades wordt gestart;
35. u met de TCMG maatregelen moet nemen zodat er structureel tijdig beslist wordt op verzoeken om schadevergoeding.

## 7. Onderzoeken en ontbrekende zaken

Wij constateren dat u nog wacht op een aantal onderzoeksresultaten en (deel)adviezen en een aantal zaken nog onderzoekt en navraagt. Die betreft u bij de definitieve besluitvorming. Wij behouden ons het recht voor om op deze resultaten en adviezen eventueel in beroep nog in te gaan.

### *Study and Data Acquisition Plan Induced Seismicity in Groningen (SDAP)*

U heeft mede op basis van het advies van de regio zowel als het advies van het SodM besloten NAM op te leggen (artikel 8 van het ontwerp-vaststellingsbesluit) om het onderzoeksprogramma "Study and Data Acquisition Plan Induced Seismicity in Groningen (SDAP), Update Post-Winningsplan 2016", zoals dit luidt na goedkeuring door de inspecteur-generaal der mijnen, uit te voeren. Wij gaan er vanuit, zoals ook in ons advies is weergegeven in paragraaf 8.1, dat er jaarlijks een evaluatie plaatsvindt van dit SDAP, zodat er steeds uitvoering wordt gegeven aan een actueel en door SodM beoordeeld studieprogramma.

Wij vinden dat u:

36. In het vaststellingsbesluit moet opnemen dat NAM jaarlijks aan het SodM een actualisatie van het SDAP aanbiedt.





Gemeente Midden-Groningen  
Postbus 75  
9600 AB Hoogezand

IBAN NL 45 BNGH 0285 1729  
Tel.nr: (0598)-373737  
www.midden-groningen.nl

R020

24 JUL 2019

Bureau Energieprojecten  
Inspraakpunt Gaswinning Groningen  
Postbus 248  
2250 AE VOORSCHOTEN

Team Omgevingskwaliteit

Datum: 22 juli 2019  
Uw kenmerk: DGKE-PGG / 19147043  
Behandeld door:  
Bijlage(n): 1

Verzenddatum: 23 juli 2019  
Zaak: 2019-023210  
Mailadres:

Onderwerp: Zienswijze Vaststellingsbesluit Groningenveld 2019-2020

Geachte heer/mevrouw,

Hierbij ontvangt u de zienswijze van gemeente Midden-Groningen. Deze zienswijze dienen wij in namens het college van burgemeester en wethouders van Midden-Groningen, de gemeenteraad van Midden-Groningen en de gemeente als rechtspersoon.

Wij hebben ons gebaseerd op de regionaal voorbereide zienswijze. Daarbij hebben wij enkele zaken toegevoegd. In hoofdstuk 7 van onze zienswijze (p 17) hebben wij aandacht gevraagd voor de samenhang met overige mijnbouwactiviteiten. In hoofdstuk 9 (p 18) hebben we een aanvulling op de zienswijze opgenomen vanwege de uitspraak van de Raad van State op 3 juli 2019.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Met vriendelijke groet,

Frits ten Bloemendal  
Adviseur gevolgen gaswinning



**ZIENSWIJZE  
OP HET ONTWERP-VASTSTELLINGSBESLUIT  
GRONINGEN GASVELD 2019-2020**

**Gemeente Midden-Groningen,**

**Hoogezand, 9 juli 2019**

## Inhoud

.....	1
1. Inleiding.....	4
<i>Leeswijzer</i> .....	4
2. Voldoen aan de veiligheidsnorm $10^{-5}$ .....	5
<i>Veiligheidsbeleid</i> .....	5
<i>Veiligheid (water)infrastructuur, industrie en onderlinge afhankelijkheden</i> .....	5
3. Borging leveringszekerheid .....	7
4. Tempo afbouw vraag.....	7
5. Tempo versterken gebouwen .....	7
<i>De omvang van de versterkingsopgave</i> .....	8
<i>NPR9998 als beoordelingskader</i> .....	9
<i>Versnelling van de versterking</i> .....	10
<i>CC2/CC3 gebouwen</i> .....	11
6. Maatschappelijke ontwrichting.....	11
<i>Subjectieve veiligheid</i> .....	11
Maatschappelijke ontwrichting als gevolg van bodembeweging door gaswinning.....	11
<i>Grondrechten</i> .....	12
EVRM .....	12
IVRK .....	13
Handvest van de grondrechten van de EU .....	14
<i>Schade</i> .....	14
Ontstaan van schade .....	15
Schade-afhandeling .....	15
7. Samenhang met andere bodemactiviteiten.....	17
8. Onderzoeken en ontbrekende zaken .....	18
<i>Study and Data Acquisition Plan Induced Seismicity in Groningen (SDAP)</i> .....	18
9. Aanvullende zienswijze naar aanleiding van uitspraak Raad van State 3 juli 2019 .....	18
<i>Veiligheidsbeleid en NPR 9998 als beoordelingskader</i> .....	18
<i>Maatschappelijke ontwrichting</i> .....	19

## 1. Inleiding

Op 17 juni 2019 heeft u uw ontwerp-vaststellingsbesluit (ontwerp) voor het gasjaar 2019-2020 gepubliceerd vergezeld van een brief aan de Tweede Kamer over uw verkenningen om de winning uit het Groningenveld voor het komende gasjaar zover als mogelijk terug te brengen naar 12 mld m<sup>3</sup>.

Wij concluderen uit deze begeleidende brief dat u zich maximaal inzet om de winning nog sneller dan het basispad van het Kabinet, terug te brengen naar nul en voor het komende gasjaar het niveau van 12 mld m<sup>3</sup> tracht te bereiken. Wij zien in deze inspanning weer een stap in de goede richting maar weten pas zeker of deze inspanning het niveau van 12 mld m<sup>3</sup> oplevert op 1 oktober 2019 bij de publicatie van het vaststellingsbesluit 2019-2020. Uiteindelijk willen wij dat de winning uit het Groningenveld zo snel als mogelijk naar nul wordt gebracht.

Ook zien wij de afspraken die wij samen met u en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BKZ) hebben gemaakt op 11 maart 2019 en op 5 juni 2019 in het bestuurlijk overleg als een stap in de goede richting. Belangrijke afspraken waarin we ons maximaal voor blijven inzetten om te zorgen dat onze inwoners ook daadwerkelijk hier de vruchten van gaan plukken. Echter geldt ook voor de hier gemaakte afspraken over de versnelling van de versterking en de schadeafhandeling dat het op dit moment nog 'papieren' afspraken zijn die in de loop van het jaar hun positieve uitwerking moeten bewijzen en tot de nagestreefde versnelling moeten leiden.

Een transparant vaststellingsbesluit waarin helder wordt uitgelegd hoe u tot uw afweging bent gekomen draagt bij aan herstel van vertrouwen van onze inwoners. Zeker nu voor het eerst met de gewijzigde Mijnbouwwet een "nieuw" afwegingskader voor het Groningenveld wordt gehanteerd.

Wij constateren dat in uw ontwerp nog veel losse eindjes zitten. U ontvangt de komende maanden nog een aantal rapporten en adviezen waarop u uw definitieve vaststellingsbesluit baseert. Wij kunnen hier middels deze zienswijze nu geen reactie opgeven.

Wij blijven ons in de komende tijd inzetten voor een veilige en verantwoorde gaswinning. Op dit moment vinden we dat hieraan nog niet wordt voldaan. Veel is in gang gezet maar onze inwoners merken hier nog te weinig van en uw ontwerp bevat nog te veel open eindjes. We hebben daarom besloten om een zienswijze op uw ontwerp in te dienen.

Deze zienswijze wordt naar voren gebracht door het College van Burgemeester en Wethouders, als ook door de gemeenteraad en de gemeente als rechtspersoon.

Wij vertrouwen erop dat u onze zienswijze behandelt conform de relevante bepalingen in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de overwegingen uit onze zienswijze (aangevuld met ons advies) transparant meeweegt in uw definitieve vaststellingsbesluit.

### Leeswijzer

Wij hebben onze zienswijze op dezelfde wijze opgebouwd als ons advies, dat wil zeggen aan de hand van 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.

In hoofdstuk 7 vragen wij aandacht voor een aspect dat specifiek geldt voor de gemeente Midden-Groningen, namelijk de samenhang met andere mijnbouwgerelateerde bodemactiviteiten.



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

Uw beoordeling van de veiligheid moet zich in het bijzonder richten op de vraag in hoeverre wordt voldaan aan de veiligheidsnorm van  $10^{-5}$ . De vraag is dus niet wat de beste schatting is, maar heel concreet: welke gebouwen voldoen *niet* – en dus ook welke gebouwen voldoen *wel* – aan de veiligheidsnorm.

Om dit te kunnen bepalen moet er sprake zijn van veiligheidsbeleid, een duidelijk toetsingskader en concrete gegevens. Zoals we hierna uitleggen, ontbreekt het hieraan. Dat heeft tot gevolg dat op dit moment niet te zeggen is in hoeverre wordt voldaan aan de veiligheidsnorm. Uw afweging voldoet dan niet aan de wettelijke eisen.

### *Veiligheidsbeleid*

In uw ontwerp geeft u aan dat voor infrastructuur nog geen beoordelingskader voor handen is en dat het panel van hoogleraren in juli 2019 met een advies over het beoordelen van infrastructuur op aardbevingsbestendigheid komt. Voor de industrie geeft u aan dat hiervoor kwalitatieve en kwantitatieve beoordelingsmethoden zijn ontwikkeld. Echter ontbreken bij zowel de infrastructuur als bij industrie nog de termijn (tijdigheid) waarbinnen deze voorzieningen aardbevingsbestendig moeten zijn en dus veilig.

Onze conclusie blijft ook na het lezen van uw ontwerp dat het risicobeleid nog niet op orde is en u dus nog steeds niet kunt aangeven in hoeverre is voldaan aan de veiligheidsnorm. U kunt daarmee de beoordeling die artikel 52d Mijnbouwwet van u vergt niet maken op basis van de huidige gegevens.

Het is daarom van eminent belang dat het winningsniveau voor het gasjaar 2019-2020 lager wordt vastgesteld dan de prognose van GTS.

Wij vinden dat u:

1. zo spoedig mogelijk risicobeleid (norm, kader en termijn) voor alle onderdelen moet vaststellen.

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

In ons advies met betrekking tot de Operationele Strategieën Groningenveld voor het gasjaar 2019-2020 adviseren wij u onderzoek uit te laten voeren naar eventuele cumulatieve risico's en domino-effecten, zolang deze risico's niet bekend zijn uit voorzorg de winning lager vast te stellen dan GTS heeft geprognoseerd en in het vaststellingsbesluit NAM verplicht te stellen bij zichtbare cumulatieve effecten en/of domino-effecten tijdens de uitvoering van de vastgestelde operationele strategie, mitigerende maatregelen te nemen.

U neemt ons advies in zijn geheel niet over. U verwijst enkel naar adviezen van de Commissie Meijdam en het hooglerarenpanel die over veiligheidsrisico's en infrastructuur hebben opgemerkt dat het veiligheidsbeleid voor geïnduceerde aardbevingen zoveel als mogelijk dient aan te sluiten bij de landelijke uitgangspunten. Mede hierom stelt het panel volgens u dat geen rekening gehouden hoeft te worden met mogelijke cumulatie van risico's. Daarbij merkt u in lijn met het hooglerarenadvies ook op dat domino-effecten al kwalitatief beschreven worden in de Veiligheidsrapportages van chemiebedrijven.

Het wordt ons niet duidelijk wat u precies bedoelt met de "landelijke uitgangspunten" en waarom de situatie in Groningen één op één wordt doorvertaald naar deze landelijke uitgangspunten. De veiligheidssituatie in Groningen valt immers niet te vergelijken met de veiligheidssituatie in de rest

van Nederland. Nergens in Nederland leiden de effecten van gaswinning tot de veiligheidsproblemen die zich in Groningen voordoen. Daarbij moet als uitgangspunt genomen worden dat we weten dat er bodembeweging plaatsvindt en dat die bodembeweging leidt tot concrete veiligheidsrisico's. Cumulatieve effecten en domino-effecten brengen dan ook risico's mee voor de kritische (water)infrastructuur en industrie. U legt in uw ontwerp niet uit waarom u terugvalt op de landelijke uitgangspunten, dat terwijl de landelijke uitgangspunten voor de situatie in Groningen op tal van andere terreinen voor u niet meer leidend zijn (bijv. inzake de voorgenomen specifieke regelgeving over de schadeafhandeling). Daarnaast zijn ons inziens de adviezen van de Commissie Meijdam en het hooglerarenpanel op dit punt onvoldoende onderbouwd om daarop af te kunnen gaan.

Tot slot, is de enkele beschrijving van de mogelijke domino-effecten in de Veiligheidsrapportages van chemiebedrijven onvoldoende dekkend voor de aanwezige (water)infrastructuur en industrie in Groningen.

### *Meet- en regelprotocol*

Zoals we in par. 3.7 van ons advies hebben aangegeven vinden we het gebruik van een adequaat Meet- en Regelprotocol (MRP) van wezenlijk belang om de seismiciteit te monitoren en eventueel te kunnen ingrijpen.

Wij zijn er van op de hoogte dat u voornemens bent alle relevante aspecten van het MRP (de nu geëvalueerde MRP-2017-2019) op te nemen in de Mijnbouwregeling (Mbr) en die per 1 oktober 2019 in werking te laten treden (blz. 64 van het ontwerp).

Daarbij speelt de MRP-evaluatie van het SodM een bepalende rol. Echter tot op het moment van schrijven hebben we nog geen kennis kunnen nemen van de MRP-evaluatie en daarnaast moet nog blijken of de Mbr ook voor het nieuwe gasjaar 2019-2020 in werking zal zijn getreden.

Daarom vinden we het toch van belang in te brengen dat er in het vaststellingsbesluit voorwaarden moeten zijn opgenomen om een adequaat gebruik van het MRP en daarmee de monitoring van de seismiciteit af te kunnen dwingen ook al zou kunnen blijken, dat na afzienbare tijd na het inwerking treden van het vaststellingsbesluit de rechtstreeks werkende regelgeving vanuit de Mbr van toepassing is geworden en daarmee de desbetreffende voorwaarden komen te vervallen.

In deze voorwaarde(n) en in de Mbr verwachten we ook de verplichting tot een halfjaarlijkse analyse van de ontwikkeling van de seismiciteit, door NAM aan te leveren, terug te vinden.

Wij vinden dat:

2. u in het vaststellingsbesluit de landelijke uitgangspunten voor het veiligheidsbeleid niet van toepassing kunt verklaren op de bijzondere veiligheidssituatie in Groningen;
3. u in het vaststellingsbesluit vanuit het principe van het integraal risicomanagement gehouden bent om ook onderzoek te laten uitvoeren naar de mogelijke cumulatieve effecten en domino-effecten;
4. u in het vaststellingsbesluit de adviezen van Commissie Meijdam en het hooglerarenpanel niet kunt betrekken omdat die onvoldoende onderbouwd zijn;
5. u in het vaststellingsbesluit NAM moet opleggen om mitigerende maatregelen te nemen indien er sprake zal zijn cumulatieve effecten en/of domino-effecten naar aanleiding van de gevolgen van bodembeweging die zijn ontstaan door de gaswinning;
6. u in het vaststellingsbesluit NAM moet aanwijzen om onderzoek uit te laten voeren naar de risico's op cumulatieve- en domino-effecten als gevolg van bodembeweging veroorzaakt door de gaswinning.

7. u in het vaststellingsbesluit voorwaarden moet opnemen om een adequaat gebruik van het MRP en daarmee de monitoring van de seismiciteit af te kunnen dwingen.

### 3. Borging leveringszekerheid

Leveringszekerheid is een te respecteren belang. Ook voor dit belang geldt dat u alle relevante feiten en omstandigheden moet vergaren en moet betrekken in uw afweging. Het verbaast ons dan ook dat u enerzijds constateert dat de gevolgen van afsluiting voor grootverbruikers zeer groot zijn, namelijk mogelijke faillissementen en het verlies van circa 500.000 banen, maar anderzijds aangeeft dat het COT constateerde dat onvoldoende bekend is in welke mate de vitale bedrijfsprocessen van deze bedrijven afhankelijk zijn van laagcalorisch gas. Met andere woorden: als de bedrijven afhankelijk zijn van laagcalorisch gas, zijn de gevolgen mogelijk groot bij afsluiten, maar het is onbekend of - en in welke mate - ze afhankelijk zijn.

U kunt niet concluderen dat het afsluiten een te groot offer is, terwijl u niet weet of dat wel zo is. Daarnaast maakt uw ontwerp onvoldoende inzichtelijk welke inspanningen u heeft verricht om ervoor te zorgen dat ter borging van de leveringszekerheid het Groningenveld zo veel als mogelijk ontlast wordt. U maakt niet inzichtelijk welke alternatieve wegen er zijn en waarom die niet bewandeld kunnen worden ter ontlasting van het Groningenveld.

Wij vinden dat:

8. u in het vaststellingsbesluit de belangen juist en evenredig moet afwegen en de afweging moet baseren op alle relevante feiten en omstandigheden.

### 4. Tempo afbouw vraag

U spant zich in om de gaswinning in een zo hoog mogelijk tempo af te bouwen en daarmee tegemoet te komen aan het advies van het SodM en ons advies. Wij benadrukken dat alhoewel een winning van 12 mld m<sup>3</sup> veiliger is dan de geraamde 15,9 mld m<sup>3</sup>, de aardbevingen daarmee niet tot het verleden behoren en er in geen geval kan worden gesproken van een 'veilige situatie'. Wij verwachten dan ook u dat u zich blijft inspannen om de afbouw tot nul sneller dan het Basispad te realiseren. Wij wachten het advies van SodM af over gevolgen die de afbouw naar 12 mld m<sup>3</sup> heeft voor de veiligheid als gevolg van de fluctuaties in de Groningenproductie.

Wij vinden dat u:

9. zich moet blijven inspannen om al het mogelijke te doen om de winning zo spoedig mogelijk naar nul te brengen.

### 5. Tempo versterken gebouwen

Op grond van artikel 52d, lid 2, van de Mijnbouwwet kijkt u in uw belangenafweging ook in het bijzonder naar het tempo van het versterken van gebouwen. Het tempo van versterken hangt samen met de omvang van de versterkingsopgave.

In uw ontwerp geeft u aan hoe u aankijkt tegen de versterkingsopgave in het aardbevingsgebied. U doet dit op basis van de verschillende adviezen van uw wettelijke adviseurs (waaronder van de regio) en op basis van de bestuurlijke afspraken die u en de minister van BZK hebben gemaakt met de regiobestuurders op 11 maart 2019 en 5 juni 2019.

De afgelopen weken hebben we weer kunnen zien dat de aardbevingen zich niet netjes aan uw afbouwplan van de gaswinning houden. Het gaat weliswaar om gebeurtenissen die binnen de verwachtingswaarde liggen, maar de kans op een beving met een kracht van 4 of 5 op de schaal van



Richter blijft aanwezig. We zijn dus wederom goed met de neus op de feiten gedrukt: we hebben het hier over reële dreigingen en reële kansen en echte gebeurtenissen. Daarom is het zo van belang dat de versterkingsoperatie doorgaat, verbetert en versneld gaat worden. Het gaat over veiligheid. En het gaat om inwoners die een lange periode (voor sommigen al meerdere jaren) in onzekerheid leven over of hun woning veilig genoeg is en wat de versterkingsopgave gaat betekenen voor hun woning. Deze onzekerheid heeft een enorme impact op de mentale gesteldheid van deze inwoners en daarmee op de samenleving in de dorpen.

### *De omvang van de versterkingsopgave*

U bent in uw ontwerp niet duidelijk over de omvang van de versterkingsopgave. U zegt enerzijds dat er *naar verwachting* 429 gebouwen niet zullen voldoen en vervolgens zegt u – op dezelfde blz. 34 – dat er sprake is van een beperkt aantal gebouwen dat niet aan de veiligheidsnorm voldoet. Dit aantal is volgens u berekend met betrouwbare methodes. U stelt in uw ontwerp dat de HRA aangeeft of is voldaan aan de veiligheidsnorm en wat de omvang is van de versterkingsopgave.

De HRA is – zoals wij ook steeds adviseren – continu in ontwikkeling. Dat er verbeteringen en verfijningen zijn verwerkt in het model is een goede ontwikkeling, maar maakt het model niet ineens een betrouwbare methode om te bepalen welke gebouwen voldoen aan de veiligheidsnorm. Dat doet de HRA niet. Het geeft hooguit een indicatie van gebouwen die getoetst moeten worden aan de NPR. Zo was ook uw standpunt bij uw instemmingsbesluit 2018-2019. In artikel 3 van het Besluit versterking heeft u dan ook vastgelegd dat een beoordeling aan de NPR9998:2018 duidelijk maakt of een gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet of niet. En in uw brief van 25 juni 2019 aan de Tweede Kamer antwoordt u op de vraag of het aantal te versterken woningen toe- of afneemt dat de totale versterkingsopgave pas bekend is wanneer alle beoordelingen zijn afgerond.

Wij zien dus enerzijds dat u in het ontwerp de omvang van de versterkingsopgave bepaalt op basis van de uitkomsten van de HRA en anderzijds de omvang bepaalt op basis van beoordeling aan het door u vastgestelde beoordelingskader. Dat is niet consequent en geeft ook in uw afweging van het tempo van de versterking een onjuist beeld.

Ons standpunt ten aanzien van de omvang van de versterkingsopgave is nog steeds dat wij de omvang niet weten. In tegenstelling tot TNO en de Mijnraad hebben wij geen heilig vertrouwen in de HRA als uitsluitingssysteem. Vandaar dat wij met u zijn overeengekomen dat we de HRA slechts als prioriteringsmiddel inzetten en niet als methode om te bepalen of een gebouw wel of niet aan de veiligheidsnorm van  $10^{-5}$  voldoet. Deze bestuurlijke afspraak missen wij in uw redeneerlijnen in het ontwerp terwijl deze wel uitdrukkelijk wordt onderschreven door het SodM. Zij stellen dat de HRA niet kan worden gebruikt om exact te bepalen welke gebouwen er hoe versterkt moeten worden. Maar dat de HRA wel kan worden gebruikt om de prioritering vast te stellen voor opname en doorberekening (mits er een onzekerheidsmarge wordt meegenomen)<sup>1</sup>. Het lijkt erop alsof u geneigd bent om meer waarde aan de HRA toe te kennen dan bestuurlijk overeengekomen en door de toezichthouder eraan wordt toegekend.

Ook zijn wij erg geschrokken van de verschillen tussen de oorspronkelijke HRA uit de zomer van 2018 en het resultaat van de berekeningen begin 2019. Er lijken zich bovendien wederom situaties voor te doen die volledig on-uitlegbaar zijn (waarbij een gebouw een te laag (of te hoog) risicoprofiel toebedeeld heeft gekregen). De optredende verschillen zetten ons en onze inwoners erg te denken

<sup>1</sup> Presentatie SodM aan de regio d.d. 26 maart 2019: <https://www.sodm.nl/onderwerpen/aardbevingen-groningen/documenten/toespraken/2019/03/26/toelichting-over-de-risico-analyse-voor-de-gaswinning-in-groningen-hra2019>



over de betrouwbaarheid van de HRA en met name de wijze waarop deze wordt gevoed. Vandaar dat wij blijven hameren op het verbeteren van de modellen en de invoergegevens en dat dit op een open en transparante wijze gebeurt.

Anders dan de Mijnraad zien wij niet dat de versterkingsopgave steeds kleiner en overzichtelijker wordt. Daarvoor hebben nog te weinig beoordelingen plaatsgevonden en zijn te weinig woningen daadwerkelijk versterkt. Dit komt overeen met uw zojuist aangehaalde antwoord aan de Tweede kamer.

Omdat u het tempo van de versterking moet afwegen in uw besluit, moet u een realistisch beeld geven van de omvang van de versterkingsopgave. De realiteit is dat van de circa 152.700<sup>2</sup> gebouwen die in het werkingsgebied van het Groningenveld staan er inmiddels 431 versterkt<sup>3</sup> zijn. Dat betekent dat er nog 152.269 panden zijn die niet voldoen aan veiligheidsnorm of waarvan we niet weten of ze voldoen aan de veiligheidsnorm van 10<sup>-5</sup>. Wij verwachten (en hopen) niet dat al deze 150.269 gebouwen allemaal één voor één onderzocht moeten worden om te bezien of ze aan de veiligheidsnorm voldoen. Wat we echter wel vinden is dat we vanwege dit gegeven zeer terughoudend moeten zijn in het afbakenen en minimaliseren van de noodzaak tot versterken. Wij zien dat een aantal van uw adviseurs, met name TNO en de Mijnraad, dit wel probeert. De Mijnraad adviseert zelfs om van inwoners te vragen af te zien van versterking omdat het versterkingstraject langer zou duren dan de onveiligheid. Dat vinden wij geen recht doen aan het feit dat het Rijk – als veroorzaker van de onveiligheid – verantwoordelijk is voor het nemen van tijdige en passende maatregelen. De oplossing moet in tijdige en passende maatregelen gevonden worden.

Daarnaast wordt nu het beeld opgeroepen dat Groningen met een winning van 12 mld m<sup>3</sup> 'veilig' zou zijn. Het klopt dat dit volgens de adviezen een niveau is waarop veiligheidsrisico's beter beheersbaar zijn. Het betekent echter nadrukkelijk niet dat de kans op een beving met een kracht van 5.0 op de schaal van Richter nul is. Ook met een lagere winning blijft zo'n beving een reëel risico en moeten daar de nodige maatregelen voor worden getroffen. De winning moet daarom zo spoedig mogelijk naar nul.

Wij verwachten van u dat u in uw definitieve besluit nadrukkelijk bevestigt dat het uitgangspunt van de versterkingsopgave is dat we pas ophouden met opnemen en beoordelen van gebouwen als we zeker weten dat de overgebleven gebouwen geen veiligheidsrisico hebben. Dat is een groter aantal panden dan het aantal dat u benoemt in uw ontwerp.

Wij vinden dat:

10. u in het vaststellingsbesluit realistisch moet aangeven of – en in hoeverre – wordt voldaan aan de veiligheidsnorm waarbij u de daaraan gekoppelde versterkingsopgave bepaalt op basis van het door u vastgestelde beoordelingskader.
11. u in het vaststellingsbesluit de HRA enkel als prioriteringsinstrument moet benoemen;
12. u in het vaststellingsbesluit moet opnemen dat u de HRA en zijn invoergegevens blijft verbeteren op een transparante en publieke wijze.

### *NPR9998 als beoordelingskader*

Wij gaan ervan uit dat het beoordelingskader voor de versterking de NPR9998 blijft. Wij vinden dat u zorg moet dragen voor verdere verbetering van de NPR9998. U doet hier in uw ontwerp ook enkele uitspraken over. Zoals bekend zitten er verschillen in de risico-inschatting vanuit de HRA en

<sup>2</sup> Dit zijn 152.697 gebouwen met een verblijfsfunctie, zie tabel 7.1 HRA GTS2019

<sup>3</sup> halfjaarrapportage juli-dec 2018 d.d. 5 maart 2019

beoordelingen op grond van NPR9998. Dit resulteert erin dat panden die uit de HRA komen als 'normaal risico', op basis van de feitelijke situatie, beoordeeld aan de hand van de NPR9998, wel moeten worden versterkt. Wij hebben dit in ons advies "appels en peren" genoemd. Zo lang er nog sprake is van appels en peren dient u hier ruimhartig mee om te gaan. Wij zijn het dan ook niet eens met het advies van de Mijnraad om de P90 benadering los te laten en alleen te kijken naar de P-mean. U geeft aan dat u dit vooralsnog ook niet van plan bent. In uw vaststellingsbesluit verwachten wij van u hierover een steviger uitspraak. U weet immers dat onzekerheid het grootste probleem is binnen dit dossier. Zo lang er geen zekerheid is over welke panden wel en niet voldoen aan de veiligheidsnorm op basis van het geldende kader (NPR9998) is het terugbrengen van de scope maatschappelijk, maar ook vanuit veiligheidsoverwegingen, niet aanvaardbaar.

Wij vinden dat:

13. u in het vaststellingsbesluit moet aangeven dat u de NPR9998 verder wilt ontwikkelen en verbeteren;
14. u in het vaststellingsbesluit bevestigt dat de NPR9998 het enige instrument is om te bepalen of een gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet;
15. u in het vaststellingsbesluit aangeeft dat u de P90-benadering niet loslaat.

### *Versnelling van de versterking*

In uw ontwerp beschrijft u de verschillende manieren waarop u streeft naar versnelling van het versterkingsproces. Deze voorgestelde maatregelen zijn de uitkomst van de eerdergenoemde bestuurlijke overleggen en vormen een goede basis voor een daadwerkelijke versnelling. Belangrijk daarbij is dat u de lokale overheden benoemt als verantwoordelijk voor planning en aansturing van de uitvoering van de versterking. Dat is een goed uitgangspunt, maar u moet er dan wel voor zorgen dat dit mogelijk wordt gemaakt. Alles staat of valt immers met de wijze waarop de beschreven maatregelen worden opgepakt, uitgewerkt en uitgevoerd en de snelheid waarmee dat gebeurt. Dat betekent ook dat de capaciteit voor opname en beoordeling in balans moet zijn. Dit is voor ons een gezond uitvoeringsklimaat en maakt het mogelijk om de onze rol in de versterking constructief op te kunnen pakken. Wij herkennen ons niet in de uitspraak van de Mijnraad dat de regio initiatief moet nemen en moet overschakelen naar een actieve en constructieve rol bij de versterking en het vormgeven van het toekomstperspectief.

Wij zijn kritisch ten aanzien van het optimisme waarmee u in uw ontwerp aangeeft dat versnelling van het huidige proces mogelijk is. Voor onze inwoners is er feitelijk nog niet veel veranderd. In de praktijk zien zij de mogelijke versnelling nog niet. Papier is geduldig. Uiteindelijk gaat het om de effectuering en uitwerking van deze afspraken en de effecten die dat heeft op de daadwerkelijke versnelling van de versterkingsopgave. Daarom houden wij vast aan ons standpunt dat zolang er geen daadwerkelijke versnelling van de versterking optreedt (en versnelling van het schadeproces), wij vinden dat u de winning uit het Groningenveld lager dient vast te stellen dan de prognose van GTS.

Wij vinden dat u:

16. totdat er daadwerkelijk, fysiek zichtbare versnelling in de versterking plaatsvindt, een lager winningsniveau moet vaststellen dan het door GTS geadviseerde niveau.

## CC2/CC3 gebouwen

Wij hebben aangegeven dat we vinden dat u bij uitsluitend gebruik van de HRA onvoldoende rekening houdt met het bijzondere karakter van CC2/CC3-panden. Dit zijn gebouwen waarin grote en/of kwetsbare groepen samenkomen (winkels, ziekenhuizen, kerken, dorpshuizen), en gebouwen die bij crisissituaties essentieel zijn (brandweerkazernes, politiebureaus, gemeentehuizen). De HRA beoordeelt deze gebouwen op grond van hun vorm en niet op grond van de kwetsbaarheid van de gebruiker(s) of het gebruik. U geeft aan dit op te willen lossen door de NPR aan te passen. Dat bevreedt ons. In de NPR is dit namelijk niet voor niets opgenomen en bovendien is dit gebaseerd op de Nederlandse wetgeving ten aanzien van regulier bouwen (het Bouwbesluit). De Nederlandse bouwregelgeving gaat namelijk uit van zwaardere normen voor CC2/CC3-panden. Dit geldt onder meer voor brandveiligheid, ventilatie en windbelasting. In de NPR worden ook extra standaardfactoren toegevoegd bij de bepaling van de benodigde seismische weerstand voor deze gebouwen.

Het is dus mogelijk dat CC2/CC3-panden op grond van de HRA niet in beeld komen en dus helemaal niet beoordeeld worden, terwijl dat vanuit veiligheidsoverwegingen wel het geval zou moeten zijn. Nu komen deze gebouwen slechts in beeld indien zij er handmatig aan worden toegevoegd. In het Plan van Aanpak Mijnraadadvies van de NCG is in november al gewezen op deze omissie. Hierin staat op pagina 13 dat volgens Mijnraad en SodM de weging van de gevolgklassen moet worden opgenomen in de HRA. Niet dat de NPR moet worden aangepast.

Wij vinden dat u:

17. ervoor dient te zorgen dat in de prioritering en beoordeling van CC2/CC3-panden rekening wordt gehouden met de bijzondere status van deze gebouwen en zijn gebruikersgroepen, gebaseerd op de uitgangspunten van de Nederlandse bouwregelgeving.

## 6. Maatschappelijke ontwrichting

### Subjectieve veiligheid

#### Maatschappelijke ontwrichting als gevolg van bodembeweging door gaswinning

In ons advies met betrekking tot de Operationele Strategieën Groningenveld voor het gasjaar 2019-2020 adviseren wij u het brede veiligheidsbegrip van de Onderzoekraad voor de Veiligheid te hanteren<sup>4</sup>. Wij constateren dat u in het ontwerp erkent dat de gaswinning een grote impact op veel Groningers heeft. Niet alleen als gevolg van de gaswinning en het daarmee gepaard gaande risico op aardbevingen, maar ook als gevolg van de trage versterkingsoperatie en afhandeling van schademeldingen.

Veel Groningers ervaren fysieke veiligheidsrisico's, ze voelen zich onveilig en ze zijn onveilig in hun woningen. Er is sprake van sociale veiligheidsrisico's, de Groninger samenleving raakt steeds verder ontwricht. Binnen de Groninger dorpen ontstaan grote verschillen als het gaat om toekomstperspectief. De sociale samenhang en cohesie in buurten en wijken staat daardoor onder druk. Er is sprake van de afwezigheid van vertrouwen in het handelen van de (Rijks)overheid, zoals ook de minister ervaart in het kader van zijn toezegging om de gaswinning uit het Groningenveld zo snel mogelijk naar nul te brengen. De ellenlange procedures die te maken hebben met schadeafhandeling, de onzekerheden over het wel of niet veilig zijn van woningen en de versterkingsopgave daaromtrent veroorzaken meetbare (stress gerelateerde) gezondheidsklachten.

<sup>4</sup> OvV, *Aardbevingsrisico's in Groningen. Onderzoek naar de rol van veiligheid van burgers in de besluitvorming over gaswinning (1959-2014)*, februari 2015.



In verschillende onderzoeken (o.a. Gronings Perspectief) wordt deze directe relatie gelegd en aangetoond. Inmiddels is ook sprake van maatschappelijke onrust in Groningen. Bij een volgende schokkende gebeurtenis (bijvoorbeeld een volgende zwaardere aardbeving) bestaat het risico op escalatie, verstoring van de openbare orde en veiligheid. Andersom zien we ook dat Groningers vervreemden en zich afkeren van de maatschappij.

De verschillende veiligheids- en gezondheidsrisico's spelen op elkaar in en versterken elkaar. SodM spreekt in haar advies aan u van een 'voortdurende maatschappelijke ontwrichting'. In het ontwerp lijkt u dit te bagatelliseren door te spreken van 'maatschappelijke bezorgdheid' in plaats van 'maatschappelijke ontwrichting'.

Wij vinden dat:

18. u in het vaststellingsbesluit uit moet gaan van het feit dat er onmiskenbaar sprake is van maatschappelijke ontwrichting als gevolg van uw besluit;
19. u in het vaststellingsbesluit moet aangeven hoe u dit afweegt tegen andere belangen gelet op het feit dat de door u genoemde maatregelen nog geen effect hebben.

In het ontwerp zegt u toe de oorzaken van de maatschappelijke ontwrichting aan te pakken. Tevens zegt u mitigerende maatregelen toe om aan de sociale veiligheid, gezondheid en maatschappelijke onrust nadrukkelijk aandacht te besteden. Dit komt tot uiting in het Nationaal Programma Groningen. U stelt dat het NPG een geïntegreerd pakket van maatregelen bevat ter verbetering van de gezondheid, veerkracht en welbevinden van de inwoners in het aardbevingsgebied. U lijkt hiermee te veronderstellen dat de mitigerende maatregelen in het NPG afdoende zijn om de te onderscheiden veiligheids- en gezondheidsrisico's te beheersen.

Het NPG heeft echter tot doel om inwoners en bedrijven in Groningen perspectief te bieden. Het is niet bedoeld om mitigerende maatregelen te bekostigen om de nadelige gevolgen van gaswinning op te vangen. De vraag blijft dus welke mitigerende maatregelen u neemt.

Wij vinden dat:

20. u in het vaststellingsbesluit moet aangeven welke concrete mitigerende maatregelen u neemt vanwege de maatschappelijke ontwrichting die ontstaat als gevolg van uw besluit.

## Grondrechten

Gaswinning maakt een inbreuk op grondrechten van onze inwoners. In ons advies hebben wij u gewezen op artikel 2, 3 en 8 EVRM, artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM en in het bijzonder op de rechten en belangen van kinderen in het gaswinningsgebied.

Dit zijn fundamentele rechten waar de overheid niet zomaar een inbreuk op mag maken. Bovendien moeten maatregelen die de overheid neemt – als positieve verplichtingen die voortvloeien uit de grondrechten – daadwerkelijk effectief zijn. Wij vinden dat de inbreuk op deze fundamentele rechten niet goed is afgewogen en maatregelen niet – of niet voldoende – daadwerkelijk effectief zijn.

## EVRM

In het ontwerp stelt u dat u aan de positieve verplichtingen op grond van artikel 2, 3 en 8 EVRM heeft voldaan door te voorzien in de afbouw van de gaswinning en door enkele voorzorgsmaatregelen te hebben getroffen, zoals de voorzieningen die opgenomen zijn in het Nationaal Programma Groningen en de instelling van aardbevingscoaches die gaan zorgen voor sociaal-emotionele ondersteuning.



De vraag is allereerst of dit wel voorzorgsmaatregelen zijn. Ons inziens spreekt u over voornamelijk nazorgsmaatregelen voor de schade die de voortdurende gevolgen van de gaswinning reeds heeft aangericht. De maatregelen die ons inziens wel kunnen zorgen voor het voorkomen van schending van deze bepalingen zien op 'herstel van vertrouwen', daadwerkelijke haast maken met de versterkingsoperatie en schadeafhandeling (geen toezeggingen maar daden) en de gaswinning meer omlaag brengen.

Voor wat betreft artikel 1 van het eerste Protocol van het EVRM geeft u aan dat u ter bescherming van eigendommen van burgers voorziet in een versterkingsoperatie en in een schadeafhandeling. Dit argument is ons inziens moeilijk vol te houden nu er feitelijk nauwelijks nog wordt voorzien in een adequate versterkingsoperatie en schadeafhandeling.

Voorts vragen we ons af waarom u in het ontwerp twijfelt over het van toepassing zijn van artikel 3 van het EVRM. De rapporten van de Rijksuniversiteit Groningen en Gronings Perspectief hebben laten zien dat de gevolgen van de gaswinning leiden tot ernstige onmenselijke situaties.

Tot slot gaat u in het ontwerp geheel voorbij aan de vereiste belangenafweging. Weliswaar stelt u dat de bovengenoemde fundamentele rechten moeten worden afgewogen; u doet het echter niet.

Wij vinden dat:

21. u in het vaststellingsbesluit moet laten zien dat er daadwerkelijke voorzorgsmaatregelen worden genomen om te voorkomen dat de onderhavige fundamentele rechten worden geschonden;
22. u in het vaststellingsbesluit erkent dat er in de loop der jaren een onmenselijke situatie is ontstaan in Groningen, ex artikel 3 EVRM, en dat u aan de hand van het nemen van noodzakelijke maatregelen bezig bent met het herstel en het voorkomen van verdere degradatie;
23. u de fundamentele rechten van burgers concreet moet afwegen tegenover de belangen (van leveringszekerheid en overige belangen) die u bewegen het vaststellingsbesluit te nemen.

#### IVRK

In het ontwerp stelt u dat u een zwaarwegend belang hecht aan de belangen van kinderen. U somt op waartoe het IVRK de Nederlandse staat verplicht en dat uit de rapporten van de Kinderombudsman en de Rijksuniversiteit Groningen blijkt dat het met veel kinderen in het aardbevingsgebied niet goed gaat. U erkent zelfs dat een (beperkte) groep kinderen als gevolg van aardbevingen zodanige klachten ondervindt, op gebied van (mentale) gezondheid, gedrag en concentratie op school, dat de ontwikkeling hierdoor bedreigd wordt. U geeft vervolgens aan dat u gesprekken heeft gevoerd met kinderen in de regio om een beeld te krijgen van hun belangen en dat u tegemoet komt aan hun belangen door de gaswinning omlaag te brengen. U treft derhalve geen mitigerende maatregelen specifiek op kinderen gericht, om (het gevoel van) onveiligheid bij kinderen aan te pakken. Met uw besluit schendt u artikel 3, 6, 12 en 24 van het IVRK omdat u niet laat zien dat u de belangen van het kind in kaart heeft gebracht, deze heeft gewogen ten opzichte van de belangen die u bewegen het vaststellingsbesluit te nemen en niets doet met concrete aanwijzingen, die u nochtans zelf erkent, dat de ontwikkeling en gezondheid van de kinderen in het aardbevingsgebied zijn en worden aangetast door de gevolgen van de gaswinning. Het besluit om de gaswinning terug te brengen tot nul doet hier niet aan af.

Daarnaast maken de enkele gesprekken die u heeft gevoerd met de kinderen in de aardbevingsregio niet dat u daarmee voldoet aan het bepaalde in artikel 12 jo. artikel 3 IVRK. U laat immers niet zien op welke wijze kinderen daadwerkelijk participeren in de besluitvorming, noch welke belangen in uw

belangenafweging zijn meegenomen en afgewogen. Ook laat u niet zien waarom de belangen om tot het besluit te komen zwaarder zijn dan de zwaarder belangen van de kinderen.

Wij vinden dat:

24. u in het vaststellingsbesluit moet laten zien welke belangen van het kind in kaart zijn gebracht en hoe u die kenbaar heeft afgewogen ten opzichte van de belangen die gemoeid zijn met het nemen van het vaststellingsbesluit;
25. u in het vaststellingsbesluit moet laten zien hoe u kinderen heeft laten participeren in de besluitvorming en wat u vervolgens gedaan heeft met hun 'stem';
26. u in het vaststellingsbesluit moet aangeven dat, indien dat het geval is, andere belangen zwaarder wegen dan de belangen van het kind en vervolgens deugdelijk moet motiveren waarom die andere belangen zwaarder wegen;
27. u in het vaststellingsbesluit mitigerende maatregelen moet nemen specifiek gericht op kinderen die ervoor zorgen dat kinderen geen verdere schade oplopen aan hun ontwikkeling en gezondheid.

### Handvest van de grondrechten van de EU

U stelt in voetnoot 62 van uw ontwerp dat er geen sprake is van uitvoering van unierecht en dat daarom het Handvest van de grondrechten van de EU buiten beschouwing kan blijven. Die constatering delen wij niet. Daarvoor verwijzen wij naar het Åkerberg Fransson-arrest.<sup>5</sup> U geeft zelf aan dat uw afweging voor uw besluit een direct gevolg is van unierecht. U moet immers voldoen aan Verordening 2017/1938 betreffende maatregelen tot veiligstelling van de gasleveringszekerheid. Omdat u bovendien moet afwegen dat u ook buitenlandse afnemers moet voorzien van Gronings gas heeft uw besluit een grensoverschrijdend kenmerk. Het unierecht is dus van toepassing en daarmee ook het Handvest. Uw besluit dient dan ook niet in strijd te zijn met het bepaalde in artikelen 2, 4, 8, 17 en 24 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, waarbij ook ten aanzien van deze bepalingen geldt dat u gehouden bent om die te betrekken in uw afweging en mitigerende maatregelen te nemen om schending van deze bepalingen te voorkomen.

Wij vinden dat:

28. u in het vaststellingsbesluit moet laten zien dat u de bepalingen uit het Handvest die van toepassing zijn heeft betrokken in uw afweging;
29. u in het vaststellingsbesluit moet laten zien dat u met uw besluit schending van de bepalingen uit het Handvest van de grondrechten van de EU voorkomt door mitigerende maatregelen te nemen.

### Schade

De ABRvS heeft in zijn uitspraak van 15 november 2017<sup>6</sup> uitdrukkelijk gesteld dat er aan de motivering van de minister hoge eisen moeten worden gesteld omdat grondrechten op leven (veiligheid), privacy (aantasting van het leefklimaat) en het ongestoord genot van eigendom aan de orde zijn. Daarbij moet in aanmerking worden genomen dat bestaande regelingen voor schadevergoeding de nadelige gevolgen wel verzachten. Maar dat deze hier naar aard en schaal zo groot zijn dat zij een zwaarder belang vormen dat in het nadeel van de gaswinning pleit.

<sup>5</sup> HvJ 26 februari 2013, zaak C-617/10, *JHG* 2013/13; *EHRC* 2013/112, m.nt. Morijn; *JIN* 2013/104; *JB* 2013/58, m.nt. Veenbrink en De Waele; *AB* 2013/131, m.nt. Widdershoven (*Åkerberg Fransson*).

<sup>6</sup> ECLI:NL:RVS:2017:3156.

Hieruit volgt dat u het ontstaan van schade, het verder beperken van schade en de voortgang van de schadeafhandeling uitdrukkelijk in uw besluitvorming moet betrekken.

In de motivering van het ontwerp wordt grotendeels ingegaan op de punten die in ons advies zijn genoemd met betrekking tot schade.

#### Ontstaan van schade

U geeft aan dat NAM constateert dat de kans op aardbevingen en daaropvolgende schade is afgenomen als gevolg van de dalende gaswinning. Bij deze berekeningen is NAM ervan uitgegaan dat gebouwen onbeschadigd zijn. Eventuele eerdere, niet herstelde schades zijn niet meegenomen.

Op dit moment is de kans op een aardbeving en daaropvolgende schade nog steeds reëel en met de recente bevingen in Westerwijrtwerd en Garrelswier helaas ook werkelijkheid. In de schadeprognose van NAM wordt ervan uitgegaan dat eerder ontstane schade aan gebouwen gerepareerd is, voordat zich een nieuwe aardbeving voordoet. Dit strookt niet met de werkelijkheid. Op het moment dat de bevingen in Westerwijrtwerd en Garrelswier zich voordeden was het stuwmeer aan schademeldingen en hiermee het aantal niet-gerepareerde schades enorm. Principieel is het uitgangspunt dat alle huizen picobello in orde zijn onrealistisch. Dat is nergens in Nederland het geval. De prognose van NAM zou dan ook gestaafd moeten zijn aan de werkelijke situatie, niet aan een utopie.

#### Schade-afhandeling

U erkent dat de huidige aanpak, hoewel juridisch zuiver, niet de gewenste capaciteit heeft voor het grote aantal schadegevallen. Daarom hebt u besloten dat een aantal versnellingsmaatregelen genomen wordt.

Het is positief dat u de noodzaak voor versnellingsmaatregelen erkent en dat deze ook worden genomen. Het is echter van cruciaal belang dat deze maatregelen er daadwerkelijk voor zorgen dat de schadegevallen anders aangepakt gaan en kunnen worden en bewoners directe en concrete oplossingen geboden wordt. Op dit moment is hier nog geen sprake van en hebben eerder genomen maatregelen tot op heden niet gezorgd voor snelle afhandeling van de schade. De aardbevingen en de schades als gevolg daarvan zijn voorlopig nog niet voorbij. Het is dan ook niet uit te sluiten dat er over een jaar weer een nieuw stuwmeer is ontstaan.

Wij hebben u geadviseerd 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. Hiernaast heeft SodM aangegeven dat de effecten van nieuwe bevingen op gebouwen met niet-herstelde schade onvoldoende bekend zijn. Wij constateren dat u in het ontwerp afwijkt van ons advies.

U geeft in uw ontwerp aan dat de versnellingsmaatregelen erop gericht zijn het stuwmeer aan oude meldingen voor het einde van het jaar weggewerkt te hebben en daarna een acceptabele termijn van schadeafhandeling te hebben. Voorts geeft u aan dat het dan ook niet nodig is om nadrukkelijk de gevolgen van meervoudige schade die gedurende lange tijd niet hersteld wordt mee te wegen in het besluit.

Verder geeft u aan dat ook de afhandeling van meer complexe schades, zoals bij monumenten of agrarische bedrijven, een punt van aandacht blijft en dat TCMG hiervoor een aanvullende procedure ontwikkelt.

Het ontstane stuwmeer van schadegevallen omvat een aanzienlijk aantal complexe dossiers, waarbij sprake is van complexe, meervoudige schade, een Rijksmonument dan wel gemeentelijk monument, een (agrarisch) bedrijf of een combinatie hiervan.

De verwachting is echter dat juist deze complexe dossiers geen gebruik kunnen maken van de 'Regeling stuwmeer Groningen', omdat de schade groter is dan €10.000,- en waardoor nog steeds sprake is van meervoudige schade die gedurende lange tijd niet hersteld wordt.

Bovendien geeft u aan dat afhandeling van schades aan dit type gebouwen extra aandacht en specifieke expertise vraagt en dat TCMG hiervoor een aanvullende procedure ontwikkelt. Op dit moment ligt de afhandeling van schade aan Rijksmonumenten en gemeentelijke monumenten vrijwel stil. De TCMG heeft onvoldoende kennis in huis en de aanvullende procedure is nog niet voldoende ingericht.

Wij vinden dit zorgelijk en onze verwachting is dat de oude complexe schademeldingen niet voor het einde van het jaar weggewerkt zijn. Wij achten het daarom wel nodig 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. Deze complexe dossiers, met meervoudige schade liggen soms al jaren stil en juist deze categorie wordt geen perspectief geboden.

Wij hebben u gevraagd om, vooruitlopend op de wetgeving, de TCMG in de beleidsregel de bevoegdheid te geven om de benodigde samenwerking met de versterkingsoperatie aan te gaan.

In het ontwerp geeft u hierover aan dat er wordt gewerkt aan een samenwerkingsovereenkomst tussen TCMG en TCV waarin afspraken worden gemaakt over de gegevensuitwisseling. Wij vinden het echter van groot belang dat schade en versterking op korte termijn beter met elkaar in verbinding wordt gebracht en dat hier een wettelijke grondslag voor wordt ingericht. U bent in de gelegenheid om op de beleidsregel van de TCMG per ommekeer aan te passen, hiervoor is geen samenwerkingsovereenkomst nodig.

Wij hebben u geadviseerd om een langjarig wetenschappelijk onderzoek te starten naar de afhandeling van de schade. U geeft in uw ontwerp aan dat het functioneren van de TCMG via de reguliere kanalen (zoals de Auditdienst Rijk) wordt bekeken. Hiermee komt u niet tegemoet aan ons advies want de Auditdienst onderzoekt niet datgene wat wij bedoelen. Ons levert het wetenschappelijk onderzoek van de RUG naar de psychosociale problematiek van de inwoners veel inzicht op in de gevolgen van de gaswinning en wat hier aan gedaan moet worden. Wij zien dat de schadeafhandeling ook grote gevolgen voor de inwoners heeft en willen daarom een soortgelijk wetenschappelijk onderzoek maar dan gericht op de afhandeling van schade en mogelijke verbeteringen daarin.

Tot slot willen wij u erop attenderen dat een juridisch zuiver besluit mede inhoudt dat het besluit tijdig is genomen. De Awb stelt die termijn - nu in de regeling (Besluit TCMG) niets anders is bepaald - op maximaal 8 weken. De maatregelen die u neemt, moeten dus tot gevolg hebben dat deze beslistermijn structureel gehaald kan worden. Wij betwijfelen of het wegwerken van het stuwmeer voldoende is om wel tijdig te besluiten, ook over de complexe gevallen. Tijdig besluiten is niet alleen juridisch zuiver, maar draagt ook bij aan herstel van vertrouwen bij onze inwoners.

Wij vinden dat u:

30. in het vaststellingsbesluit moet aangeven welke maatregelen u gaat nemen die erop gericht zijn dat ook de oude complexe dossiers voor het einde van het jaar weggewerkt zijn;
31. in het vaststellingsbesluit moet aangeven vanaf welk moment TCMG een aanvullende procedure ontwikkeld moet hebben voor schades bij monumenten en/of agrarische bedrijven en deze schadegevallen in voldoende mate in behandeling kunnen worden genomen;



32. in het vaststellingsbesluit moet aangeven dat de gevolgen van meervoudige schade die gedurende lange tijd niet hersteld wordt, op de langjarige veiligheidsrisico's worden onderzocht en – tot onderzoeksresultaten bekend zijn – de onzekerheid over de gevolgen mee moet wegen in uw besluit;
33. via aanpassing van de beleidsregel de TCMG op korte termijn de bevoegdheid moet geven om de benodigde samenwerking met de versterkingsoperatie aan te gaan;
34. in uw vaststellingsbesluit moet opnemen dat een langjarig wetenschappelijk onderzoek naar de afhandeling van de schades wordt gestart;
35. u met de TCMG maatregelen moet nemen zodat er structureel tijdig beslist wordt op verzoeken om schadevergoeding.

## 7. Samenhang met andere bodemactiviteiten

Delen van het gebied dat wordt beïnvloed door de gaswinning uit het Groningenveld hebben ook te maken met andere activiteiten in de ondergrond. Zo ook gemeente Midden-Groningen. Het zuidelijk deel van onze gemeente heeft zowel te maken met de gevolgen van de gaswinning (uit het Groningenveld en het Annerveenseveld) als de winning van zout door Nedmag. Inwoners van dit gebied hebben te maken met schade en een heel palet aan mogelijke veroorzakers. In de praktijk kijken alle potentiële schadeveroorzakkers naar elkaar en schuiven het probleem door. Het gevolg daarvan is dat de bewoners met het probleem blijven zitten.

In ons advies op de wet (instituut) Mijnbouwschade hebben wij in 2018 gepleit voor één loket voor alle schade die voortkomt uit activiteiten in de ondergrond, gebaseerd op een onafhankelijke, ruime, en publieke schadeafhandeling voor alle mijnbouwactiviteiten in Groningen waarbij de omgekeerde bewijslast van kracht is. Ook de Technische Commissie Bodembeweging (Tcbb)<sup>7</sup> en SodM pleiten voor één loket<sup>8</sup>. Op 5 maart 2019 is door de Tweede Kamer een motie<sup>9</sup> aangenomen om voor gebieden met gestapelde mijnbouw de schadebehandeling door één organisatie (loket) te laten behandelen.

Op 8 juli is het wetsvoorstel Tijdelijke wet Groningen gepubliceerd waarbinnen de wettelijke verankering van de schade als gevolg van gaswinning uit het Groningenveld en de gasopslag in Norg is geregeld, concreet gemaakt met de oprichting van het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG)<sup>10</sup>. Tegelijkertijd is een kamerbrief verschenen over de oprichting van de Commissie Mijnbouwschade die zich vanaf medio 2020 met alle vormen van mijnbouwschade gaat bezighouden met uitzondering van het Groningenveld en de gasopslag Norg<sup>11</sup>.

Uit deze stukken maken wij op dat er geen sprake is van één loket voor alle schades in Groningen. Welswaar kan iedereen die schade heeft zich melden bij het IMG en geldt dan het bewijsvermoeden. Op het moment dat IMG van mening is dat schade niet wordt veroorzaakt door gaswinning vanuit het Groningenveld, maar door andere (mijnbouw)activiteiten moet de schademelder zich alsnog melden bij de Commissie Mijnbouwschade. Mondeling is door medewerkers van uw ministerie toegelicht dat IMG en de Commissie Mijnbouwschade hier onderling afspraken over kunnen maken, maar dit is wettelijk niet verankerd.

<sup>7</sup> Advies Landelijke Aanpak Afhandeling Mijnbouwschade van Tcbb, d.d. 25 maart 2019

<sup>8</sup> Rapportage "De staat van de sector zout". Door Staatstoezicht op de mijnen, d.d. 31 mei 2018

<sup>9</sup> Kamerstuk 2018–2019, 32 849, nr. 176

<sup>10</sup> Wetsvoorstel 35250 Tijdelijke maatregelen inzake een publiekrechtelijke aanpak van de gevolgen van bodembeweging door gaswinning uit het Groningenveld en de gasopslag Norg (Tijdelijke wet Groningen).

<sup>11</sup> Kamerstuk 2018-2019, 32 849, nr. 187: Stand van Zaken Landelijke Aanpak Afhandeling Mijnbouwschade, d.d. 21 mei 2019

Wij vinden dat er in Groningen niet twee schaderegimes voor schade veroorzaakt door gaswinning in het Groningenveld én schade door overige mijnbouwactiviteiten moeten gelden. Het feit dat mensen in de gebieden waar meerdere soorten van mijnbouw plaatsvindt van het kastje naar de muur worden gestuurd waar het gaat om de behandeling van hun schade, draagt bij aan de maatschappelijke ontwrichting waar u volgens de nieuwe Mijnbouwwet aan moet toetsen. Vandaar dat wij hierbij nogmaals pleiten voor een onafhankelijke, ruime, publieke schadeafhandeling voor alle mijnbouwactiviteiten in Groningen waarbij de omgekeerde bewijslast van kracht is.

Wij vinden dat u:

36. De afhandeling van alle schade die veroorzaakt wordt door bodemactiviteiten, binnen en buiten het Groningenveld, vanuit één loket te organiseren;

## 8. Onderzoeken en ontbrekende zaken

Wij constateren dat u nog wacht op een aantal onderzoeksresultaten en (deel)adviezen en een aantal zaken nog onderzoekt en navraagt. Die betreft u bij de definitieve besluitvorming. Wij behouden ons het recht voor om op deze resultaten en adviezen eventueel in beroep nog in te gaan.

### *Study and Data Acquisition Plan Induced Seismicity in Groningen (SDAP)*

U heeft mede op basis van het advies van de regio zowel als het advies van het SodM besloten NAM op te leggen (artikel 8 van het ontwerp-vaststellingsbesluit) om het onderzoeksprogramma "Study and Data Acquisition Plan Induced Seismicity in Groningen (SDAP), Update Post-Winningsplan 2016", zoals dit luidt na goedkeuring door de inspecteur-generaal der mijnen, uit te voeren. Wij gaan er vanuit, zoals ook in ons advies is weergegeven in paragraaf 8.1, dat er jaarlijks een evaluatie plaatsvindt van dit SDAP, zodat er steeds uitvoering wordt gegeven aan een actueel en door SodM beoordeeld studieprogramma.

Wij vinden dat u:

37. In het vaststellingsbesluit moet opnemen dat NAM jaarlijks aan het SodM een actualisatie van het SDAP aanbiedt.

## 9. Aanvullende zienswijze naar aanleiding van uitspraak Raad van State 3 juli 2019

Op 3 juli 2019 heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State (de Afdeling) uitspraak gedaan over het beroep dat wij instelden tegen het instemmingsbesluit 2018-2019 (DGETM-EO / 18219286). De uitspraak is voor ons aanleiding om onze zienswijze aan te vullen.

### *Veiligheidsbeleid en NPR 9998 als beoordelingskader*

Zoals in onze zienswijze is verwoord vinden wij dat u de P90 benadering niet moet loslaten. Dit verwachten we terug te zien in uw vaststellingsbesluit. De Afdeling heeft onder meer beoordeeld of u bij het instemmingsbesluit uit mocht gaan van de uitkomsten van de HRA. De Afdeling heeft daarbij betrokken dat er een extra onzekerheidsmarge wordt toegepast, namelijk de zogenaamde verrijking en P90-benadering. Er worden hierdoor meer woningen beoordeeld dan volgens de HRA nodig is. Mede gelet hierop vindt de Afdeling het gebruik van de uitkomsten van de HRA aanvaardbaar. Dit bevestigt wederom ons standpunt om een onzekerheidsmarge te hanteren bij de uitkomsten van de HRA. Wij verwijzen hiervoor naar de afspraken die wij hierover met u hebben gemaakt en het plan van aanpak Mijnraadadvies.

Inmiddels is gebleken dat het hanteren van deze onzekerheidsmarge geen overbodige luxe is. SodM is naar aanleiding van de afwijkingen in de meetdata van GO-meters van het KMNI-meetnetwerk een onafhankelijke validatie gestart naar het gehele netwerk. Op 10 juli 2019 is er een tussenrapportage verschenen<sup>12</sup>. Uit de tussenrapportage blijkt dat er ook afwijkingen zijn ontdekt van de B0-versnellingsmeters. De exacte consequenties hiervan voor de versterkingsopgave en de schadeafhandeling zijn nog niet bekend. Het is duidelijk dat voor alle gebouwen het berekende risico omhoog gaat. Dit laat zien dat de uitkomsten van de HRA sterk afhankelijk zijn van de input. Een onjuiste input geeft een onjuiste output. En zeker nu de input aantoonbaar onbetrouwbaar is gebleken, is het hanteren van een onzekerheidsmarge noodzakelijk. Wij benadrukken dus de noodzaak vast te houden aan het hanteren van de brede onzekerheidsmarge zoals we die hebben afgesproken en nu door de Afdeling wordt onderschreven.

SodM geeft naar aanleiding van de tussenrapportage aan dat het voor de veiligheid van de Groningers van belang is dat de versterking met de grootst mogelijke voortvarendheid wordt uitgevoerd. Ook de Afdeling benadrukt het belang van een tijdige versterking en het bereiken van daadwerkelijke resultaten en wijst u op uw taak hierbij. U moet in uw vaststellingsbesluit het tempo van de versterking meewegen. Dat kan alleen als er voorwaarden aan zijn verbonden wat redelijk en haalbaar is.

Wij vinden dat u:

38. in het vaststellingsbesluit moet aangeven welke voorwaarden u stelt aan het tempo van de versterking in relatie tot de redelijke termijn van uw veiligheidsbeleid.

### *Maatschappelijke ontwrichting*

In onze zienswijze hebben wij aangegeven dat wij vinden dat u in het vaststellingsbesluit uit moet gaan van het feit dat er onmiskenbaar sprake is van maatschappelijke ontwrichting als gevolg van uw besluit. Wij wijzen u op uw brief van 8 juli 2019 aan de Tweede Kamer met als onderwerp "appreciatie Tcbb-advies Landelijke Aanpak Afhandeling Mijnbouwschade". In deze brief erkent u dat er sprake is van maatschappelijke ontwrichting. Het is gepast en consequent dat ook in het vaststellingsbesluit te doen en daar niet van maatschappelijke bezorgdheid te spreken .

---

<sup>12</sup> <https://www.sodm.nl/actueel/nieuws/2019/07/10/tussentijdse-rapportage-van-onderzoek-naar-seismisch-netwerk-groningen>





gemeente  
**Het Hogeland**

**27 JUL 2019**

Zijne excellentie minister van EZK  
Bureau Energieprojecten  
Inspraakpunt Gaswinning Groningen  
Postbus 248  
2250 AE VOORSCHOTEN

**VERZONDEN 26 JUL 2019**

Datum: 23 juli 2019  
Kenmerk: Z.HHL.7607  
Onderwerp: Zienswijzen ontwerp-vaststellingsbesluit Groningen gasveld

Hooggeachte heer Wiebes,

Op 17 juni 2019 heeft u het ontwerp-vaststellingsbesluit Groningen gasveld voor het gasjaar 2019-2020 ter inzage gelegd. Iedereen heeft de mogelijkheid om zienswijzen in te dienen.

Van die mogelijkheid maken wij, mede namens de gemeenteraad en de rechtspersoon gemeente, gebruik.

Voor de inhoud van de zienwijze verwijzen wij u naar de bijlage.

Burgemeester en wethouders van gemeente Het Hogeland,

H.J. Bolding, burgemeester

P.P.M. van Vilsteren, gemeentesecretaris  
bls Jantina Bottema  
laco gemeentesecretaris



**ZIENSWIJZE  
OP HET ONTWERP-VASTSTELLINGSBESLUIT  
GRONINGEN GASVELD 2019-2020**

**college van burgemeester en wethouders, gemeenteraad en  
de rechtspersoon gemeente Het Hogeland**

**Winsum, 9 juli 2019**

## Inhoud

1.	Inleiding .....	3
___	Leeswijzer .....	3
2.	Voldoen aan de veiligheidsnorm $10^{-5}$ .....	4
___	Veiligheidsbeleid .....	4
___	Veiligheid (water)infrastructuur, industrie en onderlinge afhankelijkheden .....	4
3.	Borging leveringszekerheid .....	6
4.	Tempo afbouw vraag .....	6
5.	Tempo versterken gebouwen .....	7
___	De omvang van de versterkingsopgave .....	7
___	NPR9998 als beoordelingskader .....	9
___	Versnelling van de versterking .....	9
___	CC2/CC3 gebouwen .....	10
6.	Maatschappelijke ontwrichting .....	11
___	Subjectieve veiligheid .....	11
___	Maatschappelijke ontwrichting als gevolg van bodembeweging door gaswinning .....	11
___	Grondrechten .....	12
___	EVRM .....	12
___	IVRK .....	13
___	Handvest van de grondrechten van de EU .....	13
___	Schade .....	14
___	Ontstaan van schade .....	14
___	Schade-afhandeling .....	15
7.	Onderzoeken en ontbrekende zaken .....	17
___	Study and Data Acquisition Plan Induced Seismicity in Groningen (SDAP) .....	17

## 1. Inleiding

Op 17 juni 2019 heeft u uw ontwerp-vaststellingsbesluit (ontwerp) voor het gasjaar 2019-2020 gepubliceerd vergezeld van een brief aan de Tweede Kamer over uw verkenningen om de winning uit het Groningenveld voor het komende gasjaar zover als mogelijk terug te brengen naar 12 mld m<sup>3</sup>.

Wij concluderen uit deze begeleidende brief dat u zich maximaal inzet om de winning nog sneller dan het basispad van het Kabinet, terug te brengen naar nul en voor het komende gasjaar het niveau van 12 mld m<sup>3</sup> tracht te bereiken. Wij zien in deze inspanning weer een stap in de goede richting maar weten pas zeker of deze inspanning het niveau van 12 mld m<sup>3</sup> oplevert op 1 oktober 2019 bij de publicatie van het vaststellingsbesluit 2019-2020. Uiteindelijk willen wij dat de winning uit het Groningenveld zo snel als mogelijk naar nul wordt gebracht.

Ook zien wij de afspraken die wij samen met u en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BKZ) hebben gemaakt op 11 maart 2019 en op 5 juni 2019 in het bestuurlijk overleg als een stap in de goede richting. Belangrijke afspraken waarin we ons maximaal voor blijven inzetten om te zorgen dat onze inwoners ook daadwerkelijk hier de vruchten van gaan plukken. Echter geldt ook voor de hier gemaakte afspraken over de versnelling van de versterking en de schadeafhandeling dat het op dit moment nog 'papieren' afspraken zijn die in de loop van het jaar hun positieve uitwerking moeten bewijzen en tot de nagestreefde versnelling moeten leiden.

Een transparant vaststellingsbesluit waarin helder wordt uitgelegd hoe u tot uw afweging bent gekomen draagt bij aan herstel van vertrouwen van onze inwoners. Zeker nu voor het eerst met de gewijzigde Mijnbouwwet een "nieuw" afwegingskader voor het Groningenveld wordt gehanteerd.

Wij constateren dat in uw ontwerp nog veel losse eindjes zitten. U ontvangt de komende maanden nog een aantal rapporten en adviezen waarop u uw definitieve vaststellingsbesluit baseert. Wij kunnen hier middels deze zienswijze nu geen reactie opgeven.

Wij blijven ons in de komende tijd inzetten voor een veilige en verantwoorde gaswinning. Op dit moment vinden we dat hieraan nog niet wordt voldaan. Veel is in gang gezet maar onze inwoners merken hier nog te weinig van en uw ontwerp bevat nog te veel open eindjes. We hebben daarom besloten om een zienswijze op uw ontwerp in te dienen.

Deze zienswijze wordt naar voren gebracht door het college van burgemeester en wethouders, als ook door de gemeenteraad en de gemeente als rechtspersoon.

Wij vertrouwen erop dat u onze zienswijze behandelt conform de relevante bepalingen in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de overwegingen uit onze zienswijze (aangevuld met ons advies) transparant meeweegt in uw definitieve vaststellingsbesluit.

### *Leeswijzer*

Wij hebben onze zienswijze op dezelfde wijze opgebouwd als ons advies, dat wil zeggen aan de hand van 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. Voldoen aan de veiligheidsnorm $10^{-5}$

Uw beoordeling van de veiligheid moet zich in het bijzonder richten op de vraag in hoeverre wordt voldaan aan de veiligheidsnorm van  $10^{-5}$ . De vraag is dus niet wat de beste schatting is, maar heel concreet: welke gebouwen voldoen *niet* – en dus ook welke gebouwen voldoen *wel* – aan de veiligheidsnorm.

Om dit te kunnen bepalen moet er sprake zijn van veiligheidsbeleid, een duidelijk toetsingskader en concrete gegevens. Zoals we hierna uitleggen, ontbreekt het hieraan. Dat heeft tot gevolg dat op dit moment niet te zeggen is in hoeverre wordt voldaan aan de veiligheidsnorm. Uw afweging voldoet dan niet aan de wettelijke eisen.

### *Veiligheidsbeleid*

In uw ontwerp geeft u aan dat voor infrastructuur nog geen beoordelingskader voor handen is en dat het panel van hoogleraren in juli 2019 met een advies over het beoordelen van infrastructuur op aardbevingsbestendigheid komt. Voor de industrie geeft u aan dat hiervoor kwalitatieve en kwantitatieve beoordelingsmethoden zijn ontwikkeld. Echter ontbreken bij zowel de infrastructuur als bij industrie nog de termijn (tijdigheid) waarbinnen deze voorzieningen aardbevingsbestendig moeten zijn en dus veilig.

Onze conclusie blijft ook na het lezen van uw ontwerp dat het risicobeleid nog niet op orde is en u dus nog steeds niet kunt aangeven in hoeverre is voldaan aan de veiligheidsnorm. U kunt daarmee de beoordeling die artikel 52d Mijnbouwwet van u vergt niet maken op basis van de huidige gegevens.

Het is daarom van eminent belang dat het winningsniveau voor het gasjaar 2019-2020 lager wordt vastgesteld dan de prognose van GTS.

Wij vinden dat u:

1. zo spoedig mogelijk risicobeleid (norm, kader en termijn) voor alle onderdelen moet vaststellen.

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

In ons advies met betrekking tot de Operationele Strategieën Groningenveld voor het gasjaar 2019-2020 adviseren wij u onderzoek uit te laten voeren naar eventuele cumulatieve risico's en domino-effecten, zolang deze risico's niet bekend zijn uit voorzorg de winning lager vast te stellen dan GTS heeft geprognoseerd en in het vaststellingsbesluit NAM verplicht te stellen bij zichtbare cumulatieve effecten en/of domino-effecten tijdens de uitvoering van de vastgestelde operationele strategie, mitigerende maatregelen te nemen.

U neemt ons advies in zijn geheel niet over. U verwijst enkel naar adviezen van de Commissie Meijdam en het hooglerarenpanel die over veiligheidsrisico's en infrastructuur hebben opgemerkt dat het veiligheidsbeleid voor geïnduceerde aardbevingen zoveel als mogelijk dient aan te sluiten bij de landelijke uitgangspunten. Mede hierom stelt het panel volgens u dat geen rekening gehouden hoeft te worden met mogelijke cumulatie van risico's. Daarbij merkt u in lijn met het hooglerarenadvies ook op dat domino-effecten al kwalitatief beschreven worden in de Veiligheidsrapportages van chemiebedrijven.



Het wordt ons niet duidelijk wat u precies bedoelt met de “landelijke uitgangspunten” en waarom de situatie in Groningen één op één wordt doorvertaald naar deze landelijke uitgangspunten. De veiligheidssituatie in Groningen valt immers niet te vergelijken met de veiligheidssituatie in de rest van Nederland. Nergens in Nederland leiden de effecten van gaswinning tot de veiligheidsproblemen die zich in Groningen voordoen. Daarbij moet als uitgangspunt genomen worden dat we weten dat er bodembeweging plaatsvindt en dat die bodembeweging leidt tot concrete veiligheidsrisico's. Cumulatieve effecten en domino-effecten brengen dan ook risico's mee voor de kritische (water)infrastructuur en industrie. U legt in uw ontwerp niet uit waarom u terugvalt op de landelijke uitgangspunten, dat terwijl de landelijke uitgangspunten voor de situatie in Groningen op tal van andere terreinen voor u niet meer leidend zijn (bijv. inzake de voorgenomen specifieke regelgeving over de schadeafhandeling). Daarnaast zijn ons inziens de adviezen van de Commissie Meijdam en het hooglerarenpanel op dit punt onvoldoende onderbouwd om daarop af te kunnen gaan.

Tot slot, is de enkele beschrijving van de mogelijke domino-effecten in de Veiligheidsrapportages van chemiebedrijven onvoldoende dekkend voor de aanwezige (water)infrastructuur en industrie in Groningen.

### *Meet- en regelprotocol*

Zoals we in par. 3.7 van ons advies hebben aangegeven vinden we het gebruik van een adequaat Meet- en Regelprotocol (MRP) van wezenlijk belang om de seismiciteit te monitoren en eventueel te kunnen ingrijpen.

Wij zijn er van op de hoogte dat u voornemens bent alle relevante aspecten van het MRP (de nu geëvalueerde MRP-2017-2019) op te nemen in de Mijnbouwregeling (Mbr) en die per 1 oktober 2019 in werking te laten treden (blz. 64 van het ontwerp).

Daarbij speelt de MRP-evaluatie van het SodM een bepalende rol. Echter tot op het moment van schrijven hebben we nog geen kennis kunnen nemen van de MRP-evaluatie en daarnaast moet nog blijken of de Mbr ook voor het nieuwe gasjaar 2019-2020 in werking zal zijn getreden.

Daarom vinden we het toch van belang in te brengen dat er in het vaststellingsbesluit voorwaarden moeten zijn opgenomen om een adequaat gebruik van het MRP en daarmee de monitoring van de seismiciteit af te kunnen dwingen ook al zou kunnen blijken, dat na afzienbare tijd na het inwerking treden van het vaststellingsbesluit de rechtstreeks werkende regelgeving vanuit de Mbr van toepassing is geworden en daarmee de desbetreffende voorwaarden komen te vervallen.

In deze voorwaarde(n) en in de Mbr verwachten we ook de verplichting tot een halfjaarlijkse analyse van de ontwikkeling van de seismiciteit, door NAM aan te leveren, terug te vinden.

Wij vinden dat:

2. u in het vaststellingsbesluit de landelijke uitgangspunten voor het veiligheidsbeleid niet van toepassing kunt verklaren op de bijzondere veiligheidssituatie in Groningen;
3. u in het vaststellingsbesluit vanuit het principe van het integraal risicomangement gehouden bent om ook onderzoek te laten uitvoeren naar de mogelijke cumulatieve effecten en domino-effecten;
4. u in het vaststellingsbesluit de adviezen van Commissie Meijdam en het hooglerarenpanel niet kunt betrekken omdat die onvoldoende onderbouwd zijn;

5. u in het vaststellingsbesluit NAM moet opleggen om mitigerende maatregelen te nemen indien er sprake zal zijn cumulatieve effecten en/of domino-effecten naar aanleiding van de gevolgen van bodembeweging die zijn ontstaan door de gaswinning;
6. u in het vaststellingsbesluit NAM moet aanwijzen om onderzoek uit te laten voeren naar de risico's op cumulatieve- en domino-effecten als gevolg van bodembeweging veroorzaakt door de gaswinning.
7. u in het vaststellingsbesluit voorwaarden moet opnemen om een adequaat gebruik van het MRP en daarmee de monitoring van de seismiciteit af te kunnen dwingen.

### 3. Borging leveringszekerheid

Leveringszekerheid is een te respecteren belang. Ook voor dit belang geldt dat u alle relevante feiten en omstandigheden moet vergaren en moet betrekken in uw afweging. Het verbaast ons dan ook dat u enerzijds constateert dat de gevolgen van afsluiting voor grootverbruikers zeer groot zijn, namelijk mogelijke faillissementen en het verlies van circa 500.000 banen, maar anderzijds aangeeft dat het COT constateerde dat onvoldoende bekend is in welke mate de vitale bedrijfsprocessen van deze bedrijven afhankelijk zijn van laagcalorisch gas. Met andere woorden: als de bedrijven afhankelijk zijn van laagcalorisch gas, zijn de gevolgen mogelijk groot bij afsluiten, maar het is onbekend of - en in welke mate - ze afhankelijk zijn.

U kunt niet concluderen dat het afsluiten een te groot offer is, terwijl u niet weet of dat wel zo is. Daarnaast maakt uw ontwerp onvoldoende inzichtelijk welke inspanningen u heeft verricht om ervoor te zorgen dat ter borging van de leveringszekerheid het Groningenveld zo veel als mogelijk ontlast wordt. U maakt niet inzichtelijk welke alternatieve wegen er zijn en waarom die niet bewandeld kunnen worden ter ontlasting van het Groningenveld.

Wij vinden dat:

8. u in het vaststellingsbesluit de belangen juist en evenredig moet afwegen en de afweging moet baseren op alle relevante feiten en omstandigheden.

### 4. Tempo afbouw vraag

U spant zich in om de gaswinning in een zo hoog mogelijk tempo af te bouwen en daarmee tegemoet te komen aan het advies van het SodM en ons advies. Wij benadrukken dat alhoewel een winning van 12 mld m<sup>3</sup> veiliger is dan de geraamde 15,9 mld m<sup>3</sup>, de aardbevingen daarmee niet tot het verleden behoren en er in geen geval kan worden gesproken van een 'veilige situatie'. Wij verwachten dan ook u dat u zich blijft inspannen om de afbouw tot nul sneller dan het Basispad te realiseren. Wij wachten het advies van SodM af over gevolgen die de afbouw naar 12 mld m<sup>3</sup> heeft voor de veiligheid als gevolg van de fluctuaties in de Groningenproductie.

Wij vinden dat u:

9. zich moet blijven inspannen om al het mogelijke te doen om de winning zo spoedig mogelijk naar nul te brengen.

## 5. Tempo versterken gebouwen

Op grond van artikel 52d, lid 2, van de Mijnbouwwet kijkt u in uw belangenafweging ook in het bijzonder naar het tempo van het versterken van gebouwen. Het tempo van versterken hangt samen met de omvang van de versterkingsopgave.

In uw ontwerp geeft u aan hoe u aankijkt tegen de versterkingsopgave in het aardbevingsgebied. U doet dit op basis van de verschillende adviezen van uw wettelijke adviseurs (waaronder van de regio) en op basis van de bestuurlijke afspraken die u en de minister van BZK hebben gemaakt met de regiobestuurders op 11 maart 2019 en 5 juni 2019.

De afgelopen weken hebben we weer kunnen zien dat de aardbevingen zich niet netjes aan uw afbouwplan van de gaswinning houden. Het gaat weliswaar om gebeurtenissen die binnen de verwachtingswaarde liggen, maar de kans op een beving met een kracht van 4 of 5 op de schaal van Richter blijft aanwezig. We zijn dus wederom goed met de neus op de feiten gedrukt: we hebben het hier over reële dreigingen en reële kansen en echte gebeurtenissen. Daarom is het zo van belang dat de versterkingsoperatie doorgaat, verbetert en versneld gaat worden. Het gaat over veiligheid. En het gaat om inwoners die een lange periode (voor sommigen al meerdere jaren) in onzekerheid leven over of hun woning veilig genoeg is en wat de versterkingsopgave gaat betekenen voor hun woning. Deze onzekerheid heeft een enorme impact op de mentale gesteldheid van deze inwoners en daarmee op de samenleving in de dorpen.

### *De omvang van de versterkingsopgave*

U bent in uw ontwerp niet duidelijk over de omvang van de versterkingsopgave. U zegt enerzijds dat er *naar verwachting* 429 gebouwen niet zullen voldoen en vervolgens zegt u – op dezelfde blz. 34 – dat er sprake is van een beperkt aantal gebouwen dat niet aan de veiligheidsnorm voldoet. Dit aantal is volgens u berekend met betrouwbare methodes. U stelt in uw ontwerp dat de HRA aangeeft of is voldaan aan de veiligheidsnorm en wat de omvang is van de versterkingsopgave.

De HRA is – zoals wij ook steeds adviseren – continu in ontwikkeling. Dat er verbeteringen en verfijningen zijn verwerkt in het model is een goede ontwikkeling, maar maakt het model niet ineens een betrouwbare methode om te bepalen welke gebouwen voldoen aan de veiligheidsnorm. Dat doet de HRA niet. Het geeft hooguit een indicatie van gebouwen die getoetst moeten worden aan de NPR. Zo was ook uw standpunt bij uw instemmingsbesluit 2018-2019. In artikel 3 van het Besluit versterking heeft u dan ook vastgelegd dat een beoordeling aan de NPR9998:2018 duidelijk maakt of een gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet of niet. En in uw brief van 25 juni 2019 aan de Tweede Kamer antwoordt u op de vraag of het aantal te versterken woningen toe- of afneemt dat de totale versterkingsopgave pas bekend is wanneer alle beoordelingen zijn afgerond.

Wij zien dus enerzijds dat u in het ontwerp de omvang van de versterkingsopgave bepaalt op basis van de uitkomsten van de HRA en anderzijds de omvang bepaalt op basis van beoordeling aan het door u vastgestelde beoordelingskader. Dat is niet consequent en geeft ook in uw afweging van het tempo van de versterking een onjuist beeld.

Ons standpunt ten aanzien van de omvang van de versterkingsopgave is nog steeds dat wij de omvang niet weten. In tegenstelling tot TNO en de Mijnraad hebben wij geen heilig vertrouwen in de HRA als uitsluitingssysteem. Vandaar dat wij met u zijn overeengekomen dat we de HRA slechts als prioriteringsmiddel inzetten en niet als methode om te bepalen of een gebouw wel of niet aan de veiligheidsnorm van  $10^{-5}$  voldoet. Deze bestuurlijke afspraak missen wij in uw redeneerlijnen in het



ontwerp terwijl deze wel uitdrukkelijk wordt onderschreven door het SodM. Zij stellen dat de HRA niet kan worden gebruikt om exact te bepalen welke gebouwen er hoe versterkt moeten worden. Maar dat de HRA wel kan worden gebruikt om de prioritering vast te stellen voor opname en doorberekening (mits er een onzekerheidsmarge wordt meegenomen)<sup>1</sup>. Het lijkt erop alsof u geneigd bent om meer waarde aan de HRA toe te kennen dan bestuurlijk overeengekomen en door de toezichthouder eraan wordt toegekend.

Ook zijn wij erg geschrokken van de verschillen tussen de oorspronkelijke HRA uit de zomer van 2018 en het resultaat van de berekeningen begin 2019. Er lijken zich bovendien wederom situaties voor te doen die volledig on-uitlegbaar zijn (waarbij een gebouw een te laag (of te hoog) risicoprofiel toebedeeld heeft gekregen). De optredende verschillen zetten ons en onze inwoners erg te denken over de betrouwbaarheid van de HRA en met name de wijze waarop deze wordt gevoed. Vandaar dat wij blijven hameren op het verbeteren van de modellen en de invoergegevens en dat dit op een open en transparante wijze gebeurt.

Anders dan de Mijnraad zien wij niet dat de versterkingsopgave steeds kleiner en overzichtelijker wordt. Daarvoor hebben nog te weinig beoordelingen plaatsgevonden en zijn te weinig woningen daadwerkelijk versterkt. Dit komt overeen met uw zojuist aangehaalde antwoord aan de Tweede kamer.

Omdat u het tempo van de versterking moet afwegen in uw besluit, moet u een realistisch beeld geven van de omvang van de versterkingsopgave. De realiteit is dat van de circa 152.700<sup>2</sup> gebouwen die in het werkingsgebied van het Groningenveld staan er inmiddels 431 versterkt<sup>3</sup> zijn. Dat betekent dat er nog 152.269 panden zijn die niet voldoen aan veiligheidsnorm of waarvan we niet weten of ze voldoen aan de veiligheidsnorm van 10<sup>-5</sup>. Wij verwachten (en hopen) niet dat al deze 150.269 gebouwen allemaal één voor één onderzocht moeten worden om te bezien of ze aan de veiligheidsnorm voldoen. Wat we echter wel vinden is dat we vanwege dit gegeven zeer terughoudend moeten zijn in het afbakenen en minimaliseren van de noodzaak tot versterken. Wij zien dat een aantal van uw adviseurs, met name TNO en de Mijnraad, dit wel probeert. De Mijnraad adviseert zelfs om van inwoners te vragen af te zien van versterking omdat het versterkingstraject langer zou duren dan de onveiligheid. Dat vinden wij geen recht doen aan het feit dat het Rijk – als veroorzaker van de onveiligheid – verantwoordelijk is voor het nemen van tijdige en passende maatregelen. De oplossing moet in tijdige en passende maatregelen gevonden worden.

Daarnaast wordt nu het beeld opgeroepen dat Groningen met een winning van 12 mld m<sup>3</sup> 'veilig' zou zijn. Het klopt dat dit volgens de adviezen een niveau is waarop veiligheidsrisico's beter beheersbaar zijn. Het betekent echter nadrukkelijk niet dat de kans op een beving met een kracht van 5.0 op de schaal van Richter nul is. Ook met een lagere winning blijft zo'n beving een reëel risico en moeten daar de nodige maatregelen voor worden getroffen. De winning moet daarom zo spoedig mogelijk naar nul.

Wij verwachten van u dat u in uw definitieve besluit nadrukkelijk bevestigt dat het uitgangspunt van de versterkingsopgave is dat we pas ophouden met opnemen en beoordelen van gebouwen als we

<sup>1</sup> Presentatie SodM aan de regio d.d. 26 maart 2019: <https://www.sodm.nl/onderwerpen/aardbevingen-groningen/documenten/toespraken/2019/03/26/toelichting-over-de-risico-analyse-voor-de-gaswinning-in-groningen-hra2019>

<sup>2</sup> Dit zijn 152.697 gebouwen met een verblijfsfunctie, zie tabel 7.1 HRA GTS2019

<sup>3</sup> halfjaarrapportage juli-dec 2018 d.d. 5 maart 2019



zeker weten dat de overgebleven gebouwen geen veiligheidsrisico hebben. Dat is een groter aantal panden dan het aantal dat u benoemt in uw ontwerp.

Wij vinden dat:

10. u in het vaststellingsbesluit realistisch moet aangeven of – en in hoeverre – wordt voldaan aan de veiligheidsnorm waarbij u de daaraan gekoppelde versterkingsopgave bepaalt op basis van het door u vastgestelde beoordelingskader.
11. u in het vaststellingsbesluit de HRA enkel als prioriteringsinstrument moet benoemen;
12. u in het vaststellingsbesluit moet opnemen dat u de HRA en zijn invoergegevens blijft verbeteren op een transparante en publieke wijze.

### *NPR9998 als beoordelingskader*

Wij gaan ervan uit dat het beoordelingskader voor de versterking de NPR9998 blijft. Wij vinden dat u zorg moet dragen voor verdere verbetering van de NPR9998. U doet hier in uw ontwerp ook enkele uitspraken over. Zoals bekend zitten er verschillen in de risico-inschatting vanuit de HRA en beoordelingen op grond van NPR9998. Dit resulteert erin dat panden die uit de HRA komen als ‘normaal risico’, op basis van de feitelijke situatie, beoordeeld aan de hand van de NPR9998, wel moeten worden versterkt. Wij hebben dit in ons advies “appels en peren” genoemd. Zo lang er nog sprake is van appels en peren dient u hier ruimhartig mee om te gaan. Wij zijn het dan ook niet eens met het advies van de Mijnraad om de P90 benadering los te laten en alleen te kijken naar de P-mean. U geeft aan dat u dit vooralsnog ook niet van plan bent. In uw vaststellingsbesluit verwachten wij van u hierover een steviger uitspraak. U weet immers dat onzekerheid het grootste probleem is binnen dit dossier. Zo lang er geen zekerheid is over welke panden wel en niet voldoen aan de veiligheidsnorm op basis van het geldende kader (NPR9998) is het terugbrengen van de scope maatschappelijk, maar ook vanuit veiligheidsoverwegingen, niet aanvaardbaar.

Wij vinden dat:

13. u in het vaststellingsbesluit moet aangeven dat u de NPR9998 verder wilt ontwikkelen en verbeteren;
14. u in het vaststellingsbesluit bevestigt dat de NPR9998 het enige instrument is om te bepalen of een gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet;
15. u in het vaststellingsbesluit aangeeft dat u de P90-benadering niet loslaat.

### *Versnelling van de versterking*

In uw ontwerp beschrijft u de verschillende manieren waarop u streeft naar versnelling van het versterkingsproces. Deze voorgestelde maatregelen zijn de uitkomst van de eerdergenoemde bestuurlijke overleggen en vormen een goede basis voor een daadwerkelijke versnelling. Belangrijk daarbij is dat u de lokale overheden benoemt als verantwoordelijk voor planning en aansturing van de uitvoering van de versterking. Dat is een goed uitgangspunt, maar u moet er dan wel voor zorgen dat dit mogelijk wordt gemaakt. Alles staat of valt immers met de wijze waarop de beschreven maatregelen worden opgepakt, uitgewerkt en uitgevoerd en de snelheid waarmee dat gebeurt. Dat betekent ook dat de capaciteit voor opname en beoordeling in balans moet zijn. Dit is voor ons een gezond uitvoeringsklimaat en maakt het mogelijk om de onze rol in de versterking constructief op te kunnen pakken. Wij herkennen ons niet in de uitspraak van de Mijnraad dat de regio initiatief moet nemen en moet overschakelen naar een actieve en constructieve rol bij de versterking en het vormgeven van het toekomstperspectief.

Wij zijn kritisch ten aanzien van het optimisme waarmee u in uw ontwerp aangeeft dat versnelling van het huidige proces mogelijk is. Voor onze inwoners is er feitelijk nog niet veel veranderd. In de praktijk zien zij de mogelijke versnelling nog niet. Papier is geduldig. Uiteindelijk gaat het om de effectuering en uitwerking van deze afspraken en de effecten die dat heeft op de daadwerkelijke versnelling van de versterkingsopgave. Daarom houden wij vast aan ons standpunt dat zolang er geen daadwerkelijke versnelling van de versterking optreedt (en versnelling van het schadeproces), wij vinden dat u de winning uit het Groningenveld lager dient vast te stellen dan de prognose van GTS.

Wij vinden dat u:

16. totdat er daadwerkelijk, fysiek zichtbare versnelling in de versterking plaatsvindt, een lager winningsniveau moet vaststellen dan het door GTS geadviseerde niveau.

### *CC2/CC3 gebouwen*

Wij hebben aangegeven dat we vinden dat u bij uitsluitend gebruik van de HRA onvoldoende rekening houdt met het bijzondere karakter van CC2/CC3-panden. Dit zijn gebouwen waarin grote en/of kwetsbare groepen samenkomen (winkels, ziekenhuizen, kerken, dorpshuizen), en gebouwen die bij crisissituaties essentieel zijn (brandweerkazernes, politiebureaus, gemeentehuizen). De HRA beoordeelt deze gebouwen op grond van hun vorm en niet op grond van de kwetsbaarheid van de gebruiker(s) of het gebruik. U geeft aan dit op te willen lossen door de NPR aan te passen. Dat bevreemdt ons. In de NPR is dit namelijk niet voor niets opgenomen en bovendien is dit gebaseerd op de Nederlandse wetgeving ten aanzien van regulier bouwen (het Bouwbesluit). De Nederlandse bouwregelgeving gaat namelijk uit van zwaardere normen voor CC2/CC3-panden. Dit geldt onder meer voor brandveiligheid, ventilatie en windbelasting. In de NPR worden ook extra standaardfactoren toegevoegd bij de bepaling van de benodigde seismische weerstand voor deze gebouwen.

Het is dus mogelijk dat CC2/CC3-panden op grond van de HRA niet in beeld komen en dus helemaal niet beoordeeld worden, terwijl dat vanuit veiligheidsoverwegingen wel het geval zou moeten zijn. Nu komen deze gebouwen slechts in beeld indien zij er handmatig aan worden toegevoegd. In het Plan van Aanpak Mijnraadadvies van de NCG is in november al gewezen op deze ommissie. Hierin staat op pagina 13 dat volgens Mijnraad en SodM de weging van de gevolklassen moet worden opgenomen in de HRA. Niet dat de NPR moet worden aangepast.

Wij vinden dat u:

17. ervoor dient te zorgen dat in de prioritering en beoordeling van CC2/CC3-panden rekening wordt gehouden met de bijzondere status van deze gebouwen en zijn gebruikersgroepen, gebaseerd op de uitgangspunten van de Nederlandse bouwregelgeving.

## 6. Maatschappelijke ontwrichting

### *Subjectieve veiligheid*

Maatschappelijke ontwrichting als gevolg van bodembeweging door gaswinning

In ons advies met betrekking tot de Operationele Strategieën Groningenveld voor het gasjaar 2019-2020 adviseren wij u het brede veiligheidsbegrip van de Onderzoekraad voor de Veiligheid te hanteren<sup>4</sup>. Wij constateren dat u in het ontwerp erkent dat de gaswinning een grote impact op veel Groningers heeft. Niet alleen als gevolg van de gaswinning en het daarmee gepaard gaande risico op aardbevingen, maar ook als gevolg van de trage versterkingsoperatie en afhandeling van schademeldingen.

Veel Groningers ervaren fysieke veiligheidsrisico's, ze voelen zich onveilig en ze zijn onveilig in hun woningen. Er is sprake van sociale veiligheidsrisico's, de Groninger samenleving raakt steeds verder ontwricht. Binnen de Groninger dorpen ontstaan grote verschillen als het gaat om toekomstperspectief. De sociale samenhang en cohesie in buurten en wijken staat daardoor onder druk. Er is sprake van de afwezigheid van vertrouwen in het handelen van de (Rijks)overheid, zoals ook de minister ervaart in het kader van zijn toezegging om de gaswinning uit het Groningenveld zo snel mogelijk naar nul te brengen. De ellenlange procedures die te maken hebben met schadeafhandeling, de onzekerheden over het wel of niet veilig zijn van woningen en de versterkingsopgave daaromtrent veroorzaken meetbare (stress gerelateerde) gezondheidsklachten. In verschillende onderzoeken (o.a. Gronings Perspectief) wordt deze directe relatie gelegd en aangetoond. Inmiddels is ook sprake van maatschappelijke onrust in Groningen. Bij een volgende schokkende gebeurtenis (bijvoorbeeld een volgende zwaardere aardbeving) bestaat het risico op escalatie, verstoring van de openbare orde en veiligheid. Andersom zien we ook dat Groningers vervreemden en zich afkeren van de maatschappij.

De verschillende veiligheids- en gezondheidsrisico's spelen op elkaar in en versterken elkaar. Sodem spreekt in haar advies aan u van een 'voortdurende maatschappelijke ontwrichting'. In het ontwerp lijkt u dit te bagatelliseren door te spreken van 'maatschappelijke bezorgdheid' in plaats van 'maatschappelijke ontwrichting'.

Wij vinden dat:

18. u in het vaststellingsbesluit uit moet gaan van het feit dat er onmiskenbaar sprake is van maatschappelijke ontwrichting als gevolg van uw besluit;
19. u in het vaststellingsbesluit moet aangeven hoe u dit afweegt tegen andere belangen gelet op het feit dat de door u genoemde maatregelen nog geen effect hebben.

In het ontwerp zegt u toe de oorzaken van de maatschappelijke ontwrichting aan te pakken. Tevens zegt u mitigerende maatregelen toe om aan de sociale veiligheid, gezondheid en maatschappelijke onrust nadrukkelijk aandacht te besteden. Dit komt tot uiting in het Nationaal Programma Groningen. U stelt dat het NPG een geïntegreerd pakket van maatregelen bevat ter verbetering van de gezondheid, veerkracht en welbevinden van de inwoners in het aardbevingsgebied. U lijkt hiermee te veronderstellen dat de mitigerende maatregelen in het NPG afdoende zijn om de te onderscheiden veiligheids- en gezondheidsrisico's te beheersen.

Het NPG heeft echter tot doel om inwoners en bedrijven in Groningen perspectief te bieden. Het is niet bedoeld om mitigerende maatregelen te bekostigen om de nadelige gevolgen van gaswinning op

<sup>4</sup> OvV, *Aardbevingsrisico's in Groningen. Onderzoek naar de rol van veiligheid van burgers in de besluitvorming over gaswinning (1959-2014)*, februari 2015.



te vangen. De vraag blijft dus welke mitigerende maatregelen u neemt.

Wij vinden dat:

20. u in het vaststellingsbesluit moet aangeven welke concrete mitigerende maatregelen u neemt vanwege de maatschappelijke ontwrichting die ontstaat als gevolg van uw besluit.

## Grondrechten

Gaswinning maakt een inbreuk op grondrechten van onze inwoners. In ons advies hebben wij u gewezen op artikel 2, 3 en 8 EVRM, artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM en in het bijzonder op de rechten en belangen van kinderen in het gaswinningsgebied.

Dit zijn fundamentele rechten waar de overheid niet zomaar een inbreuk op mag maken. Bovendien moeten maatregelen die de overheid neemt – als positieve verplichtingen die voortvloeien uit de grondrechten – daadwerkelijk effectief zijn. Wij vinden dat de inbreuk op deze fundamentele rechten niet goed is afgewogen en maatregelen niet – of niet voldoende -daadwerkelijk effectief zijn.

## EVRM

In het ontwerp stelt u dat u aan de positieve verplichtingen op grond van artikel 2, 3 en 8 EVRM heeft voldaan door te voorzien in de afbouw van de gaswinning en door enkele voorzorgsmaatregelen te hebben getroffen, zoals de voorzieningen die opgenomen zijn in het Nationaal Programma Groningen en de instelling van aardbevingscoaches die gaan zorgen voor sociaal-emotionele ondersteuning.

De vraag is allereerst of dit wel *voorzorgsmaatregelen* zijn. Ons inziens spreekt u over voornamelijk *nozorgsmaatregelen* voor de schade die de voortdurende gevolgen van de gaswinning reeds heeft aangericht. De maatregelen die ons inziens wel kunnen zorgen voor het voorkomen van schending van deze bepalingen zien op ‘herstel van vertrouwen’, daadwerkelijke haast maken met de versterkingsoperatie en schadeafhandeling (geen toezeggingen maar daden) en de gaswinning meer omlaag brengen.

Voor wat betreft artikel 1 van het eerste Protocol van het EVRM geeft u aan dat u ter bescherming van eigendommen van burgers voorziet in een versterkingsoperatie en in een schadeafhandeling. Dit argument is ons inziens moeilijk vol te houden nu er feitelijk nauwelijks nog wordt voorzien in een adequate versterkingsoperatie en schadeafhandeling.

Voorts vragen we ons af waarom u in het ontwerp twijfelt over het van toepassing zijn van artikel 3 van het EVRM. De rapporten van de Rijksuniversiteit Groningen en Gronings Perspectief hebben laten zien dat de gevolgen van de gaswinning leiden tot ernstige onmenselijke situaties.

Tot slot gaat u in het ontwerp geheel voorbij aan de vereiste belangenafweging. Weliswaar stelt u dat de bovengenoemde fundamentele rechten moeten worden afgewogen; u doet het echter niet.

Wij vinden dat:

21. u in het vaststellingsbesluit moet laten zien dat er daadwerkelijke *voorzorgsmaatregelen* worden genomen om te voorkomen dat de onderhavige fundamentele rechten worden geschonden;
22. u in het vaststellingsbesluit erkent dat er in de loop der jaren een onmenselijke situatie is ontstaan in Groningen, ex artikel 3 EVRM, en dat u aan de hand van het nemen van



noodzakelijke maatregelen bezig bent met het herstel en het voorkomen van verdere degradatie;

23. u de fundamentele rechten van burgers concreet moet afwegen tegenover de belangen (van leveringszekerheid en overige belangen) die u bewegen het vaststellingsbesluit te nemen.

#### IVRK

In het ontwerp stelt u dat u een zwaarwegend belang hecht aan de belangen van kinderen. U somt op waartoe het IVRK de Nederlandse staat verplicht en dat uit de rapporten van de Kinderombudsman en de Rijksuniversiteit Groningen blijkt dat het met veel kinderen in het aardbevingsgebied niet goed gaat. U erkent zelfs dat een (beperkte) groep kinderen als gevolg van aardbevingen zodanige klachten ondervindt, op gebied van (mentale) gezondheid, gedrag en concentratie op school, dat de ontwikkeling hierdoor bedreigd wordt. U geeft vervolgens aan dat u gesprekken heeft gevoerd met kinderen in de regio om een beeld te krijgen van hun belangen en dat u tegemoet komt aan hun belangen door de gaswinning omlaag te brengen. U treft derhalve geen mitigerende maatregelen specifiek op kinderen gericht, om (het gevoel van) onveiligheid bij kinderen aan te pakken. Met uw besluit schendt u artikel 3, 6, 12 en 24 van het IVRK omdat u niet laat zien dat u de belangen van het kind in kaart heeft gebracht, deze heeft gewogen ten opzichte van de belangen die u bewegen het vaststellingsbesluit te nemen en niets doet met concrete aanwijzingen, die u nochtans zelf erkent, dat de ontwikkeling en gezondheid van de kinderen in het aardbevingsgebied zijn en worden aangetast door de gevolgen van de gaswinning. Het besluit om de gaswinning terug te brengen tot nul doet hier niet aan af.

Daarnaast maken de enkele gesprekken die u heeft gevoerd met de kinderen in de aardbevingsregio niet dat u daarmee voldoet aan het bepaalde in artikel 12 jo. artikel 3 IVRK. U laat immers niet zien op welke wijze kinderen daadwerkelijk participeren in de besluitvorming, noch welke belangen in uw belangenafweging zijn meegenomen en afgewogen. Ook laat u niet zien waarom de belangen om tot het besluit te komen zwaarwegender zijn dan de zwaarwegende belangen van de kinderen.

Wij vinden dat:

24. u in het vaststellingsbesluit moet laten zien welke belangen van het kind in kaart zijn gebracht en hoe u die kenbaar heeft afgewogen ten opzichte van de belangen die gemoeid zijn met het nemen van het vaststellingsbesluit;
25. u in het vaststellingsbesluit moet laten zien hoe u kinderen heeft laten participeren in de besluitvorming en wat u vervolgens gedaan heeft met hun 'stem';
26. u in het vaststellingsbesluit kenbaar moet aangeven dat, indien dat het geval is, andere belangen zwaarder wegen dan de belangen van het kind en vervolgens deugdelijk moet motiveren waarom die andere belangen zwaarder wegen;
27. u in het vaststellingsbesluit mitigerende maatregelen moet nemen specifiek gericht op kinderen die ervoor zorgen dat kinderen geen verdere schade oplopen aan hun ontwikkeling en gezondheid.

#### Handvest van de grondrechten van de EU

U stelt in voetnoot 62 van uw ontwerp dat er geen sprake is van uitvoering van unierecht en dat daarom het Handvest van de grondrechten van de EU buiten beschouwing kan blijven. Die constatering delen wij niet. Daarvoor verwijzen wij naar het Åkerberg Fransson-arrest.<sup>5</sup> U geeft zelf aan dat uw afweging voor uw besluit een direct gevolg is van unierecht. U moet immers voldoen aan

<sup>5</sup> HvJ 26 februari 2013, zaak C-617/10, JHG 2013/13; EHRC 2013/112, m.nt. Morijn; JIN 2013/104; JB 2013/58, m.nt. Veenbrink en De Waete; AB 2013/131, m.nt. Widdershoven (Åkerberg Fransson).

Verordening 2017/1938 betreffende maatregelen tot veiligstelling van de gasleveringszekerheid. Omdat u bovendien moet afwegen dat u ook buitenlandse afnemers moet voorzien van Gronings gas heeft uw besluit een grensoverschrijdend kenmerk. Het unierecht is dus van toepassing en daarmee ook het Handvest. Uw besluit dient dan ook niet in strijd te zijn met het bepaalde in artikelen 2, 4, 8, 17 en 24 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, waarbij ook ten aanzien van deze bepalingen geldt dat u gehouden bent om die te betrekken in uw afweging en mitigerende maatregelen te nemen om schending van deze bepalingen te voorkomen.

Wij vinden dat:

28. u in het vaststellingsbesluit moet laten zien dat u de bepalingen uit het Handvest die van toepassing zijn heeft betrokken in uw afweging;
29. u in het vaststellingsbesluit moet laten zien dat u met uw besluit schending van de bepalingen uit het Handvest van de grondrechten van de EU voorkomt door mitigerende maatregelen te nemen.

### *Schade*

De ABRvS heeft in zijn uitspraak van 15 november 2017<sup>6</sup> uitdrukkelijk gesteld dat er aan de motivering van de minister hoge eisen moeten worden gesteld omdat grondrechten op leven (veiligheid), privacy (aantasting van het leefklimaat) en het ongestoord genot van eigendom aan de orde zijn. Daarbij moet in aanmerking worden genomen dat bestaande regelingen voor schadevergoeding de nadelige gevolgen wel verzachten. Maar dat deze hier naar aard en schaal zo groot zijn dat zij een zwaarwegend belang vormen dat in het nadeel van de gaswinning pleit.

Hieruit volgt dat u het ontstaan van schade, het verder beperken van schade en de voortgang van de schadeafhandeling uitdrukkelijk in uw besluitvorming moet betrekken.

In de motivering van het ontwerp wordt grotendeels ingegaan op de punten die in ons advies zijn genoemd met betrekking tot schade.

### *Ontstaan van schade*

U geeft aan dat NAM constateert dat de kans op aardbevingen en daaropvolgende schade is afgenomen als gevolg van de dalende gaswinning. Bij deze berekeningen is NAM ervan uitgegaan dat gebouwen onbeschadigd zijn. Eventuele eerdere, niet herstelde schades zijn niet meegenomen.

Op dit moment is de kans op een aardbeving en daaropvolgende schade nog steeds reëel en met de recente bevingen in Westerwijtwerd en Garrelsweer helaas ook werkelijkheid. In de schadeprognose van NAM wordt ervan uitgegaan dat eerder ontstane schade aan gebouwen gerepareerd is, voordat zich een nieuwe aardbeving voordoet. Dit strookt niet met de werkelijkheid. Op het moment dat de bevingen in Westerwijtwerd en Garrelsweer zich voordeden was het stuwmeer aan schademeldingen en hiermee het aantal niet-gerepareerde schades enorm. Principieel is het uitgangspunt dat alle huizen picobello in orde zijn onrealistisch. Dat is nergens in Nederland het geval. De prognose van NAM zou dan ook gestaafd moeten zijn aan de werkelijke situatie, niet aan een utopie.

---

<sup>6</sup> ECLI:NL:RVS:2017:3156.

## Schade-afhandeling

U erkent dat de huidige aanpak, hoewel juridisch zuiver, niet de gewenste capaciteit heeft voor het grote aantal schadegevallen. Daarom hebt u besloten dat een aantal versnellingsmaatregelen genomen wordt.

Het is positief dat u de noodzaak voor versnellingsmaatregelen erkent en dat deze ook worden genomen. Het is echter van cruciaal belang dat deze maatregelen er daadwerkelijk voor zorgen dat de schadegevallen anders aangepakt gaan en kunnen worden en bewoners directe en concrete oplossingen geboden wordt. Op dit moment is hier nog geen sprake van en hebben eerder genomen maatregelen tot op heden niet gezorgd voor snelle afhandeling van de schade. De aardbevingen en de schades als gevolg daarvan zijn voorlopig nog niet voorbij. Het is dan ook niet uit te sluiten dat er over een jaar weer een nieuw stuwmeer is ontstaan.

Wij hebben u geadviseerd 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. Hiernaast heeft SodM aangegeven dat de effecten van nieuwe bevingen op gebouwen met niet-herstelde schade onvoldoende bekend zijn. Wij constateren dat u in het ontwerp afwijkt van ons advies.

U geeft in uw ontwerp aan dat de versnellingsmaatregelen erop gericht zijn het stuwmeer aan oude meldingen voor het einde van het jaar weggewerkt te hebben en daarna een acceptabele termijn van schadeafhandeling te hebben. Voorts geeft u aan dat het dan ook niet nodig is om nadrukkelijk de gevolgen van meervoudige schade die gedurende lange tijd niet hersteld wordt mee te wegen in het besluit.

Verder geeft u aan dat ook de afhandeling van meer complexe schades, zoals bij monumenten of agrarische bedrijven, een punt van aandacht blijft en dat TCMG hiervoor een aanvullende procedure ontwikkelt.

Het ontstane stuwmeer van schadegevallen omvat een aanzienlijk aantal complexe dossiers, waarbij sprake is van complexe, meervoudige schade, een Rijksmonument dan wel gemeentelijk monument, een (agrarisch) bedrijf of een combinatie hiervan.

De verwachting is echter dat juist deze complexe dossiers geen gebruik kunnen maken van de 'Regeling stuwmeer Groningen', omdat de schade groter is dan €10.000,- en waardoor nog steeds sprake is van meervoudige schade die gedurende lange tijd niet hersteld wordt.

Bovendien geeft u aan dat afhandeling van schades aan dit type gebouwen extra aandacht en specifieke expertise vraagt en dat TCMG hiervoor een aanvullende procedure ontwikkelt. Op dit moment ligt de afhandeling van schade aan Rijksmonumenten en gemeentelijke monumenten vrijwel stil. De TCMG heeft onvoldoende kennis in huis en de aanvullende procedure is nog niet voldoende ingericht.

Wij vinden dit zorgelijk en onze verwachting is dat de oude complexe schademeldingen niet voor het einde van het jaar weggewerkt zijn. Wij achten het daarom wel nodig 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. Deze complexe dossiers, met meervoudige schade liggen soms al jaren stil en juist deze categorie wordt geen perspectief geboden.



Wij hebben u gevraagd om, vooruitlopend op de wetgeving, de TCMG in de beleidsregel de bevoegdheid te geven om de benodigde samenwerking met de versterkingsoperatie aan te gaan.

In het ontwerp geeft u hierover aan dat er wordt gewerkt aan een samenwerkingsovereenkomst tussen TCMG en TCV waarin afspraken worden gemaakt over de gegevensuitwisseling. Wij vinden het echter van groot belang dat schade en versterking op korte termijn beter met elkaar in verbinding wordt gebracht en dat hier een wettelijke grondslag voor wordt ingericht. U bent in de gelegenheid om op de beleidsregel van de TCMG per ommegaande aan te passen, hiervoor is geen samenwerkingsovereenkomst nodig.

Wij hebben u geadviseerd om een langjarig wetenschappelijk onderzoek te starten naar de afhandeling van de schade. U geeft in uw ontwerp aan dat het functioneren van de TCMG via de reguliere kanalen (zoals de Auditdienst Rijk) wordt bekeken. Hiermee komt u niet tegemoet aan ons advies want de Auditdienst onderzoekt niet datgene wat wij bedoelen. Ons levert het wetenschappelijk onderzoek van de RUG naar de psychosociale problematiek van de inwoners veel inzicht op in de gevolgen van de gaswinning en wat hier aan gedaan moet worden. Wij zien dat de schadeafhandeling ook grote gevolgen voor de inwoners heeft en willen daarom een soortgelijk wetenschappelijk onderzoek maar dan gericht op de afhandeling van schade en mogelijke verbeteringen daarin.

Tot slot willen wij u erop attenderen dat een juridisch zuiver besluit mede inhoudt dat het besluit tijdig is genomen. De Awb stelt die termijn - nu in de regeling (Besluit TCMG) niets anders is bepaald - op maximaal 8 weken. De maatregelen die u neemt, moeten dus tot gevolg hebben dat deze beslistermijn structureel gehaald kan worden. Wij betwijfelen of het wegwerken van het stuwmeer voldoende is om wel tijdig te besluiten, ook over de complexe gevallen. Tijdig besluiten is niet alleen juridisch zuiver, maar draagt ook bij aan herstel van vertrouwen bij onze inwoners.

Wij vinden dat u:

30. in het vaststellingsbesluit moet aangeven welke maatregelen u gaat nemen die erop gericht zijn dat ook de oude complexe dossiers voor het einde van het jaar weggewerkt zijn;
31. in het vaststellingsbesluit moet aangeven vanaf welk moment TCMG een aanvullende procedure ontwikkeld moet hebben voor schades bij monumenten en/of agrarische bedrijven en deze schadegevallen in voldoende mate in behandeling kunnen worden genomen;
32. in het vaststellingsbesluit moet aangeven dat de gevolgen van meervoudige schade die gedurende lange tijd niet hersteld wordt, op de langjarige veiligheidsrisico's worden onderzocht en – tot onderzoeksresultaten bekend zijn - de onzekerheid over de gevolgen mee moet wegen in uw besluit;
33. via aanpassing van de beleidsregel de TCMG op korte termijn de bevoegdheid moet geven om de benodigde samenwerking met de versterkingsoperatie aan te gaan;
34. in uw vaststellingsbesluit moet opnemen dat een langjarig wetenschappelijk onderzoek naar de afhandeling van de schades wordt gestart;
35. u met de TCMG maatregelen moet nemen zodat er structureel tijdig beslist wordt op verzoeken om schadevergoeding.



## 7. Onderzoeken en ontbrekende zaken

Wij constateren dat u nog wacht op een aantal onderzoeksresultaten en (deel)adviezen en een aantal zaken nog onderzoekt en navraagt. Die betreft u bij de definitieve besluitvorming. Wij behouden ons het recht voor om op deze resultaten en adviezen eventueel in beroep nog in te gaan.

### *Study and Data Acquisition Plan Induced Seismicity in Groningen (SDAP)*

U heeft mede op basis van het advies van de regio zowel als het advies van het SodM besloten NAM op te leggen (artikel 8 van het ontwerp-vaststellingsbesluit) om het onderzoeksprogramma "Study and Data Acquisition Plan Induced Seismicity in Groningen (SDAP), Update Post-Winningsplan 2016", zoals dit luidt na goedkeuring door de inspecteur-generaal der mijnen, uit te voeren. Wij gaan er vanuit, zoals ook in ons advies is weergegeven in paragraaf 8.1, dat er jaarlijks een evaluatie plaatsvindt van dit SDAP, zodat er steeds uitvoering wordt gegeven aan een actueel en door SodM beoordeeld studieprogramma.

Wij vinden dat u:

36. In het vaststellingsbesluit moet opnemen dat NAM jaarlijks aan het SodM een actualisatie van het SDAP aanbiedt.



**Pekela**

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat  
Postbus 20401  
2500 EK Den Haag

Uw kenmerk: DGKE-PGG/ 1911191  
Zaaknummer: 84679  
Behandeld door:  
E-mail adres:  
Tel. nummer: 0597 617555  
Datum: 17-7-2019  
Bijlagen: 1  
Verzenddatum:

Betreft: Zienswijze ontwerp-vaststellingsbesluit Groningen gasjaar 2019 - 2020

Hooggeachte heer Wiebes,

Op 17 juni 2019 heeft u een ontwerp-vaststellingsbesluit voor het Groningen gasveld 2019 -2020 gepubliceerd. Graag maken wij gebruik van de mogelijkheid om onze zienswijze in te dienen op bovengenoemd besluit. Bijgevoegd aan deze brief treft u onze zienswijze op uw besluit.

Met vriendelijke groet,  
Burgemeester en wethouders van Pekela,

*I. A. Loco*

Burgemeester  
De heer J. Kuin

*J. van der Woude*

Secretaris  
De heer J. van der Woude

**ZIENSWIJZE  
OP HET ONTWERP-VASTSTELLINGSBESLUIT  
GRONINGEN GASVELD 2019-2020**

**Gemeente Pekela**

**17 juli 2019**

## Inhoud

1. Inleiding .....	3
___ Leeswijzer .....	3
2. Voldoen aan de veiligheidsnorm $10^{-5}$ .....	4
___ Veiligheidsbeleid .....	4
___ Veiligheid (water)infrastructuur, industrie en onderlinge afhankelijkheden .....	4
3. Borging leveringszekerheid.....	6
4. Tempo afbouw vraag .....	6
5. Tempo versterken gebouwen.....	7
___ De omvang van de versterkingsopgave .....	7
___ NPR9998 als beoordelingskader .....	9
___ Versnelling van de versterking.....	9
___ CC2/CC3 gebouwen .....	10
6. Maatschappelijke ontwrichting .....	11
___ Subjectieve veiligheid .....	11
___ Maatschappelijke ontwrichting als gevolg van bodembeweging door gaswinning .....	11
___ Grondrechten .....	12
___ EVRM .....	12
___ IVRK .....	13
___ Handvest van de grondrechten van de EU.....	13
___ Schade .....	14
___ Ontstaan van schade.....	14
___ Schade-afhandeling.....	15
7. Onderzoeken en ontbrekende zaken .....	17
___ Study and Data Acquisition Plan Induced Seismicity in Groningen (SDAP) .....	17



## 1. Inleiding

Op 17 juni 2019 heeft u uw ontwerp-vaststellingsbesluit (ontwerp) voor het gasjaar 2019-2020 gepubliceerd vergezeld van een brief aan de Tweede Kamer over uw verkenningen om de winning uit het Groningenveld voor het komende gasjaar zover als mogelijk terug te brengen naar 12 mld m<sup>3</sup>.

Wij concluderen uit deze begeleidende brief dat u zich maximaal inzet om de winning nog sneller dan het basispad van het Kabinet, terug te brengen naar nul en voor het komende gasjaar het niveau van 12 mld m<sup>3</sup> tracht te bereiken. Wij zien in deze inspanning weer een stap in de goede richting maar weten pas zeker of deze inspanning het niveau van 12 mld m<sup>3</sup> oplevert op 1 oktober 2019 bij de publicatie van het vaststellingsbesluit 2019-2020. Uiteindelijk willen wij dat de winning uit het Groningenveld zo snel als mogelijk naar nul wordt gebracht.

Ook zien wij de afspraken die wij samen met u en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BKZ) hebben gemaakt op 11 maart 2019 en op 5 juni 2019 in het bestuurlijk overleg als een stap in de goede richting. Belangrijke afspraken waarin we ons maximaal voor blijven inzetten om te zorgen dat onze inwoners ook daadwerkelijk hier de vruchten van gaan plukken. Echter geldt ook voor de hier gemaakte afspraken over de versnelling van de versterking en de schadeafhandeling dat het op dit moment nog ‘papieren’ afspraken zijn die in de loop van het jaar hun positieve uitwerking moeten bewijzen en tot de nagestreefde versnelling moeten leiden.

Een transparant vaststellingsbesluit waarin helder wordt uitgelegd hoe u tot uw afweging bent gekomen draagt bij aan herstel van vertrouwen van onze inwoners. Zeker nu voor het eerst met de gewijzigde Mijnbouwwet een “nieuw” afwegingskader voor het Groningenveld wordt gehanteerd.

Wij constateren dat in uw ontwerp nog veel losse eindjes zitten. U ontvangt de komende maanden nog een aantal rapporten en adviezen waarop u uw definitieve vaststellingsbesluit baseert. Wij kunnen hier middels deze zienswijze nu geen reactie opgeven.

Wij blijven ons in de komende tijd inzetten voor een veilige en verantwoorde gaswinning. Op dit moment vinden we dat hieraan nog niet wordt voldaan. Veel is in gang gezet maar onze inwoners merken hier nog te weinig van en uw ontwerp bevat nog te veel open eindjes. We hebben daarom besloten om een zienswijze op uw ontwerp in te dienen.

Wij vertrouwen erop dat u onze zienswijze behandelt conform de relevante bepalingen in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de overwegingen uit onze zienswijze (aangevuld met ons advies) transparant meeweegt in uw definitieve vaststellingsbesluit.

### *Leeswijzer*

Wij hebben onze zienswijze op dezelfde wijze opgebouwd als ons advies, dat wil zeggen aan de hand van 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. Voldoen aan de veiligheidsnorm $10^{-5}$

Uw beoordeling van de veiligheid moet zich in het bijzonder richten op de vraag in hoeverre wordt voldaan aan de veiligheidsnorm van  $10^{-5}$ . De vraag is dus niet wat de beste schatting is, maar heel concreet: welke gebouwen voldoen *niet* – en dus ook welke gebouwen voldoen *wel* – aan de veiligheidsnorm.

Om dit te kunnen bepalen moet er sprake zijn van veiligheidsbeleid, een duidelijk toetsingskader en concrete gegevens. Zoals we hierna uitleggen, ontbreekt het hieraan. Dat heeft tot gevolg dat op dit moment niet te zeggen is in hoeverre wordt voldaan aan de veiligheidsnorm. Uw afweging voldoet dan niet aan de wettelijke eisen.

### *Veiligheidsbeleid*

In uw ontwerp geeft u aan dat voor infrastructuur nog geen beoordelingskader voor handen is en dat het panel van hoogleraren in juli 2019 met een advies over het beoordelen van infrastructuur op aardbevingsbestendigheid komt. Voor de industrie geeft u aan dat hiervoor kwalitatieve en kwantitatieve beoordelingsmethoden zijn ontwikkeld. Echter ontbreken bij zowel de infrastructuur als bij industrie nog de termijn (tijdigheid) waarbinnen deze voorzieningen aardbevingsbestendig moeten zijn en dus veilig.

Onze conclusie blijft ook na het lezen van uw ontwerp dat het risicobeleid nog niet op orde is en u dus nog steeds niet kunt aangeven in hoeverre is voldaan aan de veiligheidsnorm. U kunt daarmee de beoordeling die artikel 52d Mijnbouwwet van u vergt niet maken op basis van de huidige gegevens.

Het is daarom van eminent belang dat het winningsniveau voor het gasjaar 2019-2020 lager wordt vastgesteld dan de prognose van GTS.

Wij vinden dat u:

1. zo spoedig mogelijk risicobeleid (norm, kader en termijn) voor alle onderdelen moet vaststellen.

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

In ons advies met betrekking tot de Operationele Strategieën Groningenveld voor het gasjaar 2019-2020 adviseren wij u onderzoek uit te laten voeren naar eventuele cumulatieve risico's en domino-effecten, zolang deze risico's niet bekend zijn uit voorzorg de winning lager vast te stellen dan GTS heeft geprognosticeerd en in het vaststellingsbesluit NAM verplicht te stellen bij zichtbare cumulatieve effecten en/of domino-effecten tijdens de uitvoering van de vastgestelde operationele strategie, mitigerende maatregelen te nemen.

U neemt ons advies in zijn geheel niet over. U verwijst enkel naar adviezen van de Commissie Meijdam en het hooglerarenpanel die over veiligheidsrisico's en infrastructuur hebben opgemerkt dat het veiligheidsbeleid voor geïnduceerde aardbevingen zoveel als mogelijk dient aan te sluiten bij de landelijke uitgangspunten. Mede hierom stelt het panel volgens u dat geen rekening gehouden hoeft te worden met mogelijke cumulatie van risico's. Daarbij merkt u in lijn met het hooglerarenadvies ook op dat domino-effecten al kwalitatief beschreven worden in de Veiligheidsrapportages van chemiebedrijven.

Het wordt ons niet duidelijk wat u precies bedoelt met de “landelijke uitgangspunten” en waarom de situatie in Groningen één op één wordt doorvertaald naar deze landelijke uitgangspunten. De veiligheidssituatie in Groningen valt immers niet te vergelijken met de veiligheidssituatie in de rest van Nederland. Nergens in Nederland leiden de effecten van gaswinning tot de veiligheidsproblemen die zich in Groningen voordoen. Daarbij moet als uitgangspunt genomen worden dat we weten dat er bodembeweging plaatsvindt en dat die bodembeweging leidt tot concrete veiligheidsrisico's. Cumulatieve effecten en domino-effecten brengen dan ook risico's mee voor de kritische (water)infrastructuur en industrie. U legt in uw ontwerp niet uit waarom u terugvalt op de landelijke uitgangspunten, dat terwijl de landelijke uitgangspunten voor de situatie in Groningen op tal van andere terreinen voor u niet meer leidend zijn (bijv. inzake de voorgenomen specifieke regelgeving over de schadeafhandeling). Daarnaast zijn ons inziens de adviezen van de Commissie Meijdam en het hooglerarenpanel op dit punt onvoldoende onderbouwd om daarop af te kunnen gaan.

Tot slot, is de enkele beschrijving van de mogelijke domino-effecten in de Veiligheidsrapportages van chemiebedrijven onvoldoende dekkend voor de aanwezige (water)infrastructuur en industrie in Groningen.

### *Meet- en regelprotocol*

Zoals we in par. 3.7 van ons advies hebben aangegeven vinden we het gebruik van een adequaat Meet- en Regelprotocol (MRP) van wezenlijk belang om de seismiciteit te monitoren en eventueel te kunnen ingrijpen.

Wij zijn er van op de hoogte dat u voornemens bent alle relevante aspecten van het MRP (de nu geëvalueerde MRP-2017-2019) op te nemen in de Mijnbouwregeling (Mbr) en die per 1 oktober 2019 in werking te laten treden (blz. 64 van het ontwerp).

Daarbij speelt de MRP-evaluatie van het SodM een bepalende rol. Echter tot op het moment van schrijven hebben we nog geen kennis kunnen nemen van de MRP-evaluatie en daarnaast moet nog blijken of de Mbr ook voor het nieuwe gasjaar 2019-2020 in werking zal zijn getreden.

Daarom vinden we het toch van belang in te brengen dat er in het vaststellingsbesluit voorwaarden moeten zijn opgenomen om een adequaat gebruik van het MRP en daarmee de monitoring van de seismiciteit af te kunnen dwingen ook al zou kunnen blijken, dat na afzienbare tijd na het inwerking treden van het vaststellingsbesluit de rechtstreeks werkende regelgeving vanuit de Mbr van toepassing is geworden en daarmee de desbetreffende voorwaarden komen te vervallen.

In deze voorwaarde(n) en in de Mbr verwachten we ook de verplichting tot een halfjaarlijkse analyse van de ontwikkeling van de seismiciteit, door NAM aan te leveren, terug te vinden.

Wij vinden dat:

2. u in het vaststellingsbesluit de landelijke uitgangspunten voor het veiligheidsbeleid niet van toepassing kunt verklaren op de bijzondere veiligheidssituatie in Groningen;
3. u in het vaststellingsbesluit vanuit het principe van het integraal risicomanagement gehouden bent om ook onderzoek te laten uitvoeren naar de mogelijke cumulatieve effecten en domino-effecten;
4. u in het vaststellingsbesluit de adviezen van Commissie Meijdam en het hooglerarenpanel niet kunt betrekken omdat die onvoldoende onderbouwd zijn;



5. u in het vaststellingsbesluit NAM moet opleggen om mitigerende maatregelen te nemen indien er sprake zal zijn cumulatieve effecten en/of domino-effecten naar aanleiding van de gevolgen van bodembeweging die zijn ontstaan door de gaswinning;
6. u in het vaststellingsbesluit NAM moet aanwijzen om onderzoek uit te laten voeren naar de risico's op cumulatieve- en domino-effecten als gevolg van bodembeweging veroorzaakt door de gaswinning.
7. u in het vaststellingsbesluit voorwaarden moet opnemen om een adequaat gebruik van het MRP en daarmee de monitoring van de seismiciteit af te kunnen dwingen.

### 3. Borging leveringszekerheid

Leveringszekerheid is een te respecteren belang. Ook voor dit belang geldt dat u alle relevante feiten en omstandigheden moet vergaren en moet betrekken in uw afweging. Het verbaast ons dan ook dat u enerzijds constateert dat de gevolgen van afsluiting voor grootverbruikers zeer groot zijn, namelijk mogelijke faillissementen en het verlies van circa 500.000 banen, maar anderzijds aangeeft dat het COT constateerde dat onvoldoende bekend is in welke mate de vitale bedrijfsprocessen van deze bedrijven afhankelijk zijn van laagcalorisch gas. Met andere woorden: als de bedrijven afhankelijk zijn van laagcalorisch gas, zijn de gevolgen mogelijk groot bij afsluiten, maar het is onbekend of - en in welke mate - ze afhankelijk zijn.

U kunt niet concluderen dat het afsluiten een te groot offer is, terwijl u niet weet of dat wel zo is. Daarnaast maakt uw ontwerp onvoldoende inzichtelijk welke inspanningen u heeft verricht om ervoor te zorgen dat ter borging van de leveringszekerheid het Groningenveld zo veel als mogelijk ontlast wordt. U maakt niet inzichtelijk welke alternatieve wegen er zijn en waarom die niet bewandeld kunnen worden ter ontlasting van het Groningenveld.

Wij vinden dat:

8. u in het vaststellingsbesluit de belangen juist en evenredig moet afwegen en de afweging moet baseren op alle relevante feiten en omstandigheden.

### 4. Tempo afbouw vraag

U spant zich in om de gaswinning in een zo hoog mogelijk tempo af te bouwen en daarmee tegemoet te komen aan het advies van het SodM en ons advies. Wij benadrukken dat alhoewel een winning van 12 mld m<sup>3</sup> veiliger is dan de geraamde 15,9 mld m<sup>3</sup>, de aardbevingen daarmee niet tot het verleden behoren en er in geen geval kan worden gesproken van een 'veilige situatie'. Wij verwachten dan ook u dat u zich blijft inspannen om de afbouw tot nul sneller dan het Basispad te realiseren. Wij wachten het advies van SodM af over gevolgen die de afbouw naar 12 mld m<sup>3</sup> heeft voor de veiligheid als gevolg van de fluctuaties in de Groningenproductie.

Wij vinden dat u:

9. zich moet blijven inspannen om al het mogelijke te doen om de winning zo spoedig mogelijk naar nul te brengen.



## 5. Tempo versterken gebouwen

Op grond van artikel 52d, lid 2, van de Mijnbouwwet kijkt u in uw belangenafweging ook in het bijzonder naar het tempo van het versterken van gebouwen. Het tempo van versterken hangt samen met de omvang van de versterkingsopgave.

In uw ontwerp geeft u aan hoe u aankijkt tegen de versterkingsopgave in het aardbevingsgebied. U doet dit op basis van de verschillende adviezen van uw wettelijke adviseurs (waaronder van de regio) en op basis van de bestuurlijke afspraken die u en de minister van BZK hebben gemaakt met de regiobestuurders op 11 maart 2019 en 5 juni 2019.

De afgelopen weken hebben we weer kunnen zien dat de aardbevingen zich niet netjes aan uw afbouwplan van de gaswinning houden. Het gaat weliswaar om gebeurtenissen die binnen de verwachtingswaarde liggen, maar de kans op een beving met een kracht van 4 of 5 op de schaal van Richter blijft aanwezig. We zijn dus wederom goed met de neus op de feiten gedrukt: we hebben het hier over reële dreigingen en reële kansen en echte gebeurtenissen. Daarom is het zo van belang dat de versterkingsoperatie doorgaat, verbeterd en versneld gaat worden. Het gaat over veiligheid. En het gaat om inwoners die een lange periode (voor sommigen al meerdere jaren) in onzekerheid leven over of hun woning veilig genoeg is en wat de versterkingsopgave gaat betekenen voor hun woning. Deze onzekerheid heeft een enorme impact op de mentale gesteldheid van deze inwoners en daarmee op de samenleving in de dorpen.

### *De omvang van de versterkingsopgave*

U bent in uw ontwerp niet duidelijk over de omvang van de versterkingsopgave. U zegt enerzijds dat er *naar verwachting* 429 gebouwen niet zullen voldoen en vervolgens zegt u – op dezelfde blz. 34 – dat er sprake is van een beperkt aantal gebouwen dat niet aan de veiligheidsnorm voldoet. Dit aantal is volgens u berekend met betrouwbare methodes. U stelt in uw ontwerp dat de HRA aangeeft of is voldaan aan de veiligheidsnorm en wat de omvang is van de versterkingsopgave.

De HRA is – zoals wij ook steeds adviseren – continu in ontwikkeling. Dat er verbeteringen en verfijningen zijn verwerkt in het model is een goede ontwikkeling, maar maakt het model niet ineens een betrouwbare methode om te bepalen welke gebouwen voldoen aan de veiligheidsnorm. Dat doet de HRA niet. Het geeft hooguit een indicatie van gebouwen die getoetst moeten worden aan de NPR. Zo was ook uw standpunt bij uw instemmingsbesluit 2018-2019. In artikel 3 van het Besluit versterking heeft u dan ook vastgelegd dat een beoordeling aan de NPR9998:2018 duidelijk maakt of een gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet of niet. En in uw brief van 25 juni 2019 aan de Tweede Kamer antwoordt u op de vraag of het aantal te versterken woningen toe- of afneemt dat de totale versterkingsopgave pas bekend is wanneer alle beoordelingen zijn afgerond.

Wij zien dus enerzijds dat u in het ontwerp de omvang van de versterkingsopgave bepaalt op basis van de uitkomsten van de HRA en anderzijds de omvang bepaalt op basis van beoordeling aan het door u vastgestelde beoordelingskader. Dat is niet consequent en geeft ook in uw afweging van het tempo van de versterking een onjuist beeld.

Ons standpunt ten aanzien van de omvang van de versterkingsopgave is nog steeds dat wij de omvang niet weten. In tegenstelling tot TNO en de Mijnraad hebben wij geen heilig vertrouwen in de HRA als uitsluitingssysteem. Vandaar dat wij met u zijn overeengekomen dat we de HRA slechts als prioriteringsmiddel inzetten en niet als methode om te bepalen of een gebouw wel of niet aan de veiligheidsnorm van  $10^{-5}$  voldoet. Deze bestuurlijke afspraak missen wij in uw redeneerlijnen in het

ontwerp terwijl deze wel uitdrukkelijk wordt onderschreven door het SodM. Zij stellen dat de HRA niet kan worden gebruikt om exact te bepalen welke gebouwen er hoe versterkt moeten worden. Maar dat de HRA wel kan worden gebruikt om de prioritering vast te stellen voor opname en doorberekening (mits er een onzekerheidsmarge wordt meegenomen)<sup>1</sup>. Het lijkt erop alsof u geneigd bent om meer waarde aan de HRA toe te kennen dan bestuurlijk overeengekomen en door de toezichthouder eraan wordt toegekend.

Ook zijn wij erg geschrokken van de verschillen tussen de oorspronkelijke HRA uit de zomer van 2018 en het resultaat van de berekeningen begin 2019. Er lijken zich bovendien wederom situaties voor te doen die volledig on-uitlegbaar zijn (waarbij een gebouw een te laag (of te hoog) risicoprofiel toebedeeld heeft gekregen). De optredende verschillen zetten ons en onze inwoners erg te denken over de betrouwbaarheid van de HRA en met name de wijze waarop deze wordt gevoed. Vandaar dat wij blijven hameren op het verbeteren van de modellen en de invoergegevens en dat dit op een open en transparante wijze gebeurt.

Anders dan de Mijnraad zien wij niet dat de versterkingsopgave steeds kleiner en overzichtelijker wordt. Daarvoor hebben nog te weinig beoordelingen plaatsgevonden en zijn te weinig woningen daadwerkelijk versterkt. Dit komt overeen met uw zojuist aangehaalde antwoord aan de Tweede kamer.

Omdat u het tempo van de versterking moet afwegen in uw besluit, moet u een realistisch beeld geven van de omvang van de versterkingsopgave. De realiteit is dat van de circa 152.700<sup>2</sup> gebouwen die in het werkingsgebied van het Groningenveld staan er inmiddels 431 versterkt<sup>3</sup> zijn. Dat betekent dat er nog 152.269 panden zijn die niet voldoen aan veiligheidsnorm of waarvan we niet weten of ze voldoen aan de veiligheidsnorm van 10<sup>-5</sup>. Wij verwachten (en hopen) niet dat al deze 150.269 gebouwen allemaal één voor één onderzocht moeten worden om te bezien of ze aan de veiligheidsnorm voldoen. Wat we echter wel vinden is dat we vanwege dit gegeven zeer terughoudend moeten zijn in het afbakenen en minimaliseren van de noodzaak tot versterken. Wij zien dat een aantal van uw adviseurs, met name TNO en de Mijnraad, dit wel probeert. De Mijnraad adviseert zelfs om van inwoners te vragen af te zien van versterking omdat het versterkingstraject langer zou duren dan de onveiligheid. Dat vinden wij geen recht doen aan het feit dat het Rijk – als veroorzaker van de onveiligheid – verantwoordelijk is voor het nemen van tijdige en passende maatregelen. De oplossing moet in tijdige en passende maatregelen gevonden worden.

Daarnaast wordt nu het beeld opgeroepen dat Groningen met een winning van 12 mld m<sup>3</sup> 'veilig' zou zijn. Het klopt dat dit volgens de adviezen een niveau is waarop veiligheidsrisico's beter beheersbaar zijn. Het betekent echter nadrukkelijk niet dat de kans op een beving met een kracht van 5.0 op de schaal van Richter nul is. Ook met een lagere winning blijft zo'n beving een reëel risico en moeten daar de nodige maatregelen voor worden getroffen. De winning moet daarom zo spoedig mogelijk naar nul.

Wij verwachten van u dat u in uw definitieve besluit nadrukkelijk bevestigt dat het uitgangspunt van de versterkingsopgave is dat we pas ophouden met opnemen en beoordelen van gebouwen als we

<sup>1</sup> Presentatie SodM aan de regio d.d. 26 maart 2019: <https://www.sodm.nl/onderwerpen/aardbevingen-groningen/documenten/toespraken/2019/03/26/toelichting-over-de-risico-analyse-voor-de-gaswinning-in-groningen-hra2019>

<sup>2</sup> Dit zijn 152.697 gebouwen met een verblijfsfunctie, zie tabel 7.1 HRA GTS2019

<sup>3</sup> halfjaarrapportage juli-dec 2018 d.d. 5 maart 2019



zeker weten dat de overgebleven gebouwen geen veiligheidsrisico hebben. Dat is een groter aantal panden dan het aantal dat u benoemt in uw ontwerp.

Wij vinden dat:

10. u in het vaststellingsbesluit realistisch moet aangeven of – en in hoeverre – wordt voldaan aan de veiligheidsnorm waarbij u de daaraan gekoppelde versterkingsopgave bepaalt op basis van het door u vastgestelde beoordelingskader.
11. u in het vaststellingsbesluit de HRA enkel als prioriteringsinstrument moet benoemen;
12. u in het vaststellingsbesluit moet opnemen dat u de HRA en zijn invoergegevens blijft verbeteren op een transparante en publieke wijze.

### *NPR9998 als beoordelingskader*

Wij gaan ervan uit dat het beoordelingskader voor de versterking de NPR9998 blijft. Wij vinden dat u zorg moet dragen voor verdere verbetering van de NPR9998. U doet hier in uw ontwerp ook enkele uitspraken over. Zoals bekend zitten er verschillen in de risico-inschatting vanuit de HRA en beoordelingen op grond van NPR9998. Dit resulteert erin dat panden die uit de HRA komen als ‘normaal risico’, op basis van de feitelijke situatie, beoordeeld aan de hand van de NPR9998, wel moeten worden versterkt. Wij hebben dit in ons advies “appels en peren” genoemd. Zo lang er nog sprake is van appels en peren dient u hier ruimhartig mee om te gaan. Wij zijn het dan ook niet eens met het advies van de Mijnraad om de P90 benadering los te laten en alleen te kijken naar de P-mean. U geeft aan dat u dit vooralsnog ook niet van plan bent. In uw vaststellingsbesluit verwachten wij van u hierover een steviger uitspraak. U weet immers dat onzekerheid het grootste probleem is binnen dit dossier. Zo lang er geen zekerheid is over welke panden wel en niet voldoen aan de veiligheidsnorm op basis van het geldende kader (NPR9998) is het terugbrengen van de scope maatschappelijk, maar ook vanuit veiligheidsoverwegingen, niet aanvaardbaar.

Wij vinden dat:

13. u in het vaststellingsbesluit moet aangeven dat u de NPR9998 verder wilt ontwikkelen en verbeteren;
14. u in het vaststellingsbesluit bevestigt dat de NPR9998 het enige instrument is om te bepalen of een gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet;
15. u in het vaststellingsbesluit aangeeft dat u de P90-benadering niet loslaat.

### *Versnelling van de versterking*

In uw ontwerp beschrijft u de verschillende manieren waarop u streeft naar versnelling van het versterkingsproces. Deze voorgestelde maatregelen zijn de uitkomst van de eerdergenoemde bestuurlijke overleggen en vormen een goede basis voor een daadwerkelijke versnelling. Belangrijk daarbij is dat u de lokale overheden benoemt als verantwoordelijk voor planning en aansturing van de uitvoering van de versterking. Dat is een goed uitgangspunt, maar u moet er dan wel voor zorgen dat dit mogelijk wordt gemaakt. Alles staat of valt immers met de wijze waarop de beschreven maatregelen worden opgepakt, uitgewerkt en uitgevoerd en de snelheid waarmee dat gebeurt. Dat betekent ook dat de capaciteit voor opname en beoordeling in balans moet zijn. Dit is voor ons een gezond uitvoeringsklimaat en maakt het mogelijk om de onze rol in de versterking constructief op te kunnen pakken. Wij herkennen ons niet in de uitspraak van de Mijnraad dat de regio initiatief moet nemen en moet overschakelen naar een actieve en constructieve rol bij de versterking en het vormgeven van het toekomstperspectief.

Wij zijn kritisch ten aanzien van het optimisme waarmee u in uw ontwerp aangeeft dat versnelling van het huidige proces mogelijk is. Voor onze inwoners is er feitelijk nog niet veel veranderd. In de praktijk zien zij de mogelijke versnelling nog niet. Papier is geduldig. Uiteindelijk gaat het om de effectuering en uitwerking van deze afspraken en de effecten die dat heeft op de daadwerkelijke versnelling van de versterkingsopgave. Daarom houden wij vast aan ons standpunt dat zolang er geen daadwerkelijke versnelling van de versterking optreedt (en versnelling van het schadeproces), wij vinden dat u de winning uit het Groningenveld lager dient vast te stellen dan de prognose van GTS.

Wij vinden dat u:

16. totdat er daadwerkelijk, fysiek zichtbare versnelling in de versterking plaatsvindt, een lager winningsniveau moet vaststellen dan het door GTS geadviseerde niveau.

### *CC2/CC3 gebouwen*

Wij hebben aangegeven dat we vinden dat u bij uitsluitend gebruik van de HRA onvoldoende rekening houdt met het bijzondere karakter van CC2/CC3-panden. Dit zijn gebouwen waarin grote en/of kwetsbare groepen samenkomen (winkels, ziekenhuizen, kerken, dorpshuizen), en gebouwen die bij crisissituaties essentieel zijn (brandweerkazernes, politiebureaus, gemeentehuizen). De HRA beoordeelt deze gebouwen op grond van hun vorm en niet op grond van de kwetsbaarheid van de gebruiker(s) of het gebruik. U geeft aan dit op te willen lossen door de NPR aan te passen. Dat bevreemdt ons. In de NPR is dit namelijk niet voor niets opgenomen en bovendien is dit gebaseerd op de Nederlandse wetgeving ten aanzien van regulier bouwen (het Bouwbesluit). De Nederlandse bouwregelgeving gaat namelijk uit van zwaardere normen voor CC2/CC3-panden. Dit geldt onder meer voor brandveiligheid, ventilatie en windbelasting. In de NPR worden ook extra standaardfactoren toegevoegd bij de bepaling van de benodigde seismische weerstand voor deze gebouwen.

Het is dus mogelijk dat CC2/CC3-panden op grond van de HRA niet in beeld komen en dus helemaal niet beoordeeld worden, terwijl dat vanuit veiligheidsoverwegingen wel het geval zou moeten zijn. Nu komen deze gebouwen slechts in beeld indien zij er handmatig aan worden toegevoegd. In het Plan van Aanpak Mijnraadadvies van de NCG is in november al gewezen op deze omissie. Hierin staat op pagina 13 dat volgens Mijnraad en SodM de weging van de gevolgklassen moet worden opgenomen in de HRA. Niet dat de NPR moet worden aangepast.

Wij vinden dat u:

17. ervoor dient te zorgen dat in de prioritering en beoordeling van CC2/CC3-panden rekening wordt gehouden met de bijzondere status van deze gebouwen en zijn gebruikersgroepen, gebaseerd op de uitgangspunten van de Nederlandse bouwregelgeving.



## 6. Maatschappelijke ontwrichting

### *Subjectieve veiligheid*

#### Maatschappelijke ontwrichting als gevolg van bodembeweging door gaswinning

In ons advies met betrekking tot de Operationele Strategieën Groningenveld voor het gasjaar 2019-2020 adviseren wij u het brede veiligheidsbegrip van de Onderzoekraad voor de Veiligheid te hanteren<sup>4</sup>. Wij constateren dat u in het ontwerp erkent dat de gaswinning een grote impact op veel Groningers heeft. Niet alleen als gevolg van de gaswinning en het daarmee gepaard gaande risico op aardbevingen, maar ook als gevolg van de trage versterkingsoperatie en afhandeling van schademeldingen.

Veel Groningers ervaren fysieke veiligheidsrisico's, ze voelen zich onveilig en ze zijn onveilig in hun woningen. Er is sprake van sociale veiligheidsrisico's, de Groninger samenleving raakt steeds verder ontwricht. Binnen de Groninger dorpen ontstaan grote verschillen als het gaat om toekomstperspectief. De sociale samenhang en cohesie in buurten en wijken staat daardoor onder druk. Er is sprake van de afwezigheid van vertrouwen in het handelen van de (Rijks)overheid, zoals ook de minister ervaart in het kader van zijn toezegging om de gaswinning uit het Groningenveld zo snel mogelijk naar nul te brengen. De ellenlange procedures die te maken hebben met schadeafhandeling, de onzekerheden over het wel of niet veilig zijn van woningen en de versterkingsopgave daaromtrent veroorzaken meetbare (stress gerelateerde) gezondheidsklachten. In verschillende onderzoeken (o.a. Gronings Perspectief) wordt deze directe relatie gelegd en aangetoond. Inmiddels is ook sprake van maatschappelijke onrust in Groningen. Bij een volgende schokkende gebeurtenis (bijvoorbeeld een volgende zwaardere aardbeving) bestaat het risico op escalatie, verstoring van de openbare orde en veiligheid. Andersom zien we ook dat Groningers vervreemden en zich afkeren van de maatschappij.

De verschillende veiligheids- en gezondheidsrisico's spelen op elkaar in en versterken elkaar. SodM spreekt in haar advies aan u van een 'voortdurende maatschappelijke ontwrichting'. In het ontwerp lijkt u dit te bagatelliseren door te spreken van 'maatschappelijke bezorgdheid' in plaats van 'maatschappelijke ontwrichting'.

Wij vinden dat:

18. u in het vaststellingsbesluit uit moet gaan van het feit dat er onmiskenbaar sprake is van maatschappelijke ontwrichting als gevolg van uw besluit;
19. u in het vaststellingsbesluit moet aangeven hoe u dit afweegt tegen andere belangen gelet op het feit dat de door u genoemde maatregelen nog geen effect hebben.

In het ontwerp zegt u toe de oorzaken van de maatschappelijke ontwrichting aan te pakken. Tevens zegt u mitigerende maatregelen toe om aan de sociale veiligheid, gezondheid en maatschappelijke onrust nadrukkelijk aandacht te besteden. Dit komt tot uiting in het Nationaal Programma Groningen. U stelt dat het NPG een geïntegreerd pakket van maatregelen bevat ter verbetering van de gezondheid, veerkracht en welbevinden van de inwoners in het aardbevingsgebied. U lijkt hiermee te veronderstellen dat de mitigerende maatregelen in het NPG afdoende zijn om de te onderscheiden veiligheids- en gezondheidsrisico's te beheersen. Het NPG heeft echter tot doel om inwoners en bedrijven in Groningen perspectief te bieden. Het is niet bedoeld om mitigerende maatregelen te bekostigen om de nadelige gevolgen van gaswinning op

<sup>4</sup> OvV, *Aardbevingsrisico's in Groningen. Onderzoek naar de rol van veiligheid van burgers in de besluitvorming over gaswinning (1959-2014)*, februari 2015.

te vangen. De vraag blijft dus welke mitigerende maatregelen u neemt.

Wij vinden dat:

20. u in het vaststellingsbesluit moet aangeven welke concrete mitigerende maatregelen u neemt vanwege de maatschappelijke ontwrichting die ontstaat als gevolg van uw besluit.

## Grondrechten

Gaswinning maakt een inbreuk op grondrechten van onze inwoners. In ons advies hebben wij u gewezen op artikel 2, 3 en 8 EVRM, artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM en in het bijzonder op de rechten en belangen van kinderen in het gaswinningsgebied.

Dit zijn fundamentele rechten waar de overheid niet zomaar een inbreuk op mag maken. Bovendien moeten maatregelen die de overheid neemt – als positieve verplichtingen die voortvloeien uit de grondrechten – daadwerkelijk effectief zijn. Wij vinden dat de inbreuk op deze fundamentele rechten niet goed is afgewogen en maatregelen niet – of niet voldoende -daadwerkelijk effectief zijn.

## EVRM

In het ontwerp stelt u dat u aan de positieve verplichtingen op grond van artikel 2, 3 en 8 EVRM heeft voldaan door te voorzien in de afbouw van de gaswinning en door enkele voorzorgsmaatregelen te hebben getroffen, zoals de voorzieningen die opgenomen zijn in het Nationaal Programma Groningen en de instelling van aardbevingscoaches die gaan zorgen voor sociaal-emotionele ondersteuning.

De vraag is allereerst of dit wel voorzorgsmaatregelen zijn. Ons inziens spreekt u over voornamelijk *nazorgsmaatregelen* voor de schade die de voortdurende gevolgen van de gaswinning reeds heeft aangericht. De maatregelen die ons inziens wel kunnen zorgen voor het voorkomen van schending van deze bepalingen zien op 'herstel van vertrouwen', daadwerkelijke haast maken met de versterkingsoperatie en schadeafhandeling (geen toezeggingen maar daden) en de gaswinning meer omlaag brengen.

Voor wat betreft artikel 1 van het eerste Protocol van het EVRM geeft u aan dat u ter bescherming van eigendommen van burgers voorziet in een versterkingsoperatie en in een schadeafhandeling. Dit argument is ons inziens moeilijk vol te houden nu er feitelijk nauwelijks nog wordt voorzien in een adequate versterkingsoperatie en schadeafhandeling.

Voorts vragen we ons af waarom u in het ontwerp twijfelt over het van toepassing zijn van artikel 3 van het EVRM. De rapporten van de Rijksuniversiteit Groningen en Gronings Perspectief hebben laten zien dat de gevolgen van de gaswinning leiden tot ernstige onmenselijke situaties.

Tot slot gaat u in het ontwerp geheel voorbij aan de vereiste belangenafweging. Weliswaar stelt u dat de bovengenoemde fundamentele rechten moeten worden afgewogen; u doet het echter niet.

Wij vinden dat:

21. u in het vaststellingsbesluit moet laten zien dat er daadwerkelijke voorzorgsmaatregelen worden genomen om te voorkomen dat de onderhavige fundamentele rechten worden geschonden;
22. u in het vaststellingsbesluit erkent dat er in de loop der jaren een onmenselijke situatie is ontstaan in Groningen, ex artikel 3 EVRM, en dat u aan de hand van het nemen van

noodzakelijke maatregelen bezig bent met het herstel en het voorkomen van verdere degradatie;

23. u de fundamentele rechten van burgers concreet moet afwegen tegenover de belangen (van leveringszekerheid en overige belangen) die u bewegen het vaststellingsbesluit te nemen.

#### IVRK

In het ontwerp stelt u dat u een zwaarwegend belang hecht aan de belangen van kinderen. U somt op waartoe het IVRK de Nederlandse staat verplicht en dat uit de rapporten van de Kinderombudsman en de Rijksuniversiteit Groningen blijkt dat het met veel kinderen in het aardbevingsgebied niet goed gaat. U erkent zelfs dat een (beperkte) groep kinderen als gevolg van aardbevingen zodanige klachten ondervindt, op gebied van (mentale) gezondheid, gedrag en concentratie op school, dat de ontwikkeling hierdoor bedreigd wordt. U geeft vervolgens aan dat u gesprekken heeft gevoerd met kinderen in de regio om een beeld te krijgen van hun belangen en dat u tegemoet komt aan hun belangen door de gaswinning omlaag te brengen. U treft derhalve geen mitigerende maatregelen specifiek op kinderen gericht, om (het gevoel van) onveiligheid bij kinderen aan te pakken. Met uw besluit schendt u artikel 3, 6, 12 en 24 van het IVRK omdat u niet laat zien dat u de belangen van het kind in kaart heeft gebracht, deze heeft gewogen ten opzichte van de belangen die u bewegen het vaststellingsbesluit te nemen en niets doet met concrete aanwijzingen, die u nochtans zelf erkent, dat de ontwikkeling en gezondheid van de kinderen in het aardbevingsgebied zijn en worden aangetast door de gevolgen van de gaswinning. Het besluit om de gaswinning terug te brengen tot nul doet hier niet aan af.

Daarnaast maken de enkele gesprekken die u heeft gevoerd met de kinderen in de aardbevingsregio niet dat u daarmee voldoet aan het bepaalde in artikel 12 jo. artikel 3 IVRK. U laat immers niet zien op welke wijze kinderen daadwerkelijk participeren in de besluitvorming, noch welke belangen in uw belangenafweging zijn meegenomen en afgewogen. Ook laat u niet zien waarom de belangen om tot het besluit te komen zwaarwegender zijn dan de zwaarwegende belangen van de kinderen.

Wij vinden dat:

24. u in het vaststellingsbesluit moet laten zien welke belangen van het kind in kaart zijn gebracht en hoe u die kenbaar heeft afgewogen ten opzichte van de belangen die gemoeid zijn met het nemen van het vaststellingsbesluit;
25. u in het vaststellingsbesluit moet laten zien hoe u kinderen heeft laten participeren in de besluitvorming en wat u vervolgens gedaan heeft met hun 'stem';
26. u in het vaststellingsbesluit kenbaar moet aangeven dat, indien dat het geval is, andere belangen zwaarder wegen dan de belangen van het kind en vervolgens deugdelijk moet motiveren waarom die andere belangen zwaarder wegen;
27. u in het vaststellingsbesluit mitigerende maatregelen moet nemen specifiek gericht op kinderen die ervoor zorgen dat kinderen geen verdere schade oplopen aan hun ontwikkeling en gezondheid.

#### Handvest van de grondrechten van de EU

U stelt in voetnoot 62 van uw ontwerp dat er geen sprake is van uitvoering van unierecht en dat daarom het Handvest van de grondrechten van de EU buiten beschouwing kan blijven. Die constatering delen wij niet. Daarvoor verwijzen wij naar het Åkerberg Fransson-arrest.<sup>5</sup> U geeft zelf aan dat uw afweging voor uw besluit een direct gevolg is van unierecht. U moet immers voldoen aan

<sup>5</sup> HvJ 26 februari 2013, zaak C-617/10, JHG 2013/13; EHRC 2013/112, m.nt. Morijn; JIN 2013/104; JB 2013/58, m.nt. Veenbrink en De Waele; AB 2013/131, m.nt. Widdershoven (Åkerberg Fransson).



Verordening 2017/1938 betreffende maatregelen tot veiligstelling van de gasleveringszekerheid. Omdat u bovendien moet afwegen dat u ook buitenlandse afnemers moet voorzien van Gronings gas heeft uw besluit een grensoverschrijdend kenmerk. Het unierecht is dus van toepassing en daarmee ook het Handvest. Uw besluit dient dan ook niet in strijd te zijn met het bepaalde in artikelen 2, 4, 8, 17 en 24 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, waarbij ook ten aanzien van deze bepalingen geldt dat u gehouden bent om die te betrekken in uw afweging en mitigerende maatregelen te nemen om schending van deze bepalingen te voorkomen.

Wij vinden dat:

28. u in het vaststellingsbesluit moet laten zien dat u de bepalingen uit het Handvest die van toepassing zijn heeft betrokken in uw afweging;
29. u in het vaststellingsbesluit moet laten zien dat u met uw besluit schending van de bepalingen uit het Handvest van de grondrechten van de EU voorkomt door mitigerende maatregelen te nemen.

## Schade

De ABRvS heeft in zijn uitspraak van 15 november 2017<sup>6</sup> uitdrukkelijk gesteld dat er aan de motivering van de minister hoge eisen moeten worden gesteld omdat grondrechten op leven (veiligheid), privacy (aantasting van het leefklimaat) en het ongestoord genot van eigendom aan de orde zijn. Daarbij moet in aanmerking worden genomen dat bestaande regelingen voor schadevergoeding de nadelige gevolgen wel verzachten. Maar dat deze hier naar aard en schaal zo groot zijn dat zij een zwaarwegend belang vormen dat in het nadeel van de gaswinning pleit.

Hieruit volgt dat u het ontstaan van schade, het verder beperken van schade en de voortgang van de schadeafhandeling uitdrukkelijk in uw besluitvorming moet betrekken.

In de motivering van het ontwerp wordt grotendeels ingegaan op de punten die in ons advies zijn genoemd met betrekking tot schade.

## Ontstaan van schade

U geeft aan dat NAM constateert dat de kans op aardbevingen en daaropvolgende schade is afgenomen als gevolg van de dalende gaswinning. Bij deze berekeningen is NAM ervan uitgegaan dat gebouwen onbeschadigd zijn. Eventuele eerdere, niet herstelde schades zijn niet meegenomen.

Op dit moment is de kans op een aardbeving en daaropvolgende schade nog steeds reëel en met de recente bevingen in Westerwijrtwerd en Garrelsweer helaas ook werkelijkheid. In de schadeprognose van NAM wordt ervan uitgegaan dat eerder ontstane schade aan gebouwen gerepareerd is, voordat zich een nieuwe aardbeving voordoet. Dit strookt niet met de werkelijkheid. Op het moment dat de bevingen in Westerwijrtwerd en Garrelsweer zich voordeden was het stuwmeer aan schademeldingen en hiermee het aantal niet-gerepareerde schades enorm. Principieel is het uitgangspunt dat alle huizen picobello in orde zijn onrealistisch. Dat is nergens in Nederland het geval. De prognose van NAM zou dan ook gestaafd moeten zijn aan de werkelijke situatie, niet aan een utopie.

<sup>6</sup> ECLI:NL:RVS:2017:3156.



## Schade-afhandeling

U erkent dat de huidige aanpak, hoewel juridisch zuiver, niet de gewenste capaciteit heeft voor het grote aantal schadegevallen. Daarom hebt u besloten dat een aantal versnellingsmaatregelen genomen wordt.

Het is positief dat u de noodzaak voor versnellingsmaatregelen erkent en dat deze ook worden genomen. Het is echter van cruciaal belang dat deze maatregelen er daadwerkelijk voor zorgen dat de schadegevallen anders aangepakt gaan en kunnen worden en bewoners directe en concrete oplossingen geboden wordt. Op dit moment is hier nog geen sprake van en hebben eerder genomen maatregelen tot op heden niet gezorgd voor snelle afhandeling van de schade. De aardbevingen en de schades als gevolg daarvan zijn voorlopig nog niet voorbij. Het is dan ook niet uit te sluiten dat er over een jaar weer een nieuw stuwmeer is ontstaan.

Wij hebben u geadviseerd 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. Hiernaast heeft SodM aangegeven dat de effecten van nieuwe bevingen op gebouwen met niet-herstelde schade onvoldoende bekend zijn. Wij constateren dat u in het ontwerp afwijkt van ons advies.

U geeft in uw ontwerp aan dat de versnellingsmaatregelen erop gericht zijn het stuwmeer aan oude meldingen voor het einde van het jaar weggewerkt te hebben en daarna een acceptabele termijn van schadeafhandeling te hebben. Voorts geeft u aan dat het dan ook niet nodig is om nadrukkelijk de gevolgen van meervoudige schade die gedurende lange tijd niet hersteld wordt mee te wegen in het besluit.

Verder geeft u aan dat ook de afhandeling van meer complexe schades, zoals bij monumenten of agrarische bedrijven, een punt van aandacht blijft en dat TCMG hiervoor een aanvullende procedure ontwikkelt.

Het ontstane stuwmeer van schadegevallen omvat een aanzienlijk aantal complexe dossiers, waarbij sprake is van complexe, meervoudige schade, een Rijksmonument dan wel gemeentelijk monument, een (agrarisch) bedrijf of een combinatie hiervan.

De verwachting is echter dat juist deze complexe dossiers geen gebruik kunnen maken van de 'Regeling stuwmeer Groningen', omdat de schade groter is dan €10.000,- en waardoor nog steeds sprake is van meervoudige schade die gedurende lange tijd niet hersteld wordt.

Bovendien geeft u aan dat afhandeling van schades aan dit type gebouwen extra aandacht en specifieke expertise vraagt en dat TCMG hiervoor een aanvullende procedure ontwikkelt. Op dit moment ligt de afhandeling van schade aan Rijksmonumenten en gemeentelijke monumenten vrijwel stil. De TCMG heeft onvoldoende kennis in huis en de aanvullende procedure is nog niet voldoende ingericht.

Wij vinden dit zorgelijk en onze verwachting is dat de oude complexe schademeldingen niet voor het einde van het jaar weggewerkt zijn. Wij achten het daarom wel nodig 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. Deze complexe dossiers, met meervoudige schade liggen soms al jaren stil en juist deze categorie wordt geen perspectief geboden.

Wij hebben u gevraagd om, vooruitlopend op de wetgeving, de TCMG in de beleidsregel de bevoegdheid te geven om de benodigde samenwerking met de versterkingsoperatie aan te gaan.

In het ontwerp geeft u hierover aan dat er wordt gewerkt aan een samenwerkingsovereenkomst tussen TCMG en TCV waarin afspraken worden gemaakt over de gegevensuitwisseling. Wij vinden het echter van groot belang dat schade en versterking op korte termijn beter met elkaar in verbinding wordt gebracht en dat hier een wettelijke grondslag voor wordt ingericht. U bent in de gelegenheid om op de beleidsregel van de TCMG per ommegaande aan te passen, hiervoor is geen samenwerkingsovereenkomst nodig.

Wij hebben u geadviseerd om een langjarig wetenschappelijk onderzoek te starten naar de afhandeling van de schade. U geeft in uw ontwerp aan dat het functioneren van de TCMG via de reguliere kanalen (zoals de Auditdienst Rijk) wordt bekeken. Hiermee komt u niet tegemoet aan ons advies want de Auditdienst onderzoekt niet datgene wat wij bedoelen. Ons levert het wetenschappelijk onderzoek van de RUG naar de psychosociale problematiek van de inwoners veel inzicht op in de gevolgen van de gaswinning en wat hier aan gedaan moet worden. Wij zien dat de schadeafhandeling ook grote gevolgen voor de inwoners heeft en willen daarom een soortgelijk wetenschappelijk onderzoek maar dan gericht op de afhandeling van schade en mogelijke verbeteringen daarin.

Tot slot willen wij u erop attenderen dat een juridisch zuiver besluit mede inhoudt dat het besluit tijdig is genomen. De Awb stelt die termijn - nu in de regeling (Besluit TCMG) niets anders is bepaald - op maximaal 8 weken. De maatregelen die u neemt, moeten dus tot gevolg hebben dat deze beslistermijn structureel gehaald kan worden. Wij betwijfelen of het wegwerken van het stuwmeer voldoende is om wel tijdig te besluiten, ook over de complexe gevallen. Tijdig besluiten is niet alleen juridisch zuiver, maar draagt ook bij aan herstel van vertrouwen bij onze inwoners.

Wij vinden dat u:

30. in het vaststellingsbesluit moet aangeven welke maatregelen u gaat nemen die erop gericht zijn dat ook de oude complexe dossiers voor het einde van het jaar weggewerkt zijn;
31. in het vaststellingsbesluit moet aangeven vanaf welk moment TCMG een aanvullende procedure ontwikkeld moet hebben voor schades bij monumenten en/of agrarische bedrijven en deze schadegevallen in voldoende mate in behandeling kunnen worden genomen;
32. in het vaststellingsbesluit moet aangeven dat de gevolgen van meervoudige schade die gedurende lange tijd niet hersteld wordt, op de langjarige veiligheidsrisico's worden onderzocht en – tot onderzoeksresultaten bekend zijn - de onzekerheid over de gevolgen mee moet wegen in uw besluit;
33. via aanpassing van de beleidsregel de TCMG op korte termijn de bevoegdheid moet geven om de benodigde samenwerking met de versterkingsoperatie aan te gaan;
34. in uw vaststellingsbesluit moet opnemen dat een langjarig wetenschappelijk onderzoek naar de afhandeling van de schades wordt gestart;
35. u met de TCMG maatregelen moet nemen zodat er structureel tijdig beslist wordt op verzoeken om schadevergoeding.

## 7. Onderzoeken en ontbrekende zaken

Wij constateren dat u nog wacht op een aantal onderzoeksresultaten en (deel)adviezen en een aantal zaken nog onderzoekt en navraagt. Die betreft u bij de definitieve besluitvorming. Wij behouden ons het recht voor om op deze resultaten en adviezen eventueel in beroep nog in te gaan.

### *Study and Data Acquisition Plan Induced Seismicity in Groningen (SDAP)*

U heeft mede op basis van het advies van de regio zowel als het advies van het SodM besloten NAM op te leggen (artikel 8 van het ontwerp-vaststellingsbesluit) om het onderzoeksprogramma "Study and Data Acquisition Plan Induced Seismicity in Groningen (SDAP), Update Post-Winningsplan 2016", zoals dit luidt na goedkeuring door de inspecteur-generaal der mijnen, uit te voeren. Wij gaan er vanuit, zoals ook in ons advies is weergegeven in paragraaf 8.1, dat er jaarlijks een evaluatie plaatsvindt van dit SDAP, zodat er steeds uitvoering wordt gegeven aan een actueel en door SodM beoordeeld studieprogramma.

Wij vinden dat u:

36. In het vaststellingsbesluit moet opnemen dat NAM jaarlijks aan het SodM een actualisatie van het SDAP aanbiedt.

## AANVULLENDE ZIENSWIJZE

# OP HET ONTWERP-VASTSTELLINGSBESLUIT GRONINGEN GASVELD 2019-2020

Gemeente Pekela, 17 juli 2019

### Inleiding

Op 3 juli 2019 heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State (de Afdeling) uitspraak gedaan over het beroep dat wij instelden tegen het instemmingsbesluit 2018-2019 (ECLI:NL:RVS:2019:2217). De uitspraak is voor ons aanleiding om onze zienswijze aan te vullen.

### Veiligheidsbeleid en NPR:9998 als beoordelingskader

Zoals in onze zienswijze is verwoord vinden wij dat u de P90 benadering niet moet loslaten. Dit verwachten we terug te zien in uw vaststellingsbesluit.

De Afdeling heeft onder meer beoordeeld of u bij het instemmingsbesluit uit mocht gaan van de uitkomsten van de HRA. De Afdeling heeft daarbij betrokken dat er een extra onzekerheidsmarge wordt toegepast, namelijk de zogenaamde verrijking en P90-benadering. Er worden hierdoor meer woningen beoordeeld dan volgens de HRA nodig is. Mede gelet hierop vindt de Afdeling het gebruik van de uitkomsten van de HRA aanvaardbaar. Dit bevestigt wederom ons standpunt om een onzekerheidsmarge te hanteren bij de uitkomsten van de HRA. Wij verwijzen hiervoor naar de afspraken die wij hierover met u hebben gemaakt en het plan van aanpak Mijnraadadvies.

Inmiddels is gebleken dat het hanteren van deze onzekerheidsmarge geen overbodige luxe is. SodM is naar aanleiding van de afwijkingen in de meetdata van G0-meters van het KMNI-meetnetwerk een onafhankelijke validatie gestart naar het gehele netwerk. Op 10 juli 2019 is er een tussenrapportage verschenen (<https://www.sodm.nl/actueel/nieuws/2019/07/10/tussentijdse-rapportage-van-onderzoek-naar-seismisch-netwerk-groningen>). Uit de tussenrapportage blijkt dat er ook afwijkingen zijn ontdekt van de B0-versnellingsmeters. De exacte consequenties hiervan voor de versterkingsopgave en de schade-afhandeling zijn nog niet bekend. Het is duidelijk dat voor alle gebouwen het berekende risico omhoog gaat. Dit laat zien dat de uitkomsten van de HRA sterk afhankelijk zijn van de input. Een onjuiste input geeft een onjuiste output. En zeker nu de input aantoonbaar onbetrouwbaar is gebleken, is het hanteren van een onzekerheidsmarge noodzakelijk. Wij benadrukken dus de noodzaak vast te houden aan het hanteren van de brede onzekerheidsmarge zoals we die hebben afgesproken en nu door de Afdeling wordt onderschreven.

SodM geeft naar aanleiding van de tussenrapportage aan dat het voor de veiligheid van de Groningers van belang is dat de versterking met de grootst mogelijke voortvarendheid wordt



uitgevoerd.

Ook de Afdeling benadrukt het belang van een tijdige versterking en het bereiken van daadwerkelijke resultaten en wijst u op uw taak hierbij. U moet in uw vaststellingsbesluit het tempo van de versterking meewegen. Dat kan alleen als er voorwaarden aan zijn verbonden wat redelijk en haalbaar is.

Wij vinden dat u:

1. in het vaststellingsbesluit moet aangeven welke voorwaarden u stelt aan het tempo van de versterking in relatie tot de redelijke termijn van uw veiligheidsbeleid.

### **Maatschappelijke ontwrichting**

In onze zienswijze hebben wij aangegeven dat wij vinden dat u in het vaststellingsbesluit uit moet gaan van het feit dat er onmiskenbaar sprake is van maatschappelijke ontwrichting als gevolg van uw besluit.

Wij wijzen u op uw brief van 8 juli 2019 aan de Tweede Kamer met als onderwerp "appreciatie Tcbb-advies Landelijke Aanpak Afhandeling Mijnbouwschade". In deze brief erkent u dat er sprake is van maatschappelijke ontwrichting. Het is gepast en consequent dat ook in het vaststellingsbesluit te doen en daar niet van maatschappelijke bezorgdheid te spreken .

**ZIENSWIJZE  
OP HET ONTWERP-VASTSTELLINGSBESLUIT  
GRONINGEN GASVELD 2019-2020**

**Gemeente Pekela**

**17 juli 2019**

## Inhoud

1. Inleiding .....	3
___ <i>Leeswijzer</i> .....	3
2. Voldoen aan de veiligheidsnorm $10^{-5}$ .....	4
___ <i>Veiligheidsbeleid</i> .....	4
___ <i>Veiligheid (water)infrastructuur, industrie en onderlinge afhankelijkheden</i> .....	4
3. Borging leveringszekerheid .....	6
4. Tempo afbouw vraag.....	6
5. Tempo versterken gebouwen .....	7
___ <i>De omvang van de versterkingsopgave</i> .....	7
___ <i>NPR9998 als beoordelingskader</i> .....	9
___ <i>Versnelling van de versterking</i> .....	9
___ <i>CC2/CC3 gebouwen</i> .....	10
6. Maatschappelijke ontwrichting.....	11
___ <i>Subjectieve veiligheid</i> .....	11
___ <i>Maatschappelijke ontwrichting als gevolg van bodembeweging door gaswinning</i> .....	11
___ <i>Grondrechten</i> .....	12
___ <i>EVRM</i> .....	12
___ <i>IVRK</i> .....	13
___ <i>Handvest van de grondrechten van de EU</i> .....	13
___ <i>Schade</i> .....	14
___ <i>Ontstaan van schade</i> .....	14
___ <i>Schade-afhandeling</i> .....	15
7. Onderzoeken en ontbrekende zaken .....	17
___ <i>Study and Data Acquisition Plan Induced Seismicity in Groningen (SDAP)</i> .....	17

## 1. Inleiding

Op 17 juni 2019 heeft u uw ontwerp-vaststellingsbesluit (ontwerp) voor het gasjaar 2019-2020 gepubliceerd vergezeld van een brief aan de Tweede Kamer over uw verkenningen om de winning uit het Groningenveld voor het komende gasjaar zover als mogelijk terug te brengen naar 12 mld m<sup>3</sup>.

Wij concluderen uit deze begeleidende brief dat u zich maximaal inzet om de winning nog sneller dan het basispad van het Kabinet, terug te brengen naar nul en voor het komende gasjaar het niveau van 12 mld m<sup>3</sup> tracht te bereiken. Wij zien in deze inspanning weer een stap in de goede richting maar weten pas zeker of deze inspanning het niveau van 12 mld m<sup>3</sup> oplevert op 1 oktober 2019 bij de publicatie van het vaststellingsbesluit 2019-2020. Uiteindelijk willen wij dat de winning uit het Groningenveld zo snel als mogelijk naar nul wordt gebracht.

Ook zien wij de afspraken die wij samen met u en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BKZ) hebben gemaakt op 11 maart 2019 en op 5 juni 2019 in het bestuurlijk overleg als een stap in de goede richting. Belangrijke afspraken waarin we ons maximaal voor blijven inzetten om te zorgen dat onze inwoners ook daadwerkelijk hier de vruchten van gaan plukken. Echter geldt ook voor de hier gemaakte afspraken over de versnelling van de versterking en de schadeafhandeling dat het op dit moment nog ‘papieren’ afspraken zijn die in de loop van het jaar hun positieve uitwerking moeten bewijzen en tot de nagestreefde versnelling moeten leiden.

Een transparant vaststellingsbesluit waarin helder wordt uitgelegd hoe u tot uw afweging bent gekomen draagt bij aan herstel van vertrouwen van onze inwoners. Zeker nu voor het eerst met de gewijzigde Mijnbouwwet een “nieuw” afwegingskader voor het Groningenveld wordt gehanteerd.

Wij constateren dat in uw ontwerp nog veel losse eindjes zitten. U ontvangt de komende maanden nog een aantal rapporten en adviezen waarop u uw definitieve vaststellingsbesluit baseert. Wij kunnen hier middels deze zienswijze nu geen reactie opgeven.

Wij blijven ons in de komende tijd inzetten voor een veilige en verantwoorde gaswinning. Op dit moment vinden we dat hieraan nog niet wordt voldaan. Veel is in gang gezet maar onze inwoners merken hier nog te weinig van en uw ontwerp bevat nog te veel open eindjes. We hebben daarom besloten om een zienswijze op uw ontwerp in te dienen.

Wij vertrouwen erop dat u onze zienswijze behandelt conform de relevante bepalingen in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de overwegingen uit onze zienswijze (aangevuld met ons advies) transparant meeweegt in uw definitieve vaststellingsbesluit.

### *Leeswijzer*

Wij hebben onze zienswijze op dezelfde wijze opgebouwd als ons advies, dat wil zeggen aan de hand van 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. Voldoen aan de veiligheidsnorm $10^{-5}$

Uw beoordeling van de veiligheid moet zich in het bijzonder richten op de vraag in hoeverre wordt voldaan aan de veiligheidsnorm van  $10^{-5}$ . De vraag is dus niet wat de beste schatting is, maar heel concreet: welke gebouwen voldoen *niet* – en dus ook welke gebouwen voldoen *wel* – aan de veiligheidsnorm.

Om dit te kunnen bepalen moet er sprake zijn van veiligheidsbeleid, een duidelijk toetsingskader en concrete gegevens. Zoals we hierna uitleggen, ontbreekt het hieraan. Dat heeft tot gevolg dat op dit moment niet te zeggen is in hoeverre wordt voldaan aan de veiligheidsnorm. Uw afweging voldoet dan niet aan de wettelijke eisen.

### *Veiligheidsbeleid*

In uw ontwerp geeft u aan dat voor infrastructuur nog geen beoordelingskader voor handen is en dat het panel van hoogleraren in juli 2019 met een advies over het beoordelen van infrastructuur op aardbevingsbestendigheid komt. Voor de industrie geeft u aan dat hiervoor kwalitatieve en kwantitatieve beoordelingsmethoden zijn ontwikkeld. Echter ontbreken bij zowel de infrastructuur als bij industrie nog de termijn (tijdigheid) waarbinnen deze voorzieningen aardbevingsbestendig moeten zijn en dus veilig.

Onze conclusie blijft ook na het lezen van uw ontwerp dat het risicobeleid nog niet op orde is en u dus nog steeds niet kunt aangeven in hoeverre is voldaan aan de veiligheidsnorm. U kunt daarmee de beoordeling die artikel 52d Mijnbouwwet van u vergt niet maken op basis van de huidige gegevens.

Het is daarom van eminent belang dat het winningsniveau voor het gasjaar 2019-2020 lager wordt vastgesteld dan de prognose van GTS.

Wij vinden dat u:

1. zo spoedig mogelijk risicobeleid (norm, kader en termijn) voor alle onderdelen moet vaststellen.

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

In ons advies met betrekking tot de Operationele Strategieën Groningenveld voor het gasjaar 2019-2020 adviseren wij u onderzoek uit te laten voeren naar eventuele cumulatieve risico's en domino-effecten, zolang deze risico's niet bekend zijn uit voorzorg de winning lager vast te stellen dan GTS heeft geprognosticeerd en in het vaststellingsbesluit NAM verplicht te stellen bij zichtbare cumulatieve effecten en/of domino-effecten tijdens de uitvoering van de vastgestelde operationele strategie, mitigerende maatregelen te nemen.

U neemt ons advies in zijn geheel niet over. U verwijst enkel naar adviezen van de Commissie Meijdam en het hooglerarenpanel die over veiligheidsrisico's en infrastructuur hebben opgemerkt dat het veiligheidsbeleid voor geïnduceerde aardbevingen zoveel als mogelijk dient aan te sluiten bij de landelijke uitgangspunten. Mede hierom stelt het panel volgens u dat geen rekening gehouden hoeft te worden met mogelijke cumulatie van risico's. Daarbij merkt u in lijn met het hooglerarenadvies ook op dat domino-effecten al kwalitatief beschreven worden in de Veiligheidsrapportages van chemiebedrijven.

Het wordt ons niet duidelijk wat u precies bedoelt met de “landelijke uitgangspunten” en waarom de situatie in Groningen één op één wordt doorvertaald naar deze landelijke uitgangspunten. De veiligheidssituatie in Groningen valt immers niet te vergelijken met de veiligheidssituatie in de rest van Nederland. Nergens in Nederland leiden de effecten van gaswinning tot de veiligheidsproblemen die zich in Groningen voordoen. Daarbij moet als uitgangspunt genomen worden dat we weten dat er bodembeweging plaatsvindt en dat die bodembeweging leidt tot concrete veiligheidsrisico's. Cumulatieve effecten en domino-effecten brengen dan ook risico's mee voor de kritische (water)infrastructuur en industrie. U legt in uw ontwerp niet uit waarom u terugvalt op de landelijke uitgangspunten, dat terwijl de landelijke uitgangspunten voor de situatie in Groningen op tal van andere terreinen voor u niet meer leidend zijn (bijv. inzake de voorgenomen specifieke regelgeving over de schadeafhandeling). Daarnaast zijn ons inziens de adviezen van de Commissie Meijdam en het hooglerarenpanel op dit punt onvoldoende onderbouwd om daarop af te kunnen gaan.

Tot slot, is de enkele beschrijving van de mogelijke domino-effecten in de Veiligheidsrapportages van chemiebedrijven onvoldoende dekkend voor de aanwezige (water)infrastructuur en industrie in Groningen.

### *Meet- en regelprotocol*

Zoals we in par. 3.7 van ons advies hebben aangegeven vinden we het gebruik van een adequaat Meet- en Regelprotocol (MRP) van wezenlijk belang om de seismiciteit te monitoren en eventueel te kunnen ingrijpen.

Wij zijn er van op de hoogte dat u voornemens bent alle relevante aspecten van het MRP (de nu geëvalueerde MRP-2017-2019) op te nemen in de Mijnbouwregeling (Mbr) en die per 1 oktober 2019 in werking te laten treden (blz. 64 van het ontwerp).

Daarbij speelt de MRP-evaluatie van het SodM een bepalende rol. Echter tot op het moment van schrijven hebben we nog geen kennis kunnen nemen van de MRP-evaluatie en daarnaast moet nog blijken of de Mbr ook voor het nieuwe gasjaar 2019-2020 in werking zal zijn getreden.

Daarom vinden we het toch van belang in te brengen dat er in het vaststellingsbesluit voorwaarden moeten zijn opgenomen om een adequaat gebruik van het MRP en daarmee de monitoring van de seismiciteit af te kunnen dwingen ook al zou kunnen blijken, dat na afzienbare tijd na het inwerking treden van het vaststellingsbesluit de rechtstreeks werkende regelgeving vanuit de Mbr van toepassing is geworden en daarmee de desbetreffende voorwaarden komen te vervallen.

In deze voorwaarde(n) en in de Mbr verwachten we ook de verplichting tot een halfjaarlijkse analyse van de ontwikkeling van de seismiciteit, door NAM aan te leveren, terug te vinden.

Wij vinden dat:

2. u in het vaststellingsbesluit de landelijke uitgangspunten voor het veiligheidsbeleid niet van toepassing kunt verklaren op de bijzondere veiligheidssituatie in Groningen;
3. u in het vaststellingsbesluit vanuit het principe van het integraal risicomangement gehouden bent om ook onderzoek te laten uitvoeren naar de mogelijke cumulatieve effecten en domino-effecten;
4. u in het vaststellingsbesluit de adviezen van Commissie Meijdam en het hooglerarenpanel niet kunt betrekken omdat die onvoldoende onderbouwd zijn;

5. u in het vaststellingsbesluit NAM moet opleggen om mitigerende maatregelen te nemen indien er sprake zal zijn cumulatieve effecten en/of domino-effecten naar aanleiding van de gevolgen van bodembeweging die zijn ontstaan door de gaswinning;
6. u in het vaststellingsbesluit NAM moet aanwijzen om onderzoek uit te laten voeren naar de risico's op cumulatieve- en domino-effecten als gevolg van bodembeweging veroorzaakt door de gaswinning.
7. u in het vaststellingsbesluit voorwaarden moet opnemen om een adequaat gebruik van het MRP en daarmee de monitoring van de seismiciteit af te kunnen dwingen.

### 3. Borging leveringszekerheid

Leveringszekerheid is een te respecteren belang. Ook voor dit belang geldt dat u alle relevante feiten en omstandigheden moet vergaren en moet betrekken in uw afweging. Het verbaast ons dan ook dat u enerzijds constateert dat de gevolgen van afsluiting voor grootverbruikers zeer groot zijn, namelijk mogelijke faillissementen en het verlies van circa 500.000 banen, maar anderzijds aangeeft dat het COT constateerde dat onvoldoende bekend is in welke mate de vitale bedrijfsprocessen van deze bedrijven afhankelijk zijn van laagcalorisch gas. Met andere woorden: als de bedrijven afhankelijk zijn van laagcalorisch gas, zijn de gevolgen mogelijk groot bij afsluiten, maar het is onbekend of - en in welke mate - ze afhankelijk zijn.

U kunt niet concluderen dat het afsluiten een te groot offer is, terwijl u niet weet of dat wel zo is. Daarnaast maakt uw ontwerp onvoldoende inzichtelijk welke inspanningen u heeft verricht om ervoor te zorgen dat ter borging van de leveringszekerheid het Groningenveld zo veel als mogelijk ontlast wordt. U maakt niet inzichtelijk welke alternatieve wegen er zijn en waarom die niet bewandeld kunnen worden ter ontlasting van het Groningenveld.

Wij vinden dat:

8. u in het vaststellingsbesluit de belangen juist en evenredig moet afwegen en de afweging moet baseren op alle relevante feiten en omstandigheden.

### 4. Tempo afbouw vraag

U spant zich in om de gaswinning in een zo hoog mogelijk tempo af te bouwen en daarmee tegemoet te komen aan het advies van het SodM en ons advies. Wij benadrukken dat alhoewel een winning van 12 mld m<sup>3</sup> veiliger is dan de geraamde 15,9 mld m<sup>3</sup>, de aardbevingen daarmee niet tot het verleden behoren en er in geen geval kan worden gesproken van een 'veilige situatie'. Wij verwachten dan ook u dat u zich blijft inspannen om de afbouw tot nul sneller dan het Basispad te realiseren. Wij wachten het advies van SodM af over gevolgen die de afbouw naar 12 mld m<sup>3</sup> heeft voor de veiligheid als gevolg van de fluctuaties in de Groningenproductie.

Wij vinden dat u:

9. zich moet blijven inspannen om al het mogelijke te doen om de winning zo spoedig mogelijk naar nul te brengen.



## 5. Tempo versterken gebouwen

Op grond van artikel 52d, lid 2, van de Mijnbouwwet kijkt u in uw belangenafweging ook in het bijzonder naar het tempo van het versterken van gebouwen. Het tempo van versterken hangt samen met de omvang van de versterkingsopgave.

In uw ontwerp geeft u aan hoe u aankijkt tegen de versterkingsopgave in het aardbevingsgebied. U doet dit op basis van de verschillende adviezen van uw wettelijke adviseurs (waaronder van de regio) en op basis van de bestuurlijke afspraken die u en de minister van BZK hebben gemaakt met de regiobestuurders op 11 maart 2019 en 5 juni 2019.

De afgelopen weken hebben we weer kunnen zien dat de aardbevingen zich niet netjes aan uw afbouwplan van de gaswinning houden. Het gaat weliswaar om gebeurtenissen die binnen de verwachtingswaarde liggen, maar de kans op een beving met een kracht van 4 of 5 op de schaal van Richter blijft aanwezig. We zijn dus wederom goed met de neus op de feiten gedrukt: we hebben het hier over reële dreigingen en reële kansen en echte gebeurtenissen. Daarom is het zo van belang dat de versterkingsoperatie doorgaat, verbetert en versneld gaat worden. Het gaat over veiligheid. En het gaat om inwoners die een lange periode (voor sommigen al meerdere jaren) in onzekerheid leven over of hun woning veilig genoeg is en wat de versterkingsopgave gaat betekenen voor hun woning. Deze onzekerheid heeft een enorme impact op de mentale gesteldheid van deze inwoners en daarmee op de samenleving in de dorpen.

### *De omvang van de versterkingsopgave*

U bent in uw ontwerp niet duidelijk over de omvang van de versterkingsopgave. U zegt enerzijds dat er *naar verwachting* 429 gebouwen niet zullen voldoen en vervolgens zegt u – op dezelfde blz. 34 – dat er sprake is van een beperkt aantal gebouwen dat niet aan de veiligheidsnorm voldoet. Dit aantal is volgens u berekend met betrouwbare methodes. U stelt in uw ontwerp dat de HRA aangeeft of is voldaan aan de veiligheidsnorm en wat de omvang is van de versterkingsopgave.

De HRA is – zoals wij ook steeds adviseren – continu in ontwikkeling. Dat er verbeteringen en verfijningen zijn verwerkt in het model is een goede ontwikkeling, maar maakt het model niet ineens een betrouwbare methode om te bepalen welke gebouwen voldoen aan de veiligheidsnorm. Dat doet de HRA niet. Het geeft hooguit een indicatie van gebouwen die getoetst moeten worden aan de NPR. Zo was ook uw standpunt bij uw instemmingsbesluit 2018-2019. In artikel 3 van het Besluit versterking heeft u dan ook vastgelegd dat een beoordeling aan de NPR9998:2018 duidelijk maakt of een gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet of niet. En in uw brief van 25 juni 2019 aan de Tweede Kamer antwoordt u op de vraag of het aantal te versterken woningen toe- of afneemt dat de totale versterkingsopgave pas bekend is wanneer alle beoordelingen zijn afgerond.

Wij zien dus enerzijds dat u in het ontwerp de omvang van de versterkingsopgave bepaalt op basis van de uitkomsten van de HRA en anderzijds de omvang bepaalt op basis van beoordeling aan het door u vastgestelde beoordelingskader. Dat is niet consequent en geeft ook in uw afweging van het tempo van de versterking een onjuist beeld.

Ons standpunt ten aanzien van de omvang van de versterkingsopgave is nog steeds dat wij de omvang niet weten. In tegenstelling tot TNO en de Mijnraad hebben wij geen heilig vertrouwen in de HRA als uitsluitingssysteem. Vandaar dat wij met u zijn overeengekomen dat we de HRA slechts als prioriteringsmiddel inzetten en niet als methode om te bepalen of een gebouw wel of niet aan de veiligheidsnorm van  $10^{-5}$  voldoet. Deze bestuurlijke afspraak missen wij in uw redeneerlijnen in het



ontwerp terwijl deze wel uitdrukkelijk wordt onderschreven door het SodM. Zij stellen dat de HRA niet kan worden gebruikt om exact te bepalen welke gebouwen er hoe versterkt moeten worden. Maar dat de HRA wel kan worden gebruikt om de prioritering vast te stellen voor opname en doorberekening (mits er een onzekerheidsmarge wordt meegenomen)<sup>1</sup>. Het lijkt erop alsof u geneigd bent om meer waarde aan de HRA toe te kennen dan bestuurlijk overeengekomen en door de toezichthouder eraan wordt toegekend.

Ook zijn wij erg geschrokken van de verschillen tussen de oorspronkelijke HRA uit de zomer van 2018 en het resultaat van de berekeningen begin 2019. Er lijken zich bovendien wederom situaties voor te doen die volledig on-uitlegbaar zijn (waarbij een gebouw een te laag (of te hoog) risicoprofiel toebedeeld heeft gekregen). De optredende verschillen zetten ons en onze inwoners erg te denken over de betrouwbaarheid van de HRA en met name de wijze waarop deze wordt gevoed. Vandaar dat wij blijven hameren op het verbeteren van de modellen en de invoergegevens en dat dit op een open en transparante wijze gebeurt.

Anders dan de Mijnraad zien wij niet dat de versterkingsopgave steeds kleiner en overzichtelijker wordt. Daarvoor hebben nog te weinig beoordelingen plaatsgevonden en zijn te weinig woningen daadwerkelijk versterkt. Dit komt overeen met uw zojuist aangehaalde antwoord aan de Tweede kamer.

Omdat u het tempo van de versterking moet afwegen in uw besluit, moet u een realistisch beeld geven van de omvang van de versterkingsopgave. De realiteit is dat van de circa 152.700<sup>2</sup> gebouwen die in het werkingsgebied van het Groningenveld staan er inmiddels 431 versterkt<sup>3</sup> zijn. Dat betekent dat er nog 152.269 panden zijn die niet voldoen aan veiligheidsnorm of waarvan we niet weten of ze voldoen aan de veiligheidsnorm van 10<sup>-5</sup>. Wij verwachten (en hopen) niet dat al deze 150.269 gebouwen allemaal één voor één onderzocht moeten worden om te bezien of ze aan de veiligheidsnorm voldoen. Wat we echter wel vinden is dat we vanwege dit gegeven zeer terughoudend moeten zijn in het afbakenen en minimaliseren van de noodzaak tot versterken. Wij zien dat een aantal van uw adviseurs, met name TNO en de Mijnraad, dit wel probeert. De Mijnraad adviseert zelfs om van inwoners te vragen af te zien van versterking omdat het versterkingstraject langer zou duren dan de onveiligheid. Dat vinden wij geen recht doen aan het feit dat het Rijk – als veroorzaker van de onveiligheid – verantwoordelijk is voor het nemen van tijdige en passende maatregelen. De oplossing moet in tijdige en passende maatregelen gevonden worden.

Daarnaast wordt nu het beeld opgeroepen dat Groningen met een winning van 12 mld m<sup>3</sup> 'veilig' zou zijn. Het klopt dat dit volgens de adviezen een niveau is waarop veiligheidsrisico's beter beheersbaar zijn. Het betekent echter nadrukkelijk niet dat de kans op een beving met een kracht van 5.0 op de schaal van Richter nul is. Ook met een lagere winning blijft zo'n beving een reëel risico en moeten daar de nodige maatregelen voor worden getroffen. De winning moet daarom zo spoedig mogelijk naar nul.

Wij verwachten van u dat u in uw definitieve besluit nadrukkelijk bevestigt dat het uitgangspunt van de versterkingsopgave is dat we pas ophouden met opnemen en beoordelen van gebouwen als we

---

<sup>1</sup> Presentatie SodM aan de regio d.d. 26 maart 2019: <https://www.sodm.nl/onderwerpen/aardbevingen-groningen/documenten/toespraken/2019/03/26/toelichting-over-de-risico-analyse-voor-de-gaswinning-in-groningen-hra2019>

<sup>2</sup> Dit zijn 152.697 gebouwen met een verblijfsfunctie, zie tabel 7.1 HRA GTS2019

<sup>3</sup> halfjaarrapportage juli-dec 2018 d.d. 5 maart 2019

zeker weten dat de overgebleven gebouwen geen veiligheidsrisico hebben. Dat is een groter aantal panden dan het aantal dat u benoemt in uw ontwerp.

Wij vinden dat:

10. u in het vaststellingsbesluit realistisch moet aangeven of – en in hoeverre – wordt voldaan aan de veiligheidsnorm waarbij u de daaraan gekoppelde versterkingsopgave bepaalt op basis van het door u vastgestelde beoordelingskader.
11. u in het vaststellingsbesluit de HRA enkel als prioriteringsinstrument moet benoemen;
12. u in het vaststellingsbesluit moet opnemen dat u de HRA en zijn invoergegevens blijft verbeteren op een transparante en publieke wijze.

### *NPR9998 als beoordelingskader*

Wij gaan ervan uit dat het beoordelingskader voor de versterking de NPR9998 blijft. Wij vinden dat u zorg moet dragen voor verdere verbetering van de NPR9998. U doet hier in uw ontwerp ook enkele uitspraken over. Zoals bekend zitten er verschillen in de risico-inschatting vanuit de HRA en beoordelingen op grond van NPR9998. Dit resulteert erin dat panden die uit de HRA komen als ‘normaal risico’, op basis van de feitelijke situatie, beoordeeld aan de hand van de NPR9998, wel moeten worden versterkt. Wij hebben dit in ons advies “appels en peren” genoemd. Zo lang er nog sprake is van appels en peren dient u hier ruimhartig mee om te gaan. Wij zijn het dan ook niet eens met het advies van de Mijnraad om de P90 benadering los te laten en alleen te kijken naar de P-mean. U geeft aan dat u dit vooralsnog ook niet van plan bent. In uw vaststellingsbesluit verwachten wij van u hierover een steviger uitspraak. U weet immers dat onzekerheid het grootste probleem is binnen dit dossier. Zo lang er geen zekerheid is over welke panden wel en niet voldoen aan de veiligheidsnorm op basis van het geldende kader (NPR9998) is het terugbrengen van de scope maatschappelijk, maar ook vanuit veiligheidsoverwegingen, niet aanvaardbaar.

Wij vinden dat:

13. u in het vaststellingsbesluit moet aangeven dat u de NPR9998 verder wilt ontwikkelen en verbeteren;
14. u in het vaststellingsbesluit bevestigt dat de NPR9998 het enige instrument is om te bepalen of een gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet;
15. u in het vaststellingsbesluit aangeeft dat u de P90-benadering niet loslaat.

### *Versnelling van de versterking*

In uw ontwerp beschrijft u de verschillende manieren waarop u streeft naar versnelling van het versterkingsproces. Deze voorgestelde maatregelen zijn de uitkomst van de eerdergenoemde bestuurlijke overleggen en vormen een goede basis voor een daadwerkelijke versnelling. Belangrijk daarbij is dat u de lokale overheden benoemt als verantwoordelijk voor planning en aansturing van de uitvoering van de versterking. Dat is een goed uitgangspunt, maar u moet er dan wel voor zorgen dat dit mogelijk wordt gemaakt. Alles staat of valt immers met de wijze waarop de beschreven maatregelen worden opgepakt, uitgewerkt en uitgevoerd en de snelheid waarmee dat gebeurt. Dat betekent ook dat de capaciteit voor opname en beoordeling in balans moet zijn. Dit is voor ons een gezond uitvoeringsklimaat en maakt het mogelijk om de onze rol in de versterking constructief op te kunnen pakken. Wij herkennen ons niet in de uitspraak van de Mijnraad dat de regio initiatief moet nemen en moet overschakelen naar een actieve en constructieve rol bij de versterking en het vormgeven van het toekomstperspectief.

Wij zijn kritisch ten aanzien van het optimisme waarmee u in uw ontwerp aangeeft dat versnelling van het huidige proces mogelijk is. Voor onze inwoners is er feitelijk nog niet veel veranderd. In de praktijk zien zij de mogelijke versnelling nog niet. Papier is geduldig. Uiteindelijk gaat het om de effectivering en uitwerking van deze afspraken en de effecten die dat heeft op de daadwerkelijke versnelling van de versterkingsopgave. Daarom houden wij vast aan ons standpunt dat zolang er geen daadwerkelijke versnelling van de versterking optreedt (en versnelling van het schadeproces), wij vinden dat u de winning uit het Groningenveld lager dient vast te stellen dan de prognose van GTS.

Wij vinden dat u:

16. totdat er daadwerkelijk, fysiek zichtbare versnelling in de versterking plaatsvindt, een lager winningsniveau moet vaststellen dan het door GTS geadviseerde niveau.

### *CC2/CC3 gebouwen*

Wij hebben aangegeven dat we vinden dat u bij uitsluitend gebruik van de HRA onvoldoende rekening houdt met het bijzondere karakter van CC2/CC3-panden. Dit zijn gebouwen waarin grote en/of kwetsbare groepen samenkomen (winkels, ziekenhuizen, kerken, dorpshuizen), en gebouwen die bij crisissituaties essentieel zijn (brandweerkazernes, politiebureaus, gemeentehuizen). De HRA beoordeelt deze gebouwen op grond van hun vorm en niet op grond van de kwetsbaarheid van de gebruiker(s) of het gebruik. U geeft aan dit op te willen lossen door de NPR aan te passen. Dat bevreemdt ons. In de NPR is dit namelijk niet voor niets opgenomen en bovendien is dit gebaseerd op de Nederlandse wetgeving ten aanzien van regulier bouwen (het Bouwbesluit). De Nederlandse bouwregelgeving gaat namelijk uit van zwaardere normen voor CC2/CC3-panden. Dit geldt onder meer voor brandveiligheid, ventilatie en windbelasting. In de NPR worden ook extra standaardfactoren toegevoegd bij de bepaling van de benodigde seismische weerstand voor deze gebouwen.

Het is dus mogelijk dat CC2/CC3-panden op grond van de HRA niet in beeld komen en dus helemaal niet beoordeeld worden, terwijl dat vanuit veiligheidsoverwegingen wel het geval zou moeten zijn. Nu komen deze gebouwen slechts in beeld indien zij er handmatig aan worden toegevoegd. In het Plan van Aanpak Mijraadadvies van de NCG is in november al gewezen op deze omissie. Hierin staat op pagina 13 dat volgens Mijraad en SodM de weging van de gevolklassen moet worden opgenomen in de HRA. Niet dat de NPR moet worden aangepast.

Wij vinden dat u:

17. ervoor dient te zorgen dat in de prioritering en beoordeling van CC2/CC3-panden rekening wordt gehouden met de bijzondere status van deze gebouwen en zijn gebruikersgroepen, gebaseerd op de uitgangspunten van de Nederlandse bouwregelgeving.



## 6. Maatschappelijke ontwrichting

### *Subjectieve veiligheid*

#### Maatschappelijke ontwrichting als gevolg van bodembeweging door gaswinning

In ons advies met betrekking tot de Operationele Strategieën Groningenveld voor het gasjaar 2019-2020 adviseren wij u het brede veiligheidsbegrip van de Onderzoekraad voor de Veiligheid te hanteren<sup>4</sup>. Wij constateren dat u in het ontwerp erkent dat de gaswinning een grote impact op veel Groningers heeft. Niet alleen als gevolg van de gaswinning en het daarmee gepaard gaande risico op aardbevingen, maar ook als gevolg van de trage versterkingsoperatie en afhandeling van schademeldingen.

Veel Groningers ervaren fysieke veiligheidsrisico's, ze voelen zich onveilig en ze zijn onveilig in hun woningen. Er is sprake van sociale veiligheidsrisico's, de Groninger samenleving raakt steeds verder ontwricht. Binnen de Groninger dorpen ontstaan grote verschillen als het gaat om toekomstperspectief. De sociale samenhang en cohesie in buurten en wijken staat daardoor onder druk. Er is sprake van de afwezigheid van vertrouwen in het handelen van de (Rijks)overheid, zoals ook de minister ervaart in het kader van zijn toezegging om de gaswinning uit het Groningenveld zo snel mogelijk naar nul te brengen. De ellenlange procedures die te maken hebben met schadeafhandeling, de onzekerheden over het wel of niet veilig zijn van woningen en de versterkingsopgave daaromtrent veroorzaken meetbare (stress gerelateerde) gezondheidsklachten. In verschillende onderzoeken (o.a. Gronings Perspectief) wordt deze directe relatie gelegd en aangetoond. Inmiddels is ook sprake van maatschappelijke onrust in Groningen. Bij een volgende schokkende gebeurtenis (bijvoorbeeld een volgende zwaardere aardbeving) bestaat het risico op escalatie, verstoring van de openbare orde en veiligheid. Andersom zien we ook dat Groningers vervreemden en zich afkeren van de maatschappij.

De verschillende veiligheids- en gezondheidsrisico's spelen op elkaar in en versterken elkaar. SodM spreekt in haar advies aan u van een 'voortdurende maatschappelijke ontwrichting'. In het ontwerp lijkt u dit te bagatelliseren door te spreken van 'maatschappelijke bezorgdheid' in plaats van 'maatschappelijke ontwrichting'.

Wij vinden dat:

18. u in het vaststellingsbesluit uit moet gaan van het feit dat er onmiskenbaar sprake is van maatschappelijke ontwrichting als gevolg van uw besluit;
19. u in het vaststellingsbesluit moet aangeven hoe u dit afweegt tegen andere belangen gelet op het feit dat de door u genoemde maatregelen nog geen effect hebben.

In het ontwerp zegt u toe de oorzaken van de maatschappelijke ontwrichting aan te pakken. Tevens zegt u mitigerende maatregelen toe om aan de sociale veiligheid, gezondheid en maatschappelijke onrust nadrukkelijk aandacht te besteden. Dit komt tot uiting in het Nationaal Programma Groningen. U stelt dat het NPG een geïntegreerd pakket van maatregelen bevat ter verbetering van de gezondheid, veerkracht en welbevinden van de inwoners in het aardbevingsgebied. U lijkt hiermee te veronderstellen dat de mitigerende maatregelen in het NPG afdoende zijn om de te onderscheiden veiligheids- en gezondheidsrisico's te beheersen. Het NPG heeft echter tot doel om inwoners en bedrijven in Groningen perspectief te bieden. Het is niet bedoeld om mitigerende maatregelen te bekostigen om de nadelige gevolgen van gaswinning op

<sup>4</sup> OvV, *Aardbevingsrisico's in Groningen. Onderzoek naar de rol van veiligheid van burgers in de besluitvorming over gaswinning (1959-2014)*, februari 2015.



te vangen. De vraag blijft dus welke mitigerende maatregelen u neemt.

Wij vinden dat:

20. u in het vaststellingsbesluit moet aangeven welke concrete mitigerende maatregelen u neemt vanwege de maatschappelijke ontwrichting die ontstaat als gevolg van uw besluit.

## Grondrechten

Gaswinning maakt een inbreuk op grondrechten van onze inwoners. In ons advies hebben wij u gewezen op artikel 2, 3 en 8 EVRM, artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM en in het bijzonder op de rechten en belangen van kinderen in het gaswinningsgebied.

Dit zijn fundamentele rechten waar de overheid niet zomaar een inbreuk op mag maken. Bovendien moeten maatregelen die de overheid neemt – als positieve verplichtingen die voortvloeien uit de grondrechten – daadwerkelijk effectief zijn. Wij vinden dat de inbreuk op deze fundamentele rechten niet goed is afgewogen en maatregelen niet – of niet voldoende -daadwerkelijk effectief zijn.

## EVRM

In het ontwerp stelt u dat u aan de positieve verplichtingen op grond van artikel 2, 3 en 8 EVRM heeft voldaan door te voorzien in de afbouw van de gaswinning en door enkele voorzorgsmaatregelen te hebben getroffen, zoals de voorzieningen die opgenomen zijn in het Nationaal Programma Groningen en de instelling van aardbevingscoaches die gaan zorgen voor sociaal-emotionele ondersteuning.

De vraag is allereerst of dit wel *voorzorgsmaatregelen* zijn. Ons inziens spreekt u over voornamelijk *nazorgsmaatregelen* voor de schade die de voortdurende gevolgen van de gaswinning reeds heeft aangericht. De maatregelen die ons inziens wel kunnen zorgen voor het voorkomen van schending van deze bepalingen zien op ‘herstel van vertrouwen’, daadwerkelijke haast maken met de versterkingsoperatie en schadeafhandeling (geen toezeggingen maar daden) en de gaswinning meer omlaag brengen.

Voor wat betreft artikel 1 van het eerste Protocol van het EVRM geeft u aan dat u ter bescherming van eigendommen van burgers voorziet in een versterkingsoperatie en in een schadeafhandeling. Dit argument is ons inziens moeilijk vol te houden nu er feitelijk nauwelijks nog wordt voorzien in een adequate versterkingsoperatie en schadeafhandeling.

Voorts vragen we ons af waarom u in het ontwerp twijfelt over het van toepassing zijn van artikel 3 van het EVRM. De rapporten van de Rijksuniversiteit Groningen en Gronings Perspectief hebben laten zien dat de gevolgen van de gaswinning leiden tot ernstige onmenselijke situaties.

Tot slot gaat u in het ontwerp geheel voorbij aan de vereiste belangenafweging. Weliswaar stelt u dat de bovengenoemde fundamentele rechten moeten worden afgewogen; u doet het echter niet.

Wij vinden dat:

21. u in het vaststellingsbesluit moet laten zien dat er daadwerkelijke *voorzorgsmaatregelen* worden genomen om te voorkomen dat de onderhavige fundamentele rechten worden geschonden;
22. u in het vaststellingsbesluit erkent dat er in de loop der jaren een onmenselijke situatie is ontstaan in Groningen, ex artikel 3 EVRM, en dat u aan de hand van het nemen van

noodzakelijke maatregelen bezig bent met het herstel en het voorkomen van verdere degradatie;

23. u de fundamentele rechten van burgers concreet moet afwegen tegenover de belangen (van leveringszekerheid en overige belangen) die u bewegen het vaststellingsbesluit te nemen.

## IVRK

In het ontwerp stelt u dat u een zwaarwegend belang hecht aan de belangen van kinderen. U somt op waartoe het IVRK de Nederlandse staat verplicht en dat uit de rapporten van de Kinderombudsman en de Rijksuniversiteit Groningen blijkt dat het met veel kinderen in het aardbevingsgebied niet goed gaat. U erkent zelfs dat een (beperkte) groep kinderen als gevolg van aardbevingen zodanige klachten ondervindt, op gebied van (mentale) gezondheid, gedrag en concentratie op school, dat de ontwikkeling hierdoor bedreigd wordt. U geeft vervolgens aan dat u gesprekken heeft gevoerd met kinderen in de regio om een beeld te krijgen van hun belangen en dat u tegemoet komt aan hun belangen door de gaswinning omlaag te brengen. U treft derhalve geen mitigerende maatregelen specifiek op kinderen gericht, om (het gevoel van) onveiligheid bij kinderen aan te pakken. Met uw besluit schendt u artikel 3, 6, 12 en 24 van het IVRK omdat u niet laat zien dat u de belangen van het kind in kaart heeft gebracht, deze heeft gewogen ten opzichte van de belangen die u bewegen het vaststellingsbesluit te nemen en niets doet met concrete aanwijzingen, die u nochtans zelf erkent, dat de ontwikkeling en gezondheid van de kinderen in het aardbevingsgebied zijn en worden aangetast door de gevolgen van de gaswinning. Het besluit om de gaswinning terug te brengen tot nul doet hier niet aan af.

Daarnaast maken de enkele gesprekken die u heeft gevoerd met de kinderen in de aardbevingsregio niet dat u daarmee voldoet aan het bepaalde in artikel 12 jo. artikel 3 IVRK. U laat immers niet zien op welke wijze kinderen daadwerkelijk participeren in de besluitvorming, noch welke belangen in uw belangenafweging zijn meegenomen en afgewogen. Ook laat u niet zien waarom de belangen om tot het besluit te komen zwaarwegender zijn dan de zwaarwegende belangen van de kinderen.

Wij vinden dat:

24. u in het vaststellingsbesluit moet laten zien welke belangen van het kind in kaart zijn gebracht en hoe u die kenbaar heeft afgewogen ten opzichte van de belangen die gemeoid zijn met het nemen van het vaststellingsbesluit;
25. u in het vaststellingsbesluit moet laten zien hoe u kinderen heeft laten participeren in de besluitvorming en wat u vervolgens gedaan heeft met hun 'stem';
26. u in het vaststellingsbesluit kenbaar moet aangeven dat, indien dat het geval is, andere belangen zwaarder wegen dan de belangen van het kind en vervolgens deugdelijk moet motiveren waarom die andere belangen zwaarder wegen;
27. u in het vaststellingsbesluit mitigerende maatregelen moet nemen specifiek gericht op kinderen die ervoor zorgen dat kinderen geen verdere schade oplopen aan hun ontwikkeling en gezondheid.

## Handvest van de grondrechten van de EU

U stelt in voetnoot 62 van uw ontwerp dat er geen sprake is van uitvoering van unierecht en dat daarom het Handvest van de grondrechten van de EU buiten beschouwing kan blijven. Die constatering delen wij niet. Daarvoor verwijzen wij naar het Åkerberg Fransson-arrest.<sup>5</sup> U geeft zelf aan dat uw afweging voor uw besluit een direct gevolg is van unierecht. U moet immers voldoen aan

<sup>5</sup> HvJ 26 februari 2013, zaak C-617/10, *JHG* 2013/13; *EHRC* 2013/112, m.nt. *Morijn*; *JIN* 2013/104; *JB* 2013/58, m.nt. *Veenbrink en De Waele*; *AB* 2013/131, m.nt. *Widdershoven (Åkerberg Fransson)*.

Verordening 2017/1938 betreffende maatregelen tot veiligstelling van de gasleveringszekerheid. Omdat u bovendien moet afwegen dat u ook buitenlandse afnemers moet voorzien van Gronings gas heeft uw besluit een grensoverschrijdend kenmerk. Het unierecht is dus van toepassing en daarmee ook het Handvest. Uw besluit dient dan ook niet in strijd te zijn met het bepaalde in artikelen 2, 4, 8, 17 en 24 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, waarbij ook ten aanzien van deze bepalingen geldt dat u gehouden bent om die te betrekken in uw afweging en mitigerende maatregelen te nemen om schending van deze bepalingen te voorkomen.

Wij vinden dat:

28. u in het vaststellingsbesluit moet laten zien dat u de bepalingen uit het Handvest die van toepassing zijn heeft betrokken in uw afweging;
29. u in het vaststellingsbesluit moet laten zien dat u met uw besluit schending van de bepalingen uit het Handvest van de grondrechten van de EU voorkomt door mitigerende maatregelen te nemen.

## Schade

De ABRvS heeft in zijn uitspraak van 15 november 2017<sup>6</sup> uitdrukkelijk gesteld dat er aan de motivering van de minister hoge eisen moeten worden gesteld omdat grondrechten op leven (veiligheid), privacy (aantasting van het leefklimaat) en het ongestoord genot van eigendom aan de orde zijn. Daarbij moet in aanmerking worden genomen dat bestaande regelingen voor schadevergoeding de nadelige gevolgen wel verzachten. Maar dat deze hier naar aard en schaal zo groot zijn dat zij een zwaarwegend belang vormen dat in het nadeel van de gaswinning pleit.

Hieruit volgt dat u het ontstaan van schade, het verder beperken van schade en de voortgang van de schadeafhandeling uitdrukkelijk in uw besluitvorming moet betrekken.

In de motivering van het ontwerp wordt grotendeels ingegaan op de punten die in ons advies zijn genoemd met betrekking tot schade.

## Ontstaan van schade

U geeft aan dat NAM constateert dat de kans op aardbevingen en daaropvolgende schade is afgenomen als gevolg van de dalende gaswinning. Bij deze berekeningen is NAM ervan uitgegaan dat gebouwen onbeschadigd zijn. Eventuele eerdere, niet herstelde schades zijn niet meegenomen.

Op dit moment is de kans op een aardbeving en daaropvolgende schade nog steeds reëel en met de recente bevingen in Westerwijrtwerd en Garrelsweer helaas ook werkelijkheid. In de schadeprognose van NAM wordt ervan uitgegaan dat eerder ontstane schade aan gebouwen gerepareerd is, voordat zich een nieuwe aardbeving voordoet. Dit strookt niet met de werkelijkheid. Op het moment dat de bevingen in Westerwijrtwerd en Garrelsweer zich voordeden was het stuwmeer aan schademeldingen en hiermee het aantal niet-gerepareerde schades enorm. Principieel is het uitgangspunt dat alle huizen picobello in orde zijn onrealistisch. Dat is nergens in Nederland het geval. De prognose van NAM zou dan ook gestaafd moeten zijn aan de werkelijke situatie, niet aan een utopie.

---

<sup>6</sup> ECLI:NL:RVS:2017:3156.

## Schade-afhandeling

U erkent dat de huidige aanpak, hoewel juridisch zuiver, niet de gewenste capaciteit heeft voor het grote aantal schadegevallen. Daarom hebt u besloten dat een aantal versnellingsmaatregelen genomen wordt.

Het is positief dat u de noodzaak voor versnellingsmaatregelen erkent en dat deze ook worden genomen. Het is echter van cruciaal belang dat deze maatregelen er daadwerkelijk voor zorgen dat de schadegevallen anders aangepakt gaan en kunnen worden en bewoners directe en concrete oplossingen geboden wordt. Op dit moment is hier nog geen sprake van en hebben eerder genomen maatregelen tot op heden niet gezorgd voor snelle afhandeling van de schade. De aardbevingen en de schades als gevolg daarvan zijn voorlopig nog niet voorbij. Het is dan ook niet uit te sluiten dat er over een jaar weer een nieuw stuwmeer is ontstaan.

Wij hebben u geadviseerd 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. Hiernaast heeft SodM aangegeven dat de effecten van nieuwe bevingen op gebouwen met niet-herstelde schade onvoldoende bekend zijn. Wij constateren dat u in het ontwerp afwijkt van ons advies.

U geeft in uw ontwerp aan dat de versnellingsmaatregelen erop gericht zijn het stuwmeer aan oude meldingen voor het einde van het jaar weggewerkt te hebben en daarna een acceptabele termijn van schadeafhandeling te hebben. Voorts geeft u aan dat het dan ook niet nodig is om nadrukkelijk de gevolgen van meervoudige schade die gedurende lange tijd niet hersteld wordt mee te wegen in het besluit.

Verder geeft u aan dat ook de afhandeling van meer complexe schades, zoals bij monumenten of agrarische bedrijven, een punt van aandacht blijft en dat TCMG hiervoor een aanvullende procedure ontwikkelt.

Het ontstane stuwmeer van schadegevallen omvat een aanzienlijk aantal complexe dossiers, waarbij sprake is van complexe, meervoudige schade, een Rijksmonument dan wel gemeentelijk monument, een (agrarisch) bedrijf of een combinatie hiervan.

De verwachting is echter dat juist deze complexe dossiers geen gebruik kunnen maken van de 'Regeling stuwmeer Groningen', omdat de schade groter is dan €10.000,- en waardoor nog steeds sprake is van meervoudige schade die gedurende lange tijd niet hersteld wordt.

Bovendien geeft u aan dat afhandeling van schades aan dit type gebouwen extra aandacht en specifieke expertise vraagt en dat TCMG hiervoor een aanvullende procedure ontwikkelt. Op dit moment ligt de afhandeling van schade aan Rijksmonumenten en gemeentelijke monumenten vrijwel stil. De TCMG heeft onvoldoende kennis in huis en de aanvullende procedure is nog niet voldoende ingericht.

Wij vinden dit zorgelijk en onze verwachting is dat de oude complexe schademeldingen niet voor het einde van het jaar weggewerkt zijn. Wij achten het daarom wel nodig 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. Deze complexe dossiers, met meervoudige schade liggen soms al jaren stil en juist deze categorie wordt geen perspectief geboden.



Wij hebben u gevraagd om, vooruitlopend op de wetgeving, de TCMG in de beleidsregel de bevoegdheid te geven om de benodigde samenwerking met de versterkingsoperatie aan te gaan.

In het ontwerp geeft u hierover aan dat er wordt gewerkt aan een samenwerkingsovereenkomst tussen TCMG en TCV waarin afspraken worden gemaakt over de gegevensuitwisseling. Wij vinden het echter van groot belang dat schade en versterking op korte termijn beter met elkaar in verbinding wordt gebracht en dat hier een wettelijke grondslag voor wordt ingericht. U bent in de gelegenheid om op de beleidsregel van de TCMG per ommekeer aan te passen, hiervoor is geen samenwerkingsovereenkomst nodig.

Wij hebben u geadviseerd om een langjarig wetenschappelijk onderzoek te starten naar de afhandeling van de schade. U geeft in uw ontwerp aan dat het functioneren van de TCMG via de reguliere kanalen (zoals de Auditdienst Rijk) wordt bekeken. Hiermee komt u niet tegemoet aan ons advies want de Auditdienst onderzoekt niet datgene wat wij bedoelen. Ons levert het wetenschappelijk onderzoek van de RUG naar de psychosociale problematiek van de inwoners veel inzicht op in de gevolgen van de gaswinning en wat hier aan gedaan moet worden. Wij zien dat de schadeafhandeling ook grote gevolgen voor de inwoners heeft en willen daarom een soortgelijk wetenschappelijk onderzoek maar dan gericht op de afhandeling van schade en mogelijke verbeteringen daarin.

Tot slot willen wij u erop attenderen dat een juridisch zuiver besluit mede inhoudt dat het besluit tijdig is genomen. De Awb stelt die termijn - nu in de regeling (Besluit TCMG) niets anders is bepaald - op maximaal 8 weken. De maatregelen die u neemt, moeten dus tot gevolg hebben dat deze beslistermijn structureel gehaald kan worden. Wij betwijfelen of het wegwerken van het stuwmeer voldoende is om wel tijdig te besluiten, ook over de complexe gevallen. Tijdig besluiten is niet alleen juridisch zuiver, maar draagt ook bij aan herstel van vertrouwen bij onze inwoners.

Wij vinden dat u:

30. in het vaststellingsbesluit moet aangeven welke maatregelen u gaat nemen die erop gericht zijn dat ook de oude complexe dossiers voor het einde van het jaar weggewerkt zijn;
31. in het vaststellingsbesluit moet aangeven vanaf welk moment TCMG een aanvullende procedure ontwikkeld moet hebben voor schades bij monumenten en/of agrarische bedrijven en deze schadegevallen in voldoende mate in behandeling kunnen worden genomen;
32. in het vaststellingsbesluit moet aangeven dat de gevolgen van meervoudige schade die gedurende lange tijd niet hersteld wordt, op de langjarige veiligheidsrisico's worden onderzocht en – tot onderzoeksresultaten bekend zijn - de onzekerheid over de gevolgen mee moet wegen in uw besluit;
33. via aanpassing van de beleidsregel de TCMG op korte termijn de bevoegdheid moet geven om de benodigde samenwerking met de versterkingsoperatie aan te gaan;
34. in uw vaststellingsbesluit moet opnemen dat een langjarig wetenschappelijk onderzoek naar de afhandeling van de schades wordt gestart;
35. u met de TCMG maatregelen moet nemen zodat er structureel tijdig beslist wordt op verzoeken om schadevergoeding.

## 7. Onderzoeken en ontbrekende zaken

Wij constateren dat u nog wacht op een aantal onderzoeksresultaten en (deel)adviezen en een aantal zaken nog onderzoekt en navraagt. Die betreft u bij de definitieve besluitvorming. Wij behouden ons het recht voor om op deze resultaten en adviezen eventueel in beroep nog in te gaan.

### *Study and Data Acquisition Plan Induced Seismicity in Groningen (SDAP)*

U heeft mede op basis van het advies van de regio zowel als het advies van het SodM besloten NAM op te leggen (artikel 8 van het ontwerp-vaststellingsbesluit) om het onderzoeksprogramma "Study and Data Acquisition Plan Induced Seismicity in Groningen (SDAP), Update Post-Winningsplan 2016", zoals dit luidt na goedkeuring door de inspecteur-generaal der mijnen, uit te voeren. Wij gaan er vanuit, zoals ook in ons advies is weergegeven in paragraaf 8.1, dat er jaarlijks een evaluatie plaatsvindt van dit SDAP, zodat er steeds uitvoering wordt gegeven aan een actueel en door SodM beoordeeld studieprogramma.

Wij vinden dat u:

36. In het vaststellingsbesluit moet opnemen dat NAM jaarlijks aan het SodM een actualisatie van het SDAP aanbiedt.

## AANVULLENDE ZIENSWIJZE

### OP HET ONTWERP-VASTSTELLINGSBESLUIT GRONINGEN GASVELD 2019-2020

Gemeente Pekela, 17 juli 2019

#### Inleiding

Op 3 juli 2019 heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State (de Afdeling) uitspraak gedaan over het beroep dat wij instelden tegen het instemmingsbesluit 2018-2019 (ECLI:NL:RVS:2019:2217). De uitspraak is voor ons aanleiding om onze zienswijze aan te vullen.

#### Veiligheidsbeleid en NPR:9998 als beoordelingskader

Zoals in onze zienswijze is verwoord vinden wij dat u de P90 benadering niet moet loslaten. Dit verwachten we terug te zien in uw vaststellingsbesluit.

De Afdeling heeft onder meer beoordeeld of u bij het instemmingsbesluit uit mocht gaan van de uitkomsten van de HRA. De Afdeling heeft daarbij betrokken dat er een extra onzekerheidsmarge wordt toegepast, namelijk de zogenaamde verrijking en P90-benadering. Er worden hierdoor meer woningen beoordeeld dan volgens de HRA nodig is. Mede gelet hierop vindt de Afdeling het gebruik van de uitkomsten van de HRA aanvaardbaar. Dit bevestigt wederom ons standpunt om een onzekerheidsmarge te hanteren bij de uitkomsten van de HRA. Wij verwijzen hiervoor naar de afspraken die wij hierover met u hebben gemaakt en het plan van aanpak Mijnraadadvies.

Inmiddels is gebleken dat het hanteren van deze onzekerheidsmarge geen overbodige luxe is. SodM is naar aanleiding van de afwijkingen in de meetdata van GO-meters van het KMNI-meetnetwerk een onafhankelijke validatie gestart naar het gehele netwerk. Op 10 juli 2019 is er een tussenrapportage verschenen (<https://www.sodm.nl/actueel/nieuws/2019/07/10/tussentijdse-rapportage-van-onderzoek-naar-seismisch-netwerk-groningen>). Uit de tussenrapportage blijkt dat er ook afwijkingen zijn ontdekt van de B0-versnellingsmeters. De exacte consequenties hiervan voor de versterkingsopgave en de schade-afhandeling zijn nog niet bekend. Het is duidelijk dat voor alle gebouwen het berekende risico omhoog gaat. Dit laat zien dat de uitkomsten van de HRA sterk afhankelijk zijn van de input. Een onjuiste input geeft een onjuiste output. En zeker nu de input aantoonbaar onbetrouwbaar is gebleken, is het hanteren van een onzekerheidsmarge noodzakelijk. Wij benadrukken dus de noodzaak vast te houden aan het hanteren van de brede onzekerheidsmarge zoals we die hebben afgesproken en nu door de Afdeling wordt onderschreven.

SodM geeft naar aanleiding van de tussenrapportage aan dat het voor de veiligheid van de Groningers van belang is dat de versterking met de grootst mogelijke voortvarendheid wordt

uitgevoerd.

Ook de Afdeling benadrukt het belang van een tijdige versterking en het bereiken van daadwerkelijke resultaten en wijst u op uw taak hierbij. U moet in uw vaststellingsbesluit het tempo van de versterking meewegen. Dat kan alleen als er voorwaarden aan zijn verbonden wat redelijk en haalbaar is.

Wij vinden dat u:

1. in het vaststellingsbesluit moet aangeven welke voorwaarden u stelt aan het tempo van de versterking in relatie tot de redelijke termijn van uw veiligheidsbeleid.

### **Maatschappelijke ontwrichting**

In onze zienswijze hebben wij aangegeven dat wij vinden dat u in het vaststellingsbesluit uit moet gaan van het feit dat er onmiskenbaar sprake is van maatschappelijke ontwrichting als gevolg van uw besluit.

Wij wijzen u op uw brief van 8 juli 2019 aan de Tweede Kamer met als onderwerp “appreciatie Tcbb-advies Landelijke Aanpak Afhandeling Mijnbouwschade”. In deze brief erkent u dat er sprake is van maatschappelijke ontwrichting. Het is gepast en consequent dat ook in het vaststellingsbesluit te doen en daar niet van maatschappelijke bezorgdheid te spreken .



Ministerie van Economische Zaken en Klimaat  
Postbus 20401  
2500 EK Den Haag

Zaaknummer: 84449  
Uw kenmerk: DGKE-PGG / 19111191  
Behandeld door:  
E-mail adres: info@Veendam.nl  
Tel. nummer: 0598 652222  
Datum: 24-7-2019  
Bijlagen: 1  
Verzenddatum:

Betreft: Zienswijze op het ontwerp-vaststellingsbesluit Groningen Gasveld 2019 - 2020

Hooggeachte heer Wiebes,

Op 17 juni 2019 heeft u een ontwerp-vaststellingsbesluit voor het Groningen gasveld 2019 -2020 gepubliceerd. Graag maken wij gebruik van de mogelijkheid om onze zienswijze in te dienen op bovengenoemd besluit. Naast bijgevoegde collectief geformuleerde zienswijze willen wij u in het bijzonder wijzen op onderstaande aanvullingen welke voor de gemeente Veendam specifiek belangrijk zijn.

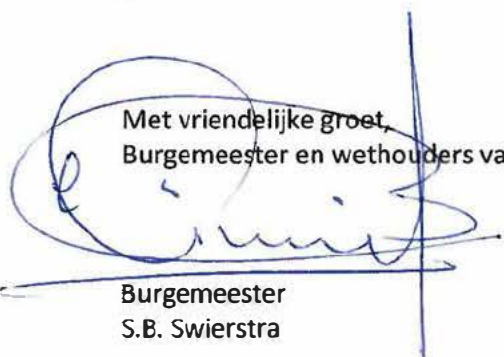
#### Stapelning van mijnbouwactiviteiten

In de gemeente Veendam vinden meerdere vormen van mijnbouwactiviteiten plaats. Deze activiteiten betreffen onder meer het winnen van aardgas, zout (Nouryon), magnesium (Nedmag) en het opslaan van aardgas en in de toekomst mogelijk van waterstof in zoutcavernes. Deze combinatie van mijnbouwactiviteiten en opslag maken de situatie in Veendam uniek. Vandaar de aanvullende zienswijze.

#### Aanvullende zienswijze.

Gelet op de bijzondere en complexe situatie in Veendam vragen wij u om de afhandeling van schadegevallen op uniforme wijze vorm te geven. Dit conform het advies van de Technische Commissie Bodembeweging (Tcbb) getiteld "Landelijke Aanpak Afhandeling Mijnbouwschade". Door de dichtheid van mijnbouwactiviteiten in onze gemeente moet het niet zo zijn dat afhandeling van schadegevallen vertraagd wordt, omdat eerst uitgezocht moet worden wie de veroorzaker is. Het aantonen van een causaal verband tussen veroorzaker en gedupeerde door het plaatsvinden op korte afstand van elkaar van mijnbouwactiviteiten te complex en niet hanteerbaar.

Met vriendelijke groet,  
Burgemeester en wethouders van Veendam,

  
Burgemeester  
S.B. Swierstra

  
Secretaris  
M. Schomper

**ZIENSWIJZE  
OP HET ONTWERP-VASTSTELLINGSBESLUIT  
GRONINGEN GASVELD 2019-2020**

**Gemeente Veendam**

**9 juli 2019**

## Inhoud

1. Inleiding .....	3
<u>Leeswijzer</u> .....	3
2. Voldoen aan de veiligheidsnorm $10^{-5}$ .....	4
<u>Veiligheidsbeleid</u> .....	4
<u>Veiligheid (water)infrastructuur, industrie en onderlinge afhankelijkheden</u> .....	4
3. Borging leveringszekerheid .....	6
4. Tempo afbouw vraag.....	6
5. Tempo versterken gebouwen .....	7
<u>De omvang van de versterkingsopgave</u> .....	7
<u>NPR9998 als beoordelingskader</u> .....	9
<u>Versnelling van de versterking</u> .....	9
<u>CC2/CC3 gebouwen</u> .....	10
6. Maatschappelijke ontwrichting.....	11
<u>Subjectieve veiligheid</u> .....	11
<u>Maatschappelijke ontwrichting als gevolg van bodembeweging door gaswinning</u> .....	11
<u>Grondrechten</u> .....	12
<u>EVRM</u> .....	12
<u>IVRK</u> .....	13
<u>Handvest van de grondrechten van de EU</u> .....	13
<u>Schade</u> .....	14
<u>Ontstaan van schade</u> .....	14
<u>Schade-afhandeling</u> .....	15
7. Onderzoeken en ontbrekende zaken .....	17
<u>Study and Data Acquisition Plan Induced Seismicity in Groningen (SDAP)</u> .....	17

## 1. Inleiding

Op 17 juni 2019 heeft u uw ontwerp-vaststellingsbesluit (ontwerp) voor het gasjaar 2019-2020 gepubliceerd vergezeld van een brief aan de Tweede Kamer over uw verkenningen om de winning uit het Groningenveld voor het komende gasjaar zover als mogelijk terug te brengen naar 12 mld m<sup>3</sup>.

Wij concluderen uit deze begeleidende brief dat u zich maximaal inzet om de winning nog sneller dan het basispad van het Kabinet, terug te brengen naar nul en voor het komende gasjaar het niveau van 12 mld m<sup>3</sup> tracht te bereiken. Wij zien in deze inspanning weer een stap in de goede richting maar weten pas zeker of deze inspanning het niveau van 12 mld m<sup>3</sup> oplevert op 1 oktober 2019 bij de publicatie van het vaststellingsbesluit 2019-2020. Uiteindelijk willen wij dat de winning uit het Groningenveld zo snel als mogelijk naar nul wordt gebracht.

Ook zien wij de afspraken die wij samen met u en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BKZ) hebben gemaakt op 11 maart 2019 en op 5 juni 2019 in het bestuurlijk overleg als een stap in de goede richting. Belangrijke afspraken waarin we ons maximaal voor blijven inzetten om te zorgen dat onze inwoners ook daadwerkelijk hier de vruchten van gaan plukken. Echter geldt ook voor de hier gemaakte afspraken over de versnelling van de versterking en de schadeafhandeling dat het op dit moment nog ‘papieren’ afspraken zijn die in de loop van het jaar hun positieve uitwerking moeten bewijzen en tot de nagestreefde versnelling moeten leiden.

Een transparant vaststellingsbesluit waarin helder wordt uitgelegd hoe u tot uw afweging bent gekomen draagt bij aan herstel van vertrouwen van onze inwoners. Zeker nu voor het eerst met de gewijzigde Mijnbouwwet een “nieuw” afwegingskader voor het Groningenveld wordt gehanteerd.

Wij constateren dat in uw ontwerp nog veel losse eindjes zitten. U ontvangt de komende maanden nog een aantal rapporten en adviezen waarop u uw definitieve vaststellingsbesluit baseert. Wij kunnen hier middels deze zienswijze nu geen reactie opgeven.

Wij blijven ons in de komende tijd inzetten voor een veilige en verantwoorde gaswinning. Op dit moment vinden we dat hieraan nog niet wordt voldaan. Veel is in gang gezet maar onze inwoners merken hier nog te weinig van en uw ontwerp bevat nog te veel open eindjes. We hebben daarom besloten om een zienswijze op uw ontwerp in te dienen.

Wij vertrouwen erop dat u onze zienswijze behandelt conform de relevante bepalingen in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de overwegingen uit onze zienswijze (aangevuld met ons advies) transparant meeweegt in uw definitieve vaststellingsbesluit.

### *Leeswijzer*

Wij hebben onze zienswijze op dezelfde wijze opgebouwd als ons advies, dat wil zeggen aan de hand van 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. Voldoen aan de veiligheidsnorm $10^{-5}$

Uw beoordeling van de veiligheid moet zich in het bijzonder richten op de vraag in hoeverre wordt voldaan aan de veiligheidsnorm van  $10^{-5}$ . De vraag is dus niet wat de beste schatting is, maar heel concreet: welke gebouwen voldoen *niet* – en dus ook welke gebouwen voldoen *wel* – aan de veiligheidsnorm.

Om dit te kunnen bepalen moet er sprake zijn van veiligheidsbeleid, een duidelijk toetsingskader en concrete gegevens. Zoals we hierna uitleggen, ontbreekt het hieraan. Dat heeft tot gevolg dat op dit moment niet te zeggen is in hoeverre wordt voldaan aan de veiligheidsnorm. Uw afweging voldoet dan niet aan de wettelijke eisen.

### *Veiligheidsbeleid*

In uw ontwerp geeft u aan dat voor infrastructuur nog geen beoordelingskader voor handen is en dat het panel van hoogleraren in juli 2019 met een advies over het beoordelen van infrastructuur op aardbevingsbestendigheid komt. Voor de industrie geeft u aan dat hiervoor kwalitatieve en kwantitatieve beoordelingsmethoden zijn ontwikkeld. Echter ontbreken bij zowel de infrastructuur als bij industrie nog de termijn (tijdigheid) waarbinnen deze voorzieningen aardbevingsbestendig moeten zijn en dus veilig.

Onze conclusie blijft ook na het lezen van uw ontwerp dat het risicobeleid nog niet op orde is en u dus nog steeds niet kunt aangeven in hoeverre is voldaan aan de veiligheidsnorm. U kunt daarmee de beoordeling die artikel 52d Mijnbouwwet van u vergt niet maken op basis van de huidige gegevens.

Het is daarom van eminent belang dat het winningsniveau voor het gasjaar 2019-2020 lager wordt vastgesteld dan de prognose van GTS.

Wij vinden dat u:

1. zo spoedig mogelijk risicobeleid (norm, kader en termijn) voor alle onderdelen moet vaststellen.

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

In ons advies met betrekking tot de Operationele Strategieën Groningenveld voor het gasjaar 2019-2020 adviseren wij u onderzoek uit te laten voeren naar eventuele cumulatieve risico's en domino-effecten, zolang deze risico's niet bekend zijn uit voorzorg de winning lager vast te stellen dan GTS heeft geprognosticeerd en in het vaststellingsbesluit NAM verplicht te stellen bij zichtbare cumulatieve effecten en/of domino-effecten tijdens de uitvoering van de vastgestelde operationele strategie, mitigerende maatregelen te nemen.

U neemt ons advies in zijn geheel niet over. U verwijst enkel naar adviezen van de Commissie Meijdam en het hooglerarenpanel die over veiligheidsrisico's en infrastructuur hebben opgemerkt dat het veiligheidsbeleid voor geïnduceerde aardbevingen zoveel als mogelijk dient aan te sluiten bij de landelijke uitgangspunten. Mede hierom stelt het panel volgens u dat geen rekening gehouden hoeft te worden met mogelijke cumulatie van risico's. Daarbij merkt u in lijn met het hooglerarenadvies ook op dat domino-effecten al kwalitatief beschreven worden in de Veiligheidsrapportages van chemiebedrijven.

Het wordt ons niet duidelijk wat u precies bedoelt met de “landelijke uitgangspunten” en waarom de situatie in Groningen één op één wordt doorvertaald naar deze landelijke uitgangspunten. De veiligheidssituatie in Groningen valt immers niet te vergelijken met de veiligheidssituatie in de rest van Nederland. Nergens in Nederland leiden de effecten van gaswinning tot de veiligheidsproblemen die zich in Groningen voordoen. Daarbij moet als uitgangspunt genomen worden dat we weten dat er bodembeweging plaatsvindt en dat die bodembeweging leidt tot concrete veiligheidsrisico's. Cumulatieve effecten en domino-effecten brengen dan ook risico's mee voor de kritische (water)infrastructuur en industrie. U legt in uw ontwerp niet uit waarom u terugvalt op de landelijke uitgangspunten, dat terwijl de landelijke uitgangspunten voor de situatie in Groningen op tal van andere terreinen voor u niet meer leidend zijn (bijv. inzake de voorgenomen specifieke regelgeving over de schadeafhandeling). Daarnaast zijn ons inziens de adviezen van de Commissie Meijdam en het hooglerarenpanel op dit punt onvoldoende onderbouwd om daarop af te kunnen gaan.

Tot slot, is de enkele beschrijving van de mogelijke domino-effecten in de Veiligheidsrapportages van chemiebedrijven onvoldoende dekkend voor de aanwezige (water)infrastructuur en industrie in Groningen.

### *Meet- en regelprotocol*

Zoals we in par. 3.7 van ons advies hebben aangegeven vinden we het gebruik van een adequaat Meet- en Regelprotocol (MRP) van wezenlijk belang om de seismiciteit te monitoren en eventueel te kunnen ingrijpen.

Wij zijn er van op de hoogte dat u voornemens bent alle relevante aspecten van het MRP (de nu geëvalueerde MRP-2017-2019) op te nemen in de Mijnbouwregeling (Mbr) en die per 1 oktober 2019 in werking te laten treden (blz. 64 van het ontwerp).

Daarbij speelt de MRP-evaluatie van het SodM een bepalende rol. Echter tot op het moment van schrijven hebben we nog geen kennis kunnen nemen van de MRP-evaluatie en daarnaast moet nog blijken of de Mbr ook voor het nieuwe gasjaar 2019-2020 in werking zal zijn getreden.

Daarom vinden we het toch van belang in te brengen dat er in het vaststellingsbesluit voorwaarden moeten zijn opgenomen om een adequaat gebruik van het MRP en daarmee de monitoring van de seismiciteit af te kunnen dwingen ook al zou kunnen blijken, dat na afzienbare tijd na het inwerking treden van het vaststellingsbesluit de rechtstreeks werkende regelgeving vanuit de Mbr van toepassing is geworden en daarmee de desbetreffende voorwaarden komen te vervallen.

In deze voorwaarde(n) en in de Mbr verwachten we ook de verplichting tot een halfjaarlijkse analyse van de ontwikkeling van de seismiciteit, door NAM aan te leveren, terug te vinden.

Wij vinden dat:

2. u in het vaststellingsbesluit de landelijke uitgangspunten voor het veiligheidsbeleid niet van toepassing kunt verklaren op de bijzondere veiligheidssituatie in Groningen;
3. u in het vaststellingsbesluit vanuit het principe van het integraal risicomangement gehouden bent om ook onderzoek te laten uitvoeren naar de mogelijke cumulatieve effecten en domino-effecten;
4. u in het vaststellingsbesluit de adviezen van Commissie Meijdam en het hooglerarenpanel niet kunt betrekken omdat die onvoldoende onderbouwd zijn;

5. u in het vaststellingsbesluit NAM moet opleggen om mitigerende maatregelen te nemen indien er sprake zal zijn cumulatieve effecten en/of domino-effecten naar aanleiding van de gevolgen van bodembeweging die zijn ontstaan door de gaswinning;
6. u in het vaststellingsbesluit NAM moet aanwijzen om onderzoek uit te laten voeren naar de risico's op cumulatieve- en domino-effecten als gevolg van bodembeweging veroorzaakt door de gaswinning.
7. u in het vaststellingsbesluit voorwaarden moet opnemen om een adequaat gebruik van het MRP en daarmee de monitoring van de seismiciteit af te kunnen dwingen.

### 3. Borging leveringszekerheid

Leveringszekerheid is een te respecteren belang. Ook voor dit belang geldt dat u alle relevante feiten en omstandigheden moet vergaren en moet betrekken in uw afweging. Het verbaast ons dan ook dat u enerzijds constateert dat de gevolgen van afsluiting voor grootverbruikers zeer groot zijn, namelijk mogelijke faillissementen en het verlies van circa 500.000 banen, maar anderzijds aangeeft dat het COT constateerde dat onvoldoende bekend is in welke mate de vitale bedrijfsprocessen van deze bedrijven afhankelijk zijn van laagcalorisch gas. Met andere woorden: als de bedrijven afhankelijk zijn van laagcalorisch gas, zijn de gevolgen mogelijk groot bij afsluiten, maar het is onbekend of - en in welke mate - ze afhankelijk zijn.

U kunt niet concluderen dat het afsluiten een te groot offer is, terwijl u niet weet of dat wel zo is. Daarnaast maakt uw ontwerp onvoldoende inzichtelijk welke inspanningen u heeft verricht om ervoor te zorgen dat ter borging van de leveringszekerheid het Groningenveld zo veel als mogelijk ontlast wordt. U maakt niet inzichtelijk welke alternatieve wegen er zijn en waarom die niet bewandeld kunnen worden ter ontlasting van het Groningenveld.

Wij vinden dat:

8. u in het vaststellingsbesluit de belangen juist en evenredig moet afwegen en de afweging moet baseren op alle relevante feiten en omstandigheden.

### 4. Tempo afbouw vraag

U spant zich in om de gaswinning in een zo hoog mogelijk tempo af te bouwen en daarmee tegemoet te komen aan het advies van het SodM en ons advies. Wij benadrukken dat alhoewel een winning van 12 mld m<sup>3</sup> veiliger is dan de geraamde 15,9 mld m<sup>3</sup>, de aardbevingen daarmee niet tot het verleden behoren en er in geen geval kan worden gesproken van een 'veilige situatie'. Wij verwachten dan ook u dat u zich blijft inspannen om de afbouw tot nul sneller dan het Basispad te realiseren. Wij wachten het advies van SodM af over gevolgen die de afbouw naar 12 mld m<sup>3</sup> heeft voor de veiligheid als gevolg van de fluctuaties in de Groningenproductie.

Wij vinden dat u:

9. zich moet blijven inspannen om al het mogelijke te doen om de winning zo spoedig mogelijk naar nul te brengen.



## 5. Tempo versterken gebouwen

Op grond van artikel 52d, lid 2, van de Mijnbouwwet kijkt u in uw belangenafweging ook in het bijzonder naar het tempo van het versterken van gebouwen. Het tempo van versterken hangt samen met de omvang van de versterkingsopgave.

In uw ontwerp geeft u aan hoe u aankijkt tegen de versterkingsopgave in het aardbevingsgebied. U doet dit op basis van de verschillende adviezen van uw wettelijke adviseurs (waaronder van de regio) en op basis van de bestuurlijke afspraken die u en de minister van BZK hebben gemaakt met de regiobestuurders op 11 maart 2019 en 5 juni 2019.

De afgelopen weken hebben we weer kunnen zien dat de aardbevingen zich niet netjes aan uw afbouwplan van de gaswinning houden. Het gaat weliswaar om gebeurtenissen die binnen de verwachtingswaarde liggen, maar de kans op een beving met een kracht van 4 of 5 op de schaal van Richter blijft aanwezig. We zijn dus wederom goed met de neus op de feiten gedrukt: we hebben het hier over reële dreigingen en reële kansen en echte gebeurtenissen. Daarom is het zo van belang dat de versterkingsoperatie doorgaat, verbetert en versneld gaat worden. Het gaat over veiligheid. En het gaat om inwoners die een lange periode (voor sommigen al meerdere jaren) in onzekerheid leven over of hun woning veilig genoeg is en wat de versterkingsopgave gaat betekenen voor hun woning. Deze onzekerheid heeft een enorme impact op de mentale gesteldheid van deze inwoners en daarmee op de samenleving in de dorpen.

### *De omvang van de versterkingsopgave*

U bent in uw ontwerp niet duidelijk over de omvang van de versterkingsopgave. U zegt enerzijds dat er *naar verwachting* 429 gebouwen niet zullen voldoen en vervolgens zegt u – op dezelfde blz. 34 – dat er sprake is van een beperkt aantal gebouwen dat niet aan de veiligheidsnorm voldoet. Dit aantal is volgens u berekend met betrouwbare methodes. U stelt in uw ontwerp dat de HRA aangeeft of is voldaan aan de veiligheidsnorm en wat de omvang is van de versterkingsopgave.

De HRA is – zoals wij ook steeds adviseren – continu in ontwikkeling. Dat er verbeteringen en verfijningen zijn verwerkt in het model is een goede ontwikkeling, maar maakt het model niet ineens een betrouwbare methode om te bepalen welke gebouwen voldoen aan de veiligheidsnorm. Dat doet de HRA niet. Het geeft hooguit een indicatie van gebouwen die getoetst moeten worden aan de NPR. Zo was ook uw standpunt bij uw instemmingsbesluit 2018-2019. In artikel 3 van het Besluit versterking heeft u dan ook vastgelegd dat een beoordeling aan de NPR9998:2018 duidelijk maakt of een gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet of niet. En in uw brief van 25 juni 2019 aan de Tweede Kamer antwoordt u op de vraag of het aantal te versterken woningen toe- of afneemt dat de totale versterkingsopgave pas bekend is wanneer alle beoordelingen zijn afgerond.

Wij zien dus enerzijds dat u in het ontwerp de omvang van de versterkingsopgave bepaalt op basis van de uitkomsten van de HRA en anderzijds de omvang bepaalt op basis van beoordeling aan het door u vastgestelde beoordelingskader. Dat is niet consequent en geeft ook in uw afweging van het tempo van de versterking een onjuist beeld.

Ons standpunt ten aanzien van de omvang van de versterkingsopgave is nog steeds dat wij de omvang niet weten. In tegenstelling tot TNO en de Mijnraad hebben wij geen heilig vertrouwen in de HRA als uitsluitingssysteem. Vandaar dat wij met u zijn overeengekomen dat we de HRA slechts als prioriteringsmiddel inzetten en niet als methode om te bepalen of een gebouw wel of niet aan de veiligheidsnorm van  $10^{-5}$  voldoet. Deze bestuurlijke afspraak missen wij in uw redeneerlijnen in het



ontwerp terwijl deze wel uitdrukkelijk wordt onderschreven door het SodM. Zij stellen dat de HRA niet kan worden gebruikt om exact te bepalen welke gebouwen er hoe versterkt moeten worden. Maar dat de HRA wel kan worden gebruikt om de prioritering vast te stellen voor opname en doorberekening (mits er een onzekerheidsmarge wordt meegenomen)<sup>1</sup>. Het lijkt erop alsof u geneigd bent om meer waarde aan de HRA toe te kennen dan bestuurlijk overeengekomen en door de toezichthouder eraan wordt toegekend.

Ook zijn wij erg geschrokken van de verschillen tussen de oorspronkelijke HRA uit de zomer van 2018 en het resultaat van de berekeningen begin 2019. Er lijken zich bovendien wederom situaties voor te doen die volledig on-uitlegbaar zijn (waarbij een gebouw een te laag (of te hoog) risicoprofiel toebedeeld heeft gekregen). De optredende verschillen zetten ons en onze inwoners erg te denken over de betrouwbaarheid van de HRA en met name de wijze waarop deze wordt gevoed. Vandaar dat wij blijven hameren op het verbeteren van de modellen en de invoergegevens en dat dit op een open en transparante wijze gebeurt.

Anders dan de Mijnraad zien wij niet dat de versterkingsopgave steeds kleiner en overzichtelijker wordt. Daarvoor hebben nog te weinig beoordelingen plaatsgevonden en zijn te weinig woningen daadwerkelijk versterkt. Dit komt overeen met uw zojuist aangehaalde antwoord aan de Tweede kamer.

Omdat u het tempo van de versterking moet afwegen in uw besluit, moet u een realistisch beeld geven van de omvang van de versterkingsopgave. De realiteit is dat van de circa 152.700<sup>2</sup> gebouwen die in het werkingsgebied van het Groningenveld staan er inmiddels 431 versterkt<sup>3</sup> zijn. Dat betekent dat er nog 152.269 panden zijn die niet voldoen aan veiligheidsnorm of waarvan we niet weten of ze voldoen aan de veiligheidsnorm van 10<sup>-5</sup>. Wij verwachten (en hopen) niet dat al deze 150.269 gebouwen allemaal één voor één onderzocht moeten worden om te bezien of ze aan de veiligheidsnorm voldoen. Wat we echter wel vinden is dat we vanwege dit gegeven zeer terughoudend moeten zijn in het afbakenen en minimaliseren van de noodzaak tot versterken. Wij zien dat een aantal van uw adviseurs, met name TNO en de Mijnraad, dit wel probeert. De Mijnraad adviseert zelfs om van inwoners te vragen af te zien van versterking omdat het versterkingstraject langer zou duren dan de onveiligheid. Dat vinden wij geen recht doen aan het feit dat het Rijk – als veroorzaker van de onveiligheid – verantwoordelijk is voor het nemen van tijdige en passende maatregelen. De oplossing moet in tijdige en passende maatregelen gevonden worden.

Daarnaast wordt nu het beeld opgeroepen dat Groningen met een winning van 12 mld m<sup>3</sup> 'veilig' zou zijn. Het klopt dat dit volgens de adviezen een niveau is waarop veiligheidsrisico's beter beheersbaar zijn. Het betekent echter nadrukkelijk niet dat de kans op een beving met een kracht van 5.0 op de schaal van Richter nul is. Ook met een lagere winning blijft zo'n beving een reëel risico en moeten daar de nodige maatregelen voor worden getroffen. De winning moet daarom zo spoedig mogelijk naar nul.

Wij verwachten van u dat u in uw definitieve besluit nadrukkelijk bevestigt dat het uitgangspunt van de versterkingsopgave is dat we pas ophouden met opnemen en beoordelen van gebouwen als we

---

<sup>1</sup> Presentatie SodM aan de regio d.d. 26 maart 2019: <https://www.sodm.nl/onderwerpen/aardbevingen-groningen/documenten/toespraken/2019/03/26/toelichting-over-de-risico-analyse-voor-de-gaswinning-in-groningen-hra2019>

<sup>2</sup> Dit zijn 152.697 gebouwen met een verblijfsfunctie, zie tabel 7.1 HRA GTS2019

<sup>3</sup> halfjaarrapportage juli-dec 2018 d.d. 5 maart 2019

zeker weten dat de overgebleven gebouwen geen veiligheidsrisico hebben. Dat is een groter aantal panden dan het aantal dat u benoemt in uw ontwerp.

Wij vinden dat:

10. u in het vaststellingsbesluit realistisch moet aangeven of – en in hoeverre – wordt voldaan aan de veiligheidsnorm waarbij u de daaraan gekoppelde versterkingsopgave bepaalt op basis van het door u vastgestelde beoordelingskader.
11. u in het vaststellingsbesluit de HRA enkel als prioriteringsinstrument moet benoemen;
12. u in het vaststellingsbesluit moet opnemen dat u de HRA en zijn invoergegevens blijft verbeteren op een transparante en publieke wijze.

### *NPR9998 als beoordelingskader*

Wij gaan ervan uit dat het beoordelingskader voor de versterking de NPR9998 blijft. Wij vinden dat u zorg moet dragen voor verdere verbetering van de NPR9998. U doet hier in uw ontwerp ook enkele uitspraken over. Zoals bekend zitten er verschillen in de risico-inschatting vanuit de HRA en beoordelingen op grond van NPR9998. Dit resulteert erin dat panden die uit de HRA komen als ‘normaal risico’, op basis van de feitelijke situatie, beoordeeld aan de hand van de NPR9998, wel moeten worden versterkt. Wij hebben dit in ons advies “appels en peren” genoemd. Zo lang er nog sprake is van appels en peren dient u hier ruimhartig mee om te gaan. Wij zijn het dan ook niet eens met het advies van de Mijnraad om de P90 benadering los te laten en alleen te kijken naar de P-mean. U geeft aan dat u dit vooralsnog ook niet van plan bent. In uw vaststellingsbesluit verwachten wij van u hierover een steviger uitspraak. U weet immers dat onzekerheid het grootste probleem is binnen dit dossier. Zo lang er geen zekerheid is over welke panden wel en niet voldoen aan de veiligheidsnorm op basis van het geldende kader (NPR9998) is het terugbrengen van de scope maatschappelijk, maar ook vanuit veiligheidsoverwegingen, niet aanvaardbaar.

Wij vinden dat:

13. u in het vaststellingsbesluit moet aangeven dat u de NPR9998 verder wilt ontwikkelen en verbeteren;
14. u in het vaststellingsbesluit bevestigt dat de NPR9998 het enige instrument is om te bepalen of een gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet;
15. u in het vaststellingsbesluit aangeeft dat u de P90-benadering niet loslaat.

### *Versnelling van de versterking*

In uw ontwerp beschrijft u de verschillende manieren waarop u streeft naar versnelling van het versterkingsproces. Deze voorgestelde maatregelen zijn de uitkomst van de eerdergenoemde bestuurlijke overleggen en vormen een goede basis voor een daadwerkelijke versnelling. Belangrijk daarbij is dat u de lokale overheden benoemt als verantwoordelijk voor planning en aansturing van de uitvoering van de versterking. Dat is een goed uitgangspunt, maar u moet er dan wel voor zorgen dat dit mogelijk wordt gemaakt. Alles staat of valt immers met de wijze waarop de beschreven maatregelen worden opgepakt, uitgewerkt en uitgevoerd en de snelheid waarmee dat gebeurt. Dat betekent ook dat de capaciteit voor opname en beoordeling in balans moet zijn. Dit is voor ons een gezond uitvoeringsklimaat en maakt het mogelijk om de onze rol in de versterking constructief op te kunnen pakken. Wij herkennen ons niet in de uitspraak van de Mijnraad dat de regio initiatief moet nemen en moet overschakelen naar een actieve en constructieve rol bij de versterking en het vormgeven van het toekomstperspectief.

Wij zijn kritisch ten aanzien van het optimisme waarmee u in uw ontwerp aangeeft dat versnelling van het huidige proces mogelijk is. Voor onze inwoners is er feitelijk nog niet veel veranderd. In de praktijk zien zij de mogelijke versnelling nog niet. Papier is geduldig. Uiteindelijk gaat het om de effectivering en uitwerking van deze afspraken en de effecten die dat heeft op de daadwerkelijke versnelling van de versterkingsopgave. Daarom houden wij vast aan ons standpunt dat zolang er geen daadwerkelijke versnelling van de versterking optreedt (en versnelling van het schadeproces), wij vinden dat u de winning uit het Groningenveld lager dient vast te stellen dan de prognose van GTS.

Wij vinden dat u:

16. totdat er daadwerkelijk, fysiek zichtbare versnelling in de versterking plaatsvindt, een lager winningsniveau moet vaststellen dan het door GTS geadviseerde niveau.

### *CC2/CC3 gebouwen*

Wij hebben aangegeven dat we vinden dat u bij uitsluitend gebruik van de HRA onvoldoende rekening houdt met het bijzondere karakter van CC2/CC3-panden. Dit zijn gebouwen waarin grote en/of kwetsbare groepen samenkomen (winkels, ziekenhuizen, kerken, dorpshuizen), en gebouwen die bij crisissituaties essentieel zijn (brandweerkazernes, politiebureaus, gemeentehuizen). De HRA beoordeelt deze gebouwen op grond van hun vorm en niet op grond van de kwetsbaarheid van de gebruiker(s) of het gebruik. U geeft aan dit op te willen lossen door de NPR aan te passen. Dat bevreemdt ons. In de NPR is dit namelijk niet voor niets opgenomen en bovendien is dit gebaseerd op de Nederlandse wetgeving ten aanzien van regulier bouwen (het Bouwbesluit). De Nederlandse bouwregelgeving gaat namelijk uit van zwaardere normen voor CC2/CC3-panden. Dit geldt onder meer voor brandveiligheid, ventilatie en windbelasting. In de NPR worden ook extra standaardfactoren toegevoegd bij de bepaling van de benodigde seismische weerstand voor deze gebouwen.

Het is dus mogelijk dat CC2/CC3-panden op grond van de HRA niet in beeld komen en dus helemaal niet beoordeeld worden, terwijl dat vanuit veiligheidsoverwegingen wel het geval zou moeten zijn. Nu komen deze gebouwen slechts in beeld indien zij er handmatig aan worden toegevoegd. In het Plan van Aanpak Mijraadadvies van de NCG is in november al gewezen op deze omissie. Hierin staat op pagina 13 dat volgens Mijraad en SodM de weging van de gevolklassen moet worden opgenomen in de HRA. Niet dat de NPR moet worden aangepast.

Wij vinden dat u:

17. ervoor dient te zorgen dat in de prioritering en beoordeling van CC2/CC3-panden rekening wordt gehouden met de bijzondere status van deze gebouwen en zijn gebruikersgroepen, gebaseerd op de uitgangspunten van de Nederlandse bouwregelgeving.



## 6. Maatschappelijke ontwrichting

### *Subjectieve veiligheid*

#### Maatschappelijke ontwrichting als gevolg van bodembeweging door gaswinning

In ons advies met betrekking tot de Operationele Strategieën Groningenveld voor het gasjaar 2019-2020 adviseren wij u het brede veiligheidsbegrip van de Onderzoekraad voor de Veiligheid te hanteren<sup>4</sup>. Wij constateren dat u in het ontwerp erkent dat de gaswinning een grote impact op veel Groningers heeft. Niet alleen als gevolg van de gaswinning en het daarmee gepaard gaande risico op aardbevingen, maar ook als gevolg van de trage versterkingsoperatie en afhandeling van schademeldingen.

Veel Groningers ervaren fysieke veiligheidsrisico's, ze voelen zich onveilig en ze zijn onveilig in hun woningen. Er is sprake van sociale veiligheidsrisico's, de Groninger samenleving raakt steeds verder ontwricht. Binnen de Groninger dorpen ontstaan grote verschillen als het gaat om toekomstperspectief. De sociale samenhang en cohesie in buurten en wijken staat daardoor onder druk. Er is sprake van de afwezigheid van vertrouwen in het handelen van de (Rijks)overheid, zoals ook de minister ervaart in het kader van zijn toezegging om de gaswinning uit het Groningenveld zo snel mogelijk naar nul te brengen. De ellenlange procedures die te maken hebben met schadeafhandeling, de onzekerheden over het wel of niet veilig zijn van woningen en de versterkingsopgave daaromtrent veroorzaken meetbare (stress gerelateerde) gezondheidsklachten. In verschillende onderzoeken (o.a. Gronings Perspectief) wordt deze directe relatie gelegd en aangetoond. Inmiddels is ook sprake van maatschappelijke onrust in Groningen. Bij een volgende schokkende gebeurtenis (bijvoorbeeld een volgende zwaardere aardbeving) bestaat het risico op escalatie, verstoring van de openbare orde en veiligheid. Andersom zien we ook dat Groningers vervreemden en zich afkeren van de maatschappij.

De verschillende veiligheids- en gezondheidsrisico's spelen op elkaar in en versterken elkaar. SodM spreekt in haar advies aan u van een 'voortdurende maatschappelijke ontwrichting'. In het ontwerp lijkt u dit te bagatelliseren door te spreken van 'maatschappelijke bezorgdheid' in plaats van 'maatschappelijke ontwrichting'.

Wij vinden dat:

18. u in het vaststellingsbesluit uit moet gaan van het feit dat er onmiskenbaar sprake is van maatschappelijke ontwrichting als gevolg van uw besluit;
19. u in het vaststellingsbesluit moet aangeven hoe u dit afweegt tegen andere belangen gelet op het feit dat de door u genoemde maatregelen nog geen effect hebben.

In het ontwerp zegt u toe de oorzaken van de maatschappelijke ontwrichting aan te pakken. Tevens zegt u mitigerende maatregelen toe om aan de sociale veiligheid, gezondheid en maatschappelijke onrust nadrukkelijk aandacht te besteden. Dit komt tot uiting in het Nationaal Programma Groningen. U stelt dat het NPG een geïntegreerd pakket van maatregelen bevat ter verbetering van de gezondheid, veerkracht en welbevinden van de inwoners in het aardbevingsgebied. U lijkt hiermee te veronderstellen dat de mitigerende maatregelen in het NPG afdoende zijn om de te onderscheiden veiligheids- en gezondheidsrisico's te beheersen. Het NPG heeft echter tot doel om inwoners en bedrijven in Groningen perspectief te bieden. Het is niet bedoeld om mitigerende maatregelen te bekostigen om de nadelige gevolgen van gaswinning op

---

<sup>4</sup> OvV, *Aardbevingsrisico's in Groningen. Onderzoek naar de rol van veiligheid van burgers in de besluitvorming over gaswinning (1959-2014)*, februari 2015.



te vangen. De vraag blijft dus welke mitigerende maatregelen u neemt.

Wij vinden dat:

20. u in het vaststellingsbesluit moet aangeven welke concrete mitigerende maatregelen u neemt vanwege de maatschappelijke ontwrichting die ontstaat als gevolg van uw besluit.

## Grondrechten

Gaswinning maakt een inbreuk op grondrechten van onze inwoners. In ons advies hebben wij u gewezen op artikel 2, 3 en 8 EVRM, artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM en in het bijzonder op de rechten en belangen van kinderen in het gaswinningsgebied.

Dit zijn fundamentele rechten waar de overheid niet zomaar een inbreuk op mag maken. Bovendien moeten maatregelen die de overheid neemt – als positieve verplichtingen die voortvloeien uit de grondrechten – daadwerkelijk effectief zijn. Wij vinden dat de inbreuk op deze fundamentele rechten niet goed is afgewogen en maatregelen niet – of niet voldoende -daadwerkelijk effectief zijn.

## EVRM

In het ontwerp stelt u dat u aan de positieve verplichtingen op grond van artikel 2, 3 en 8 EVRM heeft voldaan door te voorzien in de afbouw van de gaswinning en door enkele voorzorgsmaatregelen te hebben getroffen, zoals de voorzieningen die opgenomen zijn in het Nationaal Programma Groningen en de instelling van aardbevingscoaches die gaan zorgen voor sociaal-emotionele ondersteuning.

De vraag is allereerst of dit wel *voorzorgsmaatregelen* zijn. Ons inziens spreekt u over voornamelijk *nazorgsmaatregelen* voor de schade die de voortdurende gevolgen van de gaswinning reeds heeft aangericht. De maatregelen die ons inziens wel kunnen zorgen voor het voorkomen van schending van deze bepalingen zien op ‘herstel van vertrouwen’, daadwerkelijke haast maken met de versterkingsoperatie en schadeafhandeling (geen toezeggingen maar daden) en de gaswinning meer omlaag brengen.

Voor wat betreft artikel 1 van het eerste Protocol van het EVRM geeft u aan dat u ter bescherming van eigendommen van burgers voorziet in een versterkingsoperatie en in een schadeafhandeling. Dit argument is ons inziens moeilijk vol te houden nu er feitelijk nauwelijks nog wordt voorzien in een adequate versterkingsoperatie en schadeafhandeling.

Voorts vragen we ons af waarom u in het ontwerp twijfelt over het van toepassing zijn van artikel 3 van het EVRM. De rapporten van de Rijksuniversiteit Groningen en Gronings Perspectief hebben laten zien dat de gevolgen van de gaswinning leiden tot ernstige onmenselijke situaties.

Tot slot gaat u in het ontwerp geheel voorbij aan de vereiste belangenafweging. Weliswaar stelt u dat de bovengenoemde fundamentele rechten moeten worden afgewogen; u doet het echter niet.

Wij vinden dat:

21. u in het vaststellingsbesluit moet laten zien dat er daadwerkelijke *voorzorgsmaatregelen* worden genomen om te voorkomen dat de onderhavige fundamentele rechten worden geschonden;
22. u in het vaststellingsbesluit erkent dat er in de loop der jaren een onmenselijke situatie is ontstaan in Groningen, ex artikel 3 EVRM, en dat u aan de hand van het nemen van

noodzakelijke maatregelen bezig bent met het herstel en het voorkomen van verdere degradatie;

23. u de fundamentele rechten van burgers concreet moet afwegen tegenover de belangen (van leveringszekerheid en overige belangen) die u bewegen het vaststellingsbesluit te nemen.

## IVRK

In het ontwerp stelt u dat u een zwaarwegend belang hecht aan de belangen van kinderen. U somt op waartoe het IVRK de Nederlandse staat verplicht en dat uit de rapporten van de Kinderombudsman en de Rijksuniversiteit Groningen blijkt dat het met veel kinderen in het aardbevingsgebied niet goed gaat. U erkent zelfs dat een (beperkte) groep kinderen als gevolg van aardbevingen zodanige klachten ondervindt, op gebied van (mentale) gezondheid, gedrag en concentratie op school, dat de ontwikkeling hierdoor bedreigd wordt. U geeft vervolgens aan dat u gesprekken heeft gevoerd met kinderen in de regio om een beeld te krijgen van hun belangen en dat u tegemoet komt aan hun belangen door de gaswinning omlaag te brengen. U treft derhalve geen mitigerende maatregelen specifiek op kinderen gericht, om (het gevoel van) onveiligheid bij kinderen aan te pakken. Met uw besluit schendt u artikel 3, 6, 12 en 24 van het IVRK omdat u niet laat zien dat u de belangen van het kind in kaart heeft gebracht, deze heeft gewogen ten opzichte van de belangen die u bewegen het vaststellingsbesluit te nemen en niets doet met concrete aanwijzingen, die u nochtans zelf erkent, dat de ontwikkeling en gezondheid van de kinderen in het aardbevingsgebied zijn en worden aangetast door de gevolgen van de gaswinning. Het besluit om de gaswinning terug te brengen tot nul doet hier niet aan af.

Daarnaast maken de enkele gesprekken die u heeft gevoerd met de kinderen in de aardbevingsregio niet dat u daarmee voldoet aan het bepaalde in artikel 12 jo. artikel 3 IVRK. U laat immers niet zien op welke wijze kinderen daadwerkelijk participeren in de besluitvorming, noch welke belangen in uw belangenafweging zijn meegenomen en afgewogen. Ook laat u niet zien waarom de belangen om tot het besluit te komen zwaarwegender zijn dan de zwaarwegende belangen van de kinderen.

Wij vinden dat:

24. u in het vaststellingsbesluit moet laten zien welke belangen van het kind in kaart zijn gebracht en hoe u die kenbaar heeft afgewogen ten opzichte van de belangen die gemeoid zijn met het nemen van het vaststellingsbesluit;
25. u in het vaststellingsbesluit moet laten zien hoe u kinderen heeft laten participeren in de besluitvorming en wat u vervolgens gedaan heeft met hun 'stem';
26. u in het vaststellingsbesluit kenbaar moet aangeven dat, indien dat het geval is, andere belangen zwaarder wegen dan de belangen van het kind en vervolgens deugdelijk moet motiveren waarom die andere belangen zwaarder wegen;
27. u in het vaststellingsbesluit mitigerende maatregelen moet nemen specifiek gericht op kinderen die ervoor zorgen dat kinderen geen verdere schade oplopen aan hun ontwikkeling en gezondheid.

## Handvest van de grondrechten van de EU

U stelt in voetnoot 62 van uw ontwerp dat er geen sprake is van uitvoering van unierecht en dat daarom het Handvest van de grondrechten van de EU buiten beschouwing kan blijven. Die constatering delen wij niet. Daarvoor verwijzen wij naar het Åkerberg Fransson-arrest.<sup>5</sup> U geeft zelf aan dat uw afweging voor uw besluit een direct gevolg is van unierecht. U moet immers voldoen aan

<sup>5</sup> HvJ 26 februari 2013, zaak C-617/10, *JHG* 2013/13; *EHRC* 2013/112, m.nt. *Morijn*; *JIN* 2013/104; *JB* 2013/58, m.nt. *Veenbrink en De Waele*; *AB* 2013/131, m.nt. *Widdershoven (Åkerberg Fransson)*.

Verordening 2017/1938 betreffende maatregelen tot veiligstelling van de gasleveringszekerheid. Omdat u bovendien moet afwegen dat u ook buitenlandse afnemers moet voorzien van Gronings gas heeft uw besluit een grensoverschrijdend kenmerk. Het unierecht is dus van toepassing en daarmee ook het Handvest. Uw besluit dient dan ook niet in strijd te zijn met het bepaalde in artikelen 2, 4, 8, 17 en 24 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, waarbij ook ten aanzien van deze bepalingen geldt dat u gehouden bent om die te betrekken in uw afweging en mitigerende maatregelen te nemen om schending van deze bepalingen te voorkomen.

Wij vinden dat:

28. u in het vaststellingsbesluit moet laten zien dat u de bepalingen uit het Handvest die van toepassing zijn heeft betrokken in uw afweging;
29. u in het vaststellingsbesluit moet laten zien dat u met uw besluit schending van de bepalingen uit het Handvest van de grondrechten van de EU voorkomt door mitigerende maatregelen te nemen.

## Schade

De ABRvS heeft in zijn uitspraak van 15 november 2017<sup>6</sup> uitdrukkelijk gesteld dat er aan de motivering van de minister hoge eisen moeten worden gesteld omdat grondrechten op leven (veiligheid), privacy (aantasting van het leefklimaat) en het ongestoord genot van eigendom aan de orde zijn. Daarbij moet in aanmerking worden genomen dat bestaande regelingen voor schadevergoeding de nadelige gevolgen wel verzachten. Maar dat deze hier naar aard en schaal zo groot zijn dat zij een zwaarwegend belang vormen dat in het nadeel van de gaswinning pleit.

Hieruit volgt dat u het ontstaan van schade, het verder beperken van schade en de voortgang van de schadeafhandeling uitdrukkelijk in uw besluitvorming moet betrekken.

In de motivering van het ontwerp wordt grotendeels ingegaan op de punten die in ons advies zijn genoemd met betrekking tot schade.

## Ontstaan van schade

U geeft aan dat NAM constateert dat de kans op aardbevingen en daaropvolgende schade is afgenomen als gevolg van de dalende gaswinning. Bij deze berekeningen is NAM ervan uitgegaan dat gebouwen onbeschadigd zijn. Eventuele eerdere, niet herstelde schades zijn niet meegenomen.

Op dit moment is de kans op een aardbeving en daaropvolgende schade nog steeds reëel en met de recente bevingen in Westerwijrtwerd en Garrelsweer helaas ook werkelijkheid. In de schadeprognose van NAM wordt ervan uitgegaan dat eerder ontstane schade aan gebouwen gerepareerd is, voordat zich een nieuwe aardbeving voordoet. Dit strookt niet met de werkelijkheid. Op het moment dat de bevingen in Westerwijrtwerd en Garrelsweer zich voordeden was het stuwmeer aan schademeldingen en hiermee het aantal niet-gerepareerde schades enorm. Principieel is het uitgangspunt dat alle huizen picobello in orde zijn onrealistisch. Dat is nergens in Nederland het geval. De prognose van NAM zou dan ook gestaafd moeten zijn aan de werkelijke situatie, niet aan een utopie.

---

<sup>6</sup> ECLI:NL:RVS:2017:3156.

## Schade-afhandeling

U erkent dat de huidige aanpak, hoewel juridisch zuiver, niet de gewenste capaciteit heeft voor het grote aantal schadegevallen. Daarom hebt u besloten dat een aantal versnellingsmaatregelen genomen wordt.

Het is positief dat u de noodzaak voor versnellingsmaatregelen erkent en dat deze ook worden genomen. Het is echter van cruciaal belang dat deze maatregelen er daadwerkelijk voor zorgen dat de schadegevallen anders aangepakt gaan en kunnen worden en bewoners directe en concrete oplossingen geboden wordt. Op dit moment is hier nog geen sprake van en hebben eerder genomen maatregelen tot op heden niet gezorgd voor snelle afhandeling van de schade. De aardbevingen en de schades als gevolg daarvan zijn voorlopig nog niet voorbij. Het is dan ook niet uit te sluiten dat er over een jaar weer een nieuw stuwmeer is ontstaan.

Wij hebben u geadviseerd 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. Hiernaast heeft SodM aangegeven dat de effecten van nieuwe bevingen op gebouwen met niet-herstelde schade onvoldoende bekend zijn. Wij constateren dat u in het ontwerp afwijkt van ons advies.

U geeft in uw ontwerp aan dat de versnellingsmaatregelen erop gericht zijn het stuwmeer aan oude meldingen voor het einde van het jaar weggewerkt te hebben en daarna een acceptabele termijn van schadeafhandeling te hebben. Voorts geeft u aan dat het dan ook niet nodig is om nadrukkelijk de gevolgen van meervoudige schade die gedurende lange tijd niet hersteld wordt mee te wegen in het besluit.

Verder geeft u aan dat ook de afhandeling van meer complexe schades, zoals bij monumenten of agrarische bedrijven, een punt van aandacht blijft en dat TCMG hiervoor een aanvullende procedure ontwikkelt.

Het ontstane stuwmeer van schadegevallen omvat een aanzienlijk aantal complexe dossiers, waarbij sprake is van complexe, meervoudige schade, een Rijksmonument dan wel gemeentelijk monument, een (agrarisch) bedrijf of een combinatie hiervan.

De verwachting is echter dat juist deze complexe dossiers geen gebruik kunnen maken van de 'Regeling stuwmeer Groningen', omdat de schade groter is dan €10.000,- en waardoor nog steeds sprake is van meervoudige schade die gedurende lange tijd niet hersteld wordt.

Bovendien geeft u aan dat afhandeling van schades aan dit type gebouwen extra aandacht en specifieke expertise vraagt en dat TCMG hiervoor een aanvullende procedure ontwikkelt. Op dit moment ligt de afhandeling van schade aan Rijksmonumenten en gemeentelijke monumenten vrijwel stil. De TCMG heeft onvoldoende kennis in huis en de aanvullende procedure is nog niet voldoende ingericht.

Wij vinden dit zorgelijk en onze verwachting is dat de oude complexe schademeldingen niet voor het einde van het jaar weggewerkt zijn. Wij achten het daarom wel nodig 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. Deze complexe dossiers, met meervoudige schade liggen soms al jaren stil en juist deze categorie wordt geen perspectief geboden.



Wij hebben u gevraagd om, vooruitlopend op de wetgeving, de TCMG in de beleidsregel de bevoegdheid te geven om de benodigde samenwerking met de versterkingsoperatie aan te gaan.

In het ontwerp geeft u hierover aan dat er wordt gewerkt aan een samenwerkingsovereenkomst tussen TCMG en TCV waarin afspraken worden gemaakt over de gegevensuitwisseling. Wij vinden het echter van groot belang dat schade en versterking op korte termijn beter met elkaar in verbinding wordt gebracht en dat hier een wettelijke grondslag voor wordt ingericht. U bent in de gelegenheid om op de beleidsregel van de TCMG per ommekeer aan te passen, hiervoor is geen samenwerkingsovereenkomst nodig.

Wij hebben u geadviseerd om een langjarig wetenschappelijk onderzoek te starten naar de afhandeling van de schade. U geeft in uw ontwerp aan dat het functioneren van de TCMG via de reguliere kanalen (zoals de Auditdienst Rijk) wordt bekeken. Hiermee komt u niet tegemoet aan ons advies want de Auditdienst onderzoekt niet datgene wat wij bedoelen. Ons levert het wetenschappelijk onderzoek van de RUG naar de psychosociale problematiek van de inwoners veel inzicht op in de gevolgen van de gaswinning en wat hier aan gedaan moet worden. Wij zien dat de schadeafhandeling ook grote gevolgen voor de inwoners heeft en willen daarom een soortgelijk wetenschappelijk onderzoek maar dan gericht op de afhandeling van schade en mogelijke verbeteringen daarin.

Tot slot willen wij u erop attenderen dat een juridisch zuiver besluit mede inhoudt dat het besluit tijdig is genomen. De Awb stelt die termijn - nu in de regeling (Besluit TCMG) niets anders is bepaald - op maximaal 8 weken. De maatregelen die u neemt, moeten dus tot gevolg hebben dat deze beslistermijn structureel gehaald kan worden. Wij betwijfelen of het wegwerken van het stuwmeer voldoende is om wel tijdig te besluiten, ook over de complexe gevallen. Tijdig besluiten is niet alleen juridisch zuiver, maar draagt ook bij aan herstel van vertrouwen bij onze inwoners.

Wij vinden dat u:

30. in het vaststellingsbesluit moet aangeven welke maatregelen u gaat nemen die erop gericht zijn dat ook de oude complexe dossiers voor het einde van het jaar weggewerkt zijn;
31. in het vaststellingsbesluit moet aangeven vanaf welk moment TCMG een aanvullende procedure ontwikkeld moet hebben voor schades bij monumenten en/of agrarische bedrijven en deze schadegevallen in voldoende mate in behandeling kunnen worden genomen;
32. in het vaststellingsbesluit moet aangeven dat de gevolgen van meervoudige schade die gedurende lange tijd niet hersteld wordt, op de langjarige veiligheidsrisico's worden onderzocht en – tot onderzoeksresultaten bekend zijn - de onzekerheid over de gevolgen mee moet wegen in uw besluit;
33. via aanpassing van de beleidsregel de TCMG op korte termijn de bevoegdheid moet geven om de benodigde samenwerking met de versterkingsoperatie aan te gaan;
34. in uw vaststellingsbesluit moet opnemen dat een langjarig wetenschappelijk onderzoek naar de afhandeling van de schades wordt gestart;
35. u met de TCMG maatregelen moet nemen zodat er structureel tijdig beslist wordt op verzoeken om schadevergoeding.

## 7. Onderzoeken en ontbrekende zaken

Wij constateren dat u nog wacht op een aantal onderzoeksresultaten en (deel)adviezen en een aantal zaken nog onderzoekt en navraagt. Die betreft u bij de definitieve besluitvorming. Wij behouden ons het recht voor om op deze resultaten en adviezen eventueel in beroep nog in te gaan.

### *Study and Data Acquisition Plan Induced Seismicity in Groningen (SDAP)*

U heeft mede op basis van het advies van de regio zowel als het advies van het SodM besloten NAM op te leggen (artikel 8 van het ontwerp-vaststellingsbesluit) om het onderzoeksprogramma "Study and Data Acquisition Plan Induced Seismicity in Groningen (SDAP), Update Post-Winningsplan 2016", zoals dit luidt na goedkeuring door de inspecteur-generaal der mijnen, uit te voeren. Wij gaan er vanuit, zoals ook in ons advies is weergegeven in paragraaf 8.1, dat er jaarlijks een evaluatie plaatsvindt van dit SDAP, zodat er steeds uitvoering wordt gegeven aan een actueel en door SodM beoordeeld studieprogramma.

Wij vinden dat u:

36. In het vaststellingsbesluit moet opnemen dat NAM jaarlijks aan het SodM een actualisatie van het SDAP aanbiedt.

## AANVULLENDE ZIENSWIJZE

### OP HET ONTWERP-VASTSTELLINGSBESLUIT GRONINGEN GASVELD 2019-2020

Gemeente Veendam, 23 juli 2019

#### Inleiding

Op 3 juli 2019 heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State (de Afdeling) uitspraak gedaan over het beroep dat wij instelden tegen het instemmingsbesluit 2018-2019 (ECLI:NL:RVS:2019:2217). De uitspraak is voor ons aanleiding om onze zienswijze aan te vullen.

#### Veiligheidsbeleid en NPR:9998 als beoordelingskader

Zoals in onze zienswijze is verwoord vinden wij dat u de P90 benadering niet moet loslaten. Dit verwachten we terug te zien in uw vaststellingsbesluit.

De Afdeling heeft onder meer beoordeeld of u bij het instemmingsbesluit uit mocht gaan van de uitkomsten van de HRA. De Afdeling heeft daarbij betrokken dat er een extra onzekerheidsmarge wordt toegepast, namelijk de zogenaamde verrijking en P90-benadering. Er worden hierdoor meer woningen beoordeeld dan volgens de HRA nodig is. Mede gelet hierop vindt de Afdeling het gebruik van de uitkomsten van de HRA aanvaardbaar. Dit bevestigt wederom ons standpunt om een onzekerheidsmarge te hanteren bij de uitkomsten van de HRA. Wij verwijzen hiervoor naar de afspraken die wij hierover met u hebben gemaakt en het plan van aanpak Mijnraadadvies.

Inmiddels is gebleken dat het hanteren van deze onzekerheidsmarge geen overbodige luxe is. SodM is naar aanleiding van de afwijkingen in de meetdata van GO-meters van het KMNI-meetnetwerk een onafhankelijke validatie gestart naar het gehele netwerk. Op 10 juli 2019 is er een tussenrapportage verschenen (<https://www.sodm.nl/actueel/nieuws/2019/07/10/tussentijdse-rapportage-van-onderzoek-naar-seismisch-netwerk-groningen>). Uit de tussenrapportage blijkt dat er ook afwijkingen zijn ontdekt van de B0-versnellingsmeters. De exacte consequenties hiervan voor de versterkingsopgave en de schade-afhandeling zijn nog niet bekend. Het is duidelijk dat voor alle gebouwen het berekende risico omhoog gaat. Dit laat zien dat de uitkomsten van de HRA sterk afhankelijk zijn van de input. Een onjuiste input geeft een onjuiste output. En zeker nu de input aantoonbaar onbetrouwbaar is gebleken, is het hanteren van een onzekerheidsmarge noodzakelijk. Wij benadrukken dus de noodzaak vast te houden aan het hanteren van de brede onzekerheidsmarge zoals we die hebben afgesproken en nu door de Afdeling wordt onderschreven.

SodM geeft naar aanleiding van de tussenrapportage aan dat het voor de veiligheid van de Groningers van belang is dat de versterking met de grootst mogelijke voortvarendheid wordt

uitgevoerd.

Ook de Afdeling benadrukt het belang van een tijdige versterking en het bereiken van daadwerkelijke resultaten en wijst u op uw taak hierbij. U moet in uw vaststellingsbesluit het tempo van de versterking meewegen. Dat kan alleen als er voorwaarden aan zijn verbonden wat redelijk en haalbaar is.

Wij vinden dat u:

1. in het vaststellingsbesluit moet aangeven welke voorwaarden u stelt aan het tempo van de versterking in relatie tot de redelijke termijn van uw veiligheidsbeleid.

### **Maatschappelijke ontwrichting**

In onze zienswijze hebben wij aangegeven dat wij vinden dat u in het vaststellingsbesluit uit moet gaan van het feit dat er onmiskenbaar sprake is van maatschappelijke ontwrichting als gevolg van uw besluit.

Wij wijzen u op uw brief van 8 juli 2019 aan de Tweede Kamer met als onderwerp “appreciatie Tcbb-advies Landelijke Aanpak Afhandeling Mijnbouwschade”. In deze brief erkent u dat er sprake is van maatschappelijke ontwrichting. Het is gepast en consequent dat ook in het vaststellingsbesluit te doen en daar niet van maatschappelijke bezorgdheid te spreken .





gemeente  
**Het Hogeland**

31 JUL 2019

30 JUL 2019

Zijne excellentie minister van EZK  
Bureau Energieprojecten  
Inspraakpunt Gaswinning Groningen  
Postbus 248  
2250 AE VOORSCHOTEN

VERZONDEN 30 JUL 2019

Datum: 24 juli 2019  
Kenmerk: Z.HHL.7607  
Onderwerp: Aanvullende zienswijzen ontwerp-vaststellingsbesluit Groningen gasveld

Hooggeachte heer Wiebes,

Hierbij treft u onze aanvullende zienswijzen op het ontwerp-vaststellingsbesluit Groningen gasveld voor het gasjaar 2019-2020 aan.

De aanvullende zienswijzen dienen wij mede in namens:

- de gemeenteraad en de rechtspersoon Het Hogeland
- college van burgemeester en wethouders, gemeenteraad en rechtspersoon van Midden Groningen, Delfzijl, Loppersum, Groningen, Oldambt, Westerwolde en Appingedam
- college van gedeputeerde staten, provinciale staten en de rechtspersoon provincie Groningen
- dagelijks bestuur van waterschap Noorderzijlvest, Hunze en Aa's
- dagelijks bestuur van de veiligheidsregio Groningen

Voor de inhoud van de zienswijze verwijzen wij u naar de bijlage.

Burgemeester en wethouders van gemeente Het Hogeland,

H.J. Bolding, burgemeester

P.P.M. van Vilsteren, gemeentesecretaris  
b.l.a. JCHMG Bottema  
loco gemeentesecretaris

## AANVULLENDE ZIENSWIJZE

### OP HET ONTWERP-VASTSTELLINGSBESLUIT GRONINGEN GASVELD 2019-2020

college van burgemeester en wethouders Het Hogeland, mede namens:

- de gemeenteraad en de rechtspersoon Het Hogeland
- college van burgemeester en wethouders, gemeenteraad en rechtspersoon van Midden Groningen, Delfzijl, Loppersum, Groningen, Oldambt, Westerwolde
- college van gedeputeerde staten, provinciale staten en de rechtspersoon provincie Groningen
- dagelijks bestuur van waterschap Noorderzijlvest, Hunze en Aa's

Winsum, 24 juli 2019

#### Inleiding

Op 3 juli 2019 heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State (de Afdeling) uitspraak gedaan over het beroep dat wij instelden tegen het instemmingsbesluit 2018-2019 (ECLI:NL:RVS:2019:2217). De uitspraak is voor ons aanleiding om onze zienswijze aan te vullen.

#### Veiligheidsbeleid en NPR:9998 als beoordelingskader

Zoals in onze zienswijze is verwoord vinden wij dat u de P90 benadering niet moet loslaten. Dit verwachten we terug te zien in uw vaststellingsbesluit.

De Afdeling heeft onder meer beoordeeld of u bij het instemmingsbesluit uit mocht gaan van de uitkomsten van de HRA. De Afdeling heeft daarbij betrokken dat er een extra onzekerheidsmarge wordt toegepast, namelijk de zogenaamde verrijking en P90-benadering. Er worden hierdoor meer woningen beoordeeld dan volgens de HRA nodig is. Mede gelet hierop vindt de Afdeling het gebruik van de uitkomsten van de HRA aanvaardbaar. Dit bevestigt wederom ons standpunt om een onzekerheidsmarge te hanteren bij de uitkomsten van de HRA. Wij verwijzen hiervoor naar de afspraken die wij hierover met u hebben gemaakt en het plan van aanpak Mijnraadadvies.

Inmiddels is gebleken dat het hanteren van deze onzekerheidsmarge geen overbodige luxe is. SodM is naar aanleiding van de afwijkingen in de meetdata van G0-meters van het KMNI-meetnetwerk een onafhankelijke validatie gestart naar het gehele netwerk. Op 10 juli 2019 is er een tussenrapportage verschenen (<https://www.sodm.nl/actueel/nieuws/2019/07/10/tussentijdse-rapportage-van-onderzoek-naar-seismisch-netwerk-groningen>). Uit de tussenrapportage blijkt dat er ook afwijkingen zijn ontdekt van de B0-versnellingsmeters. De exacte consequenties hiervan voor de versterkingsopgave en de schade-afhandeling zijn nog niet bekend. Het is duidelijk dat voor alle gebouwen het berekende risico omhoog gaat. Dit laat zien dat de uitkomsten van de HRA sterk afhankelijk zijn van de input. Een onjuiste input geeft een onjuiste output. En zeker nu de input aantoonbaar onbetrouwbaar is gebleken, is het hanteren van een onzekerheidsmarge noodzakelijk.

Wij benadrukken dus de noodzaak vast te houden aan het hanteren van de brede onzekerheidsmarge zoals we die hebben afgesproken en nu door de Afdeling wordt onderschreven.

SodM geeft naar aanleiding van de tussenrapportage aan dat het voor de veiligheid van de Groningers van belang is dat de versterking met de grootst mogelijke voortvarendheid wordt uitgevoerd.

Ook de Afdeling benadrukt het belang van een tijdige versterking en het bereiken van daadwerkelijke

resultaten en wijst u op uw taak hierbij. U moet in uw vaststellingsbesluit het tempo van de versterking meewegen. Dat kan alleen als er voorwaarden aan zijn verbonden wat redelijk en haalbaar is.

Wij vinden dat u:

1. in het vaststellingsbesluit moet aangeven welke voorwaarden u stelt aan het tempo van de versterking in relatie tot de redelijke termijn van uw veiligheidsbeleid.

### **Maatschappelijke ontwrichting**

In onze zienswijze hebben wij aangegeven dat wij vinden dat u in het vaststellingsbesluit uit moet gaan van het feit dat er onmiskenbaar sprake is van maatschappelijke ontwrichting als gevolg van uw besluit.

Wij wijzen u op uw brief van 8 juli 2019 aan de Tweede Kamer met als onderwerp "appreciatie Tcbb-advies Landelijke Aanpak Afhandeling Mijnbouwschade". In deze brief erkent u dat er sprake is van maatschappelijke ontwrichting. Het is gepast en consequent dat ook in het vaststellingsbesluit te doen en daar niet van maatschappelijke bezorgdheid te spreken .