



> Retouradres Postbus 24037 2490 AA Den Haag

De minister van Economische Zaken en Klimaat
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

Staatstoezicht op de Mijnen

Bezoekadres

Henri Faasdreef 312
2492 JP Den Haag

Postadres

Postbus 24037
2490 AA Den Haag

T 070 379 8400 (algemeen)
F 070 379 8455 (algemeen)

info@sodm.nl
www.sodm.nl

Behandeld door

T.F. Kockelkoren

T 0

Ons kenmerk

19133351

Uw kenmerk

Bijlage(n)

Datum 28 mei 2019
Betreft Advies n.a.v. beving Westerwijtwerd

Excellentie,

Met deze brief breng ik u op de hoogte van mijn eerste analyse van de beving met een magnitude van 3,4 op de schaal van Richter bij Westerwijtwerd (gemeente Loppersum) op 22 mei 2019 om 5:49 uur 's ochtends. Vervolgens geef ik u mijn beoordeling van de situatie in Groningen en adviezen voor zowel de gaswinning als de versterkingsoperatie.

De Westerwijtwerd aardbeving

De beving is in grote delen van de provincie Groningen, tot in de stad Groningen, gevoeld. De maximale grondversnelling gemeten door het KNMI was 0,03g (32,93 cm/s²) en de gemeten grondsnelheid was 10,4 mm/s. Met deze grondsnelheid is de grenswaarde voor het "waakzaamheidsniveau" uit het Meet- en regelprotocol Groningen overschreden. Gezien de zwaarte en duur van de beving heeft de NAM besloten om binnen 48 uur een analyse bij het Staatstoezicht op de Mijnen aan te leveren. Ik heb deze analyse ontvangen en bestudeerd.

Wat schrijft NAM in haar 48 uur brief?

De NAM geeft in haar 48 uur brief d.d. 23 mei een analyse van de Westerwijtwerd aardbeving en de impact die deze beving heeft gehad op de regio. Deze eerste analyse van de NAM laat zien dat een beving met een dergelijke kracht technisch gezien niet onverwacht was. Hoewel niet onverwacht, concludeert de NAM dat deze beving wel het gevoel van onveiligheid voor de bewoners boven het veld verder heeft versterkt.

De NAM komt niet tot voorstellen voor eventuele beheersmaatregelen die ze zelf kan uitvoeren. Wel kondigt de NAM aan binnen twee weken met een speciale rapportage te komen waarin meerdere, diepgaandere technische analyses over de beving worden uitgewerkt. In deze rapportage zal onder andere een meer gedetailleerde analyse van de beving, de groundbeweging (inclusief de duur van de beving), de vastgestelde schade en de relatie van de beving tot breuken in het reservoir van het Groningen gasveld opgenomen zijn.

Beoordeling van de NAM analyse

In de korte tijd die beschikbaar was voor een beoordeling van de eerste analyse, zich baserend op de beschikbare informatie van dit moment, begrijpt SodM de conclusie dat het technisch gezien niet onverwachts was dat een beving met een magnitude van 3,4 heeft plaatsgevonden. De bevingen in het Groningen gasveld worden veroorzaakt door de continue verlagende poriëndruk in het veld. Zwaardere bevingen zijn daarbij niet uit te sluiten. SodM vindt het te vroeg om te concluderen dat de beving geen opvallende kenmerken had. Om te bepalen of SodM deze conclusie van de NAM kan onderschrijven zijn verdere analyses nodig die SodM zal (laten) uitvoeren. Mochten deze analyses en/of de speciale rapportage die de NAM momenteel aan het maken is daartoe aanleiding geven, dan zal ik u verder informeren.

Hoewel technisch gezien de beving niet onverwacht was, is de situatie in de regio zodanig dat ik u adviseer een aantal maatregelen te nemen gericht op zowel de gaswinning als de versterkingsoperatie.

Adviezen met betrekking tot de gaswinning en de versterking

Ik geef u hierna eerst aan hoe ik de situatie in de regio beoordeel. Vervolgens beschrijf ik de maatregelen, voor zowel de gaswinning als de versterkingsoperatie, die ik u adviseer te nemen. Ik baseer me daarbij mede op mijn reactie op uw Besluit versterking gebouwen Groningen die op 17 mei naar de Tweede Kamer is gestuurd.

Maatschappelijke ontwrichting

De sociale impact van de gaswinning is groot. Gevoelens van onzekerheid, angst, woede, machteloosheid, gelatenheid en apathie komen in toenemende mate voor en bovendien bij een gestaag groter (in aantal en geografisch bereik) wordende groep. Voor sommige mensen werken deze gevoelens door naar hun geestelijke en lichamelijke gezondheid. Vijf dagen na de beving in Westerwijtwerd waren er zo'n tweeduizend schades gemeld. Bij tien gebouwen zijn na inspectie acuut onveilige situaties geconstateerd. Deze meldingen komen bij de circa honderdduizend schades die in de afgelopen jaren gemeld zijn. Zo'n veertig duizend huishoudens hebben meervoudige schade. Onderzoek van de Rijksuniversiteit Groningen laat zien dat zo'n tienduizend mensen stress gerelateerde gezondheidsklachten heeft. Zowel meervoudige schade aan woningen als het zelf ervaren van aardbevingen zijn factoren die de sociale impact vergroten. Kwetsbare groepen, zoals kinderen, zijn relatief gevoeliger voor de nadelige gevolgen van de gaswinning. Bij kinderen zien professionals klachten als angst, heimwee, bedplassen, parentificatie (kinderen gaan zorgen voor hun ouders) en het niet meer durven slapen als gevolg van de aardbevingen. Bovenstaande nadelige gevolgen zullen mogelijk langjarig doorwerken.

Bij de huidige voortgang van schadeafwikkeling en versterking zullen de negatieve effecten blijven toenemen. De aardbeving van Westerwijtwerd en de impact ervan op de mensen in Groningen laten dit indringend zien. Ik concludeer dan ook dat er in enige mate sprake is van voortdurende maatschappelijke ontwrichting in Groningen als gevolg van de gaswinning.

De schadevoorspelling voor de huidige verwachte winning laten zien dat ondanks de afbouw van de gaswinning er de komende jaren een significante kans op schade aan veel gebouwen bestaat. Een uitgebreidere toelichting over zowel de analyse met betrekking tot de maatschappelijke ontwrichting als de schadevoorspelling is beschreven in bijlage 1.

Maatschappelijke ontwrichting en sterk achterblijvende versterking moeten meewegen in besluitvorming

Zowel bij het vormgeven en overwegen van maatregelen voor de gasafbouw als de versterkingsopgave, moet in aanvulling op overwegingen van persoonlijke veiligheid en het zoveel mogelijk beperken van schade, bovenstaand geschetste grote sociale impact meegewogen worden. Bovendien constateer ik dat de versterkingsoperatie sterk achterblijft op de in juni afgelopen jaar beoogde en bovendien vereiste snelheid. Dit maakt de huidige situatie anders dan afgelopen jaar. Volgende maand zal ik daarover uitgebreider rapporteren. Naast de gasafbouw is de versterking van gebouwen die dit nodig hebben een noodzakelijke voorwaarde om tot de vereiste veiligheid te komen. Het sterk achterblijven van deze versterking moet daarom ook meewegen bij het vormgeven en overwegen van maatregelen om de gaswinning zo snel mogelijk af te bouwen naar het veilige niveau.

Advies met betrekking tot de gaswinning

Met betrekking tot de gaswinning adviseer ik u om, in het licht van bovenstaande, bij uw besluit omtrent de omvang van de gaswinning voor het komende gasjaar, minder gas te winnen uit het Groningenveld dan GTS u heeft geadviseerd op grond van leveringszekerheid (zie ook mijn advies van afgelopen 8 mei). Enige mate van risico en impact op de leveringszekerheid moet afgewogen worden ten opzichte van de risico's én impact die de gaswinning met zich brengt in de regio waar het gas gewonnen wordt en bovendien in het licht van een sterk achterblijvende versterkingsoperatie. Ik heb u vorig jaar op 1 februari geadviseerd de gasproductie uit het Groningengasveld zo snel mogelijk naar 12 miljard Nm³ te brengen. GTS adviseert u vanuit het oogpunt van leveringszekerheid de gaswinning voor gasjaar 2019/2020 op 15,9 miljard Nm³ te brengen (uitgaande van een gemiddeld temperatuurverloop). GTS benoemt in haar brief van 31 januari 2019 eveneens een aantal opties om de afbouw verder te versnellen. Vanuit het oogpunt van veiligheid in Groningen adviseer ik u in het gasjaar 2019/2020 niet meer dan 12 miljard Nm³ uit het Groningengasveld te winnen (uitgaande van een gemiddeld temperatuurverloop).

Advies met betrekking tot de versterkingsoperatie

De nog voor langere periode aanwezige kans op zwaardere aardbevingen, de forse economische impact, de moeizame voortgang van schadeafhandeling en versterking, en de eerder benoemde grote en groeiende sociale impact van de gaswinning maken dat de situatie in Groningen een crisis is. De situatie vraagt dan ook naar mijn overtuiging om een crisisaanpak.

Ik heb in mijn reactie op de publicatie op 17 mei van het Besluit versterken gebouwen Groningen aangegeven dat deze te complex is. De tijdelijke governance die dit besluit in het leven heeft geroepen is dan ook niet geschikt voor een

crisisaanpak. Tegelijkertijd zou het onverstandig zijn dit besluit op dit moment te verwerpen zonder een beter alternatief. Dit zou alleen maar nog meer vertraging veroorzaken. Mijn advies met betrekking tot de versterking bevat dan ook twee delen: ten eerste een deel gericht op het verbeteren van de randvoorwaarden voor snelheid mét het Besluit versterken gebouwen Groningen en ten tweede een deel gericht op het zo snel mogelijk vormgeven van een crisisaanpak, dat wil zeggen een aanpak met éénduidige sturing, ruim mandaat en bevoegdheden om de versterkingsopgave zo snel mogelijk te realiseren.

Advies voor meer snelheid nu

1. Geef de NCG in de huidige complexe structuur een zo groot mogelijk mandaat, inclusief een eigen budget, zodat de NCG, in samenwerking met de gemeenten, binnen de nu beschikbare veiligheidskaders van het rijk, zelfstandig beslissingen kan nemen en resultaat kan boeken. Dit vereist dat u in elk geval:
 - de NCG een eigen budget geeft zodat formeel de NCG niet steeds goedkeuring nodig heeft van uw beleidsdepartement;
 - de nieuw op te richten commissie Versterken instrueert zich in eerste instantie alleen te richten op het nemen van de normbesluiten volgens de regie van de NCG;
 - de NCG de ruimte en opdracht geeft zelfstandig beslissingen te nemen met betrekking tot de nog vele beleids- en uitvoeringskeuzes die het nu meegegeven veiligheids- en uitvoeringskader openlaat;
 - voor zover het huidige veiligheids- en uitvoeringskader onvoldoende ruimte biedt, de NCG het mandaat geeft om de versnellingsprojecten waar zij nu mee bezig is, in samenwerking met de gemeenten, zelfstandig vorm te geven. Het gaat in elk geval om de volgende projecten:
 - Opzetten en uitvoeren van de zogenoemde aannemersvariant, waarmee bewoners zelf met een aannemer de versterking van hun woning kunnen vormgeven;
 - Opzetten en uitvoeren van de aannemersvariant waarbij de gemeente opdrachtgever is;
 - In vervolg op het succesvolle erfgoedprogramma, een programma opzetten en uitvoeren met prof. Calvi voor de oude boerderijen (met schuur) die zich in de versterkingsopgave bevinden;
 - Het gaan uitvoeren van een typologie-aanpak aan de hand van nu al beschikbare inzichten.
- Vooraf het eerste project biedt bewoners relatief snel perspectief. Alle projecten bieden een alternatief voor de schaarse beoordelingscapaciteit. De projecten zijn daarmee kansrijk voor versnelling mits de NCG mandaat, bevoegdheid en budget krijgt om ze uit te voeren en zelfstandig bij knelpunten beslissingen te nemen.
- een escalatieroute creëert voor de NCG direct naar uzelf, mochten er knelpunten ontstaan die de NCG niet kan beslechten, inclusief knelpunten met CVW en op de achtergrond de NAM.

2. Start op basis van de al uitgevoerde beoordelingen van zo'n driehonderd gebouwen de gesprekken met bewoners (in plaats van deze gebouwen te gaan herbeoordelen). Het betreft zo'n tweehonderd gebouwen uit de zogenoemde batch 1581 en zo'n honderd gebouwen uit de daaropvolgende batch 3260 met een (licht) verhoogd risicoprofiel. U geeft hiermee een grotere groep mensen een concreet perspectief. Zij weten namelijk dat hun huis geïnspecteerd en beoordeeld is, maar wachten nu al lange tijd. Bovendien brengt u met deze maatregel een belangrijke en broodnodige versnelling in de voortgang van de versterking aan. Verder speelt u met deze maatregel schaarse beoordelingscapaciteit vrij voor gebouwen die nog niet beoordeeld zijn. Ook wordt nu beschikbare uitvoeringscapaciteit benut.
Laat voor zo'n elfhonderd reeds beoordeelde gebouwen (zo'n negenhonderd uit de batch 1581 en tweehonderd uit de batch 3260) zonder verhoogd risicoprofiel toetsen of een herbeoordeling van een deelverzameling van deze groep wezenlijk nieuwe inzichten oplevert. Deze toets moet op zo kort mogelijke termijn uitgevoerd worden. Indien er geen wezenlijke nieuwe inzichten ontstaan, kan ook deze groep doorgezet worden naar de uitvoering. Indien er wel wezenlijk nieuwe inzichten zijn, moeten deze gebouwen in het derde kwartaal herbeoordeeld worden conform de huidige planning van de NCG.

Advies voor een crisisaanpak


Een éénduidige sturing van de versterking is noodzakelijk om snelheid te kunnen maken. In de afgelopen periode hebben talloze discussies voor veel vertraging gezorgd. Het beperkte mandaat van de NCG (inclusief het feit dat de NCG geen eigen budget heeft) vereiste dat allerlei beslissingen over vele schakels verliepen, met onduidelijkheden, discussies en vertraging tot gevolg. De vereiste crisisaanpak vraagt om een ruim mandaat en bevoegdheden, eenvormigheid in sturing en daarmee ook eenvormigheid van organisatie. Zoals ik in mijn reactie op het Besluit versterken gebouwen Groningen heb aangegeven is voor de uiteindelijke governance het samenbrengen van de schade en versterkingsactiviteiten onder één leiding noodzakelijk voor eenduidige sturing en snelheid.

De afgelopen periode is ook gebleken dat regelmatig afspraken, procedures en regels leidend zijn geweest en het realiseren van de opgave volgend. Voorbeelden hiervan zijn de afspraken rondom de zogenoemde 'workorders', aanbestedingsprocedures en regels met betrekking tot de uitvoering van de versterking en daartoe vereiste vergunningen en bouwleges. De vereiste crisisaanpak moet het mogelijk maken dat het resultaat voorop staat en waar noodzakelijk de afspraken, procedures en regels daarop aangepast worden.

Ik adviseer u ten eerste zo spoedig mogelijk te onderzoeken welke crisisaanpak aan bovenstaande randvoorwaarden voldoet en deze zodanig te realiseren dat de voortgang en versnelling die de NCG de komende maanden wil bereiken niet in gevaar wordt gebracht.

Uiteraard ben ik bereid bovenstaande adviezen verder toe te lichten.

Met vriendelijke groet,


ir. T.F. Kockelkoren, MBA
Inspecteur-generaal der Mijnen