

Vergaderjaar 2022–2023

35 561

Parlementaire enquête aardgaswinning in Groningen

Nr. 12

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 5 april 2023

De vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen over het rapport van de Parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen van 24 februari 2023 «Groningers boven gas» (Kamerstuk 35 561).

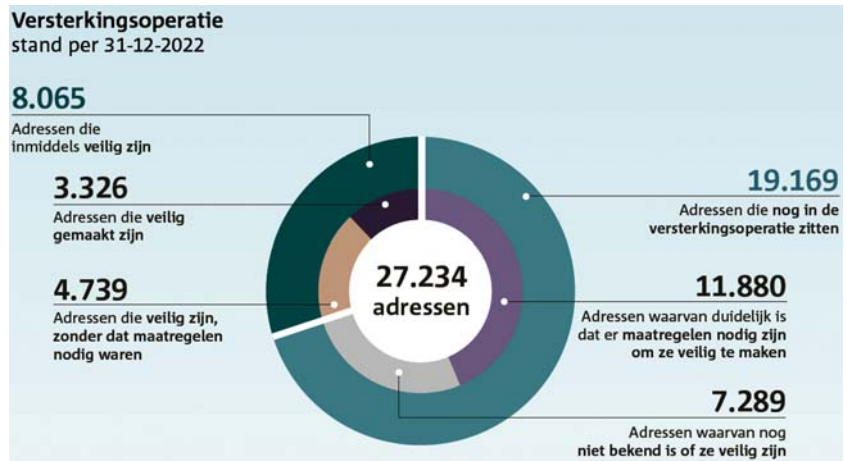
De Parlementaire enquêtecommissie heeft deze vragen beantwoord bij brief van 5 april 2023. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Mulder

De griffier van de commissie,
Van Dijke

1 Wanneer verwacht u dat de versterking helemaal afgerond zal zijn? Hoe reëel acht u deze inschatting van het kabinet? Welke tegenvallers zouden daarbij nog tot vertraging kunnen leiden?

Het Rijk, de regio en de Nationaal Coördinator Groningen (NCG) hebben in 2021 de ambitie uitgesproken om in 2028 de gehele versterkingsoperatie af te ronden. De NCG verwacht dat er nog circa 12.000 adressen versterkt moeten worden.



Van de 19.169 adressen die op 31 december 2022 nog in de versterkingsoperatie zaten is van 11.880 al duidelijk welke maatregelen er nodig zijn om ze veilig te maken. Deze adressen bevinden zich in verschillende fasen van het versterkingsproces. Van deze adressen is van 1.781 woningen al gestart met de (voorbereiding van de) versterking. Voor de overige 10.099 adressen wordt gewerkt aan (de voorbereidingen voor) het opstellen van een uitvoeringsplan (NCG maandrapportage december 2022).

Van 7.289 adressen is nog niet duidelijk of ze veilig zijn. Van ruim de helft daarvan, 4.410 adressen is alleen de opname gereed. Van de overige 2.879 adressen is nog geen opname gereed.

Tabel VIII.8 (pagina 1752) uit het rapport laat zien dat het aantal huizen dat versterkt is, de afgelopen jaren is toegenomen. Op basis van de cijfers uit 2022 acht de commissie scenario's denkbaar waarbij de versterkingsoperatie in 2028 afgerond kan worden. Tegelijkertijd is het goed om bij de uitvoering van de versterking en het uitspreken van doelstellingen over het tempo daarvan rekening te houden met mogelijke tegenvallers die volledige voltooiing in 2028 kunnen verhinderen. In het dossier is namelijk gebleken dat er keer op keer sprake was van tegenvallers, met name bij de complexe uitvoering. De commissie heeft geen aanwijzingen voor specifieke tegenvallers. De NCG zelf wijst op een aantal randvoorwaarden waaraan moet worden voldaan om de planning te halen, zoals beschikken over voldoende bouwcapaciteit en wisselwoningen.

Tabel VIII.8 Aantal versterkte woningen (op norm) per jaar en cumulatief, 2016-2022

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Versterkte woningen per jaar (op norm)	178	82	132	488	586	1.804	4.531
Aantal versterkte woningen (op norm), cumulatief			535	1023	1.768	3.568	8.065
Inschatting totale werkvoorraad (adressen)		Ca. 22.000	15.634	26.272	26.724	27.030	27.234

Bron: NCG

2 Hoe worden nieuwe fouten in de periode tussen nu en het definitief sluiten van het Groningenveld voorkomen?

Het is de commissie niet helemaal duidelijk op welke mogelijke fouten de vraagsteller doelt. In zijn algemeenheid heeft de commissie een aantal aanbevelingen gedaan, waarmee de belangrijkste in het dossier gesignaleerde fouten kunnen worden voorkomen. Nieuwe fouten in de periode tussen nu en het definitief sluiten van het Groningenveld kunnen worden voorkomen door in overleg met Groningse vertegenwoordigers en overheden te komen tot snelle en volledige afbouw van de gaswinning, waarmee de oorzaak van de aardbevingen wordt aangepakt. Daarnaast door rekening te houden met de langetermijneffecten in de ondergrond van de gaswinning die heeft plaatsgevonden en door de schade- en versterkingsoperatie voortvarend en milder, makkelijker en menselijker aan te pakken. Dat vereist een grote inspanning van overheden maar ook van de partijen in het gasgebouw.

3 Kunt u een indicatie geven van welke tegenvallers u mogelijk verwacht?

De commissie heeft geen aanwijzingen voor specifieke tegenvallers. In het dossier is echter gebleken dat er keer op keer sprake was van tegenvallers, met name bij de complexe uitvoering. Het is goed om bij de uitvoering van de versterking en het uitspreken van doelstellingen over het tempo daarvan rekening te houden met tegenvallers. De NCG zelf wijst op een aantal randvoorwaarden waaraan moet worden voldaan om te zorgen dat de versterking in 2028 kan worden voltooid, zoals beschikken over voldoende bouwcapaciteit en wisselwoningen.

4 Welk gedeelte van de 363 miljard euro is in de staatskas terechtgekomen? Welk gedeelte is bij de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM) (met daarbinnen Shell en ExxonMobil) terechtgekomen? Welk gedeelte is bij derden terechtgekomen en wie waren dat?

Het bedrag van 363,7 miljard euro dat op verschillende plaatsen in het rapport is genoemd betreft de reële waarde (dus gecorrigeerd voor inflatie) van de baten van de winning uit het Groningenveld die in de staatskas terechtgekomen zijn. De oliemaatschappijen Shell en ExxonMobil verdienen daarnaast samen 66,3 miljard euro aan het Groningenveld, dat in totaal dus 430 miljard aan gasbaten genereerde voor Staat en oliemaatschappijen. Deze cijfers uit themahoofdstuk gasbaten (boek 5, pagina's 1596 en 1597) zijn hieronder opgenomen in een tabel. In deze berekeningen is ervan uitgegaan dat de baten via de NAM en Energie Beheer Nederland (EBN) uiteindelijk bij de aandeelhouders Shell, ExxonMobil en Staat der Nederlanden terecht zijn gekomen. Het gaat bij deze bedragen om de baten in enge zin, de geldstromen en inkomsten uit de gaswinning, en niet om de bredere baten als werkgele-

genheid. De gasbaten worden berekend door de omzet van de gaswinning te verminderen met de kosten. De winst die resteert zijn als gasbaten via NAM en EBN terechtgekomen bij de Staat, Shell en ExxonMobil. In die zin zijn er dus geen derden waarbij direct een gedeelte van de gasbaten terecht is gekomen. Bij het exploiteren van het Groningse gas zijn wel kosten gemaakt die ten laste gingen van de winst en dus van de gasbaten voor de drie genoemde partijen. Langs die weg zijn er veel partijen die aan de gaswinning hebben verdiend. Shell heeft een berekening gemaakt over de periode tussen 1963 en 2020 en geeft aan dat deze kosten van de gaswinning over die gehele periode 27,6 miljard euro bedroegen (zie de onderstaande tabel).

Tabel III.2 Gasbaten Groningenveld volgens berekeningen Shell					
(Bedragen in miljoen €)	Opbrengsten	Kosten	Netto gasbaten	Afdrachten	Vennootschapsbelasting
Bedragen nonimaal	274.328	20.778	253.550	195.742	20.955
Bedragen gecorrigeerd voor inflatie	457.588	27.586	430.002	319.131	43.462

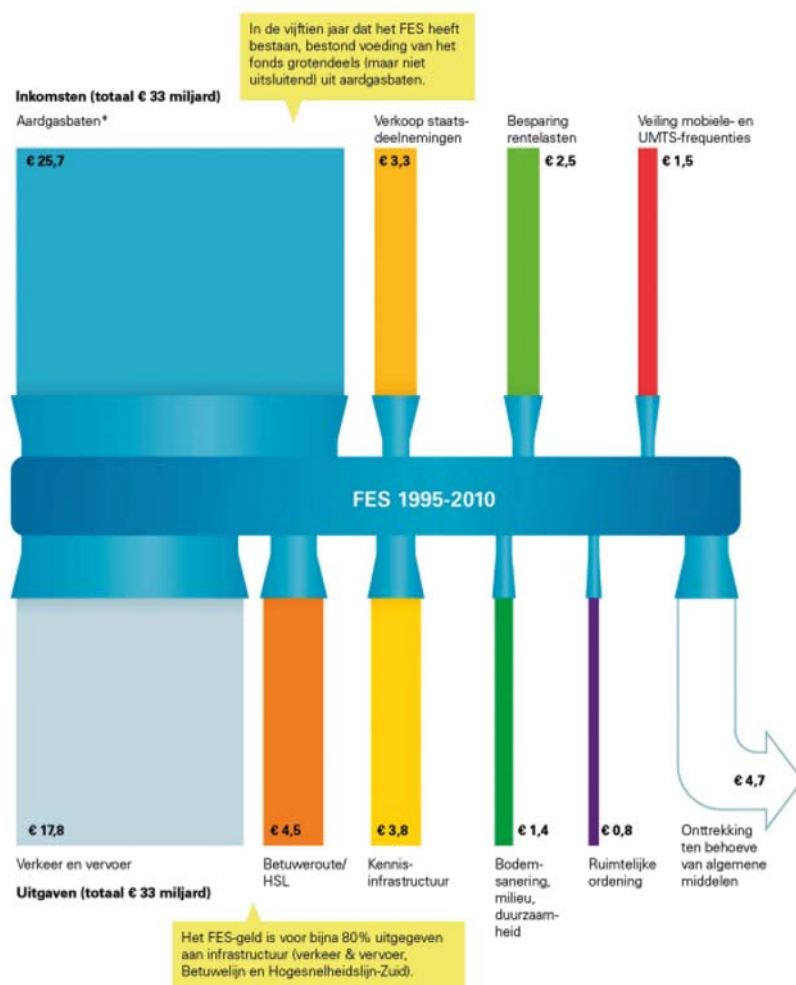
Tabel III.2 Gasbaten Groningenveld volgens berekeningen Shell (vervolg)			
Winst oliemaatschappijen (50% naar Shell, 50% naar ExxonMobil)	Gasbaten Staat	Aandeel Staat (%)	Aandeel oliemaatschappijen (%)
36.853	216.697	85%	15%
66.341	363.661	85%	15%

5 Welk deel van de 363 miljard euro aan opbrengsten is naar het nationaal fonds voor economische structuurversterking (FES) gegaan? Waaraan zijn de FES-middelen in de periode 1995 tot en met 2010 uitgegeven? Waaraan zijn de niet-FES-middelen besteed?

In de gehele periode 1995–2010 waarin gebruik gemaakt is van het FES is 33 miljard euro in het FES gestort, waarvan 25,7 miljard euro afkomstig was uit gasbaten. In de periode 1995–2010 van het FES bedroegen de aardgasbaten 111 miljard euro, waarvan dus iets minder dan een kwart destijds rechtstreeks in het FES vloeyde (pagina 1599). De overige gasbaten in deze periode, maar ook alle gasbaten in alle andere jaren, zijn toegevoegd aan de algemene middelen, zonder oormerk. Daardoor is het niet mogelijk om vast te stellen waar de gasbaten, en dus ook de «niet-FES-middelen», precies aan zijn besteed.

De Algemene Rekenkamer stelde in 2014 in het rapport «Besteding van aardgasbaten: feiten, cijfers en scenario's» vast dat zo'n 80% van de FES-middelen zijn uitgegeven aan investeringsprojecten op het gebied van verkeer en vervoer, waaronder de Betuwelijn en de hogesnelheidslijn). In onderstaande figuur uit het Rekenkamerrapport uit 2014 zijn alle inkomsten en uitgaven van het FES in de periode 1995–2010 schematisch weergegeven.

Figuur 8 Fonds Economische Structuurversterking (FES): inkomsten en uitgaven
In miljarden euro's



* De totale aardgasbaten bedroegen in de periode 1995-2010 € 111 miljard. Hiervan is 23% in het FES gestroomd.

Bron: FES-jaarverslagen 1995-2010

6 Waarom is niet gekozen voor het Noorse model, dus om de middelen uit gas- en oliewinning te investeren in een beleggingsfonds met een permanente opbrengst?

In de geschiedenis van de Groningse gaswinning is op verschillende momenten bepleit om gasbaten apart te zetten in een (beleggings-)fonds. De voordelen daarvan werden niet groter geacht dan het storten van de gasbaten in de schatkist, zoals ook met belastinginkomsten gebeurt. In het themahoofdstuk gasbaten (boek 5) wordt ingegaan op de voor- en nadelen van een gasbatenfonds (tekstkader III.3 pagina 1600 en tekstkader III.6 pagina 1604) en op berekeningen van De Nederlandsche Bank en de Algemene Rekenkamer wat dat in theorie zou opleveren (pagina 1601). In 2014 berekende de Algemene Rekenkamer dat wanneer op dat moment alsnog gekozen zou worden voor een aardgasbatenfonds naar Noors model er naar verwachting in 2025 een vermogen gespaard is van 150 miljard euro. In de kabinetsreactie op dit Rekenkamerrapport wees Minister Kamp van Economische Zaken op drie bezwaren om (alsnog) een gasbatenfonds te vormen (pagina 1602). Ten eerste zou dan een bezuinigingsoperatie van ruim 10 miljard euro per jaar nodig zijn, met ook negatieve gevolgen voor de Nederlandse economie. De voorziene dekking

van uitgaven in de reguliere meerjarenbegroting vallen weg wanneer de gasbaten voortaan in een fonds gaan en «slechts» het jaarlijks fondsrendement ten goede komt aan de reguliere begroting. Ten tweede ging de suggestie dat aardgasbaten alleen in een fonds permanent renderen, volgens de Minister voorbij aan het feit dat aardgasbaten «consumenten» (voor bijvoorbeeld onderwijs en innovatie) wel rechtstreeks maatschappelijk rendement oplevert. Ten derde stelde de Minister dat er risico's kleven aan beleggen en het moeten behalen van rendement. Wanneer de inflatie hoog is en er ook 4% wordt onttrokken aan het fonds, kan de situatie ontstaan dat feitelijk ingeteerd wordt op de hoofdsom. Volgens de Minister zou dat op dat moment ook het geval zijn.

De commissie heeft de Algemene Rekenkamer gevraagd haar berekeningen uit 2014 te actualiseren. Daaruit blijkt dat wanneer vanaf 1966 in Nederland gekozen zou zijn voor het Noors model (beleggen van olie- en gasbaten in een fonds en ieder jaar 4% aan dat fonds onttrekken) er eind 2021 in totaal 388 miljard euro tussentijds uit het fonds onttrokken had kunnen worden en er daarnaast dan nog een bedrag van 536 miljard euro in het fonds zou resterende. In het hypothetische geval dat er alleen maar belegd zou zijn tegen het rendement van het Noorse fonds zonder daarbij tussentijds geld (rendement) uit het fonds te onttrekken, zou er nu 1671 miljard euro in het fonds zitten; grofweg «een ton per Nederlander» (pagina 1594).

De commissie heeft geen verder onderzoek gedaan naar de reden dat er in het verdere verleden geen fonds is ingesteld. In het boek «Gas, het verhaal van een Nederlandse bodemschat» uit 2020 van Emiel Hakkenes wordt beschreven wat de overwegingen waren van Jelle Zijlstra (ARP) als toenmalige Minister van Financiën (1958–1963) om niet te kiezen voor een gasbatenfonds. Zijlstra vond de aardgasbaten «wel interessante additionele inkomsten» maar wat de orde van grootte betreft niet zodanig dat ze een apart fonds moesten vormen; een spaarpot voor de toekomst, zoals sommige politici voorstelden. Zijn leven lang bleef Zijlstra principieel: het aardgas was een «nationale rijkdom» en de winst die het opleverde diende onze «volkshuishouding als geheel» ten goede te komen. De aardgasbaten kwamen «niet op een nationale spaarrekening maar in 's lands huishoudportemonnee, voor de dagelijkse uitgaven.»

7 Wat zijn de voornaamste redenen dat pas 30% van de 27.000 woningen zijn gerenoveerd en dat de versterking mogelijk nog tot 2028 gaat duren? Welke knelpunten zijn er en hoe kunnen deze worden weggenomen?

Volgens de maandrapportage van de NCG (januari 2023) zijn er inmiddels 3.336 adressen bouwkundig versterkt. De NCG verwacht dat er nog circa 12.000 adressen versterkt moeten worden.

De commissie wijst op verschillende oorzaken die hebben bijgedragen aan het trage verloop van de versterkingsoperatie. De omvang en complexiteit van de versterkingsopgave zijn sinds het begin onderschat. Het versterken van een huis is in de praktijk veel complexer dan gedacht. Ook het gebrek aan kennis en normen belemmert de voortgang: niemand had in eerste instantie scherp voor ogen wat de versterkingsoperatie precies in moet houden.

De commissie stelt in boek 1 (pagina 70) dat ook de voortdurende discussie over het gebiedsgericht of objectgericht aanpakken van de versterking heeft geleid tot vertragingen. Een andere belangrijke belemmering is dat de NAM en haar aandeelhouders voortdurend benadrukken dat de nieuwste normen bij de versterking moeten worden gebruikt. De overheid gaat hierin mee en publiceert in een periode van zes jaar vijf keer een nieuwe norm.

De commissie heeft gezien dat wijzigingen in de bouwnorm in het verleden grote gevolgen hadden voor de versterking van woningen. Soms was het gevolg ervan dat woningen die eerst wel in aanmerking kwamen

voor versterking, daar na een normwijziging niet meer voor in aanmerking kwamen. De commissie wil die onzekerheid voor bewoners uitsluiten. Iedere wijziging van de normen zorgt namelijk opnieuw voor onzekerheid en onduidelijkheid voor bewoners en dat vindt de commissie onwenselijk. Daarom adviseert de commissie dat bewoners in de toekomst zelf mogen besluiten of hun woning aan de oude of de nieuwe bouwnorm wordt getoetst.

De commissie beveelt aan om te kiezen voor gebiedsgerichte aanpak waarbij de versterking van onderop en in gezamenlijkheid wordt georganiseerd. Ook roept de commissie gemeenten en provincie op om de versterking voorrang te geven op andere lokale verordeningen.

8 In hoeverre houdt de trage versterking verband met het besluit van kabinet in 2018 om de gaswinning op termijn te stoppen? Klopt het dat toen overwogen is dat versterking van een groot deel van de woningen niet nodig zou zijn, juist omdat de gaswinning zou worden gestopt? Hebben deze goede bedoelingen van destijds de weg geplaveid naar nog meer vertraging?

Een van de redenen van Minister Wiebes om in 2018 de gaskraan dicht te draaien, is de langzaam verlopende versterkingsoperatie. Met het dichtdraaien van de gaskraan wilde Wiebes de versterking in omvang verkleinen, dus het klopt dat toen is overwogen dat de versterking van een groot deel van de woningen niet nodig zou zijn vanwege de afbouw van de gaswinning. Het Ministerie van Economische Zaken ging destijds uit van een verkleinde versterkingsopgave van 3.000 huizen ten opzichte van circa 20.000 huizen die versterkt zouden moeten worden als de gaswinning langdurig op 12 miljard kubieke wordt gehouden (zoals beschreven in boek 4, pagina 1286).

Theoretisch gezien had dit besluit de versterkingsoperatie wellicht kunnen versnellen (doordat de omvang ervan had kunnen afnemen), maar in de praktijk gebeurt het tegenovergestelde. Het proces wordt gedeeltelijk stilgelegd doordat Minister Wiebes de pauzeknop voor de versterking indrukte, in afwachting van nieuwe berekeningen van de consequenties van de veel lagere winning voor de noodzaak om huizen te versterken. Daardoor haakt een deel van de partijen af die betrokken zijn bij de uitvoering. Het is reden voor bijvoorbeeld ingenieurs- en bouwbedrijven om niet langer op versterkingsklussen te blijven wachten, maar andere klussen aan te nemen. De overwegingen van destijds hebben inderdaad geleid tot vertraging en hebben de versterkingsoperatie op belangrijke achterstand gezet. De omvang van de versterkingsoperatie liep uiteindelijk op naar ruim 27.000 adressen.

9 In hoeverre is het daadwerkelijk mogelijk om het vertrouwen te herstellen? Hoe wordt vertrouwen in dit geval gedefinieerd? Hoe wordt vertrouwen en het herstel hiervan gemeten? Hoe wordt de voortgang in het herstel van vertrouwen gemonitord? Op welk moment zou gesteld kunnen worden dat het vertrouwen hersteld is?

In de opdracht aan de commissie was herstel van vertrouwen niet als expliciet doel opgenomen. Om die reden heeft de commissie zich niet gebogen over definities en de meetbaarheid daarvan noch over de monitoring of vaststelling dat vertrouwen hersteld is. Er was wel de wens dat het onderzoek zou helpen bij herstel van vertrouwen, maar ook een duidelijk besef dat vertrouwen moet worden verdiend. Daar is meer voor nodig dan alleen dit onderzoek. De commissie hoopt dat het in kaart brengen van wat gebeurd is en het openbaar horen van betrokkenen, deskundigen en verantwoordelijken, heeft bijgedragen aan herkenning en erkenning van de schaduwkanten van de aardgaswinning. De commissie is ervan overtuigd dat de aanbevelingen die zij doet, kunnen leiden tot

noodzakelijke verbeteringen die op termijn kunnen bijdragen aan herstel van vertrouwen.

10 Indien herstel van vertrouwen de facto een onmogelijke doelstelling zal blijken te zijn, is dan een alternatieve doelstelling mogelijk? Zo ja, welke? Is een substantiële vermindering van het wantrouwen en de onvrede als doelstelling denkbaar?

Het doel van de opdracht aan de parlementaire enquêtecommissie is geformuleerd als: *waarheidsvinding en het verkrijgen van verklarend inzicht in de besluitvorming over de aardgaswinning, de schadeafhandeling en de versterking in Groningen. Dit maakt het mogelijk te komen tot oordeelsvorming over de gehele periode en lessen te trekken, om daarmee bij te dragen aan toekomstperspectief voor Groningen en de ontwikkeling van toekomstig beleid.*

Herstel van vertrouwen was geen opdracht aan de commissie. In de opdracht aan de enquêtecommissie is opgenomen dat het geschonden vertrouwen van Groningers een belangrijke aanleiding vormt voor de parlementaire enquête. Het is echter niet als expliciet doel van het onderzoek zelf geformuleerd. Niet omdat het niet wenselijk zou zijn dat het onderzoek daaraan kan bijdragen, maar wel omdat vertrouwen moet worden verdiend. Daar is meer voor nodig dan alleen onderzoek.

11 De Groningse gaswinning leverde gedurende 60 jaar in totaal ruim 363 miljard euro op voor Nederland. Weet u hoeveel hiervan ten goede van de Groningers is gekomen?

In het themahoofdstuk gasbaten (boek 5) constateert de commissie dat over de feitelijke besteding van de gasbaten betrekkelijk weinig valt te zeggen, omdat ze vrijwel altijd deel hebben uitgemaakt van de algemene middelen. Dat wil zeggen dat de gasbaten, net als de belastinginkomsten, rechtstreeks de schatkist ingingen zonder een directe koppeling met specifieke overheidsuitgaven die ermee worden betaald (pagina 1599). Waaraan de gasbaten zijn uitgegeven valt dus niet te achterhalen. In de paragraaf getiteld «Waar in Nederland slaan de gasbaten neer?» (pagina 1608) wordt niettemin wel aandacht besteed aan de vraag welk deel van de gasbaten in Groningen terecht is gekomen. Hoewel harde cijfers dus ontbreken schrijft de Minister van Economische Zaken en Klimaat in 2019 aan de Kamer, meer in algemene zin: «De gasbaten waren de laatste 55 jaar aanzienlijk en daarvan is maar een beperkt deel naar Groningers gegaan» (pagina 1609).

Een specifiek cijfer is wel beschikbaar over de periode 1995–2006 toen een deel van de aardgasbaten is gestort in het Fonds Economische Structuurversterking (FES), waar in het antwoord op vraag 5 een uiteenzetting over wordt gegeven. Een quickscan uit 2006 van het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven laat zien dat tot 2006 slechts 1% van deze FES-middelen naar Noord-Nederland is gevloeid. Deze 1% betreft dus de FES-middelen van 33 miljard euro in de totale periode van 1995–2010 (waarvan 26 miljard euro gasbaten) en niet de totale gasbaten van 363 miljard euro.

12 Wanneer verwacht u dat definitief inzichtelijk is hoeveel adressen op welke wijze versterkt moeten worden?

Volgens de NCG moet in 2023 voor inwoners duidelijk worden of hun woning wel of niet veilig is en of versterking dus nodig is. Bepalen op welke wijze de onveilige huizen versterkt moeten worden, ziet de NCG als de volgende stap.

13 Kunt u aangeven wanneer en hoe de ca. 12.000 adressen, waarvan nog onduidelijk is of ze veilig zijn, in de nabije toekomst behandeld worden?

Volgens de NCG waren er eind 2022 11.880 adressen onveilig: deze adressen voldoen niet aan de veiligheidsnorm en moeten worden versterkt. Bij een deel (1.781 adressen) is een start gemaakt met de uitvoering van de versterking. Voor de overige 10.099 adressen moet eerst een uitvoeringsplan worden opgesteld. Er waren daarnaast eind 2022 7.289 adressen waarvan nog bepaald moet worden of versterking nodig is. Dit moet in 2023 duidelijk worden. De planning van de NCG is dat uiterlijk in 2028 alle noodzakelijke versterkingsmaatregelen zijn uitgevoerd.

14 Wat is bekostigd met de 363 miljard euro die 60 jaar Groningse gaswinning Nederland heeft opgeleverd? Wat zou het betekenen als de Nederlandse staat deze 363 miljard euro niet tot haar beschikking had?

Over de feitelijke besteding van aardgasbaten valt betrekkelijk weinig te zeggen omdat de gasbaten vrijwel altijd integraal deel hebben uitgemaakt van de algemene middelen. Oftewel, ze zijn zonder verdere oormerking rechtstreeks in de schatkist gestort (zie ook de feitenreconstructie pagina 1599 en het antwoord op vraag 11). De Algemene Rekenkamer schrijft hierover in 2014 op pagina 5 van haar rapport «Besteding van aardgasbaten: feiten, cijfers en scenario's»: «Precieze besteding merendeel aardgasbaten niet traceerbaar: Gedurende het grootste deel van de periode 1960-heden zijn de aardgasbaten in de staatskas gevloeid. Het geld is besteed aan uiteenlopende doelen op de begrotingen van de ministeries en kan zodoende niet worden herleid tot specifieke uitgaven.» Wat de gevolgen zouden zijn indien de Nederlandse Staat deze 363 miljard euro niet tot haar beschikking had gehad is niet onderzocht door de commissie.

15 Hoe is het bedrag van 363 miljard euro door u berekend?

Het bedrag van 363 miljard euro betreft de gasbaten voor de Staat die uitsluitend afkomstig zijn uit het Groningenveld. Deze cijfers zijn op vordering van de commissie berekend door Shell.

In het themahoofdstuk gasbaten (boek 5) constateert de commissie dat er verschillende manieren zijn om gasbaten te definiëren en te berekenen en dat er daardoor ook verschillende cijfers in omloop zijn. Op pagina 1590 en 1591 worden de rekenmethoden op een rij gezet. De beschikbare cijfers over de gasbaten voor de Staat zijn altijd gebaseerd op geheel Nederland, dus het Groningenveld en de overige kleine aardgasvelden op land en op de Noordzee.

De commissie heeft daarom aan het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, de NAM en haar aandeelhouders Shell en ExxonMobil gevraagd om een overzicht specifiek gericht op alleen het Groningenveld wat betreft de feitelijke verdeling van de inkomsten van de aardgaswinning tussen de Staat en de andere partijen in het gasgebouw over de gehele onderzoeksperiode. Het ministerie gaf aan dat de feitelijke inkomsten van andere partijen dan de Staat niet herleidbaar zijn uit de bij het ministerie beschikbare bronnen. Dit betekent dat het opstellen van een feitelijke verdeling van de inkomsten van de aardgaswinning tussen de Staat en de andere partijen in het gasgebouw voor het ministerie niet mogelijk is. Van de andere partijen heeft Shell wel een dergelijk overzicht opgesteld, zonder daarbij een beroep te doen op bedrijfsvertrouwelijkheid. Deze cijfers zijn opgenomen in tabel III.2 van het themahoofdstuk III gasbaten (pagina 1596) en weergegeven in het antwoord op vraag 4. De

cijfers zijn ontleend aan jaarrekeningen van de Maatschap Groningen en belastingaangiften van de NAM. Onder «afdrachten» is verstaan de afdracht aan EBN (40%), de afdrachten in het kader van de meeropbrengstregeling (MOR) en overige afdrachten aan de Staat.

16 Waaraan is de opbrengst van 363 miljard euro uitgegeven? Klopt het dat 88% hiervan in de Randstad terecht kwam en slechts 1% in Groningen, dus 3,6 miljard euro? Wat is de verklaring voor deze scheve verhouding?

In het themahoofdstuk III gasbaten (boek 5) constateert de commissie dat over de feitelijke besteding van de gasbaten betrekkelijk weinig valt te zeggen omdat ze vrijwel altijd deel hebben uitgemaakt van de algemene middelen. Dat wil zeggen dat de gasbaten, net als de belastinginkomsten, rechtstreeks de schatkist ingaan zonder een directe koppeling met specifieke overheidsuitgaven die ermee worden betaald (pagina 1599). Waaraan de gasbaten zijn uitgegeven valt dus niet te achterhalen. In paragraaf III.2.3 van het themahoofdstuk gasbaten, getiteld «Waar in Nederland slaan de gasbaten neer?» wordt niettemin wel aandacht besteed aan de vraag welk deel van de gasbaten in Groningen terecht is gekomen. Hoewel harde cijfers dus ontbreken, schrijft de Minister van EZK in 2019 – meer in algemene zin – aan de Tweede Kamer: «De gasbaten waren de laatste 55 jaar aanzienlijk en daarvan is maar een beperkt deel naar Groningers gegaan» (pagina 1609).

Een specifiek cijfer is wel beschikbaar over de periode 1995–2006 toen een deel van de aardgasbaten is gestort in het Fonds Economische Structuurversterking (FES). Een quickscan uit 2006 van het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven laat zien dat tot 2006 slechts 1% van deze FES-middelen naar Noord-Nederland is gevloeid. Deze 1% betreft dus de FES-middelen van 33 miljard euro in de totale periode van 1995–2010 (waarvan 26 miljard euro gasbaten) en niet de totale gasbaten van 363 miljard euro.

Een verklaring voor de verhoudingen waarin FES-bedragen in verschillende delen van het land zijn terechtgekomen is dat vanuit het FES specifieke (infrastructuur)projecten zijn gefinancierd die geselecteerd werden op basis van verondersteld maatschappelijk rendement. Dit ging om projecten die zich vooral in andere delen van Nederland bevonden.

17 Waarom heeft het kabinet niet vanaf 1963 meer duidelijkheid gegeven over de gasbel?

In de feitenreconstructie wordt op pagina 140–141 nader ingegaan op de informatievoorziening over de gasbel. In februari 1962 stelt Minister De Pous in een debat in de Eerste Kamer de schatting van 60 miljard bij naar 150 miljard kubieke meter. Dit staat gelijk aan 7,5 miljard kubieke meter gas gedurende twintig jaar, ongeveer 25% van het jaarlijkse energieverbruik in die tijd (Trouw, 22 februari 1962, p. 9). Vijf maanden later bevestigt Minister De Pous dit getal opnieuw, maar merkt daarbij ook op dat de gasbel mogelijk veel groter is.

De schatting van De Pous blijkt slechts een startpunt. Eind 1962 maakt hij bekend dat het gaat om 475 miljard kubieke meter. In de zomer van 1963 komt de Belgische politicus Leemans opnieuw met een primeur naar buiten. Hij stelt dat de vondst nog veel groter is, namelijk 1.000 miljard kubieke meter. Het Ministerie van Economische Zaken laat weten dat er mogelijk meer aardgas in de grond zit, «maar zekerheid bestaat daarover niet». Shell Nederland ontkent (De Volkskrant, 22 november 1963, pagina 3). In oktober 1963, drie maanden na start van de gasproductie in Slochteren, maakt NAM-directeur Bongaerts tijdens een persconferentie

in Schoonebeek bekend dat Leemans inderdaad in de buurt zit. De voorraad is «*zeker 1100 miljard kubieke meter*». In de jaren die volgen, blijven de cijfers over de voorraad van de gasbel in Groningen veranderen, zoals ook is te zien in tabel 1.1.

Tabel 1.1 Officieel naar buiten gebrachte omvang van het Groningenveld		
Oktober 1960	60 miljard	antwoord op vragen Tweede Kamerlid Posthumus
Juli 1962	150 miljard	nota De Pous
Oktober 1962	350 miljard	behandeling Nota De Pous in Tweede Kamer
Februari 1963	400 miljard	behandeling begroting Staatsgasbedrijf in Eerste Kamer
Juni 1963	475 miljard	Ministerie van Economische Zaken en NAM tegen ANP
Juli 1963	470 miljard	antwoord op vragen Tweede Kamerlid Maenen

Bron: Notulen College van Gedelegeerd Commissarissen en ANP, 1963 (ANP Nieuwsbericht, 13 mei 1963).

Volgens de Britse hoogleraar Peter Odell houdt Nederland de cijfers van de aardgasreserves bewust laag om de gasprijs kunstmatig hoog te houden, zo zegt hij tijdens zijn inauguratie als hoogleraar internationale energiestudies aan de Erasmus Universiteit in 1969 (Schenk, 2009, pp. 198–199).

18 Waarom is er nooit voor gekozen om de Groningers een korting te geven op het gas, zoals met de kolen in Limburg het geval was?

In de feitenreconstructie wordt op pagina 289–291 ingegaan op de Noordenkorting. Ondanks de keuze om het aardgas niet te gebruiken voor de industrialisatie van de provincie Groningen, besluit het kabinet om het noorden toch kleine voordelen te geven bij de levering van het Groningse aardgas. Een van die voordelen bestaat uit de zogeheten Noordenkorting: een speciale gasprijs ingevoerd voor kleinverbruikers en industriële afnemers in de provincies Groningen, Friesland en Drenthe. Voor de kleinverbruikers komt er een korting van 5% op de gasprijs; industriële afnemers krijgen uit praktische overwegingen een korting van 0,21 cent per kubieke meter ten opzichte van de prijs die voor de andere provincies geldt.

De Noordenkorting vormt een uitzondering op het idee van de nota-De Pous om het aardgas tegen marktwaarde te verkopen. De marktwaarde van fossiele brandstoffen zou in de noordelijke provincies namelijk eerder hoger liggen vergeleken met elders in het land, omdat in het noorden een hogere prijs wordt betaald voor kolen en stookolie door de grotere afstand tot de mijnen. De Noordenkorting is dus nadrukkelijk een recht dat afnemers in het noorden hebben gekregen omdat ze dicht bij de bron wonen. In 1974 tekent de Europese Commissie bezwaar aan tegen de Noordenkorting. Zij ziet dit als ongeoorloofde steunmaatregel voor de lokale industrie. De Nederlandse Staat slaagt erin de Noordenkorting te verdedigen.

De hoogte van de korting wijzigt een aantal keer. Door de stijgende gasprijzen in de jaren '70 besluit het kabinet in 1972 om de korting voor industriële afnemers te verhogen van 0,21 cent per kubieke meter naar 5% van de gasprijs. Aangezien de gasprijzen vanaf 1975 sterk stijgen, rijzen er ook in het binnenland bezwaren over de hoogte van de korting. De Noordenkorting wordt volgens het kabinet dermate hoog dat deze niet langer verdedigbaar is op basis van transportvoordelen. Het kabinet bevriest de korting op het absolute niveau van januari 1975 en indexeert deze deels op grond van de inflatie, met een absolute bovengrens van 5% van de gasprijs. In 1976 wordt de korting vervangen door 0,75 cent per kubieke meter voor klein- en grootverbruikers, terwijl een uitzondering

wordt gemaakt voor energiecentrales, die nog steeds 5% korting krijgen. In 1990 wordt de korting voor energiecentrales in het noorden gelijk aan die voor industriële afnemers. Eind 1993 bedraagt de Noordenkorting nog steeds 0,75 cent per kubieke meter voor industriële afnemers, voor kleinverbruikers is dat 0,888 cent per kubieke meter, gebaseerd op de indexatieformule (Ministerie van EZ. Memorandum aspecten Noordenkorting, 20 december 1993).

De Noordenkorting komt met de liberalisatie van de gasmarkt vanaf 1999 te vervallen voor de grootverbruikers. De liberalisatie gaat in stappen en daarom wordt de Noordenkorting ook in stappen afgebouwd. Aangezien de grootste klanten het eerste vrij zijn om hun gas in te kopen waar zij willen, vervalt de korting ook het eerst voor hen. Hierna vervalt in 2002 de korting voor de middenverbruikers (voornamelijk tuinders). De kleinverbruikers hebben nog een beschermde status totdat in 2004 ook voor hen de korting komt te vervallen.

Een belangrijke kanttekening is dat de gemeentelijke distributiebedrijven in het Noorden de korting nooit doorberekenden aan de kleinverbruikers zelf. In directe zin profiteerden de kleinverbruikers in het Noorden dus maar weinig van de korting, omdat deze in de praktijk naar de gemeentekassen vloeide (Ministerie van EZ. Memorandum aspecten Noordenkorting, 20 december 1993).

19 Waarom ontkenden de NAM en het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (KNMI) in 1986 nog dat gaswinning tot bevingen kon leiden?

De commissie heeft in het feitenoverzicht een reconstructie gemaakt van de kennis die sinds de start van de gaswinning in 1959 bij de NAM en het KNMI aanwezig was over de risico's van de gaswinning. Uit de feitenreconstructie maakt de commissie op dat de NAM en het KNMI een verband tussen gaswinning en aardbevingen op inhoudelijke gronden hebben ontkend. De commissie constateert tegelijkertijd dat de kennis over de gevolgen van de gaswinning in deze periode zeer beperkt was. Kennis over wat er specifiek in de Groningse grond gebeurt en kennis over geïnduceerde aardbevingen moest nog worden opgebouwd. Daarnaast was het meetnetwerk van het KNMI in Noord-Nederland zeer beperkt. Ondanks dat de aardbeving in 1986 in Assen een belangrijk kantelpunt is geweest in de discussie over de gevolgen van de gaswinning, heeft het KNMI in zijn eigen archief geen materiaal teruggevonden over deze beving (zie pagina 176–178 van het rapport). Waarom het KNMI in 1986 ontkende dat gaswinning tot bevingen kon leiden, is op basis van interne documenten bij het KNMI dus niet meer te achterhalen.

In de kranten uit deze tijd zegt het KNMI in eerste instantie dat de aardbeving in Assen een «tectonische aardbeving» is. «Hierbij gaat het om overschuivingen in de ondergrond, mogelijk een ondergrondse instortingsaardbeving in verband met de gaswinning», aldus een artikel in Het Vrije Volk op 29 december 1983 (<https://resolver.kb.nl/resolve?urn=ddd:010949068:mpeg21:p003>). In Nieuwsblad van het Noorden geeft hoofd van de afdeling seismologie Ritsema van het KNMI een andere verklaring: «Ritsema gaat ervan uit dat de aardbeving in Assen een strikt lokale aangelegenheid was. Hij ziet geen verband met de bodemdaling in Groningen als gevolg van de gaswinning aldaar: dat is een geleidelijk verlopend proces, terwijl een aardbeving juist optreedt bij plotselinge veranderingen. Ook andere ondergrondse activiteiten van de NAM hebben niets met de beving te maken, terwijl de NAM op haar beurt ook geen nadelige effecten heeft gemerkt» (<https://resolver.kb.nl/resolve?urn=ddd:011000740:mpeg21:p003>).

Volgens hbo-docent en geograaf Meent van der Sluis is de aardbeving in Assen wel degelijk het gevolg van de gaswinning bij Slochteren, stelt hij op 30 december 1986 in De Telegraaf. NAM-woordvoerder Frans Duut noemt dit in een reactie «flauwekul». «Wij verwijzen dit beslist naar het rijk der fabelen», aldus Duut. Ook het KNMI vindt dat de theorie van Van der Sluis «eigenlijk nergens op gebaseerd was», verklaart seismoloog Bernard Dost in zijn openbaar verhoor. Na het verschijnen van het multidisciplinaire onderzoek van de Begeleidingscommissie Onderzoek Aardbevingen (BOA) in 1993 erkent het KNMI een verband tussen de gaswinning en aardbevingen wel.

De NAM voelt zich in 1986 gesteund door eigen (vertrouwelijk) onderzoek van het Shell-laboratorium. In dit onderzoek constateren de Shell-ingenieurs dat de gasproductie, en de daarmee gepaarde drukdaling niet kan leiden tot breuken en het reactiveren van bestaande breuken in de Groninger bodem. Zowel de NAM als Staatstoezicht op de Mijnen achten een onderzoek «niet noodzakelijk», blijkt uit een intern vergaderstuk. Pas na meerdere aardbevingen in Drenthe in de periode 1986 – 1991 geeft het Ministerie van Economische Zaken de opdracht voor een multidisciplinair onderzoek naar de relatie tussen gaswinning en aardbevingen.

De commissie heeft er begrip voor dat in de beginjaren de kennis over de gevolgen van gaswinning uit het Groningenveld beperkt is, maar vindt het laakbaar dat al vanaf de beginjaren niet transparant is gecommuniceerd over het al dan niet beschikbaar zijn van kennis, en dat in plaats daarvan steeds geschermd is met geruststellende woorden. Dat verwijt betreft in het bijzonder de NAM en haar aandeelhouders, maar betreft ook de kennispartijen.

In 2017 zijn twee onderzoeksprogramma's gestart naar de aardbevingsrisico's in Groningen: DeepNL en Kennisprogramma Effecten Mijnbouw. Gezien het startmoment van de gaswinning in 1963 vindt de commissie de start van deze grootschalige onderzoeksprogramma's veel te laat: pas na circa 50 jaar gaswinning in Nederland.

20 Heeft u inzicht in de reden waarom de NAM en het KNMI na de beving in 1986 in de buurt van Assen het verband tussen gaswinning en bevingen ontkenden?

De commissie heeft in boek 2, 3 en 4 (pagina 129 tot 1506) een reconstructie gemaakt van de kennis die sinds de start van de gaswinning in 1959 bij de NAM en het KNMI aanwezig was over de risico's van de gaswinning. Uit de feitenreconstructie maakt de commissie op dat de NAM en het KNMI een verband tussen gaswinning en aardbevingen op basis van de destijds beschikbare kennis hebben ontkend. De commissie constateert tegelijkertijd dat de kennis over de gevolgen van de gaswinning in deze periode zeer beperkt was. Kennis over wat er specifiek in de Groningse grond gebeurt en kennis over geïnduceerde aardbevingen moest nog worden opgebouwd. Daarnaast was het meetnetwerk van het KNMI in Noord-Nederland zeer beperkt.

Ondanks dat de aardbeving in 1986 in Assen een belangrijk kantelpunt is geweest in de discussie over de gevolgen van de gaswinning, heeft het KNMI in zijn eigen archief geen materiaal teruggevonden over deze beving (zie pagina 176–178 in het rapport). Waarom het KNMI in 1986 ontkende dat gaswinning tot bevingen kon leiden, is op basis van interne documenten bij het KNMI dus niet meer te achterhalen.

In de kranten uit deze tijd zegt het KNMI in eerste instantie dat de aardbeving in Assen een «tectonische aardbeving» is. «Hierbij gaat het om overschuivingen in de ondergrond, mogelijk een ondergrondse

instortingsaardbeving in verband met de gaswinning», aldus een artikel in Het Vrije Volk op 29 december 1983 (<https://resolver.kb.nl/resolve?urn=ddd:010949068:mpeg21:p003>). In Nieuwsblad van het Noorden geeft hoofd van de afdeling seismologie Ritsema van het KNMI een andere verklaring: «Ritsema gaat ervan uit dat de aardbeving in Assen een strikt lokale aangelegenheid was. Hij ziet geen verband met de bodemdaling in Groningen als gevolg van de gaswinning aldaar: dat is een geleidelijk verlopend proces, terwijl een aardbeving juist optreedt bij plotselinge veranderingen. Ook andere ondergrondse activiteiten van de NAM hebben niets met de beving te maken, terwijl de NAM op haar beurt ook geen nadelige effecten heeft gemerkt» (<https://resolver.kb.nl/resolve?urn=ddd:011000740:mpeg21:p003>).

Volgens hbo-docent en geograaf Meent van der Sluis is de aardbeving in Assen wel degelijk het gevolg van de gaswinning bij Slochteren, stelt hij op 30 december 1986 in De Telegraaf. NAM-woordvoerder Frans Duut noemt dit in een reactie «flauwekul». «Wij verwijzen dit beslist naar het rijk der fabelen», aldus Duut. Ook het KNMI vindt dat de theorie van Van der Sluis «eigenlijk nergens op gebaseerd was», verklaart seismoloog Bernard Dost in zijn openbaar verhoor. Na het verschijnen van het multidisciplinaire onderzoek van de Begeleidingscommissie Onderzoek Aardbevingen (BOA) in 1993 erkent het KNMI een verband tussen de gaswinning en aardbevingen wel.

De NAM voelt zich in 1986 gesteund door eigen (vertrouwelijk) onderzoek van het Shell-laboratorium. In dit onderzoek constateren de Shell-ingenieurs dat de gasproductie, en de daarmee gepaarde drukdaling niet kan leiden tot breuken en het reactiveren van bestaande breuken in de Groninger bodem. Zowel de NAM als Staatstoezicht op de Mijnen achten een onderzoek «niet noodzakelijk», blijkt uit een intern vergaderstuk. Pas na meerdere aardbevingen in Drenthe in de periode 1986 – 1991 geeft het Ministerie van Economische Zaken de opdracht voor een multidisciplinair onderzoek naar de relatie tussen gaswinning en aardbevingen.

De commissie heeft er begrip voor dat in de beginjaren de kennis over de gevolgen van gaswinning uit het Groningenveld beperkt is, maar vindt het laakbaar dat al vanaf de beginjaren niet transparant is gecommuniceerd over het al dan niet beschikbaar zijn van kennis, en dat in plaats daarvan steeds geschermd is met geruststellende woorden. Dat verwijt betreft in het bijzonder de NAM en haar aandeelhouders, maar betreft ook de kennispartijen.

In 2017 zijn twee onderzoeksprogramma's gestart naar de aardbevingsrisico's in Groningen: DeepNL en Kennisprogramma Effecten Mijnbouw. Gezien het startmoment van de gaswinning in 1963 vindt de commissie de start van deze grootschalige onderzoeksprogramma's veel te laat: pas na circa 50 jaar gaswinning in Nederland.

21 Wat is het juridische gevolg van de erkenning van de NAM en het KNMI in 1993 dat er een relatie is tussen de gaswinning en de aardbevingen in relatie tot de schadevergoeding?

In het eindrapport van november 1993 concludeert de BOA-commissie dat gaswinning verschuivingen langs breuken in het gasreservoir en de directe omgeving kan veroorzaken. De BOA-commissie benadrukt dat er slechts een kleine kans is op lichte schade: «Het aantal aardbevingen en de sterkte daarvan zijn in Noord-Nederland niet van dusdanige aard dat dit aanleiding hoeft te zijn tot enige verontrusting.» Ook hebben de aardbevingen «voor zover bekend» geen schade veroorzaakt. «De uitkomsten van het multidisciplinaire onderzoek geven aan, dat als gevolg van de maximaal te verwachten aardbeving, zelfs in het ongunstigste

geval, slechts een kleine kans bestaat op lichte schade in een beperkt gebied rond het epicentrum.

De erkenning van de NAM en het KNMI in 1993 dat er een relatie is tussen de gaswinning en aardbevingen heeft vervolgens niet direct gevolgen in de praktijk voor de toekenning van schadevergoedingen. In 1995 verschijnt de informatiefolder «Gaswinning en aardbevingen» als een gezamenlijke uitgave van het Ministerie van Economische Zaken, de NAM, het KNMI en de twee provincies. In de folder staat dat het «niet helemaal uit te sluiten is» dat een aardbeving schade veroorzaakt aan woningen. «U moet dan bijvoorbeeld denken aan al aanwezige haarscheuren in muren of pleisterwerk die door een beving groter worden, of het ontstaan van nieuwe scheuren», aldus de folder. De NAM neemt een schademelding alleen in behandeling als er een beving is geweest die een intensiteit heeft van 4 of meer op de EMS-schaal, een Europese schaal die de gevolgen van een aardbeving voor mensen en gebouwen aangeeft.

Hoewel daarmee erkend werd dat er een juridisch causaal verband kon bestaan tussen de gaswinning en aardbevingen, bleef de NAM in de periode daarna vasthouden aan het standpunt dat de aardbevingen niet of nauwelijks konden leiden tot schade en veel schademeldingen afwijzen.

In deze periode zegde de NAM toe in haar werkwijze een bepaalde coulantie te hanteren, maar in de praktijk bleek de inspanning van de NAM voornamelijk gericht op het ontkrachten van een oorzakelijk verband tussen bevingen en schade.

22 Welke argumenten had men in 1972 om te zeggen dat gaswinning niet zou leiden tot schade aan gebouwen?

Dat gaswinning in Groningen tot aardbevingen leidt, was in 1972 nog niet bekend. Dit verband wordt pas in 1993 erkend na het verschijnen van het multidisciplinaire onderzoek van de Begeleidingscommissie Onderzoek Aardbevingen (BOA). Wel zijn er in de jaren '70 zorgen en kritische vragen over bodemdaling door gaswinning. Zo vraagt D66-Kamerlid Jan Terlouw in december 1971 vragen aan verantwoordelijk Minister Langman over «aardverzakking als gevolg van winning van olie, gas en water» en mogelijke mijnschade.

Het eerste onderzoek naar bodemdaling gaat in 1963 achter gesloten deuren van start en wordt uitgevoerd door de NAM. In januari 1972 deelt verantwoordelijk Minister Langman van Economische Zaken de resultaten met de Tweede Kamer en beantwoordt Langman de vragen van Kamerlid Terlouw.

Uit het onderzoek van de NAM blijkt dat de bodem in Groningen zeer geleidelijk zal dalen «in de vorm van een platte schotel waarvan de uitgestrektheid met de tijd zal toenemen», zo staat in het rapport. Uit het onderzoek blijkt dat de bodemdaling in 2050 kan oplopen tot maximaal een meter.

Omdat de bodem door de gaswinning geleidelijk daalt, verwachten de NAM en het Ministerie van Economische Zaken geen schade aan gebouwen. «Mijnschade als gevolg van grote lokale of ongelijke verplaatsingen, zoals opgetreden in Limburg, is in Groningen ten gevolge van aardgaswinning definitief niet te verwachten», aldus het rapport (zie ook pagina 162 van het rapport). Mocht er toch schade ontstaan, dan zullen de NAM en de NV Nederlandse Staatsmijnen de schade «overeenkomstig de regels van ons burgerlijk recht» vergoeden, belooft Langman in 1972 aan de Tweede Kamer.

23 Wat waren de belangrijkste redenen dat zowel de schadeafhandeling als de versterking bij de NAM en het Centrum Veilig Wonen (CVW) zo traag verliepen? Had dit te maken met de wens van de NAM om de kosten te minimaliseren? Was een andere factor dat schadeafhandeling niet tot de corebusiness van de NAM behoorde? Waarom heeft het jaren geduurd voordat de politiek en de overheid hierop ingrepen?

Bij de versterking is er sprake geweest van structurele onderschatting van de omvang en complexiteit van de opgave. Het schadeproces ging met veel rompslomp gepaard. De commissie schrijft hierover dat de NAM en haar aandeelhouders de schadevergoedingen structureel beperkt probeerden te houden en zo lang mogelijk controle op het schadeproces wilde uitoefenen. De NAM wilde alleen schade vergoeden waarvoor zij wettelijk aansprakelijk was en heeft veel moeite gedaan om schadeclaims te weerleggen, wat leidde tot onnodige lange processen (zie boek 1, pagina 67).

In 2015 ging het Centrum Veilig Wonen (CVW) – op «enige afstand» van de NAM – schademeldingen afhandelen en de versterkingsoperatie uitvoeren. De beoogde versnelling van en verbetering in de schadeafhandeling komen echter nauwelijks tot stand. De betrokkenheid van de NAM bij het CVW was groot. De oprichting van het CVW was het gevolg van de twijfels die in 2013 rezen over de NAM als schade-afhandelaar (zie boek 3, pagina 749). De wens ontstond om de schadeafhandeling (en versterking) bij een andere organisatie neer te leggen. De NAM zag het voornamelijk als een praktische oplossing: er moest een professionele uitvoeringsorganisatie komen omdat de NAM zelf de instroom van schades niet langer aankon. De rijksoverheid is dan nog van mening dat de schadeafhandeling de verantwoordelijkheid moet blijven van de NAM, omdat de NAM wettelijk aansprakelijk is. Hetzelfde gold voor de versterking. De optie om de NAM verder op afstand te zetten, is in deze jaren niet serieus overwogen. Pas in 2018 werd besloten om de schadeafhandeling en de versterking publiek uit te voeren (Kamerstuk 33 529, nr. 493).

24 Klopt het dat de staat indirect 73% van de kosten van de schadeafhandeling betaalt?

Sinds het sluiten van het Akkoord op Hoofdpijnen (AoH) is dat inderdaad feitelijk het geval. Dat is omdat de kosten die gemoeid zijn met exploitatie van het Groningenveld, waaronder de kosten van de schadeafhandeling, ten koste gaan van de winst en daarmee leiden tot een derving van gasbaten voor de Staat. Op 13 december 2021 schrijft Minister Blok in een brief aan de Tweede Kamer dat de Staat bij benadering over het Groningenveld circa 70% van de opbrengst minus 73% van de kosten ontvangt, hetgeen overeenkomt met circa 70% van de winst. Die 70% is opgebouwd uit het aandeel van staatsdeelneming EBN (40%) en de 50% van de opbrengst van NAM die binnenkomt via het winstaandeel en de vennootschapsbelasting. NAM ontvangt 60% van de opbrengsten van het Groningenveld, de helft daarvan (30%) komt toe aan de Staat. De Staat krijgt $40\% + 30\% = 70\%$ van de opbrengst verminderd met 73% van de kosten (Kamerstuk 33 529, nr. 932 en tekstkader II.12 op pagina 1620).

Omdat met de voorziene sluiting van het Groningenveld de inkomsten uit gaswinning steeds meer wegvallen, zullen er vooral nog kosten overblijven in de toekomst. Van winst verdelen is dan geen sprake meer. Wat resteert is het verdelen en financieren van kosten. Voor de verdeling van kosten is de verdeelsleutel 60% NAM en 40% EBN (pagina 1620–1621).

25 Vanaf wanneer had de politiek oog voor de gezondheidsschade van de Groningers en speelde dit een rol in politieke besluit- en beleidsvorming?

De commissie concludeert in boek 1 (pagina 44) dat de impact van de schadeafhandeling en de versterkingsoperatie is onderschat. Deze processen hebben veel gevergd van mensen. Pas recentelijk is er vanuit de politiek meer oog gekomen voor deze kant van de gaswinningsproblematiek.

Onderzoekers van de Rijksuniversiteit Groningen brengen sinds 2016 in kaart wat de impact is van de bevingen en alle problemen daaromheen op het welzijn en de gezondheid van Groningen. Dit doen zij onder de naam van het Gronings Perspectief. Hoogleraar Tom Postmes, tot en met 2021 onderzoeksleider van het Gronings Perspectief, verklaarde in zijn openbaar verhoor dat er in de beginjaren van het onderzoek weinig aandacht was voor de bevindingen en aanbevelingen van het Gronings Perspectief.

Postmes verklaarde in zijn openbaar verhoor (Kamerstuk 33 561, nr. 11): «Maar in het begin voelden wij ons eerlijk gezegd – dat gaat dan over je gevoel, niet over de feiten – totaal niet gehoord en niet gezien. We hadden het gevoel dat er niks gebeurde.» «Een heel groot contrast in die tijd, die periode 2017/2018, was bijvoorbeeld [...] het verschil tussen de Kamerleden en het ministerie, EZK. Wij hadden op dat moment maar één keer contact gehad met het Ministerie van Economische Zaken. Dat was toen we er zelf naartoe gingen om duidelijk te maken: het is groot, het is urgent en het is ernstig. We hadden zoiets van: weten jullie het wel? We vonden dat we dat toch onder de aandacht moesten brengen. Andersom waren er dus veel Kamerleden [...] die bij ons aanbelden en aanklopten. Die kwamen dan op vrijdag, op hun vrije dag, vragen stellen en een achtergrondgesprek voeren.»

Vanaf 2017–2018 kwam er vanuit de politiek meer aandacht voor gezondheidsproblemen van Groningers. In het regeerakkoord uit oktober 2017 staat dat er een regiofonds komt voor Groningen, met geld beschikbaar voor zorgprofessionals en geestelijke verzorgers voor de begeleiding van mensen die psychische klachten hebben overgehouden aan de aardbevingsproblematiek. En in juni 2018 organiseerde de commissie EZK het rondetafelgesprek «Mentale versterking van Groningen». In dezelfde maand nam de Kamer een motie aan van het lid Dik-Faber c.s. (Kamerstuk 34 957, nr. 38) waarin verwezen wordt naar het onderzoek van het Gronings Perspectief, en waarin de regering wordt opgeroepen om met ingang van 1 juni 2018 vanuit het regiofonds middelen beschikbaar te stellen voor geestelijke verzorging (Handelingen II 2017/18, nr. 57).

De Raad van State vernietigde in november 2017 een eerder instemmingsbesluit (van 30 september 2016), en wees daarbij op de sociale gevolgen van de gaswinning zoals de door bevingen veroorzaakte angstgevoelens en onzekerheid. SodM vroeg in het advies van 8 januari 2018 over de gaswinning voor het eerst expliciet aandacht voor hoe de gevolgen van de gaswinning doorwerken in de veiligheidsbeleving van de inwoners en «daarmee het welbevinden en ten dele zelfs de gezondheid van mensen». SodM verwees naar de onderzoeken van het Gronings Perspectief die de maatschappelijk impact van de gaswinning in beeld hebben gebracht. In navolging van dit advies kondigde Minister Wiebes in maart 2018 dat de gaswinning vroegtijdig wordt beëindigd, en stelde daarbij dat de gaswinning «een grotere voetafdruk in de regio achter [laat] dan nog maatschappelijk aanvaardbaar is» (Kamerstuk 33 529, nr. 457).

Ook recentelijk was er in de politiek aandacht voor de mentale gezondheid van Groningers. Staatssecretaris Vijlbrief schreef in een brief aan de Kamer van november 2022 (Kamerstuk 33 529, nr. 1085) over hoe het verloop van de schadeafhandeling, de duur en onzekerheid van de versterkingsoperatie, de spanningen die ontstaan door verschillen in behandeling door de diverse instanties de aanleiding vormen voor stress en de behoefte aan mentale ondersteuning. Daarnaast is het IMG in november 2021 gestart met de regeling voor immateriële schade, die gefaseerd wordt ingevoerd.

26 Kunt u aangaande de schadelijke gevolgen, waarover u opmerkt dat ze niet beperkt zijn tot de provincie Groningen, maar zich ook net daarbuiten voordoen, een meer precieze afbakening geven?

De commissie weet dat ook inwoners van noordelijk Drenthe en oostelijk Friesland te maken hebben met de schadelijke gevolgen van aardbevingen door gaswinning in het Groningenveld. Ook in Noord-Holland hebben zich aardbevingen voorgedaan die gerelateerd zijn aan gaswinning uit kleinere velden in Noord-Holland. Een precieze afbakening tot waar zich schadelijke gevolgen van de winning uit het Groningenveld voordoen is echter niet te geven. Het Instituut Mijnbouwschade Groningen heeft geprobeerd dat te doen, door contouren te schetsen waarbuiten aardbevingsschade niet optreedt. De commissie heeft gezien dat het trekken van dergelijke contouren altijd aanleiding geeft tot discussie. Een scherpe afbakening van tot waar schadelijke gevolgen optreden kan dan ook niet gegeven worden.

27 Waren het aardbevingen of betrokken personen en instanties die de aardgaswinning een hoofdpijndossier maakten?

De aardbevingen die in Groningen plaatsvinden leiden tot veel schade aan huizen. In sommige gevallen is de schade zo groot, dat huizen acuut onveilig zijn en inwoners hun huis moeten verlaten totdat het huis dusdanig bouwkundig versterkt is dat inwoners veilig zijn in hun huis. De schade en onveiligheid hebben grote impact op inwoners. Dat wordt nog versterkt door het moeizame en bureaucratische proces van schades vergoed krijgen of het veilig laten maken van een woning. Dit draagt eveneens in belangrijke mate bij aan de stress en gezondheidsklachten die Groningers ervaren. Er kan dus gesteld worden dat zowel de aardbevingen zelf, als de rompslomp van de afhandeling van schadeafhandeling en versterking de gaswinning tot een hoofdpijndossier hebben gemaakt.

28 Waren het de aardbevingen of het (gebrek aan) handelen van betrokken personen en instanties naar aanleiding van de aardbevingen die de gaswinning tot een hoofdpijndossier maakten?

De aardbevingen die in Groningen plaatsvinden leiden tot veel schade aan huizen. In sommige gevallen is de schade zo groot, dat huizen acuut onveilig zijn en inwoners hun huis moeten verlaten totdat het huis dusdanig bouwkundig versterkt is dat inwoners veilig zijn in hun huis. De schade en onveiligheid hebben grote impact op inwoners. Dat wordt nog versterkt door het moeizame en bureaucratische proces van schades vergoed krijgen of het veilig laten maken van een woning. Dit draagt eveneens in belangrijke mate bij aan de stress en gezondheidsklachten die Groningers ervaren. Er kan dus gesteld worden dat zowel de aardbevingen zelf, als de rompslomp van de afhandeling van schadeafhandeling en versterking de gaswinning tot een hoofdpijndossier hebben gemaakt.

29 Hoe rijmt u uw conclusie dat er sprake is van ongekend systeemfalen en uw advies om het huidige falende systeem van schadeafhandeling en versterking niet wezenlijk te veranderen met elkaar? Hoe kan, met andere woorden, zonder systeemverandering systeemfalen wezenlijk worden aangepakt?

De commissie bedoelt de term systeemfalen breder dan puur de falende aanpak van schadeafhandeling en versterking. Met systeemfalen duidt de commissie vooral op de besluitvorming over gaswinning, waarin belangen als waardemaximalisatie, leveringszekerheid en voorzieningszekerheid geborgd waren, maar de veiligheid en het welzijn van Groningers niet.

De commissie adviseert een aantal heel fundamentele wijzigingen aan te brengen in het huidige systeem van schade en versterken. Het gaat onder andere om een andere omgang met het bewijsvermoeden, het verruimen van de mogelijkheden voor schadevergoeding buiten de wettelijke aansprakelijkheid van de NAM, bijstand voor gedupeerden, een andere omgang met normen en het loslaten van regionale verordeningen. De commissie stelt niet voor IMG en NCG verder te laten gaan als één organisatie. In retrospectief is het volgens de commissie geen verstandige keuze geweest om de twee trajecten van schade en versterking uit elkaar te trekken. Maar het nu alsnog integreren van de historisch gegroeide trajecten zou een onwenselijk oponthoud van de beide operaties betekenen en de bewoners terugwerpen in de tijd. Het aantal mensen dat zowel in de versterkingsoperatie zit, als schades meldt, is bovendien gering. Het gaat om 1.400 adressen op een totaal van een kleine 27.000 adressen in de versterkingsoperatie. Bovendien geldt voor de versterkingsoperatie de ambitie om die in 2028 te voltooien, terwijl de schadeafhandeling nog vele jaren – mogelijk zelfs decennia – door kan lopen.

De commissie beveelt het kabinet aan om de wettelijke opdracht van het IMG te verruimen voor een coulantere afhandeling van schadegevallen en stelt het IMG voor dat gedupeerden meer tijd krijgen om bezwaar te maken, het bewijsvermoeden soepeler toe te passen en meervoudige schades met voorrang op te lossen. De overheid zou een norm moeten opstellen voor herhaalde schades en het kabinet moet verbetermogelijkheden onderzoeken voor de afwikkeling van schade met grote aantallen gedupeerden waarbij de rijksoverheid betrokken raakt. IMG en Commissie Bijzondere Situaties dienen aan de slag te gaan met complexe schades en de overheid moet zorgen voor bijstand voor gedupeerden. Op het gebied van versterking beveelt de commissie een opgave van onderop aan, vanuit wat een buurt of dorp nodig heeft. Gemeenten en provincie zouden de versterking voorrang moeten geven op andere lokale verordeningen en de overheid dient bewoners een keuze te geven in welke bouwnorm voor hun woning geldt. Met het doorvoeren van deze aanbevelingen is de commissie ervan overtuigd dat het systeemfalen wezenlijk wordt aangepakt.

Dit alles staat los van het belang van een betere samenwerking tussen het IMG en de NCG. Die is in de ogen van de commissie noodzakelijk. Concreet en klantgericht invulling geven aan de eenloketgedachte, zodat gedupeerden zich niet af hoeven vragen waar ze een gecombineerd traject van schade en versterking het best kunnen starten, kan volgens de commissie in belangrijke mate bijdragen aan het verminderen van de proceslast voor bewoners.

Wanneer al deze wijzigingen succesvol worden doorgevoerd, heeft dat volgens de commissie een veel grotere impact voor gedupeerde Groningers dan wanneer twee organisaties worden samengevoegd.

30 Hoort bij uw duiding van de ontstane situatie als zijnde rampzalig met grote, herhaalde gevolgen voor een groot aantal gedupeerden, niet de aanbeveling dat niet alleen lokale overheden lokale regels opzijzetten, maar dat ook het Rijk regels opzij zet?

De kwalificatie rampzalig betreft niet alleen de versterkingsoperatie, maar ook de schadeafhandeling, de hoogte van de gaswinning en de onveiligheid en onzekerheid voor bewoners. De aanbeveling dat lokale overheden lokale verordeningen opzij zetten is specifiek gericht op de versterkingsoperatie. De commissie is in haar dossieronderzoek en in de diverse keukentafelgesprekken voorbeelden tegengekomen waarbij verordeningen van de lokale overheid een belemmering vormden voor de versterkingsoperatie in diezelfde gemeente. Zo trad een gemeente handhavend op tegen bewoners die een noodvoorziening op eigen grond hadden neergezet zolang hun woning versterkt werd, omdat hier geen vergunning voor was aangevraagd. Juist bij gemeenten waarin veel van deze versterkingsvraagstukken spelen verwacht de commissie begrip van de gemeente voor de individuele situatie van inwoners. Daarom is de aanbeveling om regels opzij te zetten in ieder geval gericht aan lokale overheden, maar de commissie sluit niet uit dat het ook kan helpen in sommige gevallen landelijke regels opzij te schuiven.

31 Hoeveel winbaar gas zit er nog in de bodem van het Groningenveld? Wat is de waarde hiervan?

Op 25 juni 2018 schrijft Minister Wiebes in een brief aan de Tweede Kamer: «De NAM is eigenaar van het Groningengas. Naar verwachting blijft er als gevolg van de beëindiging van de gaswinning uit het Groningenveld ongeveer 450 miljard kubieke meter in de grond zitten, bij de bestaande gasprijs vertegenwoordigt dit een waarde van ongeveer 70 miljard euro. Zowel de NAM als Shell en ExxonMobil doen afstand doen van eventuele vorderingen op de Staat in verband met gasreserves in het Groningenveld die niet gewonnen zullen worden» (Kamerstuk 33 529, nr. 493).

Op de website NLOG, die TNO beheert in opdracht van het Ministerie van EZK, staat dat de oorspronkelijke winbare gasvoorraad door de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM) werd geschat op ongeveer 2900 miljard kubieke meter (Nm^3) gas en dat hiervan nog ongeveer 470 miljard Nm^3 gas als voorraad aanwezig is. NAM spreekt op eigen website over 2800 miljard kubieke meter.

Verschillen in de schatting van kubieke meters winbaar gas zijn terug te voeren op technische aannames. Verschillen in de geschatte waarde zijn terug te voeren op de gasprijs waarmee gerekend wordt. Bij een gasprijs van bijvoorbeeld 1,20 euro per m^3 vertegenwoordigt 450 miljard kubieke meter gas een waarde van 540 miljard euro.

De commissie merkt op dat de term winbaar een rekbaar begrip is. In technische zin is de vraag of aanwezig gas, vanwege bijvoorbeeld drukafname, ook daadwerkelijk winbaar is. Ook betekent «technisch winbaar» niet automatisch dat het ook commercieel aantrekkelijk genoeg is om te winnen, want hoe lager de druk in het veld hoe hoger de kosten om door middel van compressoren nog gas op te pompen. Daarnaast is de vraag of gas dat niet veilig gewonnen kan worden ook als winbaar gas bestempeld kan worden. Ten aanzien van het Groningenveld is de toezichthouder van oordeel dat veilige winning niet mogelijk is en heeft het kabinet inmiddels besloten de gaswinning om die reden te beëindigen.

32 Weet u, aangaande uw conclusie dat over andere publieke belangen dan waardemaximalisatie voor de staat niets werd afgesproken, of hieraan een weging aan vooraf is gegaan of hebben andere publieke belangen nooit op tafel gelegen?

Voor zover de commissie heeft kunnen nagaan, hebben andere publieke belangen dan waardemaximalisatie, het veiligstellen van leveringszekerheid en voorzieningszekerheid en het waarborgen van voldoende afzetmogelijkheden van het Groningengas, geen rol gespeeld bij de oprichting van het gasgebouw en lange tijd daarna. Veiligheid was een publiek belang dat lange tijd niet speelde, omdat de risico's als gevolg van de gaswinning voor de bodem lange tijd niet werden onderkend. Het besef dat het publieke belang breder was, ontbrak. De concessie Groningen bevatte overigens wel de bepaling dat de NAM de mijnwerken zodanig moest inrichten «dat ongerief of nadeel aan de in het concessieveld gelegen of aangrenzende eigendommen zoveel doenlijk wordt vermeden». Uit de nota van toelichting bij deze concessie blijkt dat de Minister met deze bepaling doelde op het voorkomen van verontreiniging van lucht en water en het daaruit voortvloeiende gevaar, schade of hinder. Dat is dus een beperkte invulling van de begrippen ongerief en nadeel.

33 Zijn er jaarverslagen van de stille maatschap en zijn deze inzichtelijk te maken?

Een stille maatschap neemt niet deel aan het rechtsverkeer. Dat betekent dat een stille maatschap geen jaarverslagen kan uitbrengen. De Maatschap Groningen heeft dus geen jaarverslagen gepubliceerd.

34 Was de Maatschap Groningen, behalve in de opbrengst voor de staat, uniek in vergelijking met mijnbouwprojecten in andere landen, als het gaat om vorm en geheimhouding?

De commissie heeft niet onderzocht of de stille maatschap in vorm en geheimhouding uniek is in vergelijking met de wijze waarop mijnbouwprojecten in andere landen werd vorm gegeven. Doel van deze rechtsvorm was dat deelname van de Staat bij de winning en verkoop van gas niet openbaar werd, maar onzichtbaar bleef voor andere landen en andere oliemaatschappijen. Dit was een uitdrukkelijke wens van de oliemaatschappijen, omdat met deze constructie werd voorkomen dat andere landen een vergelijkbaar groot aandeel zouden eisen in de exploitatie, het zogenoemde «sjeikeffect». Gelet daarop heeft de commissie wel de indruk dat een dergelijke vorm van samenwerking niet op grote schaal voorkwam in andere landen.

35 Wie is de eigenaar van het resterende Groningengas? Is dit de staat of de NAM? Wat zegt de concessie hierover?

Op grond van de concessie Groningen (die eind oktober 2005 is omgezet in de winningsvergunning Groningen) is de NAM eeuwigdurend eigenaar van het gas in het Groningenveld. Ter uitwerking van het Akkoord op Hoofdpijnen sloot de Staat met Shell, ExxonMobil en de NAM op 28 september 2018 een overeenkomst waarin Shell, ExxonMobil en de NAM afstand doen van eventuele vorderingen op de Staat in verband met gas in het Groningenveld dat niet gewonnen zal worden, de zogeheten «afstand claim» (Boek 4, pagina 1218). Als eigenaar van het gas was het noodzakelijk dat de NAM zich ook aan deze overeenkomst verbond.

36 Wat is de winnings- en verkoopstrategie van het gasgebouw geweest? Zijn er documenten die deze strategie bevestigen en zijn die inzichtelijk?

De winning van het aardgas uit het Groningenveld is onlosmakelijk verbonden met de verkoop van het gas. Sinds de oprichting van het gasgebouw vinden winning en verkoop gecoördineerd plaats. Reeds kort na de vondst van de gasbel bij Slochteren besefte het kabinet dat een nauwe en directe coördinatie tussen winning en afzet van wezenlijk belang was voor de exploitatie van het Groningenveld en voor de verkoopstrategie van het daaruit gewonnen aardgas (zie boek 2, p. 221). Het gasgebouw is dan ook geconstrueerd met het doel een optimale coördinatie tussen winning (door de NAM) en afzet (door Gasunie) te waarborgen. Dat betekent dat de hoogte van de winning steeds mede is bepaald door respectievelijk het in het vastgestelde productievolume in het Plan van gasafzet van Gasunie (1963–1995) en daarna in het door de Minister vastgestelde productieniveau (1995–2000), nationaal plafond (2000–2004) en Groningenplafond (vanaf 2005).

Met de introductie van de Gaswet (2000) begon een nieuwe periode waarin Gasunie een meer zelfstandig verkoopbeleid ging ontwikkelen dat steeds meer gericht was op het inspelen op de ontwikkelingen in de (internationale) gasmarkt. GasTerra kreeg bij haar oprichting in 2005 als doel het Nederlandse aardgas, inclusief het Groningengas, tegen de beste voorwaarden te verkopen. GasTerra werkte vanaf haar oprichting in 2005 aan de strategie om zo veel mogelijk Groningengas te verkopen binnen de limiet van het Groningenplafond. De verkoopstrategie van GasTerra werd vastgelegd in de jaarlijkse businessplannen. Deze businessplannen zijn niet openbaar.

Het Groningenplafond was een afnameplafond voor GasTerra, maar vormde indirect ook een productieplafond voor de NAM. GasTerra liet namelijk met de «Groninger Bestel Capaciteit» en «Maand Bestelbrief Groningen» aan de NAM weten hoeveel gas er respectievelijk in dat jaar of die maand gewonnen mocht worden. De vraag van GasTerra naar Groningengas werd beïnvloed door factoren als de marktvraag, het weer, de productie uit andere velden, de import van gas uit het buitenland en het gebruik van stikstofconversie en gasopslagen.

Als gevolg van deze coördinatie tussen winning en verkoop was de winningsstrategie feitelijk de verkoopstrategie, zolang het ook technisch mogelijk bleef om de fluctuerende verkoop te bedienen met wisselingen in winningsintensiteit. Verder nam de NAM in haar – sinds de inwerking-treding van de Mijnbouwwet op 1 januari 2003 verplichte – winningsplannen een aantal scenario's op voor de omvang van de winning van de Groningen gasafzet op lange termijn. De NAM diende winningsplannen in op 22 december 2003, 31 mei 2007, 29 november 2013 en 1 april 2016. De winningsplannen en instemmingsbesluiten zijn openbaar. Vanaf 1 oktober 2019 (het begin van het gasjaar 2019–2020) geldt voor de winningsvergunning Groningen een ander regime. De NAM stelt een of meer operationele strategieën voor aan de Minister over de inzet van het Groningenveld. In de operationele strategie geeft de NAM aan op welke manier het door de Minister voorgestelde gaswinningsniveau kan worden gewonnen uit het Groningenveld. De Minister van Economische Zaken en Klimaat besluit vervolgens welke operationele strategie de NAM moet volgen. Deze besluiten zijn openbaar.

37 Kunt u nader toelichten hoe de gasbaten in stilte naar de staatskas vloeiden? De gasbaten werden en worden toch apart verantwoord op de begroting van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK)?

Dat de gasbaten «in stilte» naar de staatskas gingen, duidt op het feit dat van de gezamenlijke onderneming die de Staat en de oliemaatschappijen destijds opzetten ter exploitatie van het Groningenveld, de zogenaamde Maatschap, geen jaarverslagen of winstcijfers naar buiten kwamen. Wel zichtbaar waren de totale baten uit alle gasvelden voor de Staat. Deze baten werden op de Rijksbegroting altijd verantwoord op totaalniveau voor heel Nederland, dus zonder specifieke verdeling naar bijvoorbeeld het Groningenveld en andere velden. Daarnaast bestaan de gasbaten voor de Staat uit verschillende posten (zoals onder meer specifieke afdrachten, dividend van staatsdeelnemingen en vennootschapsbelasting over de winst van gaswinning), die ook op verschillende plekken in de Rijksbegroting worden verantwoord. Welk deel van de baten van de winning van het Groningenveld daardoor bij de oliemaatschappijen terecht kwam was niet bekend. Deze cijfers heeft de enquêtecommissie daarom gevorderd bij betrokken partijen. In het themahoofdstuk gasbaten (boek 5, pagina's 1591–1624) worden deze cijfers gepresenteerd en toegelicht en bij het antwoord op vraag 4 zijn de cijfers ook weergegeven.

38 Welke ambtenaar van het Ministerie van EZK was tegelijkertijd regeringsvertegenwoordiger bij de GTS en de Maatschap Groningen? Hoe kon het dat deze regeringsvertegenwoordiger blijkbaar niet alle informatie met de Minister van EZK deelde en geen verantwoording aflegde?

Sinds de splitsing van Gasunie eind 2004-begin 2005 in handelsonderneming GasTerra en transportbedrijf Gasunie Transport Services (GTS) tot en met heden waren er vijf personen die als directeur-generaal bij het Ministerie van Economische Zaken de rol regeringsvertegenwoordiger bij GasTerra en het College van Beheer Maatschap Groningen vervulden. GTS is een 100% dochter van Gasunie en heeft geen regeringsvertegenwoordiger. In het jaar 2013 waar de vraag betrekking op heeft was de heer Dierikx regeringsvertegenwoordiger. Uit het onderzoek blijkt dat de regeringsvertegenwoordigers in het gasgebouw tot in de loop van 2014 handelden zonder last of ruggespraak. Directeur-generaal Dierikx verklaarde tijdens zijn openbaar verhoor dat hij op persoonlijke titel en «qualitate qua» – omdat hij directeur-generaal was – lid was van het College van Gedelegeerde Commissarissen van GasTerra. Volgens hem was het bij zijn aantreden in 2011 «niet gebruikelijk dat de Minister werd geraadpleegd over de posities die ingenomen werden in het gasgebouw», omdat de directeur-generaal «op persoonlijke titel in een private samenwerking tussen Staat en Shell en Exxon optrad. Bij de onderhandelingen ver, ver, ver voor mijn tijd was vastgelegd en afgesproken dat dat een personele unie moest zijn, maar onder directe verantwoordelijkheid van de dg zelf. Dus in 2011, 2012 was ik degene die uiteindelijk de positie in de vergaderingen van GasTerra innam» (Kamerstuk 35 561, nr. 11, pagina's 1260–1261).

De regeringsvertegenwoordigers in het gasgebouw vulden hun taak van oudsher op deze wijze in. Deze taakopvatting betekende dat de regeringsvertegenwoordiger zelf kon bepalen wat hij – na voorbereiding op het departement – namens de Staat inbracht in het gasgebouw. Deze taakopvatting betekent ook dat de regeringsvertegenwoordiger zelf de afweging kon maken welke informatie hij wel en welke hij niet met de Minister deelde.

In deze taakopvatting en handelwijze kwam verandering na het aantreden van Minister Kamp. In maart 2014 gaf de Minister ABTopconsult opdracht de governance van het gasgebouw te onderzoeken. Rond

diezelfde tijd veranderde de werkwijze van de regeringsvertegenwoordiger in het gasgebouw, zo verklaarde directeur-generaal Dierikx: «Dus vanaf zeg maar 2014 zijn we van tevoren, voordat de vergaderingen van CBM en CvG plaatsvonden, de posities die we hadden ontwikkeld in de vooroverleggen aan de Minister gaan voorleggen, om daarvoor zijn instemming te vragen. Vanaf dat moment zie je dus ook dat ik in de verslagen af en toe zeg: «de Minister is van oordeel dat» en «de Minister heeft deze positie». Daarvoor zult u dat in de verslagen van CBM en GasTerra niet zien.» Deze werkwijze is volgens de directeur-generaal geformaliseerd nadat in augustus 2014 het ABDTOPConsult-advies gereed was (Kamerstuk 35 561, nr. 11, pagina 1262).

39 Heeft u kunnen vaststellen waarom publieke belangen niet alsnog geborgd zijn, na 1993 (Begeleidingscommissie Onderzoek Aardbevingen (BOA)), 2003 (Mijnbouwwet), 2013 (advies van het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) en 2015 (OVV-rapport) en de fakkeltochten in 2016, 2017 en 2018?

De commissie beschrijft op p. 213 in Boek 2 dat het onderzoek van de Begeleidingscommissie Onderzoek Aardbevingen leidde tot een tunnelvisie over de risico's van aardbevingen (zie Boek 2, pagina 205–215). Het paradigma dat dat gaswinning niet kon leiden tot zware aardbevingen en dat aardbevingen weinig schade als gevolg hadden bleef mede door het gesloten (kennis)bolwerk relatief lang in stand, ook op het Ministerie van Economische Zaken. Na het advies van SodM van januari 2013 lag de focus van het gasgebouw en op het ministerie meer op alle onzekerheden die er nog waren dan op de veiligheid van bewoners en werden veertien onderzoeken uitgezet. Pas naar aanleiding van de aanbevelingen van de OVV in 2015 is de Mijnbouwwet met ingang van 1 januari 2017 gewijzigd. Sindsdien zijn veiligheid van omwonenden en het voorkomen van schade aan gebouwen of infrastructurele werken opgenomen in de wet als toetsingskader en als grond voor voorschriften en beperkingen (Wet van 21 december 2016 tot wijziging van de Mijnbouwwet (Kamerstuk 34 348) (versterking veiligheidsbelang mijnbouw en regie opsporings-, winnings- en opslagvergunningen), Stb. 2016, nr. 554). Op grond van een overgangsregeling golden de nieuwe bepalingen echter niet direct voor de winningsvergunning Groningen (zie artikel 167a van de Mijnbouwwet).

40 Hoe zit het nu met de borging van publieke belangen als veiligheid en gezondheid in de Mijnbouwwet?

Sinds 1 januari 2017 zijn de veiligheid van omwonenden en het voorkomen van schade aan gebouwen of infrastructurele werken opgenomen in de Mijnbouwwet, als toetsingsgrond en als grond voor voorschriften en beperkingen (zie de artikelen 9, 13 en 36 van de Mijnbouwwet). De Mijnbouwwet bevat geen bepalingen over de gezondheid van omwonenden.

41 Is het juist om te stellen dat het advies van Staatstoezicht op de Mijnen van januari 2013 ook in de Tweede Kamer niet tot een initiatief leidde om de gaskraan uit voorzorg iets dicht te draaien? Zo ja, welke verklaring heeft u voor het feit dat het rapport van deze toezichthouder klaarblijkelijk ook in de Kamer onvoldoende tot initiatief leidde?

De Kamer nam in 2013 geen concrete voorstellen aan om de gaswinning uit voorzorg te verminderen. Initiatieven daartoe zoals de motie van het lid Van Gerven c.s. (Kamerstuk 33 529, nr. 9) met de oproep aan de regering om het SodM-advies op te volgen en de motie van de leden Klaver en Van Tongeren (Kamerstuk 33 529, nr. 16) om de winning uit het

Groningse aardgasveld met 40% te verminderen haalden geen Kamermeerderheid.

Fracties die deze moties niet steunden wezen er destijds op dat er eerst meer onderzoek moest plaatsvinden voordat er besluiten over de gaswinning genomen konden worden, omdat volgens hen de effecten van het terugbrengen van de gaswinning op de aardbevingen nog onduidelijk waren. Ook wezen deze fracties op onduidelijkheid over de gevolgen van het terugbrengen van de gaswinning voor de leveringszekerheid en de juridische consequenties.

42 In hoeverre waren de verschillende partijen in het gasgebouw zich bewust van de mogelijkheid om de leveringszekerheid op andere manieren te garanderen? Kan dit per partij uiteengezet worden?

GasTerra laat in november 2012 op verzoek van ambtenaren van het Ministerie Economische Zaken na een berekening weten dat het mogelijk is om 20 miljard kubieke meter gas uit andere gasvelden op het kwaliteitsniveau van Groningengas te brengen. GasTerra en ambtenaren van het Ministerie Economische Zaken waren zodoende op de hoogte. Minister Kamp wordt in een nota van 14 januari 2013 wel geïnformeerd over stikstofconversie als alternatief voor Groningengas en wordt ook het getal van 20 miljard kubieke meter genoemd, maar dit wordt niet als serieuze optie gepresenteerd. In een nota van 21 januari 2013 aan de Minister wordt de optie niet meer genoemd (zie Boek 3, pagina 630–633). Uit het onderzoek van de commissie blijkt niet dat andere partijen van de berekening van GasTerra op de hoogte waren. GTS had deze kennis ook. Verder waren alle aandeelhouders er via het College van Gedelegeerde Commissarissen van GasTerra van op de hoogte dat stikstofconversie bewust was afgebouwd in de jaren daarvoor en dat er dus op dit terrein potentieel kansen lagen.

Ook binnen Shell wordt in het najaar van 2012 gekeken naar de mogelijkheden om de productie uit het Groningenveld omlaag te brengen. Een medewerker van Shell noemt in een analyse productieniveaus van 35 tot 40 miljard kubieke meter (10 tot 15 miljard minder dan begroot). Uit het onderzoek van de commissie blijkt niet dat Shell deze kennis breder heeft gedeeld met andere partijen.

43 In hoeverre was de Minister van Economische Zaken (EZ) in 2012 en/of 2013 op de hoogte van de mogelijkheden om leveringszekerheid op andere manieren te garanderen?

De Minister van Economische Zaken is begin 2013 niet op de hoogte gesteld van de mogelijkheden die GasTerra zag om de productie te beperken. In een nota van 14 januari 2013 is hij wel geïnformeerd dat «een kleine 20 miljard kubieke meter» gas kon worden omgezet in laagcalorisch gas door stikstofconversie, maar dit werd niet als serieuze optie aan de Minister gepresenteerd. In deze nota en in een nota van 21 januari 2013 lag de nadruk op het gevaar voor de leveringszekerheid in geval van een productiebeperking.

44 In hoeverre komt het ontbreken van initiatief uit de Kamer om de gaskraan uit voorzorg iets dicht te draaien doordat de Kamer haar rol niet goed uit kon voeren door het ontbreken van juiste informatie m.b.t. leveringszekerheid en in welke mate was er ook aan de kant van de Kamer sprake van onderschatting van het probleem?

In de Kamer waren wel initiatieven om de gaswinning uit voorzorg te verminderen, maar deze voorstellen haalden geen meerderheid. Het debat in de Kamer over de hoogte van de winning is niet op de juiste gronden

gevoerd. De leveringszekerheid was een van de argumenten voor fracties in de Kamer om de gaswinning in 2013 niet en in de jaren daarna niet extra te verminderen. Als de Kamer op de hoogte was geweest van de informatie dat ook met inachtneming van de leveringszekerheid een aanzienlijk lager winningsniveau mogelijk was, dan had het argument van de leveringszekerheid minder zeggingskracht gehad.

Hoe de afweging in de Kamer dan was uitgevallen en in welke mate onderschatting van de problematiek een rol speelde valt achteraf niet feitelijk vast te stellen. Naast de leveringszekerheid speelden namelijk ook andere argumenten een rol, waaronder de behoefte aan meer onderzoek naar het effect van het verminderen van de gaswinning op het risico op (zware) aardbevingen, contractuele verplichtingen met het buitenland en de juridische en financiële consequenties.

45 Wat is de uiteindelijke uitkomst van de strafzaak tegen de NAM?

Het Hof Arnhem-Leeuwarden besliste op 17 mei 2022 dat de strafrechtelijke vervolging van de NAM moet worden gestaakt jegens het merendeel van de klagers. Volgens het hof is er onvoldoende bewijs dat objectief gezien levensgevaar te duchten is geweest voor klagers door de vernielingen dan wel beschadigingen ten gevolge van aardbevingen. Voor een deel is het onderzoek van het Openbaar Ministerie (OM) volgens het hof echter niet volledig geweest: ten aanzien van één klager moet het OM van het hof nog nader onderzoek verrichten. De rapporten over het pand van deze klager bevatten volgens het hof namelijk «aanwijzingen dat voor de bewoners van dit pand mogelijk levensgevaar te duchten is geweest als gevolg van door bevingen ontstane schade». Deze klager is echter niet gehoord door de rechter-commissaris en van deze klager heeft het OM geen documenten gevorderd. Dat moet alsnog gebeuren.

Op 9 november 2022 werd bekend dat de strafzaak tegen de NAM is uitgebreid met twee nieuwe aangiftes, van inwoners uit Midden-Groningen en Eemsdelta. Het gaat om twee woningen die per direct onbewoonbaar zijn verklaard vanwege instortingsgevaar, waarbij de bewoners hun woning direct moesten verlaten. Als gevolg van deze twee aanvullende aangiftes moet het OM derhalve nog in drie gevallen onderzoeken of de NAM strafrechtelijk vervolgd kan worden. De definitieve uitkomst van de strafzaak tegen de NAM blijft voorlopig dus nog ongewis.

46 De samenwerking in het gasgebouw is door het ontbreken van een exitstrategie zelfs in de nadagen van de gaswinning nog schadelijk voor Groningen, zo stelt u. Is er nu wel een duidelijke exitstrategie of zijn er nog losse eindjes en welke zijn dat dan?

De commissie stelt vast dat de Staat, Shell en ExxonMobil bij de start van de gaswinning nooit afspraken hebben gemaakt over het beëindigen van de gaswinning en het ontmantelen van het gasgebouw, waardoor stopzetting van de winning leidt tot veel onderhandelingen over aansprakelijkheden en de verdeling van de kosten en opbrengsten. Dit heeft ook zijn weerslag op de schadeafhandeling en versterking, waarbij partijen treuzelen omdat ze niet weten welke kosten ze zelf moeten dragen. In dat licht constateert de commissie dat de samenwerking in het gasgebouw door het ontbreken van een exitstrategie zelfs in de nadagen van de gaswinning nog schadelijk is voor Groningen. Een exitstrategie die leidt tot onmiddellijke ontmanteling van het gasgebouw zou bijvoorbeeld zijn wanneer Shell en ExxonMobil, onder betaling van een afkoopsom, het gasgebouw volledig verlaten. De commissie is echter van oordeel dat in de komende jaren het afkopen van aansprakelijkheden en toekomstige kosten door een van de partijen niet aan de orde kan zijn omdat er nog

teveel onzekerheden zijn. De commissie beveelt aan dat partijen voldoende voorzieningen treffen, middelen vrijmaken voor investeringen in de regio, de factuurendiscussie wordt beëindigd en oliemaatschappijen afzien van hun vordering op niet gewonnen gas.

Een actueel voorbeeld van de blijvende verwevenheid van partijen in het gasgebouw als gevolg van het ontbreken van een exitstrategie is dat onhelder is wanneer precies welke garanties/passende zekerheden worden afgegeven en wanneer de Groningse gaswinning als beëindigd kan worden beschouwd. Zo staan Shell en ExxonMobil garant voor de NAM via de «onbeperkte garantie» die is afgegeven in het kader van het Akkoord op Hoofdpijnen. Deze duurt tot 2035 of tot het moment van beëindiging van de gaswinning (zie paragraaf 8.3.12 van hoofdstuk 8). Dit biedt Groningers nu nog de zekerheid dat de NAM tot het moment van het beëindigen van de gaswinning financieel niet kan omvallen en dus de kosten van schade en versterking kan blijven dragen. Wat echter het moment van beëindigen van de gaswinning precies is, is niet geheel duidelijk. Bij de openbare verhoren bleken partijen daar anders tegenaan te kijken. Zo lang er uit het Groningenveld wordt gewonnen – ook al is dat op het zogeheten waakvlamniveau – is de Groningse gaswinning niet beëindigd, zo wordt ook betoogd (pagina 1386).

47 Waarom hebben de bedrijven Shell en ExxonMobil zich nog niet garant gesteld voor de (toekomstige) kosten van de schadeafhandeling en de versterking?

De NAM en EBN zijn de partijen die plicht hebben om alle (toekomstige) kosten van de Groningse gaswinning te voldoen, zoals de kosten voor schade, versterking en het opruimen van gasputten. Om deze kosten ook in de toekomst te voldoen treffen zij voorzieningen, die in themahoofdstuk III Gasbaten zijn opgenomen (tabel III.4 en tabel III.5 pagina 1612–1618). Om te waarborgen dat de NAM en EBN aan deze verplichtingen blijven voldoen, staan de aandeelhouders voor hen garant; de oliemaatschappijen voor NAM en de Staat voor EBN. Voor de NAM staan Shell en ExxonMobil garant via de «onbeperkte garantie» die is afgegeven in het kader van het Akkoord op Hoofdpijnen. Deze garanties gelden voor het aandeel van de NAM in de verplichtingen ten aanzien van betalingen voor de schadeafhandeling en de versterkingsopgave, in het geval de NAM niet meer aan haar verplichtingen kan voldoen. De garanties zijn wel beperkt in tijd: ze duren tot 2035 of tot het moment van beëindiging van de gaswinning (pagina 1386). Voordat deze garanties vervallen moeten Shell en ExxonMobil op grond van het Akkoord op Hoofdpijnen «passende zekerheden» stellen, maar onduidelijk is wat die precies zullen inhouden (pagina 1216).

Daarom signaleert de commissie op pagina 37 dat wanneer de gaswinning volledig gestopt is en Shell en ExxonMobil besluiten de NAM te ontmantelen, de reële kans bestaat dat het nog moeilijker zal worden om toekomstige schades te verhalen. De commissie komt om die reden met een aantal aanbevelingen om te voorkomen dat die angst bewaarheid wordt.

48 Klopt het dat juridische precisie of juridisch perfectionisme een rol heeft gespeeld bij de traagheid van het schadeherstel en de versterking? Waarom wordt niet meer gewerkt met forfaitaire bedragen?

De keuze om de aansprakelijkheid van de NAM leidend te laten zijn bij de afhandeling van schade en bij de versterking heeft mede bijgedragen aan de traagheid van de bij de schadeafhandeling. Als gevolg van deze keuze zijn bijvoorbeeld veel onderzoeken nodig geweest om het causale

verband tussen een aardbeving en de schade aan te tonen of juist te ontkrachten.

Voor de versterking wijst de commissie op verschillende andere oorzaken die hebben bijgedragen aan het trage verloop van de versterkingsoperatie. De omvang en complexiteit van de versterkingsopgave zijn sinds het begin onderschat, het gebrek aan kennis en normen belemmert de voortgang en ook de voortdurende discussie over het gebiedsgericht of objectgericht aanpakken van de versterking heeft geleid tot vertragingen. Verder is een andere belangrijke belemmering dat de NAM en haar aandeelhouders voortdurend benadrukken dat de nieuwste normen bij de versterking moeten worden gebruikt en het ook voor elkaar krijgen dat deze normen gebruikt worden.

De commissie is positief over het hanteren van forfaitaire (vaste) vergoedingen bij schadeherstel. Schades worden in dat geval afgehandeld zonder beoordeling. Dit scheelt veel wachten en administratieve rompslomp. Er bestaat al een vaste vergoeding van 5.000 euro voor kleine schades. Op 21 januari 2023 kondigde het IMG aan dat ook Groningers met grotere schade in de kern van het bevingengebied recht moeten krijgen op een vaste vergoeding. Gedacht wordt aan een bedrag tot oploopt tot het dubbele van het huidige bedrag (dus maximaal 10.000 euro).

Of het mogelijk is om nog grotere schades af te handelen met een vaste vergoeding, is een vraag die het beste beoordeeld kan worden door het IMG zelf. Bas Kortmann van het IMG wees er in zijn openbaar verhoor op dat bij de grote, complexe schades het schadebeeld zo verschillend kan zijn, dat deze schades nader onderzoek vereisen en dus minder gemakkelijk kunnen worden afgedaan met een vaste vergoeding. Een nadeel van het werken met een vaste vergoeding is dat gedupeerden de daadwerkelijke herstelkosten kunnen onderschatten en in zo'n geval aan de vaste vergoeding niet genoeg hebben om de schade te herstellen.

49 Hoe oordeelt u over de voorstellen van het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG), waarbij het IMG meer bevoegdheden en middelen krijgt om veel ruimhartiger om te gaan met de gedupeerden?

De commissie waardeert het dat betrokken partijen de aanbevelingen gelezen hebben en daarmee voortvarend aan de slag gaan. Een oordeel over de voorstellen die het IMG doet, is echter niet aan de commissie, maar aan de Tweede Kamer en het kabinet.

50 Is een bedrag van 5 tot 10 miljard euro voldoende om alle schades te dekken?

Het is voor de commissie niet duidelijk hoe het IMG tot een bedrag van 5 miljard tot 10 miljard euro komt. De kosten voor schade en versterking worden voor de periode voor 2022–2028 in de Miljoenennota 2023 geraamd op ruim 8 miljard euro (boek 5, pagina 1617). Indien deze raming van het kabinet correct is, lijkt het genoemde bedrag van 5 tot 10 miljard euro voldoende om de schades tot 2028 te dekken.

51 Deelt u de mening van het IMG dat gedupeerden zelf een aannemer in de arm zouden mogen nemen?

De commissie waardeert het dat betrokken partijen de aanbevelingen gelezen hebben en daarmee voortvarend aan de slag gaan. Een oordeel over de voorstellen die het IMG doet, is echter niet aan de commissie, maar aan de Tweede Kamer en het kabinet.

52 Is een forfaitaire vergoeding van 2.500 euro voor iedereen in de buurt van het epicentrum, zoals het IMG voorstelt, voldoende in uw ogen?

De commissie waardeert het dat betrokken partijen de aanbevelingen gelezen hebben en daarmee voortvarend aan de slag gaan. Een oordeel over de voorstellen die het IMG doet, is echter niet aan de commissie, maar aan de Tweede Kamer en het kabinet.

53 Wat vindt u van de overige voorstellen van het IMG, bijvoorbeeld over de omvang van het gebied waarin de schadevergoedingsregelingen van toepassing zouden moeten zijn en de voorstellen over extra psychologische hulp aan kinderen?

De commissie waardeert het dat betrokken partijen de aanbevelingen gelezen hebben en daarmee voortvarend aan de slag gaan. Een oordeel over de voorstellen die het IMG doet, is echter niet aan de commissie, maar aan de Tweede Kamer en het kabinet.

54 Wat is de reden dat per uitgekeerde euro in 2021 74% opging aan het inspectieproces? Wat zou volgens u een acceptabel niveau zijn van uitvoeringskosten? Waarom is de 74% zo veel hoger dan de 56% in 2020?

De commissie heeft in haar rapport een tabel opgenomen waarin voor de jaren 2012 tot en met 2021 is te zien wat de verhouding is tussen uitgekeerde schades en uitvoeringskosten (boek 4, pagina 1444). In 2021 bedragen de uitvoeringskosten 74 eurocent voor iedere uitgekeerde euro schadevergoeding. In percentages uitgedrukt komt dit erop neer dat van elke euro die wordt uitgegeven 43% (74/174) uitkeringskosten betreft en 57% (100/174) schadevergoeding betreft.

De verhouding tussen uitgekeerde schade en uitvoeringskosten fluctueerde de afgelopen jaren tussen de 39 en 75 eurocent uitvoeringskosten per uitgekeerde euro en kende in 2017 en 2018 grote uitschieters toen er 174 eurocent, respectievelijk 517 eurocent uitvoeringskosten per uitgekeerde euro werd uitgegeven. In 2020 en 2021 waren de uitvoeringskosten respectievelijk 56 eurocent en 74 eurocent (een verschil van 18 eurocent). Het IMG wijst in het jaarverslag 2021 op verschillende factoren die bijdroegen aan de hogere uitvoeringskosten in 2021:

- Er zijn uitvoeringskosten gemaakt voor 10.882 dossiers die on hold zijn gezet om aan de aanvragers de mogelijkheid te bieden om te kiezen voor een vaste vergoeding. Deze schadevergoedingen zijn niet uitgekeerd in 2021, maar de kosten waren wel al gemaakt.
- Het implementeren van «aanvullende kwaliteitsverbeteringen» (kosten: 6,5 miljoen euro).

Deze factoren zorgden ervoor dat de uitvoeringskosten 0,09 eurocent hoger lagen per uitgekeerde euro. Ook schrijft het IMG er in 2021 gemiddeld minder schadevergoeding is uitgekeerd dan in 2020 (dit gemiddelde is gedaald van ongeveer 10.174 euro naar 8.825 euro). In de feitenreconstructie geeft de commissie aan dat bij schade ongeveer de helft van de uitvoeringskosten naar onafhankelijke deskundigen gaat, die in opdracht van het IMG beoordelen of schade veroorzaakt is door bevingen (pagina 1443). Ook aan «zaakbegeleiders», die het persoonlijke aanspreekpunt vormen voor schademelders, is het IMG relatief veel geld kwijt. In de evaluatie van de Tijdelijke wet Groningen onderschrijven de onderzoekers dat de uitvoeringskosten van het IMG hoog zijn, maar deze hoge kosten lijken een «onvermijdelijke consequentie» van de opdracht en de doelen van het IMG.

De commissie is positief over de nieuwe regelingen die inmiddels zijn ingevoerd om de uitvoeringskosten te verlagen: de vaste vergoedingen bij

schadeherstel en de typologie-aanpak bij versterking. De commissie beveelt aan de uitvoeringskosten verder te verlagen, onder meer door de verrekening en verantwoording van uitvoeringskosten niet gedetailleerd op «microniveau» via facturen te organiseren, maar afspraken over verrekening op «macroniveau» te maken. Over een acceptabel niveau van uitvoeringskosten doet de commissie geen uitspraak.

55 Hoe hoog zouden volgens u de uitkeringen moeten zijn in het kader van immaterieel leed en de waardedaling van huizen? Klopt dat bedragen tot 5.000 euro niet toereikend zijn?

Onderzoek onder Groningers laat zien dat mensen die verweekeld zijn in schadeprocedures zich prikkelbaar voelen en kampen met slapeloosheid en hartkloppingen. Ze zijn moe, murw en somber. De onveiligheid en de rompslomp bij schadeherstel en versterking leiden voor veel Groningers ondertussen tot een leven in de wachtstand. Dat brengt ook gezondheidsklachten met zich mee: mensen slapen slecht en hebben last van stress. Juist de versterkingsoperatie, die bedoeld is om een huis veiliger te maken, betekent paradoxaal genoeg soms ook dat de ervaren onveiligheid groter wordt. Ook kinderen en jongeren ondervinden (gezondheids-)klachten door de aardbevingen. Veel van de kinderen die in huizen met schade wonen, maken zich zorgen. Een kleine groep slaapt slecht of heeft nachtmerries. Kinderen en jongeren die mogelijk tijdelijk moeten verhuizen, hebben moeite met de onzekerheid die dit met zich meebrengt. De commissie vindt het dan ook een logische stap dat er uitkeringen in het kader van immaterieel leed zijn. Naar de gewenste hoogte van deze uitkeringen, of de waardedalingsregelingen van huizen heeft de commissie echter geen onderzoek gedaan.

56 Hoe zou een compensatie voor gederfd woongenot er volgens u uit moeten zien?

De commissie ziet dat er op grote schaal sprake is van gederfd woongenot. Soms is niet eens de beschadiging van het huis zelf het vervelendste, maar de vaak zich herhalende rompslomp die deze met zich meebrengt. Schade melden en wachten op een reactie, op een opname, op een schaderapport, op vergoeding van de schade. Of wachten op duidelijkheid over de vraag of het huis nou veilig is of niet, of er ingrepen nodig zijn, of men in het huidige huis kan blijven wonen. Bewoners zien dat de overbuurman inmiddels wel weet waar hij aan toe is, terwijl ze dat zelf nog niet weten. Het wachten geeft niet alleen onrust, het heeft ook voortdurend effect op beslissingen in het dagelijks leven. Het is niet logisch om de woonkamer te schilderen terwijl de schade nog niet is hersteld, of om te solliciteren naar een nieuwe baan ergens anders wanneer onduidelijk is of het huis verkocht kan worden. De commissie heeft echter geen onderzoek gedaan naar de wijze waarop een vorm van compensatie voor dit gederfde woongenot er uit zou kunnen zien.

57 Is er volgens u, aangezien u spreekt van ontkenningen door experts en onafhankelijke kennisinstellingen dat gaswinning in Groningen leidt tot aardbevingen, sprake van bewuste ontkenning van feiten of ontkenningen gebaseerd op (een) andere (interpretatie van) gegevens?

De commissie doelt met deze uitspraak op de reacties van experts en onafhankelijke kennisinstellingen in de periode tot 1993, het jaar waarin de Begeleidingscommissie Onderzoek Aardgaswinning een relatie tussen gaswinning en aardbevingen vaststelt. Bij de start van de gaswinning in Groningen weet nog niemand dat de gaswinning tot aardbevingen zal leiden. Lange tijd wordt gedacht dat gaswinning alleen bodemdaling tot gevolg heeft. Een aardbeving in de

omgeving van Assen in 1986 brengt daarin verandering. Voor het KNMI is deze beving een complete verrassing. In de media wordt de vraag gesteld of de beving een verband heeft met gaswinning. De NAM ontkent dit («flauwekul»). De NAM ziet zich later gesteund door een rapport van het Massachusetts Institute of Technology (MIT), dat de opdracht krijgt de bodemdalingscijfers van de NAM te controleren. Het MIT concludeert in april 1990 dat het niet uitgesloten, maar wel uiterst onwaarschijnlijk is dat zich in Groningen een door gaswinning veroorzaakte aardbeving – ook wel «geïnduceerde aardbeving» genoemd – zal voordoen. In het onderliggende rapport schat het MIT de kans op een aardbeving van een magnitude 3 of meer op «minder dan 10%» in de komende 50 jaar. Deze inschatting krijgt echter veel minder aandacht en roept – ten onrechte – weinig vragen op bij de betrokken partijen (zie pagina 40 van het rapport).

Volgens Hans de Waal, in de jaren »80 en »90 werkzaam bij Shell en gespecialiseerd in bodemdaling, zijn betrokken partijen rond 1990 «in een tunnel geraakt», zo verklaarde hij in zijn openbaar verhoor (Kamerstuk 35 561, nr. 11). «Dat is al vrij vroeg begonnen, ik denk al ongeveer in 1990. Er waren natuurlijk wel aardbevingen, maar men vond dat toch niet echt een probleem. Men vond dat niet echt een risico. Men vond: er kon schade ontstaan. Maar er was nooit sprake van de herkenning van een risico. Die tunnel is blijven bestaan tot en met de beving in Huizinge.» De Waal vervolgt: «TNO zat in die tunnel. Het KNMI, het SodM, de NAM, Economische Zaken zaten in die tunnel. Eigenlijk zat iedereen die erbij betrokken was in die tunnel. En het was natuurlijk een vrij beperkte groep van mensen. [...] Deltares zat er een beetje in, en TNO Bouw. Ja, het was een groep van mensen waar denk ik ook heel weinig externe challenge op was, van buiten. Het was voornamelijk een Nederlandse aangelegenheid, met Nederlandse universiteiten en Nederlandse kennisinstituten. En dat terwijl er in Nederland natuurlijk heel weinig ervaring is met seismiciteit, laat staan met geïnduceerde seismiciteit.»

De commissie heeft er begrip voor dat in de beginjaren de kennis over de gevolgen van gaswinning uit het Groningenveld beperkt is, maar vindt het laakbaar dat al vanaf de beginjaren niet transparant is gecommuniceerd over het al dan niet beschikbaar zijn van kennis, en dat in plaats daarvan steeds geschermd is met geruststellende woorden. Dat verwijt betreft in het bijzonder de NAM en haar aandeelhouders, maar betreft ook de kennispartijen. Pas in de jaren »90 neemt langzaam de kennis over gaswinning en aardbevingen toe. Deze kennis is geconcentreerd bij slechts een handjevol partijen (het KNMI, de Rijks Geologische Dienst, Staatstoezicht op de Mijnen, TNO, de TU Delft, de NAM), die van meet af aan nauw met elkaar samenwerken. De opgebouwde kennis is echter weinig systematisch. In de ogen van de commissie is het langdurige gebrek aan publieke aandacht, coördinatie en middelen laakbaar. Dit heeft bovendien ernstige gevolgen gehad.

De commissie constateert ook dat de erkenning van de NAM en het KNMI in 1993 dat er een relatie is tussen de gaswinning en aardbevingen niet direct gevolgen heeft voor de toekenning van schadevergoedingen. In 1995 verschijnt de informatiefolder «Gaswinning en aardschokken» als een gezamenlijke uitgave van het Ministerie van Economische Zaken, de NAM, het KNMI en de twee provincies. In de folder staat dat het «niet helemaal uit te sluiten is» dat een aardschok schade veroorzaakt aan woningen. «U moet dan bijvoorbeeld denken aan al aanwezige haarscheuren in muren of pleisterwerk die door een beving groter worden, of het ontstaan van nieuwe scheuren», aldus de folder. De NAM neemt een schademelding alleen in behandeling als er een beving is geweest die een intensiteit heeft van 4 of meer op de EMS-schaal, een Europese schaal die de gevolgen van een aardbeving voor mensen en gebouwen aangeeft.

Hoewel daarmee erkend werd dat er een juridisch causaal verband kon bestaan tussen de gaswinning en aardbevingen, bleef de NAM in de periode daarna vasthouden aan het standpunt dat de aardbevingen niet of nauwelijks konden leiden tot schade en veel schademeldingen afwijzen.

In deze periode zegde de NAM toe in haar werkwijze een bepaalde coullance te hanteren, maar in de praktijk bleek de inspanning van de NAM voornamelijk gericht op het ontkrachten van een oorzakelijk verband tussen bevingen en schade.

58 Hadden partijen, gebaseerd op destijds beschikbare data en modellen en in het licht van uw oordeel dat de versterkingsoperatie zwaar werd onderschat, een correctere inschatting kunnen maken?

Doordat de gaswinning tot de aardbeving bij Huizinge in augustus 2012 niet als veiligheidsrisico is gezien, is lange tijd niet geïnvesteerd in kennis over het versterken van huizen. Het is in 2013 op basis van de beschikbare data lastig om de omvang van de versterkingsoperatie goed in te schatten. Er was ook nog geen kennis beschikbaar over alle verschillende typen gebouwen in Groningen en hun kwetsbaarheden, de effecten van verschillende magnitudes en grondversnellingen op die verschillende typen gebouwen, de wijze waarop woningen het beste versterkt kunnen worden, of tegen welke magnitude en grondversnelling de gebouwen bestand moeten zijn.

Ondanks de beperkte kennis is de omvang en complexiteit van de versterkingsoperatie stelselmatig te optimistisch ingeschat. Zo zei Minister Kamp op 9 oktober 2014 tegen de Tweede Kamer dat hij wil dat de NAM in 2015 een organisatie heeft die in staat is om 3.000 gevallen te versterken en 5.000 in 2016 (Handelingen II 2014/15, nr. 12, item 8). Onduidelijk is waarop dat aantal van 3.000 woningen is gebaseerd. Jan Emmo Hut, directeur versterken van het Centrum Veilig Wonen (CVW), noemde in zijn openbaar verhoor deze ambitie geheel niet realistisch. Hut stelt dat hij destijds de opdracht kreeg om 3.000 huizen te versterken, zonder dat iemand hem een lijst van adressen aanreikte. Het CVW zat volgens hem echter niet de ruimte om vooraf al kanttekeningen te plaatsen bij de haalbaarheid van deze ambitie. In april 2015 liet ook de NAM aan het Ministerie van Economische Zaken weten dat de doelstelling om 3.000 woningen te versterken niet realistisch was.

Hoewel de informatie na 2013 toeneemt – van verbeterde risicomodellen en bouwnormen tot meer inzicht in het type gebouwen – blijft het versterken van een huis in de praktijk veel complexer dan in eerste instantie gedacht. Het aantal te versterken huizen neemt bijvoorbeeld veel sneller toe dan het aantal huizen dat versterkt is. Het aantal huizen waarbij gekeken moet worden of er versterkingsmaatregelen nodig zijn, blijft oplopen, terwijl ook de planning per huis herhaaldelijk naar boven bijgesteld moet worden. Daardoor verandert de omvang van de versterking voortdurend.

59 Hoe hoog waren de piekgrondversnellingen de afgelopen jaren?

Uit de gegevens die de commissie bij het KNMI heeft gevorderd, blijkt dat het KNMI van 62 aardbevingen in Groningen een betrouwbare piekgrondversnelling of piekgrondsnelheid heeft kunnen vaststellen. De piekgrondversnellingen zijn dus bij een fractie van de 1.615 aardbevingen in Groningen bekend. Dit komt vooral omdat het meetnetwerk van het KNMI tot 2014 enkel in staat was om de piekgrondversnellingen van grotere aardbevingen (vooral magnitude 3 of hoger) te bepalen. Sinds de uitbreiding van het meetnetwerk met zogeheten versnellingsmeters kan

het KNMI de maximale piekgrondversnelling vaststellen van alle aardbevingen in het Groningenveld van magnitude 2 of hoger. De piekgrondversnellingen (*peak ground acceleration* (PGA) in het Engels) die het KNMI heeft geregistreerd variëren tussen de 0,1 en 286,2 centimeter per seconde kwadraat. Op pagina 1120 van het feitenoverzicht staat een overzicht van aardbevingen met relatief hoge piekgrondversnellingen in de periode 2012 tot 2018. De hoogste piekgrondversnelling vond plaats bij de aardbeving in Zeerijp op 8 januari 2018 en is met 0,11 g (of 113,7 centimeter per seconde kwadraat) vergelijkbaar met de beving bij Roermond in 1992, die een magnitude had van 5,8 op de schaal van Richter.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de geregistreerde piekgrondversnellingen van de aardbevingen in de periode 2018 tot april 2022 (het moment dat de commissie de informatie heeft gevorderd).

Tabel. Overzicht maximale piekgrondversnelling (PGA) van de aardbevingen in het Groningenveld

Datum	Plaats	Magnitude	Max PGA (cm/s ²)
2018-01-08 14:00:52	Zeerijp	3,4	113,7
2018-02-08 15:25:30	Loppersum	2,0	9,2
2018-02-11 16:54:57	Garrelsweer	2,2	3,3
2018-04-13 21:31:35	Garsthuizen	2,8	42,5
2019-05-22 03:49:00	Westervijtwerd	3,4	32,9
2019-06-09 05:00:15	Garrelsweer	2,5	11,3
2020-03-02 13:41:18	Wagenborgen	2,0	11,9
2020-03-22 19:33:12	Krewerd	2,3	7,9
2020-05-02 03:13:15	Zijldijk	2,5	49,1
2020-07-14 15:18:47	Loppersum	2,7	44,8
2020-07-19 02:07:52	Startenhuisen	2,3	13
2020-09-03 05:29:01	Westeremden	2,0	4
2021-04-28 19:46:26	Huizinge	2,3	30
2021-06-11 23:29:27	Loppersum	2,0	11,6
2021-06-19 01:03:55	Stedum	2,3	26
2021-07-01 15:38:14	Wirdum	2,2	16,1
2021-10-04 02:59:08	Zeerijp	2,5	14,4
2021-10-04 20:47:42	Zeerijp	2,2	13,4
2021-11-16 00:46:48	Garrelsweer	3,2	34,4
2022-03-06 13:18:30	Zeerijp	2,1	12,4
2022-04-01 17:11:08	Loppersum	2,7	40,3

Bron: KNMI, 2022

60 In hoeverre concurreren gewone woningbouw en aannemerij met de schadeafhandeling en de versterkingsoperatie? Gaat het hier om ongeveer dezelfde bedrijven die dit moeten uitvoeren?

De gewone woningbouw en het herstel van schade of het versterken van woningen omvat in essentie vergelijkbare werkzaamheden. Er is al jaren sprake van aanzienlijke extra werkzaamheden in Groningen voor schadeherstel en versterking. Het ligt in de rede dat aannemersbedrijven die werkzaam zijn in het noorden van het land daardoor in de afgelopen jaren zijn gegroeid in omvang. De commissie heeft niet onderzocht in hoeverre er sprake is van een dergelijke groei en in welke mate dit verdringingseffecten heeft op de reguliere woningbouw.

In de versterkingsoperatie zit er – naast de constructieve werkzaamheden voor de daadwerkelijke versterking – veel werk in het doorrekenen of huizen al dan niet aan de bouwnorm voldoen. Dit hoogspecialistische

rekenwerk concurreert waarschijnlijk nauwelijks met reguliere bouwwerkzaamheden.

61 Bij wie had het KNMI dan wel aan de bel kunnen trekken over een maximale magnitude, indien dit wel was gebeurd?

Het KNMI heeft als missie om de samenleving te adviseren en te waarschuwen over risico's op het gebied van weer, klimaat en seismologie. Als agentschap van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat ondersteunt het KNMI bijvoorbeeld verschillende overheidsorganisaties bij hun publieke taken en verantwoordelijkheden op het gebied van openbare orde en veiligheid.

De commissie acht het laakbaar dat in al die jaren na het verschijnen van de KNMI-studies iedereen de in de samenvatting genoemde maximale magnitude van 3,8 of 3,9 op de schaal van Richter als absolute bovengrens hanteert, terwijl de onderliggende schattingen laten zien dat ook zwaardere aardbevingen mogelijk zijn. Niemand van de direct betrokkenen, of het nu gaat om wetenschappers of wetenschappelijk opgeleide medewerkers van de NAM, Shell of ExxonMobil, heeft dit in de periode 1998 – 2012 tegengesproken. Er is daardoor ook sprake van tunneldenken dat aardbevingen in Groningen hooguit tot geringe schade kunnen leiden. De commissie vindt het moeilijk te begrijpen dat het KNMI als opsteller van de rapporten van 1998 en 2004 niet aan de bel heeft getrokken toen onderzoekers zagen en hoorden hoe er met hun conclusies werd omgegaan. Dit heeft het tunneldenken bestendigd, waarvan de Groningers uiteindelijk de dupe zijn geworden.

Volgens de commissie had het KNMI op meerdere manieren aan de bel kunnen trekken. Zo laat de feitenreconstructie zien dat het KNMI sinds de aardbeving in Assen in 1986 nauw betrokken is bij de discussies over de gevolgen van de gaswinning, onder meer als lid van diverse commissies en overlegorganen waar alle betrokken partijen samenkomen. Voorbeelden zijn de Begeleidingscommissie Onderzoek Aardbevingen (1991–1993), de werkgroep Aardbevingen van het Ministerie van Economische Zaken (1994–1998), de Technische commissie bodembeweging (Tcbb, opgericht in 1999) en het Technisch Platform Aardbevingen (opgericht in 2002). Het Technisch Platform Aardbevingen bestaat naast het KNMI uit deskundigen van de NAM, BP, TotalFinaElf, Clyde Petroleum Exploratie (een voorloper van Wintershall), TNO-NITG, Shell, de TU Delft en toezichthouder SodM. Daarnaast heeft het KNMI sinds 1995 een samenwerkingsovereenkomst met de NAM, gericht op het opzetten en onderhouden van het meetnetwerk in Noord-Nederland. In al deze gremia én in de communicatie naar buiten had het KNMI de misverstanden over de maximale magnitude recht kunnen zetten en beter uit kunnen leggen wat de onzekerheden bij deze voorspelling zijn. Ook in de communicatie met de NAM, het Ministerie van Economische Zaken, regionale en lokale bestuurders had het KNMI de betrokken partijen aan kunnen spreken op hun interpretatie van de maximale magnitude.

62 Had Minister Wiebes, gebaseerd op de destijds beschikbare modellen over de relatie tussen de magnitude van aardbevingen en gaswinning, reden om de omvang versterkingsoperatie te verkleinen?

Nee. Zoals uit de feitenreconstructie blijkt, heeft Minister Wiebes zijn besluit om de gaswinning af te bouwen niet gebaseerd op modellen die inzicht geven in de omvang van de gaswinning en de seismiciteit. Wel was hij ervan overtuigd dat een beëindiging van de winning zou leiden tot een veiligere situatie. De mate waarin was bij zijn besluit nog niet bekend.

Deskundige partijen zoals SodM, het KNMI, TNO en NEN zijn samen met de Mijnraad pas na het besluit om advies gevraagd (zie boek 4, pagina 1242).

«De experts, SodM en wie er later ook allemaal bij betrokken was, wisten wel met zekerheid te stellen dat het stopzetten van de gaswinning op termijn natuurlijk tot een veel veiligere situatie zou leiden», verklaarde Wiebes tijdens zijn openbaar verhoor (Kamerstuk 35 561, nr. 11). «Maar de mate waarin, bleef gissen. Ook de mate waarin versterking nog nodig was, was eigenlijk allemaal gissen. Maar dat is geen diskwalificatie van de onderliggende logica. Je kon dit niet met terugwerkende kracht stilzetten.»

Voorafgaand aan het besluit maakte het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat op verzoek van de Minister wel ramingen over de kosten en baten van een versnelde afbouw. Een ambtenaar van de het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat probeerde de kosten van de versterking in kaart te brengen en mailde op 19 maart 2018: «Als je uitgaat van lagere versterkingskosten bij een winning van nul in 2028 denk ik aan maximaal 300 woningen per jaar tot ca 2027 of 2028. Dus maximaal 3000 woningen. Nu gaan we uit van 300 oplopend naar 1500 in 2022 en dat tot 2033 dus maximaal 20.763 woningen. Wat vinden jullie van deze aanname?»

Een andere ambtenaar reageerde dat het lastig is om de uitgangspunten te kwantificeren. Hij stelde voor om aan te geven dat afbouwen naar nul de «snelste route is om op termijn niets meer te hoeven versterken». De kosten worden daarmee «zo minimaal mogelijk» gehouden. Volgens deze ambtenaar zijn de bandbreedtes zo groot dat er geen goede raming valt te maken. «Mocht je desondanks aannames willen opnemen, is dit giswerk. Onderstaand een poging de waarden enigszins te kwantificeren maar pin mij er niet op vast, want de bandbreedtes zijn zo fors dat je kan toerekenen naar wat je wenst. Uitkomst van aannames is nu financieel gelijk met de 3000 die [naam ambtenaar] noemt maal bedrag van 500K per woning.» De raming van 3.000 woningen komt uiteindelijk in een oplegnotitie voor het Ministerie van Financiën, zonder dat hier een goede onderbouwing aan ten grondslag ligt. Hierdoor wordt (ten onrechte) een beeld geschetst dat het beëindigen van de gaswinning ook financieel aantrekkelijker is.

Inspecteur-generaal Theodor Kockelkoren van SodM heeft in zijn openbaar verhoor aangegeven dat de cijfers waarmee het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat destijds rekende niet realistisch waren (Kamerstuk 35 561, nr. 11). «Als ik nu de verhoren zo terugluister, was er een soort van geloof aanwezig bij het ministerie dat de versterkingsopgave nog maar zo'n 3.000 adressen of gebouwen zou omvatten. Ik heb even gekeken: waar zou dat getal nou vandaan komen? In de risicoanalyse van de NAM, de laatste versie ervan, die in november 2017 is opgeleverd en waar wij ons ook op hebben gebaseerd om te komen tot ons gasadvies, werd inderdaad een getal van 3.000 genoemd. Maar dat is helemaal geen goede indicatie voor de omvang van de versterkingsopgave. Daar is naar mijn idee echt van verkeerde veronderstellingen uitgegaan, wat naar mijn indruk toch terug te voeren is op onvoldoende kennis van die risicoanalyses.»

63 Wat was de reden voor Hans Alders om op te stappen als Nationaal Coördinator Groningen (NCG) in 2018? Had dit te maken met het inperken van de versterkingsoperatie in 2018?

Het besluit van Minister Wiebes om in het voorjaar van 2018 grote delen van de versterkingsoperatie stil te leggen – het indrukken van de

zogenaamde pauzeknop – vormde voor Nationaal Coördinator Groningen Hans Alders de aanleiding om op te stappen. Alders vond dat zijn positie onhoudbaar was geworden. In zijn openbaar verhoor noemde Alders de pauzeknop «onuitlegbaar» en «onoverbrugbaar» richting de inwoners. Het betekende immers dat hij de beloftes die hij, mede namens het Rijk, in tal van zaaltjes en bij mensen aan de keukentafel heeft gedaan, niet kon nakomen (boek 4, pagina 1249).

64 Klopt het dat in 2013 meer pseudo-Groningengas geproduceerd had kunnen worden en het winningsniveau in dat jaar dus veel lager had kunnen zijn dan 54 miljard kubieke meter? Klopt het dat dit nooit besproken is met de toenmalige Minister van EZK? Was dit Minister Verhagen of Minister Kamp?

Dat klopt. Bij ambtenaren van het Ministerie van Economische Zaken was begin november 2012 bekend dat GTS (Gasunie Transport Services) op dat moment over de capaciteit beschikte om circa 20 miljard kubieke meter per jaar aan pseudo-G-gas (Groningengas) te produceren. Deze informatie werd op dat moment echter niet schriftelijk gedeeld met Minister Kamp. Minister Kamp werd in een nota van 14 januari 2013 wel geïnformeerd over stikstofconversie als alternatief voor Groningengas en daarin werd ook het getal van 20 miljard kubieke meter genoemd, maar dit werd niet als serieuze optie gepresenteerd. Deze optie werd als volgt beschreven in deze nota:

- «Het wegvallen (van een groot deel) van de Groningen productie is slechts gedeeltelijk op te vangen door hoogcalorisch gas dat wordt omgezet naar laagcalorisch gas (op jaarbasis kan een kleine 20 miljard m³ worden omgezet). Aannee hierbij is dat het benodigde hoogcalorisch gas nog door marktpartijen kan worden ingekocht op de gasmarkt. Verder is dit onvoldoende om de wintervraag op te vangen.
- Doordat het wegvallen (van een groot deel) van de Groningenproductie slechts gedeeltelijk is op te vangen kan dit als gevolg hebben dat gebruikers van dit gas niet meer beleverd worden. Het gaat dan eerst en vooral om huishoudens in Nederland (97% van de Nederlandse huishoudens is aangesloten op het gasnet en gebruikt Groningengas), maar ook om grote delen van het mkb en instellingen in de zorg e.d.»

In een nota van 21 januari 2013 aan de Minister werd vervolgens met geen woord gerept over de mogelijkheid om met een flink volume aan stikstofconversie een beperking van de gaswinning uit Groningen op te vangen. Dit terwijl uit het onderzoek dat GTS in 2013 in opdracht van Minister Kamp uitvoerde bleek dat stikstofconversie mogelijk was. Dat stikstofconversie op dat moment mogelijk en uitvoerbaar was bevestigde Bart Jan Hoevers, de directeur van GTS, in zijn openbaar verhoor (Kamerstuk 35 561, nr. 11, pagina 2318).

65 Is in uw onderzoek vastgesteld dat Minister Kamp weet had van de benadering van GasTerra over de mogelijkheid tot beïnvloeding van het jaarvolume?

Minister Kamp is in 2013 niet geïnformeerd over de exacte berekeningen die GasTerra in opdracht van het ministerie maakte om de productie terug te brengen. De commissie heeft vastgesteld dat de informatie die bij ambtenaren bekend was over de mogelijkheden om de gasproductie te beperken niet of nauwelijks met de Minister is gedeeld.

In 2014 adviseerde toezichthouder SodM: «Stel een lager productieplafond vast voor 2015 en 2016, namelijk 39,4 miljard Nm³, in plaats van het huidige plafond van 42,5 miljard Nm³ (2015) en 40 miljard Nm³ (2016).» SodM adviseerde daarbij vier afzonderlijke productieplafonds voor verschillende clusters rond Loppersum, die gezamenlijk leidden tot een totaal productieplafond van 39,4 miljard kubieke meter in 2015. In de feitenreconstructie gaat de commissie (op pagina 849–860) uitvoerig in op hoe betrokken ministeries op dit SodM-advies reageren. Hoewel er de nodige technische discussie is, met name over hoe moet worden omgegaan met de 4 afzonderlijke deelplafonds, blijkt uit de stukken dat Minister Kamp het totaal van de 39,4 miljard kubieke meter dat SodM adviseert wilde overnemen.

Op 29 januari 2015 (Kamerstuk 33 529, nr. 94) maakte Minister Kamp het ontwerpinstemmingsbesluit bekend en stuurde een brief naar de Tweede Kamer waarin hij aankondigde dat het ontwerpbesluit vanaf 30 januari 2015 tot 13 maart 2015 ter inzage lag. In het ontwerpinstemmingsbesluit is het SodM-advies van 11 december 2014 integraal overgenomen en wordt het productieniveau verlaagd tot 39,4 miljard kubieke meter (dit heeft betrekking op zowel 2015 als op 2016).

Daarna ontstond er discussie binnen het kabinet over de hoogte van de Groningse gaswinning en vond er op 9 februari 2015 «Torentjesoverleg» plaats met de coalitiefractievoorzitters van de PvdA en VVD. Minister Kamp liet diezelfde dag per brief aan de Tweede Kamer weten dat de gaswinning tot 1 juli 2015 begrensd wordt tot 16,5 miljard kubieke meter en dat op 1 juli 2015 definitief wordt besloten of er 33 of 39,4 miljard kubieke meter gas gewonnen mag worden uit het Groningenveld (pagina 460).

In zijn openbaar verhoor verklaarde voormalig Minister Kamp over het winningsadvies uit 2014 (Kamerstuk 35 561, nr. 11): «Nou, wat mij erg opviel was dat het een ander advies was. De eerste keer was het: verminderen, zo snel mogelijk, voor zover verantwoord. De tweede keer was het heel gericht: je moet voor ten minste drie jaar de clusters rond Loppersum sluiten. Dit was dus een heel ander advies, maar ik denk dat daar voldoende redenen voor waren. Ik vond het ook nodig om het advies van hen te volgen.»

67 Heeft u een duidelijke aanleiding gevonden voor het oordeel van Minister Dijsselbloem, waarin hij aangeeft niet onder de indruk te zijn van de onderbouwing en kwaliteit van adviezen?

Op pagina 714 en 715 van de feitenreconstructie staat beschreven wat Minister Dijsselbloem hierover zegt in zijn openbaar verhoor. Dijsselbloem vindt de adviezen van SodM in deze periode niet helder genoeg en de onderbouwing onvoldoende. Hij voegt daaraan toe dat een daling van de gasproductie wel direct leidt tot minder aardgasbaten. «Ik was in die fase gewoon niet onder de indruk van de onderbouwing van de adviezen. Het was niet zo dat 40 een bepaalde zekerheid van veiligheid zou geven [...] In die tijd was ik echt op zoek naar «geef me nou eens een helderder en strakker advies». Dat was er niet, die kennis was er niet. Het was niet zo voorspelbaar. Daar staat de harde werkelijkheid voor Financiën tegenover: een begroting die nog steeds in de problemen was.»

Minister Dijsselbloem geeft tijdens zijn openbaar verhoor aan dat, naast de financiële belangen, de onderbouwing van de adviezen van SodM

hebben bijgedragen aan het kabinetsbesluit van 17 januari 2014 (Kamerstuk 33 529, nr. 28). Dit was niet voldoende, aldus Minister Dijsselbloem (Kamerstuk 35 561, nr. 11). «Nee, ik had zeker niet méér expertise, maar ik was ook niet onder de indruk van de kwaliteit van de onderbouwing van de [SodM-]adviezen die er wel lagen. [...] U zegt dat die adviezen toch hard en helder waren, maar dat waren ze niet. Ik zeg dat met spijt. Waren ze maar hard en helder geweest, want dan hadden we ook eerder kunnen besluiten. Zo was het niet».

68 Op grond waarvan legde Minister Dijsselbloem de adviezen van de toezichthouder naast zich neer?

In zijn openbaar verhoor verklaarde Minister Dijsselbloem hierover (Kamerstuk 35 561, nr. 11): «...omdat ook die uitspraak over de balans tussen positieve en negatieve gevolgen gewoon echt slecht onderbouwd was. Dit was in die fase echt het probleem. We kwamen er eigenlijk achter – en ik was daar ook echt chagrijnig over – dat de kennis in Nederland, ook bij de instituten die daar de kennis over zouden moeten hebben, over aardbevingen, risico's van aardbevingen en gevolgen van gaswinning zeer beperkt was. Dat leidde er ook toe dat op een gegeven moment het SodM zelf – en dat hoorde niet tot de taken van SodM, maar zoals hier verteld, hadden ze de kennis in huis – maar is gaan rekenen. Maar het was natuurlijk wel onthutsend dat we over dit risico ... Bodemdaling was wel bekend. Daar was wel op gestudeerd. Maar op het gebied van aardbevingen was heel weinig werk verricht door de kennisinstituten. Dus hoe werkt dit eigenlijk? Elke uitspraak van mijn ambtenaren, van «de gevolgen vallen wel mee» of «ze staan in geen verhouding tot de negatieve gevolgen voor de begroting», konden we op dat moment helemaal niet wegen.»

Dijsselbloem stelde ook: «Zoals gezegd vond ik de advisering van de mensen die er verstand van hadden absoluut niet eenduidig. Ze waren het niet eens; de onderbouwing was houtje-touwtje. Nu kunnen we zeggen: het SodM had gelijk. Maar eerlijk gezegd was het niet een taak voor het SodM. De kennis zou eigenlijk bij anderen zitten. En die anderen hadden toch een afwijkend standpunt.»

69 Waarom oordeelde Minister Dijsselbloem anders over de adviezen van de toezichthouder dan Minister Kamp?

De verschillende portefeuilles van Minister Dijsselbloem en Minister Kamp en de verschillende bijbehorende verantwoordelijkheden bieden mogelijk een verklaring. Voor Minister Kamp was de leveringszekerheid een belangrijk onderdeel van zijn portefeuille, voor Minister Dijsselbloem waren begrotingsnormen een belangrijk onderdeel van zijn portefeuille.

70 Was in het Ministerie van Financiën de expertise aanwezig om een gewogen oordeel te geven over het advies van de toezichthouder?

Ambtenaren van het Ministerie van Financiën adviseren de Minister van Financiën voortdurend over de adviezen van de toezichthouder, zie pagina 703–716. Het accent van die advisering ligt op de financiële gevolgen van mogelijke besluiten naar aanleiding van adviezen van de toezichthouder en niet zozeer op de inhoud van de adviezen.

71 Hoe groot was de invloed van de ophoging van het winningsplafond met 2,5 miljard kubieke meter op de Rijksbegroting?

In tabel 5.7 op pagina 710 van het rapport heeft de commissie onderstaand overzicht opgenomen waarin duidelijk wordt wat de invloed op de rijksbegroting was van de verschillende varianten ter verlaging van de

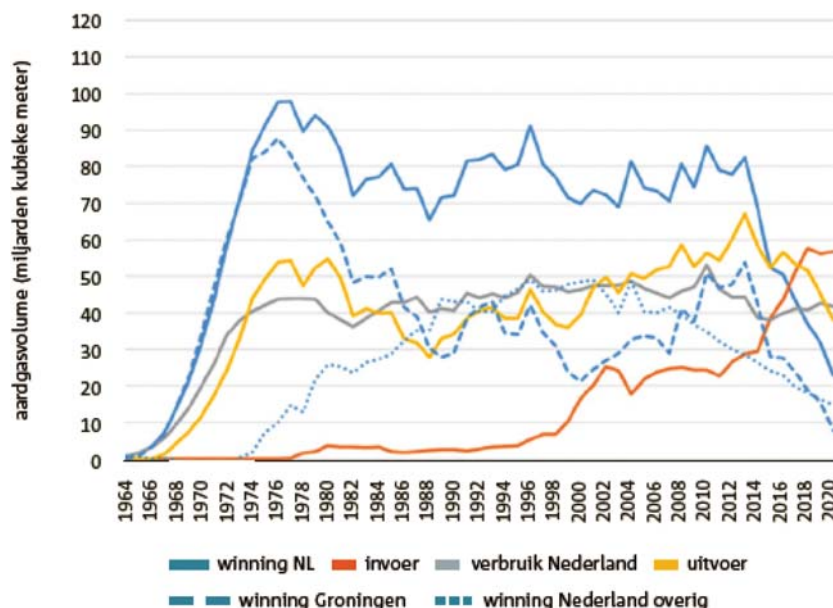
gasproductie uit Groningen die destijds voorlagen. Van ophoging van een winningsplafond was derhalve geen sprake, omdat alle varianten in alle jaren tot tegenvallers op de rijksbegroting zouden leiden. Tegenvallers van 1222 miljoen euro in 2016 en 402 miljoen euro in 2017 in alle varianten. Wel was er verschil in de omvang van de tegenvaller tussen de varianten in de jaren 2014 en 2015. Zo lag de gaswinning in de variant die de voorkeur had van Minister Dijsselbloem in de jaren 2014 en 2015 2,5 miljard kubieke meter hoger dan de variant die de voorkeur van Minister Kamp had. Het budgettaire verschil tussen deze beide varianten bedroeg 568 miljoen euro in 2014 en 607 miljoen euro in 2015.

Tabel 5.7 Budgettaire gevolgen varianten gaswinning				
	2014	2015	2016	2017
Stand Miljoenennota				
1 Raming productie Groningenveld (in miljard kubieke meter)	46,8	46,5	46,6	43
2 Raming inkomsten (in miljoen €)	12.750	12.050	11.600	10.350
Herziene raming (te verwerken bij Voorjaarsnota)				
3 Raming productie Groningenveld (in miljard kubieke meter)	45,4	45	44,5	43,5
4 Totaal effect t.o.v. Miljoenennota 2014 (in miljoen €)	300	-50	-250	350
Variant 1 (productie in miljard kubieke meter)				
5 Verschil inkomsten t.o.v. herziene raming	-91	-557	-972	-735
6 Totaal effect t.o.v. Miljoenennota (4+6)	209	-607	-1.222	-402
Variant 2 (productie in miljard kubieke meter)				
7 Verschil inkomsten t.o.v. herziene raming	-91	-1.114	-972	-752
8 Totaal effect t.o.v. Miljoenennota (4+8)	209	-1.164	-1.222	-402
Variant 3 (productie in miljard kubieke meter)				
9 Verschil inkomsten t.o.v. herziene raming	-660	-557	-972	-752
10 Totaal effect t.o.v. Miljoenennota (4+10)	-360	-607	-1.222	-402
Variant 4 (productie in miljard kubieke meter)				
11 Verschil inkomsten t.o.v. herziene raming	-1.228	-1.154	-972	-752
12 Totaal effect t.o.v. Miljoenennota (4+12)	-928	-1.164	-1.222	-402

Bron: Ministerie van Financiën, 8 januari 2014

72 Hoeveel van het in 2013 en 2014 gewonnen gas werd geëxporteerd?

Hieronder is het figuur opgenomen uit themahoofdstuk III (pagina 1608) waarin de commissie in grote lijnen uiteengezet heeft hoe de gasstromen in Nederland lopen. In de figuur is aangegeven hoeveel is gewonnen (blauwe lijnen), hoeveel is geïmporteerd (oranje lijn), hoeveel is geëxporteerd (gele lijn) en wat in Nederland is verbruikt (grijze lijn).



De omvang van de uitvoer van aardgas in de jaren 2013 en 2014 was als volgt:

jaar	Uitvoer van gasvormig aardgas (miljoen m ³)	Uitvoer van vloeibaar aardgas (miljoen m ³)	Totaal (miljoen m ³)
2013	66.891	347	67.238
2014	57.717	631	58.348

Dit zijn cijfers afkomstig van het CBS die betrekking hebben op alle gasstromen. Een onderscheid naar welke deel van het geëxporteerde afkomstig is specifiek uit het Groningenveld is daarbij niet gegeven.

73 Was de Minister van EZ in 2012 en 2013 bekend met de capaciteit van GTS om 20 miljard kubieke meter gas om te zetten naar Groningenkwiteit?

De Minister was daar eind 2012 niet mee bekend. In een nota van 14 januari 2013 wordt dit wel gemeld aan de Minister, maar niet als serieuze optie gepresenteerd. De nota vermeldt dat er weliswaar mogelijkheden zijn om het wegvallen van een deel van de productie op te vangen door het omzetten van hoogcalorisch gas naar laagcalorisch gas, maar dat gaat om «een kleine 20 miljard m³ per jaar». De aanname daarbij is wel dat er voldoende hoogcalorisch gas ingekocht kan worden op de gasmarkt. Volgens de nota is dit onvoldoende om de «wintervraag» op te vangen. De Minister wordt in deze nota zonder nadere onderbouwing geïnformeerd over mogelijke paniek op de gasmarkt bij het instellen van een productiebeperking. In de nota van 21 januari 2013 aan de Minister werd de mogelijkheid om met een flink volume aan stikstofconversie een beperking van de gaswinning uit Groningen op te vangen niet meer genoemd (zie boek 3, pagina's 628, 630).

74 Wie maakte de keuze bij het Ministerie van Financiën om af te zien van de bouw van een stikstoffabriek?

In boek 3 (pagina 903–911) heeft de commissie uitvoerig beschreven hoe het besluit in 2016 om de bouw van de stikstoffabriek een jaar uit te stellen tot stand kwam. Dit was een besluit van het kabinet, dat onder meer voorafging door een bewindspersonenoverleg op het Ministerie van Algemene Zaken (op 25 augustus 2016) tussen premier Rutte, vice-premier Asscher en de Ministers Dijsselbloem en Kamp. Het Ministerie van Financiën besloot dus niet tot uitstel van de bouw, maar gaf ambtelijke adviezen aan de eigen Minister, destijds Minister Dijsselbloem. Ambtenaren van Financiën schreven aan de Minister dat de capaciteitsnoodzaak voor de stikstoffabriek ontbrak en wezen erop dat een ondoelmatige investering problemen zou kunnen opleveren bij de toezichthouder, de Autoriteit Consument & Markt (ACM). ACM zou mogelijk geen toestemming meer kunnen geven om de investeringskosten door te berekenen in de transporttarieven. In dat geval dreigde een tegenvaller voor de rijksbegroting door lagere dividenden (pagina 905). Ambtenaren van Financiën waren dus tegenstander van het bouwen van een stikstoffabriek. Mocht dat politiek gevoelig liggen, dan wilde het Ministerie van Financiën de bouw liever uitstellen. Indien uitstel ook niet haalbaar zou zijn, diende de financiering op de begroting van het Ministerie van Economische Zaken te komen (pagina 910).

In zijn openbaar verhoor verklaarde Minister van Financiën Dijsselbloem over het besluit over de stikstoffabriek in 2016 (Kamerstuk 35 561, nr. 11): «Nogmaals, ik heb mij daar niet tegen verzet omdat deze te veel geld zou kosten. Zo is het ook echt niet gegaan. Er waren twee discussies. De ene was: wie betaalt hem of wordt hij terugverdiend? De andere was: is hij eigenlijk wel nodig, gegeven het winningsplafond en de vraag naar gas? Ook ging het daarbij om de seismiciteit, dus hoe de risico's op aardbevingen zich ontwikkelden. Uiteindelijk wordt afgesproken om het besluit om de stikstoffabriek te bouwen met een jaar uit te stellen».

75 Hoe oordeelt u over de beslissing van het Ministerie van Financiën om af te zien van de bouw van een stikstoffabriek?

In het antwoord op vraag 74 hiervoor is uiteengezet dat het Ministerie van Financiën adviseerde om af te zien van de bouw, maar daartoe niet besloot. Dat was aan het kabinet, dat uiteenlopende ambtelijke adviezen kreeg. Daarnaast is niet besloten om af te zien van de bouw van de stikstoffabriek, maar om het besluit uit te stellen. De Minister van Economische Zaken Kamp, verklaarde hierover in zijn openbaar verhoor (Kamerstuk 35 561, nr. 11): «In maart zouden er verkiezingen zijn. Dan krijg je een nieuw kabinet. Ik dacht dat het niet goed zou zijn om de bouw van die stikstoffabriek af te blazen, want een nieuw kabinet zou daar misschien anders over denken. Dus we hebben toen niet het besluit genomen om de bouw af te blazen, maar we hebben het besluit genomen om na een jaar daarover te gaan beslissen.»

De commissie heeft de ambtelijke adviezen in kaart gebracht en de besluitvorming gereconstrueerd (boek 3, pagina 903–911) en oordeelt over het uitstelbesluit in 2016 dat deze handelwijze de afbouw van de productie uit Groningen in latere jaren complexer heeft gemaakt omdat de capaciteit van een stikstoffabriek dan nog gemist wordt om de Groningse gaswinning verder te kunnen verlagen (boek 1, pagina 48).

76 Waren financiën voor Minister Wiebes een doorslaggevende reden om over te gaan tot een stop van gaswinning?

Bij het besluit in 2018 om de gaswinning volledig te stoppen, speelden financiële argumenten een grote rol. Vanaf het moment dat de winningsniveaus gaan dalen, dalen ook de aardgasbaten aanzienlijk. Lagen de totale aardgasbaten van alle velden voor de Staat in 2013 nog op 15,3 miljard euro, in 2017 is dat gedaald tot 3,2 miljard euro. De economische situatie zat echter mee: deze was in 2017 en 2018 veel gunstiger dan in 2013 en 2014. Het maakte het wegvallen van gasbaten tot een kleinere belemmering dan voorheen het geval was. Het besluit om de gaswinning in 2018 volledig stop te zetten, had dan ook een veel kleinere impact op de rijksbegroting dan het enkele jaren eerder zou hebben gehad. De vraag hoe de toekomstige uitgaven voor schade en herstel op de rijksbegroting gaan drukken, kwam daarvoor in de plaats. Dit vraagstuk werd vanaf 2018 veel belangrijker in de besluitvorming. Het beheersen van stijgende kosten van met name de versterkingsoperatie vormde in deze periode een steeds belangrijker financieel argument.

Hoewel veiligheidsoverwegingen volgens de betrokken Ministers de aanleiding waren om de gaswinning stop te zetten, werden daarnaast gunstige financiële effecten van stopzetting belangrijk geacht om de Ministers van de overige departementen te overtuigen. De lagere kosten die een kleinere versterkingsoperatie opleverde, werden dan ook meegenomen in de analyses.

77 Wat is in uw ogen het verschil tussen leveringszekerheid en voorzieningszekerheid?

Het belangrijkste verschil is dat leveringszekerheid meer op korte termijn speelt en zich richt op de vraag of alle Nederlanders ook bij een aantal zeer koude dagen de verwarming aan kunnen zetten. Voorzieningszekerheid speelt meer op de lange termijn en richt zich op de vraag of er over enkele jaren nog altijd voldoende gas beschikbaar is (pagina 49). In boek 2 heeft de commissie de beide begrippen meer specifiek gedefinieerd en beschreven (pagina 363):

- Leveringszekerheid is een kortetermijnzekerheid. Het is de garantie (vaak in de vorm van een contractuele verplichting) dat een leverancier op ieder moment (gedurende het contract) aan de (fluctuerende) vraag kan voldoen en daarvoor de benodigde capaciteit ter beschikking heeft. Onder «capaciteit» wordt verstaan: de mogelijkheid om binnen een bepaalde tijdsperiode een bepaalde hoeveel gas te leveren.
- Voorzieningszekerheid is een langetermijnzekerheid. Het is de garantie dat ook op de lange termijn voldoende gas beschikbaar is om afnemers van gas te voorzien. Dit staat los van concrete contractuele verplichtingen en is gebaseerd op een inschatting van hoe aanbod en vraag zich op de lange termijn ontwikkelen.

78 Kan de beslissing van de Minister om een onderzoek in te stellen begrepen worden met inachtneming van onvolledige informatievoorziening door zijn ambtenaren?

In de advisering aan de Minister werd de nadruk gelegd op de onzekerheden die er nog waren (zowel op het gebied van de ontwikkeling van seismiciteit als van de leveringszekerheid) en de mogelijke gevaren voor de leveringszekerheid. Daarmee was de informatievoorziening aan de Minister te eenzijdig. De Minister heeft zelf echter ook onvoldoende vragen gesteld aan zijn ambtenaren om een beter beeld te krijgen van de mogelijkheden tot productiebeperking en de mogelijke effecten van zo'n beperking.

79 Hoe oordeelt u over het niet informeren van Minister Kamp door ambtenaren?

Als Minister Kamp in januari 2013 besluit tot nader onderzoek op veel terreinen, doet hij dat op basis van onvolledige informatie, terwijl er in de maanden ervoor op het ministerie juist op veel vlakken informatie is vergaard. De selectie van informatie die hij ontvangt, benadrukt de onzekerheden in de wetenschappelijke kennis en is niet volledig in de mogelijkheden die er zijn om terug te gaan in productie zonder problemen voor de leveringszekerheid. De kleuring van deze informatie is in lijn met de overwegingen zoals die binnen het gasgebouw spelen. De ambtelijke informatie die de Minister ontvangt, is volgens de commissie te veel gericht op de belangen van het gasgebouw en niet op het publieke belang van de veiligheid van Groningers. Dit gebeurt in een periode dat de roep om vermindering van de gaswinning in Groningen en in de Tweede Kamer goed te horen is, ook voor deze ambtenaren. De commissie acht het besluit de gaswinning in 2013 niet onmiddellijk te verminderen, hoewel daartoe wel mogelijkheden zijn binnen het niveau van leveringszekerheid, een grove schending van de belangen van Groningers. Het geeft de commissie te denken dat de Minister zijn ambtenaren hierop niet scherp heeft bevraagd, maar een sfeer liet voortbestaan waarin de baten en productieniveaus de boventoon voerden. Doordat de Minister onvolledig is geïnformeerd door zijn ambtenaren en hij niet alle beschikbare informatie uit het ambtelijk apparaat boven tafel heeft gehaald, is het debat in de Tweede Kamer over de hoogte van de winning niet op de juiste gronden gevoerd. De commissie beschouwt dit als een ernstige en verwijtbare tekortkoming.

80 Had Minister Kamp met het ontbreken van de informatie van GTS een volledige informatiepositie?

Met het ontbreken van de informatie van GTS (Gasunie Transport Services) was de Minister onvolledig geïnformeerd en baseerde hij zijn besluit op onvolledige informatie. Minister Kamp verklaarde in zijn openbaar verhoor dat hij in de eerste maanden van zijn ministerschap veel vragen stelde: over de risico's, over drukverschillen, over compactie, over de leveringszekerheid en over de consequenties van ingrijpen (Kamerstuk 35 561, nr. 11). Kamp zei dat er veel brokken informatie zijn kant op kwamen, maar dat hij die onvoldoende met elkaar in verband kon brengen. Ook stelde de Minister dat hij over leveringszekerheid geen duidelijke inzichten had op het moment dat hij een besluit moest nemen. «Het besluit zou moeten inhouden: een vermindering van de winning, veel meer aandacht voor schadevergoeding, en preventieve versterking van woningen en andere gebouwen en ook recht doen aan de regio, zodat er iets positiefs, meerwaarde, zou staan tegenover alle ellende die ze over zich heen kregen. Die besluiten zouden genomen moeten worden. Maar om die besluiten te kunnen nemen, moest ik informatie hebben die ik niet had, daarom besloot ik onderzoek te doen, zo snel mogelijk, negen maanden, en daarna een besluit te nemen wat in zou moeten houden wat ik net verwoordde.»

81 Was het doel van het door Minister Kamp ingestelde onderzoek deels zijn informatiepositie verbeteren?

Minister Kamp heeft tijdens zijn verhoor het volgende verklaard over zijn besluit in 2013 om het advies van SodM niet op te volgen en in plaats daarvan eerst onderzoek te doen (Kamerstuk 35 561, nr. 11): «Op het moment dat dat besluit genomen moest worden – dat was overigens twee maanden na mijn aantreden – heb ik gekeken: wat is er allemaal aan informatie en kan ik tot een besluit komen over de hoogte van de winning,

want SodM zegt «er moet minder gewonnen worden»; kan ik dat besluit nu verantwoord nemen? Ik vond van niet, vandaar dat die onderzoeken zijn ingesteld. Dat betekent dat ik vooral heel veel dingen op dat moment niet wist, niet zeker wist, onvoldoende wist en daarom vond dat die onderzoeken gedaan moesten worden.»

Dit antwoord laat dus zien dat Minister Kamp zijn informatiepositie wilde verbeteren. Door dit besluit kon de gaswinning in 2013 conform planning worden voortgezet, zo blijkt uit de feitenreconstructie van de commissie. Dit betekende in de praktijk dat GasTerra in 2013 – conform businessplan – zoveel mogelijk Groningengas probeerde te verkopen.

82 Is leveringszekerheid nog steeds een rekbaar begrip?

De commissie stelt niet dat leveringszekerheid een rekbaar begrip is, maar signaleert dat leveringszekerheid in de besluitvorming en in de communicatie erover veelal als een vaststaand gegeven is beschouwd, terwijl leveringszekerheid met actief beleid te beïnvloeden is. Als voorbeeld daarvan noemt de commissie (boek 1, pagina 50) de situatie eind 2012 toen GasTerra liet weten dat het mogelijk was om 20 miljard kubieke meter gas uit andere gasvelden op het kwaliteitsniveau van Groningengas te brengen, waarmee de winning uit het Groningenveld aanzienlijk naar beneden gebracht had kunnen worden. Niet de omvang van leveringszekerheid bleek rekbaar, maar de invulling ervan en de communicatie daarover.

83 Hoe belangrijk is een gelijkmatig winningsniveau in de besluitvorming geweest, per jaar, voor de gaswinning uit het Groningenveld?

In het themahoofdstuk IV vlakke winning (boek 5) beschrijft de commissie hoe gelijkmatige winning (door de commissie aangeduid als vlakke winning) een rol ging spelen in de besluitvorming. Vlakke winning heeft van 2013 tot 2018 een belangrijke rol gespeeld in de besluitvorming over het niveau van de gaswinning. Het argument vormde met name voor het Ministerie van Economische Zaken een belangrijke reden om op een hoger niveau gas te blijven winnen.

De eerste keer dat SodM de optie van «egaliseren van de productie» noemde is in zijn conceptadvies van december 2012. In het definitieve advies van 22 januari 2013 kwam het egaliseren van de productie niet meer aan de orde, maar werd gesproken van het egaliseren van de druk. Volgens inspecteur-generaal Jan de Jong van SodM speelde vlak produceren (in de zin van het vermijden van grote fluctuaties tussen de zomer en de winter) in zijn tijd geen rol. Minister Kamp verklaarde daarentegen dat hij in tal van gesprekken, zowel met zijn eigen medewerkers als met inspecteur-generaal De Jong, werd gewezen op het belang van vlakke winning en weinig fluctuaties.

Hoewel het argument van vlakke winning noch in de formele adviezen van SodM, noch in de adviezen van andere partijen in 2013 voorkwam, stelde Minister Kamp in januari 2014 dat hij moest uitgaan van vlakke winning en de productie daarom niet verder omlaag kon dan naar 40 miljard kubieke meter. De Minister herhaalde dit argument in zijn brief aan de Tweede Kamer van 17 januari 2014, waarin hij aankondigde dat de gaswinning uit Groningen in 2014 werd teruggebracht naar 42,5 miljard kubieke meter. Hoewel de gaswinning in dat jaar bij maximale inzet van de beschikbare installaties voor stikstofconversie kon worden teruggebracht naar 30 miljard kubieke meter, wees de Minister erop dat indien het wenselijk was de productie uit Groningen gedurende het jaar zo vlak

mogelijk te houden, een minimale productie van 40 miljard kubieke meter noodzakelijk was.

In december 2015 adviseerde SodM de Minister voor het eerst om de productief fluctuaties over het jaar heen zo veel mogelijk te beperken. Hoewel SodM wel aanwijzingen zag voor een relatie tussen het voorkomen van fluctuaties tussen seizoenen en de impact daarvan op seismiciteit, maar een duidelijke wetenschappelijke onderbouwing over de precieze relatie ook in de jaren daarna uitbleef, bleef vlakke winning een rol spelen tot 2018. Ook in het regeerakkoord van kabinet-Rutte III (Bijlage bij Kamerstuk 34 700, nr. 34) uit 2017 werd ten aanzien van de productie uit Groningen nog uitgegaan van vlakke winning. Vanwege de noodzaak tot vlakke winning bleef de voorgenomen reductie van de gaswinning uit het Groningenveld in dat regeerakkoord beperkt tot 1,5 miljard kubieke meter.

In februari 2018, na de aardbeving bij Zeerijp, liet SodM het argument van vlakke winning los. SodM benadrukte in dit advies dat het belangrijkste was om de gaswinning zo veel als mogelijk te verminderen. Mede daardoor was het in februari 2018 mogelijk om de gaswinning, voor het eerst, daadwerkelijk terug te brengen tot het minimale niveau dat voor de leveringszekerheid vereist was.

84 Had Minister Kamp in 2013 informatie tot zijn beschikking waarin adviezen voor vlakke winning werden ontkracht?

Vlakke winning is in het najaar van 2012 een hypothese van SodM waar nog geen harde conclusies aan kunnen worden verbonden. Doordat er discussie is over het concept met de NAM en KNMI, laat SodM het idee van vlakke winning uit het definitieve advies aan de Minister van Economische Zaken in januari 2013. Wel komt het concept terug in een van de onderzoeken die Kamp in 2013 laat uitvoeren. Dit leidt in 2013 en 2014 echter niet tot adviezen van SodM of anderen. Pas in 2015 komt SodM met formeel advies om de productief fluctuaties over het jaar heen zo veel mogelijk te beperken.

85 Was er tot aan 2019 voldoende wetenschappelijk onderzoek om de effecten van vlakke winning op seismiciteit te onderbouwen dan wel te ontkrachten?

Zoals in themahoofdstuk IV (pagina 1626–1632) wordt uitgelegd, is het begrip «vlakke winning» in de context van de Groningse gaswinning door de jaren heen op verschillende manieren is uitgelegd. Verschillende interpretaties doen de ronde:

1. In de eerste plaats kan vlakke winning geassocieerd worden met gelijkmatige productie over het gehele gasveld, om daardoor grote drukverschillen tussen verschillende delen van het veld zo veel mogelijk te beperken (locatie).
2. Een tweede lezing van vlakke winning gaat over het stabiliseren van de productie over de jaren om te komen tot een gelijkmatige winning (jaren).
3. Een derde mogelijke vorm van vlakke winning betreft het voorkomen van grote fluctuaties tussen winning in warme en in koude perioden binnen een jaar; tussen de zomer en de winter (seizoenen).

De enquêtecommissie heeft in het onderzoek in kaart gebracht hoe het argument van vlakke winning een rol heeft gespeeld in de besluitvorming over de gaswinning. De commissie stelt vast dat partijen uit het gasgebouw de onduidelijkheid over het effect van een vlakke winning op

de seismiciteit hebben aangegrepen als argument om de winning minder snel terug te schroeven.

Zoals in themahoofdstuk IV over vlakke winning is uitgelegd, komt SodM in het najaar van 2012 met de hypothese dat het vermijden van productiefleuctuaties in de tijd mogelijk de kans op aardbevingen zou kunnen verkleinen. In het conceptadvies van inspecteur-generaal (IG) Jan de Jong aan Minister Kamp uit december 2012 wordt de term vlakke winning niet expliciet gebruikt, maar spreekt de inspecteur-generaal over «egaliseren van de productie». Gewezen wordt op twee mogelijke vormen van egaliseren van de productie: het op jaarbasis stabiliseren van de productie en het terugbrengen van fluctuaties tussen de winning in de winter (piek) en in de zomer (dal). In het conceptadvies van SodM staat: «Het gestaag produceren, zonder al te veel fluctuaties, is gunstig voor het verloop van het compactieproces en vermindert waarschijnlijk de kans op zwaardere aardtrillingen.»

Omdat het nog gaat om een hypothese en de NAM en het KNMI het concept niet ondersteunen, neemt SodM het idee van vlakke winning niet op in het definitieve advies in januari 2013. Wel komt het concept terug in een van de onderzoeken die Kamp in 2013 laat uitvoeren. Dit leidt in 2013 en 2014 echter niet tot adviezen van SodM of anderen. Pas in december 2015 komt SodM met formeel advies om de productiefleuctuaties over het jaar heen zo veel mogelijk te beperken. Het advies luidt dan: «Breng de gasproductie terug tot een niveau waarbij het seismisch risico geminimaliseerd en zoveel mogelijk gestabiliseerd wordt, maar waarbij zodanig gelijkmatig wordt geproduceerd, dat snelle productiefleuctuaties (tijdsduur week/maand) vermeden worden.» SodM benadrukt in dit advies dat er nog te weinig gegevens zijn om het effect van snelle productiefleuctuaties op de seismiciteit feitelijk te onderbouwen. Dit vindt de NAM ook. «Zolang niet duidelijk is wat de invloed is van snelle productiefleuctuaties (op week en maandbasis) op de seismiciteit acht SodM het niet verstandig om het productieniveau dermate te verlagen dat snelle productiefleuctuaties onontkoombaar zijn», aldus SodM.

In april 2017 meldt SodM in een advies aan het Ministerie van Economische Zaken dat SodM en de NAM de opvatting delen «dat vlak produceren zonder fluctuaties aan een vermindering van de aardbevingsdreiging en dus van risico's kan bijdragen» (<https://www.sodm.nl/documenten/publicaties/2017/04/13/advies-sodm-groningen-gasveld>). De adviezen van SodM om vlakker en gelijkmatig te produceren zijn «mede ingegeven door de achtergronden van Hans Roest en Hans de Waal in gesteentemechanica en de bodemdaling, dat de snelheid waarmee je produceert, het gesteente daar op een andere manier op reageert», aldus inspecteur Muntendam-Bos van SodM in haar openbaar verhoor (Kamerstuk 35 561, nr. 11). «We hadden onderzoeken uitgezet, ook bij het CBS, TNO en Delft, om te kijken of we daar in het veld ook aanwijzingen voor zien. Het leek alsof daar aanwijzingen voor waren. Toen is dat een onderdeel geworden van het advies.» Muntendam-Bos, sinds 2019 ook deeltijd universitair hoofddocent bij de TU Delft op gebied van geïnduceerde seismiciteit, voegt daaraan toe: «Er waren verschillende kennisbronnen waaruit bekend is dat die effecten er kunnen zijn. Of dat voor breukgedrag ook echt zo is, is nog steeds niet 100% bewezen, denk ik, dus dat is nog steeds voor heel veel onderzoek, dat op dit moment ook plaatsvindt. Het is gewoon heel complex.»

In februari 2018 laat SodM het argument van vlakke winning los (zie pagina 1631). SodM wijst er in het advies van februari 2018 op dat het in de eerste plaats van belang is de gaswinning zo veel als mogelijk omlaag te brengen. Wel schrijft SodM dat het «regionaal zo vlak mogelijk produceren» de kans op het aantal en op zwaardere bevingen kan

verminderen. In het advies van juni 2018 stelt SodM dat het voorkomen van fluctuaties weliswaar van belang is, maar dat het afbouwen van het volume van de gaswinning absoluut prioriteit moet hebben. Daardoor kan de gaswinning terug tot het minimale niveau dat voor de leveringszekerheid vereist is.

86 Was er bij de Minister van EZ vóór 2018 een volledig beeld van de mogelijkheden tot het verlagen van het niveau van gaswinning waarbij leveringszekerheid wel geborgd was?

Een van de veertien onderzoeken waartoe Minister Kamp begin 2013 opdracht gaf aan Gasunie Transport Services (GTS) was het beperken van de gasproductie uit het Groningenveld door stikstofconversie (onderzoek 7). GTS onderzocht twee scenario's (het «Groningen minimaal»-scenario en het «Groningen vlak»-scenario) en concludeerde dat de productie van het Groningenveld in beide scenario's omlaag kon met behoud van leveringszekerheid. In een samenvattende rapportage van het Ministerie van Economische Zaken over het onderzoek van GTS concludeerde het ministerie dat beperking van de gaswinning mogelijk was tot 30 à 35 miljard kubieke meter zonder dat dit tot problemen zou leiden met de leveringszekerheid. Daar werd echter aan toegevoegd: «Indien het wenselijk is dat het Groningen-veld zo weinig mogelijk flexibiliteit levert en dus zo vlak mogelijk gaat produceren, of indien de flexibiliteit om andere redenen wordt beperkt, dan is een Groningen-productie van ca. 40 miljard m³ minimaal noodzakelijk. Een grotere beperking brengt in dat geval de gaslevering tijdens de wintermaanden in gevaar» (Bijlage bij Kamerstuk 33 529, nr. 28). De productie uit het Groningenveld werd vervolgens begin 2014 door het kabinet verlaagd naar 42,5 miljard kubieke meter. Een belangrijk argument om de productie niet nog verder terug te brengen was dat er vlak gewonnen moest worden.

Het argument van vlakke winning is de jaren daarna gebruikt om de gaswinning niet te snel te verlagen. Tussen 2015 en 2018 adviseerde SodM ook om vlak te winnen. Daardoor ontbraken de noodzaak en prikkels om onderzoek te doen of snellere afbouw mogelijk was. Daar waren zeker mogelijkheden toe, zoals het verminderen van de vraag naar Groningengas (bijvoorbeeld door de ombouw van industrie-installaties naar installaties die geschikt zijn voor hoogcalorisch gas), of door vergroting van het aanbod van pseudo-Groningengas (waarvoor meer gebruik zou moeten worden gemaakt van stikstofconversie). Uit het onderzoek van de commissie is echter niet gebleken dat het Ministerie van Economische Zaken tussen 2014 en 2018 actief heeft gezocht naar mogelijkheden om het niveau van gaswinning met behoud van leveringszekerheid zo snel mogelijk naar beneden te krijgen. Dat maakt dat er geen volledig beeld was van de mogelijkheden tot het verlagen van het niveau van gaswinning waarbij leveringszekerheid geborgd was. De commissie constateert dat de partijen in het gasgebouw de onduidelijkheid over het effect van een vlakke winning op de seismiteit in die tijd hebben aangegrepen als argument om de winning minder snel terug te schroeven. Het was Minister Wiebes die zijn ambtenaren vlak na zijn aantreden, eind 2017, opdracht gaf om alle mogelijkheden te inventariseren om de gaswinning terug te brengen (Boek 4, pagina 1072–1073).

87 Werd de Minister hierover volledig geïnformeerd door zijn ambtenaren?

De Minister werd in 2012/2013 niet volledig geïnformeerd over de mogelijkheden om het niveau van gaswinning te verlagen waarbij de leveringszekerheid geborgd is.

88 Wat waren de afwegingen van het Ministerie van EZK om voor 2018 niet actief op zoek te gaan naar mogelijkheden om de gaswinning met behoud van borging van de leveringszekerheid zo snel mogelijk naar beneden te krijgen?

Het onderzoek door GTS in 2013 naar de mogelijkheden van productiebeperking door stikstofconversie daargelaten, is uit het onderzoek van de commissie niet gebleken dat het Ministerie van Economische Zaken actief op zoek ging naar mogelijkheden om de gaswinning met behoud van leveringszekerheid zo snel mogelijk te verlagen. Uit het onderzoek is niet gebleken van duidelijke afwegingen of een besluit bij het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat om daar niet actief naar op zoek te gaan. Het ontbrak ook aan een duidelijke opdracht daartoe, tot het moment waarop Minister Wiebes daar wel opdracht voor gaf. Tot 2018 was de handelwijze van het Ministerie van Economische Zaken meer reactief van aard. Het ministerie ging steeds af op de adviezen van GTS over de leveringszekerheid, maar ging niet zelf proactief op zoek naar mogelijkheden tot verlaging. Tegelijkertijd kwam de onduidelijkheid over deze mogelijkheden partijen uit het gasgebouw op diverse momenten goed uit. Zolang immers onvoldoende duidelijk was hoever het winningsniveau daadwerkelijk maximaal terug kon gaan met behoud van leveringszekerheid, kon de buitenwereld daar niet goed duidelijke uitspraken over doen.

89 Hoe lang duurde het proces bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dat resulteerde in de uitspraak dat het veiligheidsbelang van de personen in het aardbevingsgebied volwaardig bij de besluitvorming moest worden betrokken?

De Afdeling bestuursrechtspraak vernietigde drie keer de instemmingsbesluiten van de Minister van Economische Zaken. Dat gebeurde in de uitspraken van 18 november 2015, 15 november 2017 en 3 juli 2019. De beroepen tegen latere instemmingsbesluiten zijn ongegrond verklaard door de Afdeling. Met name in de uitspraak van 15 november 2017 is de Afdeling heel duidelijk over het veiligheidsbelang van bewoners. De Afdeling bestuursrechtspraak vindt het in die uitspraak «niet aanvaardbaar» dat de Minister de gaswinning voor vijf jaar heeft vastgelegd, terwijl hij de risico's daarvan niet heeft beoordeeld. Als die risico's inderdaad niet kunnen worden beoordeeld, «mag van de Minister ten minste worden verwacht dat hij onderzoekt en uiteenzet op welke alternatieve wijze het veiligheidsbelang van de personen in het aardbevingsgebied bij de besluitvorming wordt betrokken», aldus de Afdeling bestuursrechtspraak.

90 Is het kabinet in vergelijkbare, lopende processen ook afwachtend op de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State alvorens wijzigingen in het beleid te treffen?

De commissie heeft geen onderzoek gedaan naar andere situaties waarin gerechtelijke procedures lopen tegen besluiten van het kabinet.

91 Door welke personen werd de beslissing om de verkoopprestaties van GasTerra in 2013 te beoordelen met het cijfer 10 genomen? Was deze beslissing, voordat deze genomen werd, bekend bij de verantwoordelijke Minister?

Voor de doelstelling «het bereiken van het Groningenplafond door in 2013 de gehele potentiële vraag naar Groningen gas te beleveren» is het voorstel van de directie van GasTerra aan het College van Gedelegeerde Commissarissen om zichzelf een tien te geven voor het bereiken van deze

doelstelling. In de vergadering van het college van februari 2014 stemmen alle aandeelhouders van GasTerra (Shell, ExxonMobil, EBN en de Staat) in met dit voorstel. De Minister van Economische Zaken was niet bekend met de voorgenomen beslissing van de regeringsvertegenwoordiger.

92 Heeft de verantwoordelijke Minister hier goedkeuring aan verleend?

Goedkeuring van de Minister was niet vereist. De Minister heeft ook niet van tevoren ingestemd met de positie die EBN en de regeringsvertegenwoordiger innamen bij de stemming over dit voorstel.

93 Op welke wijze kunnen naast de fysieke veiligheid ook andere aspecten van veiligheid, zoals het gevoel van onveiligheid en de stress die daarbij komt kijken beter in de veiligheidsnorm worden verdisconteerd? Heeft u daarvoor concrete suggesties?

Voor de risico's gerelateerd aan de aardbevingen in Groningen neemt het kabinet sinds 2015 de Meijdam-norm als uitgangspunt: ieder persoon mag per jaar maximaal een kans van 1 op 100.000 (10^{-5}) hebben om bij een aardbeving te overlijden door het instorten van een gebouw of afbrokkeling van bijvoorbeeld een schoorsteen.

Hoogleraar sociale psychologie Tom Postmes van de Rijksuniversiteit Groningen heeft tijdens zijn openbaar verhoor toegelicht waarom hij kritisch is op deze norm (Kamerstuk 35 561, nr. 11). De veiligheidsnorm is volgens hem te beperkt. Want, stelt Postmes: «Het werkelijke probleem van Groningen, als u het aan mij vraagt, is in het leven van alledag van de bewoner [...]. Doorgaans is het probleem niet dat instortingsgevaar. Het is dat gedoe. Het is de schade die maar terugkomt en alles wat daarmee samenhangt. Dus als je veiligheid wilt garanderen in Groningen, dan moet je kijken: wat is hier zo ontwrichtend, hoe gaan we dat aanpakken? En het woord «ontwrichting» gebruik ik omdat de Mijnbouwwet dat ineens introduceerde. Maar het is volgens mij bewonersveiligheid. Woon je veilig in je huis? Dat zit niet tussen de oren, dat is reëel. Kun je je huis verkopen en dat soort dingen: concrete zaken.»

Postmes heeft tijdens zijn verhoor een aantal voorbeelden gegeven van gevolgen die te kwantificeren zijn: «Maar mijn punt is dat aan datgene wat tussen de oren zit, ook een heleboel dingen zitten die keihard zijn. Die woningmarkt wás ontwricht. De schade wás er, die trof heel veel mensen en die trof heel veel mensen ook meerdere keren. Je kunt dus op allerlei manieren ... De omlooptijd van de aanvragen, het aantal conflicten, het aantal panden waar mensen uitgekocht moeten worden, het aantal panden dat afgebroken wordt, het aantal panden dat in de stutten moet: dat zijn allemaal keiharde indicatoren voor de omvang van het probleem.»

Hoewel het onderwerp tijdens de openbare verhoren aan de orde is gekomen, heeft de commissie geen onderzoek gedaan naar manieren om de huidige veiligheidsnorm te verbeteren. De commissie kan dus geen concrete aanbevelingen doen. Wel beveelt de commissie aan om een norm te ontwikkelen voor de aanvaardbaarheid van herhaalde schades. Herhaalde schade kan namelijk tot extra schade leiden, zo blijkt duidelijk uit de situatie in Groningen. Een volgende aardbeving kan tot extra schade leiden als een woning eerdere schades heeft die de structuur van de woning hebben aangetast. Uit onderzoek blijkt bovendien dat juist bij herhaalde schades gezondheidseffecten optreden, vanwege de stress die dergelijke herhalingen veroorzaken. De commissie acht het daarom terecht dat er een afzonderlijke norm voor herhaalde schades komt. Zolang die norm nog niet beschikbaar is, kan het IMG met een opslag op de schadevergoeding werken als gedupeerden na een volgende aardbeving herhaalde schade hebben. De commissie adviseert het IMG

bovendien schademeldingen van gedupeerden met eerdere schades met voorrang te behandelen.

94 Is het nu wel onderdeel van de ambtelijke cultuur om veiligheid van bewoners als overheidsbelang te zien en waaruit blijkt dat?

Dat heeft de commissie niet onderzocht. De commissie doet de suggestie deze vraag aan de Staatssecretaris te stellen.

95 Is momenteel nog steeds het uitgangspunt dat huizen slechts versterkt worden tot een near collapse veiligheidsniveau? Zo nee, waar blijkt dat uit?

Woningen die niet aan de veiligheidsnorm voldoen, moeten worden versterkt. Een woning is veilig als bewoners genoeg tijd hebben om een gebouw bij een zware beving te verlaten. Zolang bewoners het pand tijdig kunnen verlaten, mag het pand na een beving dus instorten. Op basis van de Nederlandse Praktijkrichtlijn (NPR) 9998 wordt beoordeeld of een woning sterk genoeg is om een beving te doorstaan. Als dit niet het geval is, wordt een woning op zodanige wijze versterkt dat wordt voldaan aan de grenstoestand *near collapse*. Het klopt dus dat huizen versterkt worden tot een niveau van *near collapse*. Een versterkt huis kan na een beving nog steeds schade oplopen.

96 Is de capaciteit, expertise en technische kennis, waarover u concludeert dat er onvoldoende van was bij het Ministerie van EZK om technische rapporten op waarde te kunnen schatten, inmiddels wel voldoende aanwezig?

Tijdens de openbare verhoren heeft voormalig secretaris-generaal Maarten Camps verklaart dat het ministerie na de aardbeving in Huizinge in augustus 2012 heeft geprobeerd om meer kennis in huis te halen over aardbevingen en de ondergrond. Dit bleek lastig. Het ministerie heeft daarom besloten om toezichthouder SodM te versterken en om meer kennis van staatsdeelneming EBN te benutten voor het maken van beleid. Inspecteur-generaal Theodor Kockelkoren van SodM heeft tijdens zijn openbaar verhoor verklaard dat hij bij zijn aantreden in januari 2018 een «uitgemergelde» organisatie aantrof, zowel in aantal mensen als in expertise (zie boek 4, pagina 1122). SodM heeft in 2018 bijvoorbeeld nauwelijks expertise in huis over de gevolgen van de risico's van de gaswinning voor gebouwen. CEO van EBN Jan Willem van Hoogstraten verklaarde in zijn openbaar verhoor dat EBN kennis en inzichten met het ministerie heeft gedeeld ter «ondersteuning van beleidsvorming», maar dat de focus lag op de kosten en baten van het Groningenveld (Kamerstuk 35 561, nr. 11). «In het geval van Groningen heeft de NAM natuurlijk veel meer kennis dan wij hebben», aldus Van Hoogstraten. «Ik bedoel, in de tijd dat ik begon, in 2016, werkten er bij de NAM inclusief aannemers bijna 6.000 mensen terwijl EBN in 2016 74 mensen had, waarvan er ongeveer 10 aan Groningen werkten. Dus ja, wij hadden niet de mensen en de middelen om alles te controleren. Vandaar dat onze focus was op de kosten en op de baten.»

De commissie vindt het belangrijk dat het Ministerie van Economische Zaken voldoende medewerkers met kennis van de ondergrond in huis hebben. Alleen zo kunnen zij een volwaardige gesprekspartner zijn voor mijnbouwbedrijven. Er is behoefte aan medewerkers die bekend zijn met nieuwe kennisinzichten over de ondergrond, die onderzoeken adequaat kunnen beoordelen, die de goede onderzoeksvragen kunnen stellen en die kunnen doorvragen op gegeven antwoorden. In het verleden is te veel kennis bij de rijksoverheid uitgeplaatst, onder andere door bezuinigingen

en het laten rouleren van ambtenaren. Dat acht de commissie onwenselijk. Zeker bij dossiers die decennialang lopen, zoals de gaswinning in Groningen, is het nodig om zulke kennis in voldoende mate zelf in huis te hebben. Niet om zelf alle analyses te kunnen doen, maar wel om de kennis te hebben om rapporten van externe partijen op waarde te kunnen schatten en om de goede vragen te kunnen stellen en goed in te kunnen schatten waar belangrijke onzekerheden zitten. Kennis in eigen huis is daarvoor onontbeerlijk.

De commissie heeft tijdens het onderzoek geen signalen gekregen dat de expertise op het ministerie is toegenomen. In hoeverre de capaciteit, expertise en technische kennis bij het ministerie op dit moment voldoende is en hoe dit is georganiseerd, kan de commissie niet overzien. Deze vraag kan de Staatssecretaris Mijnbouw het beste beantwoorden.

97 In hoeverre geldt het gebrek aan capaciteit en expertise ook waar het gaat om kennis van en over het gebied en de inwoners? Heeft het Ministerie van EZK voldoende in huis om te weten wat er nodig is in de regio en ten behoeve van de inwoners?

De commissie heeft niet onderzocht hoeveel kennis over Groningen en Groningers het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat in huis heeft. In zijn openbaar verhoor heeft directeur-generaal Chris Kuijpers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uitgelegd waarom de versterkingsoperatie in 2019 van het Ministerie van EZK naar BZK verhuisde (Kamerstuk 35 561, nr. 11). Hij legt uit: «In de eerste plaats hadden wij als Ministerie van Binnenlandse Zaken vooral verstand van, zat er in onze portefeuille kennis en kunde van, het gebied van de bestuurlijke verhoudingen, het gebied van wonen en volkshuisvesting, gebiedsontwikkeling, ruimtelijke ordening, de Omgevingswet. Dat zit bij ons. Dus ja, het is echt relevant voor die versterking om dat voor elkaar te krijgen. Dan zit je ook met gemeentes daar.» De Staatssecretaris Mijnbouw heeft op dit moment waarschijnlijk het beste beeld van de huidige kennis over het gebied en de inwoners bij het ministerie.

98 Op welke gronden hebben ambtenaren besloten de Minister van EZ niet te informeren over relevante informatie op diverse momenten vanaf 2010?

Niet alle momenten waarop ambtenaren besluiten is precies achterhaald welke motivatie ambtenaren daarvoor hadden. Over het niet informeren van demissionair Minister Verhagen verklaarde directeur-generaal Energie Mark Dierikx in zijn openbaar verhoor (Kamerstuk 35 561, nr. 11): «[...] nu zijn er zo veel onzekerheden en onduidelijkheden dat ik dat niet ga voorleggen aan een demissionair Minister als Minister Verhagen». In zijn algemeenheid signaleert de commissie dat ambtenaren de belangen van het gasgebouw behartigden. Er was sprake van bijzonder korte lijntjes tussen het gasgebouw en het Ministerie van Economische Zaken. Er heerste een naar binnen gerichte cultuur, waarvan de ambtenaren net zo goed deel uitmaken als de commerciële partijen. Er was sprake van een «old boys network». In deze cultuur van geslotenheid en informeel overleg is er maar weinig aandacht voor signalen van buiten, zelfs niet als ze van belangrijke partijen als de toezichthouder komen. Binnenskamers worden dergelijke signalen ook afgedaan als «maar een mening».

99 Waarom heeft het signaal dat het onmiddellijk terugbrengen van productie uit het Groningenveld de enige manier was om risico's op korte termijn te verminderen nooit de Minister bereikt?

Minister Verhagen van Economische Zaken werd niet geïnformeerd over het signaal dat het onmiddellijk terugbrengen van de productie uit het Groningenveld de enige manier was om de risico's op korte termijn te verminderen. Voor de directeur-generaal Energie Mark Dierikx was het feit dat er nog veel discussie was over de bevindingen van SodM en dat de technisch experts nog bijeen moesten komen reden om de Minister niet te informeren. Daarbij speelde ook een rol dat de Minister demissionair was. De informatie in een memo aan de directeur-generaal Energie van 31 oktober 2012, waarin staat dat de productie uit voorzorg moet worden teruggebracht, bereikte noch Minister Verhagen, noch Minister Kamp, die op 5 november 2012 aantrad als Minister van Economische Zaken. Dierikx verklaarde in zijn openbaar verhoor dat hij eerst wilde weten wat de andere partijen in het gasgebouw van dit signaal vonden en of daar een eensluidende opvatting over was. Hij wees er in zijn verhoor op dat er op dat moment nog geen eenduidig beeld was van de bevindingen (Kamerstuk 35 561, nr. 11, pagina 1268–1269).

100 Welke ambtenaren informeerden de Minister hier niet over?

Het was primair aan de directeur-generaal om de Minister over dit signaal te informeren. Dat deed hij echter niet. Andere ambtenaren informeerden de Minister hier evenmin over.

101 Hoe oordeelt u over de motivatie van de ambtenaren om de Minister niet te informeren? Kon de Minister zonder deze informatie een volledige afweging maken van de veiligheidsrisico's die waren verbonden aan het doorzetten van aardgaswinning?

Als Minister Kamp in januari 2013 besluit tot nader onderzoek op veel terreinen, doet hij dat dus op basis van onvolledige informatie, terwijl er in de maanden ervoor op het ministerie juist op veel vlakken informatie is vergaard. De selectie van informatie die hij ontvangt, benadrukt de onzekerheden in de wetenschappelijke kennis en is niet volledig in de mogelijkheden die er zijn om terug te gaan in productie zonder problemen voor de leveringszekerheid. De kleuring van deze informatie is in lijn met de overwegingen zoals die binnen het gasgebouw spelen. De ambtelijke informatie die de Minister ontvangt, is volgens de commissie te veel gericht op de belangen van het gasgebouw en niet op het publieke belang van de veiligheid van Groningers. Dit gebeurt terwijl begin 2013 de roep om vermindering van de gaswinning in Groningen en in de Tweede Kamer goed te horen is, ook door deze ambtenaren. De commissie acht het besluit de gaswinning in 2013 niet onmiddellijk te verminderen, hoewel daartoe wel mogelijkheden zijn binnen het niveau van leveringszekerheid, een grove schending van de belangen van Groningers. Het geeft de commissie te denken dat de Minister zijn ambtenaren hierop niet scherp heeft bevraagd, maar een sfeer liet voortbestaan waarin de baten en productieniveaus de boventoon voerden. Doordat de Minister onvolledig is geïnformeerd door zijn ambtenaren en hij niet alle beschikbare informatie uit het ambtelijk apparaat boven tafel heeft gehaald, is het debat in de Tweede Kamer over de hoogte van de winning niet op de juiste gronden gevoerd. De commissie beschouwt dit als een ernstige en verwijtbare tekortkoming.

Met het ontbreken van de informatie van GTS (Gasunie Transport Services) was de Minister eind 2012 onvolledig geïnformeerd en baseerde hij zijn besluit op onvolledige informatie. Minister Kamp verklaart zelf in

zijn openbaar verhoor dat hij in de eerste maanden van zijn ministerschap veel vragen stelde: over de risico's, over drukverschillen, over compactie, over de leveringszekerheid en over de consequenties van ingrijpen (Kamerstuk 35 561, nr. 11). Kamp zegt dat er veel brokken informatie zijn kant op kwamen, maar dat hij die onvoldoende met elkaar in verband kon brengen. Ook stelt hij dat hij over leveringszekerheid geen duidelijke inzichten had op het moment dat hij een besluit moest nemen. «Het besluit zou moeten inhouden: een vermindering van de winning, veel meer aandacht voor schadevergoeding, en preventieve versterking van woningen en andere gebouwen en ook recht doen aan de regio, zodat er iets positiefs, meerwaarde, zou staan tegenover alle ellende die ze over zich heen kregen. Die besluiten zouden genomen moeten worden. Maar om die besluiten te kunnen nemen, moest ik informatie hebben die ik niet had, daarom besloot ik onderzoek te doen, zo snel mogelijk, negen maanden, en daarna een besluit te nemen wat in zou moeten houden wat ik net verwoordde.»

102 Was het feit dat Minister Kamp net was aangesteld van belang voor het niet samenkomen van twee informatielijnen?

Bij het aantreden van Minister Kamp zijn twee informatielijnen voor hem relevant. De eerste lijn is het advies van de toezichthouder, dat volgt op de zware beving bij Huizinge. Staatstoezicht op de Mijnen deelt eind september 2012 de eerste bevindingen van zijn onderzoek na de beving bij Huizinge. Direct is duidelijk dat deze bevindingen vergaande consequenties hebben. De tweede lijn is nieuwe informatie van GasTerra die binnenkomt bij het ministerie. Daaruit blijkt dat er jaarlijks 20 miljard kubieke meter gas minder gewonnen kan worden zonder dat de leveringszekerheid in gevaar komt. Bij een jaarlijks niveau van 27 miljard kubieke meter gas zou de leveringszekerheid volgens GasTerra voldoende geborgd kunnen zijn.

De commissie heeft geen aanwijzingen gevonden dat het feit dat Minister Kamp net was aangetreden, van belang was voor het niet samenkomen van deze twee informatielijnen.

103 Is de Minister door ambtenaren beïnvloed bij zijn keuze bij het vaststellen van het winningsplafond in 2013 door de argumenten over de paniek op de gasmarkt? Waren deze argumenten met betrekking tot paniek op de gasmarkt gefundeerd?

Voor zover de commissie heeft kunnen nagaan, was de waarschuwing van ambtenaren voor mogelijke paniek op de gasmarkt niet onderbouwd. GasTerra wilde in december 2012 niet meewerken aan het verzoek van ambtenaren van het Ministerie Economische Zaken om onderzoek te doen naar het effect van een productiebeperking op consumentenprijzen. De ambtelijke waarschuwing over paniek op de gasmarkt was derhalve niet onderbouwd met onderzoek van GasTerra of GTS (Gasunie Transport Services). In het onderzoek is niet duidelijk geworden waar de ambtenaren hun waarschuwing op baseerden. Mogelijk was deze waarschuwing gebaseerd op een opmerking van Anton Broenink, chief operations officer (COO) van GasTerra, in een e-mail van november 2012 over het effect van gas terugkopen op de gasmarkt, maar dit is niet vast komen te staan.

104 Hoe kan in de toekomst worden voorkomen dat bewindspersonen onvolledig of onjuist worden geïnformeerd door hun ambtenaren, waardoor niet alle beschikbare informatie boven tafel is voor zowel bewindspersonen als de Kamer?

Om te voorkomen dat bewindspersonen onvolledig of onjuist worden geïnformeerd worden door ambtenaren, vindt de commissie dat het belangrijk is ervoor te zorgen dat het publieke belang voldoende goed doorklinkt op het departement. Op de manier kan de gesloten cultuur, zoals die bij het gasgebouw heerste, doorbroken worden. De commissie doet daartoe twee concrete aanbevelingen. Ze adviseert het publieke belang toe te voegen aan de ambtseed van rijksambtenaren. Daarnaast adviseert de commissie verdere prikkels in te bouwen om het tegendenken binnen ministeries in te bouwen. De commissie acht dat belangrijk om de soms smalle interpretatie van het eigen departementale belang te verbreden tot een algemeen belang.

105 Wie waren hoofdzakelijk verantwoordelijk voor de informatievoorziening over Groningen in de ministerraad?

De opeenvolgende Ministers van Economische Zaken waren primair verantwoordelijk voor de informatievoorziening over Groningen in de ministerraad. In de periode dat het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verantwoordelijk was voor de versterkingsoperatie (van 16 oktober 2019 tot 10 januari 2022) droeg de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties deze verantwoordelijkheid voor wat betreft de versterkingsoperatie.

106 Is het aannemelijk dat het niet informeren van de Minister van EZ door zijn ambtenaren ertoe heeft geleid dat de ministerraad ook niet over volledige informatie beschikte?

Ja.

107 Het verbaast u dat Minister Kamp zelfs ten tijde van zijn openbare verhoor in oktober 2022 het principiële punt van het niet kunnen informeren van de Tweede Kamer niet erkent en zich verschuilt achter het argument dat het voor zijn afweging geen verschil had gemaakt. Kunt u deze verbazing nader duiden?

Minister Kamp ontvangt in 2013 eenzijdige informatie van zijn ambtenaren. Hij baseert zijn besluiten op deze eenzijdige informatie en informeert als gevolg daarvan de Tweede Kamer ook niet volledig. Minister Kamp heeft zich in de ogen van de commissie in de openbare verhoren weinig reflectief getoond over deze onvolledige informatievoorziening aan de Tweede Kamer. Dat deed hij evenmin in de media, waarin hij verklaarde dat deze onvolledige informatievoorziening voor zijn eigen afweging over de hoogte van de winning niet zou hebben uitgemaakt. Hij gaat daarbij voorbij aan het feit dat deze andere informatie mogelijk wel van betekenis was geweest voor het debat in de Tweede Kamer.

108 Hoe vindt inmiddels de weging plaats van de verschillende belangen in het gasdossier en wat is daarin de rol van de beleidsmakers en de partijen uit het gasgebouw?

Over de verschillende belangen in het gasdossier concludeert de commissie dat de vermenging van twee rollen binnen één ministerie, die van beleidsmaker en van participant in het gasgebouw, de blik van het Ministerie van Economische Zaken op de belangen van Groningers heeft vertroebeld. Het financiële belang van een sluitende rijksbegroting was

wel belegd bij een ander departement, te weten Financiën. Maar het belang van de veiligheid en gezondheid van Groningers was niet goed geborgd. De commissie heeft in haar rapport uitvoerig de structuur en werking van het zogenaamde gasgebouw beschreven en stelt vast dat deze niet veranderd is. De enige recente wijziging is dat Staatssecretaris Vijlbrief van Mijnbouw de regeringsvertegenwoordiger in het College van Beheer Maatschap heeft teruggetrokken.

Hoewel de besluitvormingsstructuur niet is aangepast, constateert de commissie dat de weging van belangen die tegenwoordig gemaakt moeten worden binnen het gasgebouw, veel beperkter is nu de Groningse gaswinning nagenoeg is afgebouwd. De afwegingen rond de belangen van de Groningers zijn met de overheveling van taken naar Economische Zaken en het instellen van een aparte Staatssecretaris Mijnbouw vooral daar belegd, waarbij nog steeds geldt dat alle belangrijke besluiten over de gaswinning in Groningen sinds begin 2013 in de ministerraad plaatsvinden.

109 Hoe verklaart u dat de Minister-President zich de ernst en urgentie ruim vijf jaar onvoldoende realiseert?

De Minister-President heeft in zijn openbaar verhoor verklaard dat hij in 2017, vijfenhalf jaar na de zware aardbeving bij Huizinge, beseftte hoe groot het probleem eigenlijk is: «waarop ik me realiseerde, door er zelf te zijn en zelf mensen in de ogen te kijken, wat een ongelofelijke hoop pijn er is, maar ook hoe complex het is» (Kamerstuk 35 561, nr. 11). De betekenis van de hoge winning in 2013 zegt de Minister-President pas in 2018 in de gaten te hebben gekregen: «Ik realiseerde me dat eigenlijk pas begin 2018, na een interview met Jan de Jong. Ik ben gaan nakijken wanneer dat voor het eerst op de radar is gekomen. Dan zie je dat het voor het eerst in een vragenset komt die ik meekrijg voor een persconferentie eind november 2013 en dat het twee keer terugkomt in een ministerraad begin 2014. Maar als je nu zou vragen «wanneer heb je je eigenlijk pas echt gerealiseerd wat een bizar hoog winningsniveau dat was», dan praat je over: naar aanleiding van dat interview met Jan de Jong in 2018.» Het is de commissie niet duidelijk waarom de Minister-President zich de ernst en omvang van de problematiek onvoldoende heeft gerealiseerd. Deze vraag zou u aan de Minister-President zelf kunnen stellen.

110 Is de informatievoorziening en de weging van deze informatie in de advisering van de Minister-President wezenlijk veranderd naar aanleiding van deze casus?

De parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen heeft alleen onderzoek gedaan naar de aardgaswinning Groningen. De commissie heeft dan ook geen zicht op hoe de informatievoorziening en de weging van informatie in de advisering van de Minister-President al dan niet gewijzigd is naar aanleiding van deze casus. De Minister-President kan hier wellicht zelf inzicht in verschaffen.

111 Hoe verklaart u dat de Minister-President niet eerder heeft ingegrepen in het beleid en het handelen van de vakminister?

De Minister-President heeft in zijn openbaar verhoor verklaard het niet als zijn rol te zien om in te grijpen in het beleid of handelen van een vakminister, maar om op de achtergrond beschikbaar te zijn voor gesprekken (Kamerstuk 35 561, nr. 11). «Ik merk wel dat het soms helpt als ik er aandacht aan besteed. Ik ben niet de baas, maar wel de voorzitter. Het helpt dan soms wel bij mensen om hen te laten zeggen: o, wacht even, hier moet ik misschien zelf, in mijn prioriteitstelling, ook meer aandacht

aan besteden. Dat is dus de subtiele kant van het meer sturend optreden. Praktisch kan het inderdaad zijn dat je er, door die gesprekken te hebben, achter komt dat er ergens een probleem zit dat ik niet kende en waarbij ik misschien met de oplossing kan helpen. Dat is natuurlijk mijn werk. Ik heb iedere week wel twee of drie onderwerpen waarbij ik voor die week of die maand voor mezelf vaststel: hier moeten we echt sneller, anders, beter. Ik heb dan geen kritiek op de bewindslieden, maar ik moet dan wel even zorgen dat het ook daar hoog op de agenda staat. Ik moet er dan ook voor zorgen dat ik er contact heb en dat ik achterhaal waar dingen niet goed gaan. Maar daarmee neem je niet de regie over. Dat gaat niet.» De verklaring komt dus voort uit de interpretatie die de Minister-President hanteert bij de invulling van zijn rol als primus inter pares van de ministerraad.

112 Hoe duidt u het niet ingrijpen van de Minister-President in relatie tot zijn contacten met Shell?

De Minister-President verklaart hierover in zijn openbaar verhoor van 13 oktober 2022: «Ik onderhandel dus ook niet zelf met Shell. Dat heb ik ook nergens gedaan. Ik hoor het en dan zijn het vervolgens natuurlijk gewoon de vakministers die het doen. Het kabinet stelt de mandaten vast. Nogmaals, ik hecht zeer aan goede relaties, van Greenpeace tot en met Shell, maar het openbaar belang, het bestuurlijk belang, is natuurlijk leidend» (Kamerstuk 35 561, nr. 11).

113 Hoe verklaart u dat de Minister-President geen wezenlijke verandering teweeg heeft kunnen brengen ten gunste van de Groningers?

De Minister-President heeft verklaard zich pas in 2017–2018 ten volle gerealiseerd te hebben hoe groot het probleem eigenlijk is (zie het antwoord op vraag 109). De Minister-President heeft aangegeven sindsdien niet trots te zijn op het geboekte resultaat, zo blijkt uit zijn openbaar verhoor:

«Mevrouw Van der Graaf: U heeft een aantal keren gezegd dat er veel complexiteit zit in het dossier. Er gaan grote belangen mee gepaard. We zien ook dat de commissaris van de Koning al in 2014, en misschien al wel eerder, aan de bel trekt en een duidelijker rol voorziet voor de Minister-President om regie te pakken. We hadden het er net ook al over. Bent u erin geslaagd om regie te pakken?

De heer Rutte: Nou ja, luister, we kunnen toch niet trots zijn op waar we nu zijn? Ik zei net al dat het terugbrengen van de gaswinning is gelukt en het versnellen van de schadeafwikkeling ook, maar dat het bij versterken niet is gelukt. Versterken is natuurlijk het grote probleem nu. Ik heb ook nu niet een toverstokje waarmee ik dat kan versnellen. We zijn op alle mogelijke manieren met de regio bezig om het te versnellen. Ik heb u al gezegd dat ik tegen het overnemen van regie ben, maar ik heb volgens mij wel laten zien op welke momenten ik vanuit mijn rolopvatting coördinerend en sturend mijn werk heb gedaan. Je kunt echter niet blij zijn met de totale uitkomst, want nogmaals, dan voerden we nu dit gesprek niet. Er moet gewoon nog heel erg veel gebeuren.»

De verklaring komt volgens de commissie dus voort uit de interpretatie die de Minister-President hanteert bij de invulling van zijn rol als primus inter pares van de ministerraad. De Minister-President heeft hier wellicht nog een andere verklaring voor. Dat zou u aan hem zelf kunnen vragen.

114 In hoeverre verwacht u dat de stelling dat het niet meer kunnen winnen van het laatste gas net zozeer de keuze en verantwoordelijkheid van de oliemaatschappijen als van de staat is ook juridisch gezien standhoudt en dat daarmee de claim die de oliemaatschappijen hebben gedaan weerlegd kan worden?

Een oordeel over de juridische houdbaarheid van dit oordeel van de commissie is aan de rechter, niet aan de commissie.

115 Waren er ook bestuurders uit de regio die voor vermindering van versterking waren en hierover signalen gaven?

Nadat Minister Wiebes in 2018 besloot de gaskraan dicht te draaien, drukte hij de pauzeknop in waarmee de versterkingsoperatie op een belangrijke achterstand kwam. Regionale bestuurders en belangen-groepen namen afstand van het besluit van Wiebes om de versterkings-operatie op te schorten (zoals beschreven in boek 4, pagina 1248). De commissie is niet bekend met signalen van regionale bestuurders waaruit blijkt dat zij in die tijd voor inperking van de versterking waren.

116 Heeft de opstelling van Minister Dijsselbloem de positie van Minister Kamp bemoeilijkt?

Zoals beschreven in de feitenreconstructie vanaf pagina 705, heeft de opstelling van Minister Dijsselbloem eind 2013 – begin 2014 ertoe geleid dat de gaswinning in 2014 en 2015 met 2,5 miljard kubieke meter minder werd teruggebracht dan Minister Kamp aanvankelijk had voorgesteld. Het gaswinningsniveau werd voor beide jaren vastgesteld op 42,5 miljard kubieke meter, in plaats van op het door Minister Kamp voorgestelde niveau van 40 miljard kubieke meter. Voor het jaar 2016 werd het winningsniveau wel vastgesteld op 40 miljard kubieke meter. De opstelling van Minister Dijsselbloem werd ingegeven door de begrotings-normen, terwijl Minister Kamp wist dat de regio inzette op een winnings-niveau van 40 miljard kubieke meter. Uiteindelijk besloot de ministerraad op 17 januari 2014 over de winningsniveaus in de jaren 2014, 2015 en 2016. Bij dat besluit was het financiële belang van het Rijk leidend.

117 Heeft u indicaties dat de overheid inziet dat langdurige schadepro-cessen gezondheidsproblemen veroorzaken en verwacht u hierin een omslag?

Sinds 2016 brengen onderzoekers van de Rijksuniversiteit Groningen onder de naam Gronings Perspectief in kaart wat de impact is van de gaswinningsproblematiek op het welzijn en de gezondheid van Groningers. De onderzoekers tonen keer op keer aan dat het schadeproces en de versterking stress en gezondheidsklachten opleveren. Ook Staatsse-cretaris Vijlbrief van Mijnbouw heeft hier oog voor, getuige de brief die hij op 23 november 2022 (Kamerstuk 33 529, nr. 1081) aan de Kamer verstuurde. Vijlbrief schreef hierin: «Net zoals ik, heeft u de bewoners gehoord die tijdens de parlementaire enquête ons inzicht hebben gegeven in wat zij hebben meegemaakt. Ik hoor in hun verhalen een bevestiging van wat inmiddels mijn eigen beeld is maar ook dat van verschillende onderzoekers: naast het gevoel van onveiligheid zijn ook het verloop van de schadeafhandeling, de duur en onzekerheid van de versterkingsope-ratie, de spanningen die ontstaan door verschillen in behandeling door de diverse instanties voorname factoren die aanleiding zijn voor stress en de behoefte aan mentale ondersteuning.» Het moet nog blijken in hoeverre dit inzicht leidt tot daadwerkelijke verbeteringen. De commissie vindt in ieder geval dat de betrokken overheden moeten zorgen voor bijstand voor gedupeerden met mentale schade.

118 Welke afspraken over gaswinning zijn in coalitieafspraken vanaf het kabinet Rutte-I gemaakt, waar de Kamer niet doorheen kwam? Op welke coalities doelt u?

Ten tijde van het demissionaire kabinet-Rutte I (VVD-CDA) nam de Tweede Kamer geen initiatief om afspraken over de gaswinning in Groningen te wijzigen. Enkele maanden na de aardbeving bij Huizinge van 16 augustus 2012 trad het kabinet-Rutte II (Bijlage bij Kamerstuk 33 410, nr. 15) (VVD-PvdA) aan. Het regeerakkoord «Bruggen slaan» van 29 oktober 2012 bevat geen afspraken over het verminderen van de gaswinning.

Initiatieven vanuit oppositiefracties in de Kamer na het uitkomen van het SodM-advies in januari 2013 om de gaswinning te verminderen en het SodM-advies op te volgen halen geen meerderheid. De coalitiefracties stemmen tegen, in 2014 bijvoorbeeld samen met drie oppositiepartijen (D66, ChristenUnie en SGP) waarmee vanwege het halen van een meerderheid in de Eerste Kamer begrotingsafspraken waren gemaakt. De PvdA oefent in 2014 en 2015 in coalitie-overleggen met de VVD druk uit om de gaswinning verder te beperken, wat leidt tot compromissen en daarmee alleen tot beperkte stappen in het verlagen van de gaswinning.

119 Op hoeveel gevallen doelt u met «enkele gevallen» van gedupeerden die bij een rechtbank tegenover de overheid zijn komen te staan? Wat was de uitkomst van deze geschillen en in hoeveel gevallen had mediation tot een andere uitkomst geleid?

De commissie beschikt niet over precieze cijfers. Het IMG houdt alleen de aantallen bezwaarzaken bij, niet de aantallen beroeps- en hoger beroepszaken. Sinds 2019 heeft het IMG 170.000 schades afgehandeld. Uit een bericht van het IMG van 14 december 2022 blijkt dat voor besluiten over fysieke schade tot dat moment 5,1 procent in bezwaar gaat (7.657 bezwaarzaken). Voor waardedalingbesluiten liggen de aantallen op 5,7 procent (6.084 bezwaarzaken) en voor immateriële schade op 9,9 procent (3.842 bezwaarzaken). Recent is wel een analyse van rechtspraak over schadebesluiten van het IMG verschenen in het artikel «*Afhandeling fysieke mijnbouwschade tien jaar na «Huizinge»*», waar de commissie aan refereert in Themahoofdstuk IX Rechtspositie en bewijsvermoeden (Boek 5). De auteurs van dit artikel schatten ruwweg in dat tegen ongeveer 6% van de besluiten op bezwaar beroep bij de rechtbank wordt ingesteld. In beroep valt het resultaat in 67% van de gevallen negatief uit voor de eiser (gedupeerde). De auteurs vinden het aantal bezwaarschriften en beroepschriften niet opvallend hoog of laag.

De commissie heeft geen onderzoek gedaan naar de uitkomst van deze zaken. In genoemd artikel wordt daar wel iets over gezegd: van de 75 uitspraken die over de toekenning van vergoeding voor fysieke schade gaan, luidt het oordeel dat het beroep in 25 gevallen (deels) gegrond en in 50 gevallen ongegrond is. In vier van de 25 zaken waarin het beroep deels gegrond is verklaard, blijven de rechtsgevolgen van het besluit van het IMG wel in stand (zie Boek 5, pagina 1784–1785). Of mediation tot een andere uitkomst zou hebben geleid kan de commissie niet beoordelen.

120 Welke positie zou het Rijk volgens u in moeten nemen in relatie tot de positie van de NAM, namelijk dat ze alleen schade hoeft te vergoeden waarvoor ze wettelijk aansprakelijk is?

De commissie vindt dat het IMG ook buiten het kader van de wettelijke aansprakelijkheid van de NAM schade moet kunnen vergoeden. De commissie vindt dit niet alleen een (morele) plicht van het Rijk, maar ook van de NAM.

121 Wat beveelt u aan om het eenvoudiger te maken om het deskundigenadvies van het IMG tegen te spreken?

De commissie doet een aantal aanbevelingen die hier aan raken: de commissie roept het IMG op om gedupeerden meer tijd te geven om bezwaar te maken, om de «trillingstoel» niet langer te gebruiken in de vorm waarin het deze tool gebruikt en om zonder nader onderzoek naar eventuele andere oorzaken schadevergoeding toe te kennen. De commissie adviseert het kabinet om subsidiëring van juridische, bouwkundige en financiële bijstand al mogelijk te maken voordat dit wettelijk geregeld is. Daarnaast beveelt de commissie een verruiming van de bevoegdheid van het IMG aan, waardoor het IMG aan meer gedupeerden schade kan vergoeden en het tegenspreken van deskundigenadviezen van het IMG minder aan de orde zal zijn. Daarmee wordt de eenzijdige nadruk op juridische aansprakelijkheid ook losgelaten.

122 U vindt dat van de veronderstelling dat de bestuursrechter de zwakkere positie van de gedupeerde zou beschermen in de praktijk te weinig terug is te zien. Het lukt in weinig gevallen om het deskundigenadvies van het IMG tegen te spreken. Wat beveelt u aan om het eenvoudiger te maken om het deskundigenadvies van het IMG tegen te spreken?

De commissie doet een aantal aanbevelingen die hier aan raken: de commissie roept het IMG op om gedupeerden meer tijd te geven om bezwaar te maken, om de «trillingstoel» niet langer te gebruiken in de vorm waarin het deze tool gebruikt en om zonder nader onderzoek naar eventuele andere oorzaken schadevergoeding toe te kennen. De commissie adviseert het kabinet om subsidiëring van juridische, bouwkundige en financiële bijstand al mogelijk te maken voordat dit wettelijk geregeld is. Daarnaast beveelt de commissie een verruiming van de bevoegdheid van het IMG aan, waardoor het IMG aan meer gedupeerden schade kan vergoeden en het tegenspreken van deskundigenadviezen van het IMG minder aan de orde zal zijn. Daarmee wordt de eenzijdige nadruk op juridische aansprakelijkheid ook losgelaten.

123 Waarom was de Arbiter Bodembeweging maar korte tijd actief en wat was de reden dat deze stopte?

In mei 2016 start de Arbiter Bodembeweging om als een «rijdende rechter» geschillen tussen gedupeerden en de NAM op een snelle, eenvoudige en gemakkelijke manier af te handelen (zie boek 3, pagina 937). Op 31 maart 2017 kondigt Nationaal Coördinator Groningen (NCG) Hans Alders aan dat het tot dan toe lopende schadeproces wordt stilgelegd, en dat de NAM op afstand komt van de schadeafhandeling (zie boek 3, pagina 944–945). De uiteindelijke consequentie van dit besluit is dat de rol van de Arbiter wordt beperkt tot het afhandelen van geschillen over schademeldingen die voor 31 maart 2017 zijn ingediend bij het Centrum Veilig Wonen. De partijen betrokken bij de aankondiging van 31 maart (de NAM, het Ministerie van Economische Zaken en de NCG) zijn van mening dat in het nieuwe schadeproces zoals zij dat voor ogen hebben, de Arbiter overbodig zal worden. De inschatting is dat een Arbiter niet meer nodig is met het (uiteindelijk) publiekrechtelijk organiseren van het schadeproces en de NAM op afstand. Oud-voorzitter Jelle van der Knoop van de Groninger Bodem Beweging betreurt dit besluit, verklaart hij in zijn openbaar verhoor: «Dat vonden wij erg jammer, maar de houding vanuit EZ was: De overheid gaat het nu doen. Die is voor de mensen. Jullie hoeven dus niet zo veel instrumenten te hebben om ertegenin te gaan» (Kamerstuk 35 561, nr. 11).

124 Welk alternatief hebben Groningers na het wegvallen van de Arbiter Bodembeweging als toegankelijke route indien zij te maken krijgen met langdurige conflicten over schades die vallen onder het nieuwe schade-protocol? Indien een dergelijk alternatief niet of onvoldoende aanwezig is, welke mogelijkheden ziet u om wel in een toegankelijke route te voorzien?

Sinds 2018 vindt de schadeafhandeling plaats binnen een bestuursrechtelijk kader. Indien een gedupeerde het niet eens is met een besluit van het IMG over gemelde schade, kan de gedupeerde bezwaar maken bij het IMG. Als de gedupeerde het niet eens is met de beslissing op bezwaar, kan een gedupeerde vervolgens in beroep gaan bij de bestuursrechter (in eerste aanleg bij de rechtbank en daarna eventueel bij de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State). Het procederen tegen de overheid is inherent aan het bestuursrecht.

De commissie doet de volgende aanbevelingen om de positie van gedupeerden in het schadeproces te verbeteren. Ten eerste beveelt de commissie aan dat het IMG gedupeerden meer tijd geeft om in bezwaar te gaan. Ook adviseert de commissie om – vooruitlopend op de inwerking-treding van de wijzigingen van de Tijdelijke wet Groningen in verband met de versterking van gebouwen in de provincie Groningen – de subsidiëring van juridische, bouwkundige en financiële bijstand al mogelijk te maken (Kamerstuk 36 094). Deze uitbreiding van subsidie ziet de commissie als een stap in de goede richting om de positie van gedupeerden te verbeteren.

125 Waarom is de Arbiter Bodembeweging gestopt?

Op 31 maart 2017 kondigt Nationaal Coördinator Groningen (NCG) Hans Alders aan dat het tot dan toe lopende schadeproces wordt stilgelegd, en dat de NAM op afstand komt van de schadeafhandeling (zie Boek 3, pagina 944–945). De uiteindelijke consequentie van dit besluit is dat de rol van de Arbiter wordt beperkt tot het afhandelen van geschillen over schademeldingen die voor 31 maart 2017 zijn ingediend bij het Centrum Veilig Wonen. De partijen betrokken bij de aankondiging van 31 maart (de NAM, het Ministerie van Economische Zaken en de NCG) zijn van mening dat in het nieuwe schadeproces zoals zij dat voor ogen hebben, de Arbiter overbodig zal worden. De inschatting is dat een Arbiter niet meer nodig is met het (uiteindelijk) publiekrechtelijk organiseren van het schadeproces en de NAM op afstand. Oud-voorzitter Jelle van der Knoop van de Groninger Bodem Beweging betreurt dit besluit, verklaart hij in zijn openbaar verhoor: «Dat vonden wij erg jammer, maar de houding vanuit EZ was: De overheid gaat het nu doen. Die is voor de mensen. Jullie hoeven dus niet zo veel instrumenten te hebben om ertegenin te gaan» (Kamerstuk 35 561, nr. 11).

126 Waarom doet u geen aanbevelingen om regionale bestuurders een sterkere positie te geven? Als u toch daarvoor aanbevelingen zou moeten doen, welke zouden dat dan zijn?

De commissie doet in haar rapport een aantal aanbevelingen die beogen de regio en haar inwoners en bestuurders een betere positie te geven. De commissie kiest niet voor generieke aanbevelingen die leiden tot andere staatsrechtelijke verhoudingen of nieuwe bevoegdheden voor bestuurs-lagen in heel Nederland. Dat was niet haar opdracht en het zou methodo-logisch kwetsbaar zijn om aanbevelingen gebaseerd op één casus in één provincie van Nederland te verbreden naar de bestuursverhoudingen voor heel Nederland.

Gebaseerd op haar onderzoek van de situatie in Groningen beveelt de commissie indirect aan om regionale bestuurders een betere positie te geven door voortaan te kiezen voor een structurele financiering van de

regio met een grotere betrokkenheid van lokale volksvertegenwoordigers. Gedacht kan worden aan een opslag op het Provincie- en Gemeentefonds, die verdeeld wordt over het aardbevingsgebied en voor de lange termijn is vastgelegd. Op deze manier is geborgd dat er langjarig middelen zijn voor de regio, dat de besteding via de reguliere democratische processen in de gemeenteraden en provinciale staten plaatsvindt en dat regionale bestuurders minder afhankelijk zijn van het Rijk (boek 1, pagina 97).

127 Kunt u inzicht geven in de feiten waarop het gevoel van Groningers gebaseerd is dat Groningen een wingewest is geweest?

Op verschillende plekken in het rapport geeft de commissie voorbeelden van situaties die het gevoel van Groningers dat zij een wingewest vormen, heeft gevoed en versterkt. Dit gebeurt het meest systematisch in de discoursanalyse die de commissie heeft laten uitvoeren door onderzoekers van de Radboud Universiteit. Zij beschrijven het gevoel van wingewest te zijn in verschillende perioden en constateren dat vanaf het moment dat de economische betekenis van het Groningse gasveld duidelijk was, er zowel in het Noorden als in Den Haag pleidooien klonken om de regio meer te laten profiteren van de daar aanwezige bodemschatten. Het beeld werd gecreëerd dat het Noorden werd achtergesteld en als een «wingewest» werd gezien door de rest van Nederland.

«In april 1963 ontlokte de weigerachtige houding van de Gasunie om het hoofdkantoor te vestigen in Groningen een fel protest in het Noorden», aldus de Radboud Universiteit (boek 5, pagina 1813). «Uiteindelijk zwichtte de Gasunie. Een fel bepleiter van de Groningse zaak was vanaf het begin van de jaren zeventig de communist Fré Meis. Hij eiste dat de aardgasbaten allereerst ten goede kwamen aan het Noorden. Als Kamerlid had Meis in de jaren 1972–1977 ook een nationaal podium.»

Een ander voorbeeld staat beschreven in boek 2 (pagina 389). In 1997 stelt het kabinet de Commissie Ruimtelijk-Economisch Perspectief Noord-Nederland in onder voorzitterschap van voormalig EZ-minister Harrie Langman. Hoewel de commissie Langman het woord wingewest niet letterlijk hanteert, concludeert zij: «In Nederland komt de opbrengst van die bodemschatten in 's lands schatkisten wordt aangewend om de congestieproblematiek in het Westen te verlichten en de mainports» Rotterdam en Schiphol goede verbindingen met het achterland te bezorgen. Het is opmerkelijk dat de «motor van onze nationale welvaart», de Randstad, kennelijk onvoldoende toegevoegde waarde voor de overheid genereert om de investeringen aldaar te financieren, en dat voor die financiering een beroep op de «achtergebleven gebieden» moet worden gedaan. Wanneer het Noorden middelen vraagt om de eigen economische ontwikkeling te versnellen, constateren Haagse politici dat het Noorden nu eens op moet houden de hand op te houden. Het behoeft geen betoog dat een dergelijke reactie op politieke buitenstaanders als de leden van de onderhavige commissie een vreemde indruk maakt.» De commissie constateert in haar rapport dat deze passage speelt later een grote rol zal spelen omdat er naar wordt verwezen bij debatten in de Tweede Kamer en in het publieke debat.

Over de periode 2004–2012 schrijven de onderzoekers van de Radboud Universiteit: «Met de nota *Pieken in de Delta* (2004) zette het kabinet in op sterke regio's en sectoren. Ook werd het Noorden tot een hele gewone regio omgedoopt. Daarmee vlamde de tegenstelling op tussen het vertoog van achterstelling – met Groningen als «wingewest» – en het tegenvertoog van kansen dat zich verzette tegen «de hand ophouden» en het «Calimerodenken» in het Noorden» (boek 5, pagina 1814).

«Het discours van de regionale achterstelling bleef ook in de jaren 2005–2012 op de achtergrond aanwezig. Het Noorden stelde zich feller te weer. Dat bleek voor het eerst in mei 2006 bij een grote demonstratie van de noordelijke provincies in Den Haag tegen het besluit van het kabinet om het plan voor de aanleg van een «Zuiderzeelijn», een snelle treinverbinding tussen het Noorden en de Randstad, te schrappen. Waarschijnlijk was dat de eerste keer dat Groningers in grote getale naar Den Haag kwamen om hun zaak te bepleiten. Het protest was overigens tevergeefs. De Tweede Kamer ging in november 2007 akkoord met het kabinetsbesluit. Het gevoel een «wingewest» te zijn, was niet altijd louter op de gaswinning terug te voeren, maar dat verband was vaak niet ver weg. In juni 2006 bleek uit een onderzoek naar besteding van de aardgasbaten (uitgevoerd in opdracht van Groningen, Friesland en Drenthe), dat slechts 1 procent daarvan binnen de drie Noordelijke provincies werd besteed; 88 procent ging naar de Randstad» (boek 5, pagina 1823–1824).

Over 2012–2017 schrijven de onderzoekers in de discoursanalyse onder meer: «Zowel in de Kamer, de regionale politiek als in landelijke en regionale dagbladen werd het vertoog van erkennen van de problematiek en de noodzaak van compensatie van de schade leidend. Dit was in de eerste plaats nodig voor het herstellen van het vertrouwen, dat geschaad was door de ogenschijnlijke bagatellisering van de aardbevingsproblematiek en de complexe of terughoudende wijze van schade vergoeden door de NAM. De achterstelling van het Noorden en het sentiment dat Groningen als wingewest had gediend, staken weer de kop op in commentaren en discussies» (boek 5, pagina 1828).

Dat het gevoel van wingewest leeft in de regio blijkt ook uit een passage op pagina 1272 (boek 4) waarin het bezoek aan de regio van Minister Wiebes in januari 2018 – twee dagen na de aardbeving bij Zeerijp – wordt beschreven. Basisschoolkinderen staan dan klaar met een spandoek met de tekst «Wingewest, huizen verpest».

Genoemde voorbeelden laten volgens de commissie zien dat het niet alleen een gevoel was, maar lange tijd ook een vrij feitelijke inschatting van wat er aan de hand was.

128 Welke consequentie heeft het feit dat de Groningen een wingewest is voor het bieden van perspectief aan de regio?

De commissie constateert dat de provincie zich vaak een soort wingewest voelt en stelt vast dat dat gevoel op feiten is gebaseerd. Vanuit deze constatering vindt de commissie het logisch dat regionale bestuurders in de loop van 60 jaar gaswinning vaak hebben gepleit voor compensatie voor de nadelige gevolgen van de gaswinning en stelt de commissie vast dat op het gebied van compensatiepakketten door regionale bestuurders flinke stappen zijn gezet (boek 1, pagina 75). Zo bezien is het gevoel van wingewest een extra stimulans geweest voor zowel regionale als landelijke bestuurders om te komen tot vormen van compensatie en het bieden van perspectief aan de regio.

Een voorbeeld daarvan is het regeerakkoord «Vertrouwen in de toekomst» van oktober 2017 waarin een aparte paragraaf over Groningen staat. Naast een verdere stapsgewijze verlaging van de winning en het werken aan herstel en versterking, stelt het nieuwe kabinet een fonds in het vooruitzicht voor investeringen in de leefbaarheid en economie van de regio. Dit fonds komt er uiteindelijk niet, maar het voornemen tot het bieden van perspectief aan de regio zal uitwerking krijgen middels het Nationaal Programma Groningen (pagina 1275).

129 Kunt u specifiek uiteenzetten in welke pakketten u de voorbeelden bent tegengekomen van het hoger voorspiegelen van bijdragen aan compensatiepakketten, zoals het meetellen van bedragen die sowieso al richting de regio gingen, het nogmaals meetellen van nog niet uitgegeven bedragen en het uitspreken van intenties tot verlenging van pakketten?

In haar rapport beschrijft de commissie een aantal compensatiepakketten, vaak in de vorm van bestuurlijke akkoorden, die in het dossier van de Groningse gaswinning tot stand gekomen zijn. Onderstaand worden die pakketten langsgelopen, voorzien van één van de in de vraag genoemde voorbeelden.

Commissie Langman (2000). In de voorstellen van de commissie-Langman wordt uitgegaan van een samenhangend pakket maatregelen in de orde van grootte van 1 miljard tot 2 miljard euro tot en met 2010. Het akkoord doet financiële toezeggingen tot 2006, maar daarna volgt geen verlenging. Er komt een programma «Kompas voor het Noorden: ruimtelijk-economisch ontwikkelingsprogramma Noord-Nederland 2000 t/m 2006». Wanneer de Staatssecretaris in 2014 haar voornemen bekend maakt om met de Langman-gelden te stoppen, besluiten de Groningse bestuurders naar Den Haag af te reizen om hiertegen te protesteren (boek 2, pagina 392–393).

Commissie-Meijer/Bestuursakkoord 2014. De commissie-Meijer doet voorstellen die een looptijd en financiering kennen voor een periode van 20 jaar; het daarop gebaseerde Bestuursakkoord kent echter een looptijd van vijf jaar zonder harde afspraak over verlenging. Minister Kamp verklaarde hierover in zijn openbaar verhoor: «Het is zo dat er in dat bestuursakkoord 250–275 miljoen stond voor leefbaarheid, Economic Board en dat soort zaken, over een periode van vijf jaar. Meijer vroeg een miljard over een periode van twintig jaar. Je moet die 250–275 miljoen met vier vermenigvuldigen en dan kom je op hetzelfde bedrag als Meijer uit.» Over de hardheid van de verlenging na vijf jaar verklaart de Minister Kamp: «Dan zit je al in de volgende kabinetsperiode. Dan komt er alweer een opvolger en dan is ook de situatie veranderd, denk ik. [...] In die nieuwe situatie moet er weer opnieuw gepraat worden. Dus er is gepraat over vijf jaar en niet over de periode daarna, bij mijn weten» (boek 3, pagina 783).

Bestuursakkoord 2014. In dit akkoord wordt bij één van de vier sporen de financiering nog deels in het midden gelaten: «schadeafhandeling en waardevermeerdering (400 miljoen euro + een nog onbekend bedrag)» (boek 3, pagina 782). Daarnaast is een deel van de financiering afkomstig van de regio zelf (in casu 97,5 miljoen van de provincie). Dit bedrag wordt meegeteld bij het «totaalpakket van 1,2 miljard voor de regio» terwijl het eigen provinciale middelen. Daarnaast komt ook een groot deel van de financiering voor rekening van de NAM. In het akkoord staat dat het kabinet en NAM uit de opbrengsten van de aardgaswinning middelen beschikbaar stellen. Dit betekent echter dat als gevolg van derving van gasbaten een veel groter deel van de financiering in feite ten laste van de algemene middelen komt dan de cijfers uit het akkoord doen vermoeden. Minister Kamp licht in een brief aan de Kamer toe dat in feite 64% van de kosten die NAM financiert voor rekening van de Staat komen. Daarnaast valt onder het totaalpakket van 1,2 miljard euro van dit akkoord ook een grote post voor schadeafhandeling (waaronder bijvoorbeeld een bedrag van 250 miljoen voor schadeherstelkosten), wat in feite onvermijdelijke «reguliere kosten» zijn die NAM en Staat (via EBN) toch al zouden moeten betalen vanuit hun aansprakelijkheid.

Bestuursovereenkomst 2019. In het debat met de Tweede Kamer over de bestuursovereenkomst 2019 ontstaat discussie over wat het betekent dat

de 1,15 miljard euro van dit akkoord wordt bestempeld als »startkapitaal». Sommige woordvoerders pleiten ervoor de 1,15 miljard euro te zien als startkapitaal, in die zin dat het bedrag later door de regering verhoogd kan worden. Minister Wiebes ziet het als cofinanciering en zegt: «Je kunt ongelofelijk veel maatschappelijk kapitaal mobiliseren met dit bedrag, door je telkens te richten op een start, het vlot trekken daarvan, op een onrendabele top, of ervoor te zorgen dat deze regio net iets aantrekkelijker is dan bijvoorbeeld regio's net iets over de grens. Je kunt met dit bedrag dus een enorme hoeveelheid kapitaal en een enorme hoeveelheid investeringen mobiliseren. Dat is vooral wat met die cofinanciering beoogd wordt.» De verwarring blijkt ook uit de oorspronkelijke omschrijving op de website van het Nationaal Programma Groningen: «We noemen dit nadrukkelijk een startkapitaal omdat het uitgangspunt is dat dankzij aanvullende en toekomstige financiering veel meer geld in projecten geïnvesteerd kan worden». Het woord «toekomstige» suggereert dat er in de toekomst aanvullende financiering van het Rijk beschikbaar komt (boek 4, pagina 1283).

Bestuurlijke afspraken 2020. Het budget voor de plannen uit de bestuurlijke afspraken 2020 bedraagt ruim 1,515 miljard euro. Daarvan is 1,415 miljard euro rijksgeld, maar 100 miljoen euro komt echter uit het bestaande Nationaal Programma Groningen, ofwel geld dat in het vorige akkoord al was toegedeeld aan de regio (boek 4, pagina 1467–1469). Daarnaast komt, net als bij het bestuursakkoord 2014, een deel van de financiering van de NAM. Daarbij wordt niet vermeld dat de NAM deze bijdrage ten laste mag brengen van de opbrengsten uit het Groningenveld, waardoor de Staat gasbaten misloopt en de feitelijke rijksbijdrage dus hoger is dan de gepresenteerde cijfers.

130 Kunt u voorbeelden geven van wat het «morele perspectief» inhoudt voor zowel de juridische benadering van schadeafhandeling als het bieden van perspectief aan de regio?

De commissie geeft nader duiding aan die invulling in de vorm van een aantal aanbevelingen. Het IMG heeft de wettelijke opdracht om bij de schadeafhandeling de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek toe te passen. Het IMG kan alleen een schadevergoeding uitkeren als aangetoond is dat de NAM wettelijk aansprakelijk is voor die schade. Die aansprakelijkheidsclausule en gebondenheid aan het Burgerlijk Wetboek leiden tot een strikte toepassing van de wet en beperken in de praktijk een vlotte, coulante afhandeling van alle schadegevallen. Door deze strikt juridische benadering los te laten en vanuit het morele perspectief naar schade te kijken, ontstaat ruimte om schades op te lossen met minder rompslomp voor bewoners. De mildheid en makkelijkheid waar de commissie over spreekt, kunnen geboden worden door de strikt juridische benadering los te laten.

Naast een morele schuld aan bewoners vindt de commissie dat Nederland ook een morele schuld aan de regio als geheel moet inlossen. De negatieve gevolgen van de gaswinning gaan immers verder dan de schade aan gebouwen en raken een hele regio. Voor dit langetermijnperspectief is het nodig om het leef- en vestigingsklimaat in het Noorden te versterken, zodat het voor bedrijven en bewoners aantrekkelijker wordt om zich in de regio te vestigen. Ook is herstel en ontwikkeling nodig van het karakter van het gebied, en behoud van cultureel erfgoed. De regio moet een beter toekomstperspectief krijgen. Denk in dit geval aan de grootschalige versterkingsopgave in het aardbevingsgebied, verduurzaming, de krimpopgave en de energietransitie. Bij de ingrijpende versterkingsoperatie moet ook het cultureel erfgoed snel worden verstevigd en verbouwd.

131 Wat zou een invulling of wat zouden voorbeelden kunnen zijn van het morele perspectief, waar het gaat om de juridische benadering van schadeafhandeling en het bieden van perspectief voor de regio?

De commissie geeft nader duiding aan die invulling in de vorm van een aantal aanbevelingen. Het IMG heeft de wettelijke opdracht om bij de schadeafhandeling de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek toe te passen. Het IMG kan alleen een schadevergoeding uitkeren als aangetoond is dat de NAM wettelijk aansprakelijk is voor die schade. Die aansprakelijkheidsclausule en gebondenheid aan het Burgerlijk Wetboek leiden tot een strikte toepassing van de wet en beperken in de praktijk een vlotte, coulante afhandeling van alle schadegevallen. Door deze strikt juridische benadering los te laten en vanuit het morele perspectief naar schade te kijken, ontstaat ruimte om schades op te lossen met minder rompslomp voor bewoners. De mildheid en makkelijkheid waar de commissie over spreekt, kunnen geboden worden door de strikt juridische benadering los te laten.

Naast een morele schuld aan bewoners vindt de commissie dat Nederland ook een morele schuld aan de regio als geheel moet inlossen. De negatieve gevolgen van de gaswinning gaan immers verder dan de schade aan gebouwen en raken een hele regio. Voor dit langetermijnperspectief is het nodig om het leef- en vestigingsklimaat in het Noorden te versterken, zodat het voor bedrijven en bewoners aantrekkelijker wordt om zich in de regio te vestigen. Ook is herstel en ontwikkeling nodig van het karakter van het gebied, en behoud van cultureel erfgoed. De regio moet een beter toekomstperspectief krijgen. Denk in dit geval aan de grootschalige versterkingsopgave in het aardbevingsgebied, verduurzaming, de krimpopgave en de energietransitie. Bij de ingrijpende versterkingsoperatie moet ook het cultureel erfgoed snel worden verstevigd en verbouwd.

132 Wat bedoelt u precies met het woord ereschuld en wat moet daarbij worden voorgesteld?

De term «ereschuld» duidt op een morele verplichting om de aan Groningen en Groningers toegebrachte schade en pijn aan te pakken, en daarvoor – onvermijdelijk – extra middelen ter beschikking te stellen. De constatering dat Nederland een ereschuld heeft aan Groningen roept de vraag op hoe deze schuld vereffend kan worden. Dat zit volgens de commissie in het tegemoetkomen aan Groningen en Groningers, in meer dan één opzicht. Boven alles staat de morele verplichting van het kabinet om de belofte gestand te doen om het Groningenveld te sluiten in 2023 of uiterlijk 2024. Verder zouden betrokken partijen niet alleen de juridische verplichtingen wat betreft schadeherstel en versterking jegens gedupeerden moeten nakomen, maar vooral ook hun morele verplichting. En daarnaast moet er een toekomstperspectief voor de regio worden geboden. Invulling geven aan een ereschuld omvat veel aspecten. Het gaat om de erkenning van het leed dat Groningers ondervinden, om meer politieke en maatschappelijke aandacht, om de inzet van extra menskracht voor schadeafhandeling en versterking en middelen om die inzet mogelijk te maken, en om de bewustwording ook buiten Groningen van het leed dat Groningers ondervinden. Het gaat daarnaast om – zoals het Sociaal Handvest uit 2022 het formuleert – het weer leefbaar maken van Groningen en het bieden van een duurzaam economisch perspectief voor de regio. De negatieve gevolgen van de gaswinning gaan immers verder dan de schade op individueel niveau. Zij raken een hele regio en toekomstige generaties. Voor dit langetermijnperspectief is het nodig om het leef- en vestigingsklimaat te versterken, zodat het voor bedrijven en bewoners aantrekkelijker wordt om zich in de regio te vestigen. Hierbij geldt dat er ook aandacht moet zijn voor herstel en ontwikkeling van het karakter van

het gebied en het behoud van cultureel erfgoed. Met name de eerste vier aanbevelingen van de commissie (maak schadeafhandeling voor bewoners milder, makkelijker en menselijker, geef bewoners snel duidelijkheid over de versterking, bied toekomstperspectief aan de regio en zorg dat er voldoende geld beschikbaar is voor schadeafhandeling, versterking en toekomstige kosten) geven volgens de commissie invulling aan de ereschuld aan Groningen.

133 Op welke wijze zou compensatie/perspectief ingevuld moeten worden voor de inwoners buiten de aardbevingsgemeenten, met name daar waar ook sprake is van schade en/of stapeling van schade als gevolg van zoutwinning, bodemdaling etc.?

De commissie heeft de voorstellen uitgewerkt voor alle gedupeerden van aardbevingen in Noord-Nederland. Deze gedupeerden wonen voor het overgrote deel in zogenoemde aardbevingsgemeenten, maar zijn niet uitsluitend daar te vinden. In de omgeving van bijvoorbeeld Norg spelen vergelijkbare vraagstukken.

134 Wat bedoelt u met de positie van de regio ten opzichte van andere regio's in Nederland in relatie tot de ereschuld? Kunt u toelichten waarom u gekozen heeft voor het begrip ereschuld?

De commissie constateert dat het in het debat dat volgde op de vele rapporten en aanbevelingen lange tijd aan één element heeft ontbroken: het morele perspectief. De commissie vindt dat Nederland een ereschuld heeft aan Groningen, die het moet inlossen. De term «ereschuld» is al vaker gevallen in relatie tot de gaswinning in Groningen, en onlangs heeft de hele Tweede Kamer gerefereerd aan deze ereschuld aan Groningen (Kamerstuk 36 200 XIII, nr. 93). Nederland heeft in de afgelopen decennia geprofiteerd van de aardgasbaten. De aardgasbaten vormden een belangrijke pijler onder de nationale welvaart. Maar Groningen blijft achter met de gevolgen: de schade, de gevolgen voor het landschap, de pijn bij Groningers.

Volgens de commissie zit er een prijs aan dit vergeten van Groningers. De Staat en de oliemaatschappijen zijn samen in eerste instantie aan zet om de ereschuld die Nederland heeft aan Groningen in te lossen. Het gaat hierbij niet om aansprakelijkheid, maar om een morele verplichting om de aan Groningen en Groningers toegebrachte schade en pijn aan te pakken, en daarvoor – onvermijdelijk – extra middelen ter beschikking te stellen. De commissie constateert dat de provincie zich vaak een soort wingewest voelt en stelt vast dat dat gevoel op feiten is gebaseerd. Vanuit deze constatering vindt de commissie het logisch dat regionale bestuurders in de loop van 60 jaar gaswinning vaak hebben gepleit voor compensatie voor de nadelige gevolgen van de gaswinning en stelt de commissie vast dat op het gebied van compensatiepakketten door regionale bestuurders flinke stappen zijn gezet (boek 1, pagina 75). Zo bezien is het gevoel van wingewest een extra stimulans geweest voor zowel regionale als landelijke bestuurders om te komen tot vormen van compensatie en het bieden van perspectief aan de regio.

Met de constatering dat Groningen een wingewest is geweest voor Nederland heeft de provincie Groningen ook een afwijkende positie gehad ten opzichte van andere regio's in Nederland. Dat bedoelt de commissie met de zinsnede «de positie van de regio ten opzichte van andere regio's in Nederland» (boek 1, pagina 89).

135 Heeft u ook nagedacht over hoe het inlossen van de ereschuld zou moeten worden ingevuld en kunt u dit toelichten?

De term «ereschuld» duidt op een morele verplichting om de aan Groningen en Groningers toegebrachte schade en pijn aan te pakken, en daarvoor – onvermijdelijk – extra middelen ter beschikking te stellen. De constatering dat Nederland een ereschuld heeft aan Groningen roept de vraag op hoe deze schuld vereffend kan worden. Dat zit volgens de commissie in het tegemoetkomen aan Groningen en Groningers, in meer dan één opzicht.

Boven alles staat de morele verplichting van het kabinet om de belofte gestand te doen om het Groningenveld te sluiten in 2023 of uiterlijk 2024. Verder zouden betrokken partijen niet alleen de juridische verplichtingen wat betreft schadeherstel en versterking jegens gedupeerden moeten nakomen, maar vooral ook hun morele verplichting. En daarnaast moet er een toekomstperspectief voor de regio worden geboden.

Invulling geven aan een ereschuld omvat veel aspecten. Het gaat om de erkenning van het leed dat Groningers ondervinden, om meer politieke en maatschappelijke aandacht, om de inzet van extra menskracht voor schadeafhandeling en versterking en middelen om die inzet mogelijk te maken, en om de bewustwording ook buiten Groningen van het leed dat Groningers ondervinden. Het gaat daarnaast om – zoals het Sociaal Handvest uit 2022 het formuleert – het weer leefbaar maken van Groningen en het bieden van een duurzaam economisch perspectief voor de regio. De negatieve gevolgen van de gaswinning gaan immers verder dan de schade op individueel niveau. Zij raken een hele regio en toekomstige generaties.

Voor dit langetermijnperspectief is het nodig om het leef- en vestigingsklimaat te versterken, zodat het voor bedrijven en bewoners aantrekkelijker wordt om zich in de regio te vestigen. Hierbij geldt dat er ook aandacht moet zijn voor herstel en ontwikkeling van het karakter van het gebied en het behoud van cultureel erfgoed. Met name de eerste vier aanbevelingen van de commissie (Maak schadeafhandeling voor bewoners milder, makkelijker en menselijker, geef bewoners snel duidelijkheid over de versterking, bied toekomstperspectief aan de regio en zorg dat er voldoende geld beschikbaar is voor schadeafhandeling, versterking en toekomstige kosten) geven volgens de commissie invulling aan de ereschuld aan Groningen.

136 Welke concrete mogelijkheden ziet u om de bevoegdheid van het IMG te verruimen, welke voor- en nadelen kleven daaraan en hoeveel tijd zal er nodig zijn om deze maatregelen te implementeren, waardoor het IMG schades soepeler kan afhandelen?

De commissie beveelt aan om de bevoegdheid van het IMG te verruimen, zodat het IMG niet louter gebonden is aan de wettelijke aansprakelijkheid, deze meer los kan laten en vooral ook in complexere gevallen beter schadevergoedingen kan uitkeren. De commissie noemt twee voorbeelden (niet-limitatief) van zo'n verruiming: uitbreiding van de wettelijke opdracht van het IMG en het maken van aanvullend beleid. De beide voorbeelden beogen het mogelijk te maken dat het IMG ook schadevergoeding kan uitkeren als de aansprakelijkheid van de NAM voor de schade niet onomstotelijk vaststaat. Het is verder aan de betrokken partijen (IMG, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat en eventueel het kabinet) om deze aanbeveling verder uit te werken, inclusief de weging van de voor- en nadelen en het met de implementatie gemoeide tijdspad.

137 Kunt u reflecteren op de voorstellen van het IMG om het kader waarbinnen het IMG opereert te verruimen, een maatregel waar u ook voor pleit?

De commissie waardeert de voortvarendheid waarmee het IMG aan de slag is gegaan met de aanbevelingen van de commissie. Een oordeel over de voorstellen die het IMG doet, is echter niet aan de commissie, maar aan de Tweede Kamer en het kabinet.

138 Welke van de twee opties, uitbreiding van de wettelijke opdracht of het mogelijk maken om naast de wet aanvullend beleid te maken, biedt de meeste ruimte voor maatwerk en het oplossen van ingewikkelde gevallen buiten de geldende kaders?

De commissie heeft niet onderzocht welke van deze twee opties de meeste ruimte biedt voor maatwerk en het oplossen van complexe gevallen buiten de geldende kaders. Het is aan de betrokken partijen (IMG, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat en eventueel het kabinet) om deze aanbeveling van de commissie uit te werken en deze aspecten daarin mee te nemen. Tegelijkertijd is het niet aan de commissie, maar aan de regering en de Tweede Kamer om te beslissen of en hoe de aanbevelingen van de commissie dienen te worden opgevolgd en of de voorstellen van het IMG daar zinvolle invullingen aan geven.

139 Kunt u aangaande uw uitspraak dat het IMG met het gebruik van de trillingstoel niet in de geest van de Tijdelijke wet Groningen handelt nader toelichten hoe dit op gespannen voet staat met deze wet?

Zoals in de Evaluatie van de Tijdelijke wet Groningen staat, moet het systeem van die wet ertoe leiden dat «de schade voortvarend, ruimhartig, rechtvaardig en onafhankelijk kan worden afgehandeld, met oog voor de menselijke maat» (Evaluatie Tijdelijke wet Groningen, Andersson Elffers Felix 2022, pagina 3 (Bijlage bij Kamerstuk 35 250, nr. 45)). Mogelijk leidt de toepassing van de «trillingstoel» door het IMG er echter toe dat eerder een andere uitsluitende oorzaak van de schade wordt aangenomen. Daarmee zou het iets gemakkelijker worden voor het IMG om het bewijsvermoeden te weerleggen. De commissie vindt dat een dergelijke versoepeling van het weerleggen van het bewijsvermoeden op gespannen voet staat met het uitgangspunt van een ruimhartige schadeafhandeling (zie ook boek 5, pagina's 1774, 1775 en 1789).

140 Zou er met het afschaffen van causaliteitsrapporten voor schade in het kerngebied niet voor kunnen worden gezorgd dat er beter recht gedaan kan worden aan bewoners en dat er voorkomen wordt dat keer op keer tijd en geld gaat zitten in onnodige processen, puur gericht op de aansprakelijkheid?

De commissie beveelt aan om de eenzijdige focus op de juridische aansprakelijkheid van de NAM los te laten en ruimer naar schade te kijken. Een van de aanbevelingen is om de ruimte te vergroten voor het IMG, zodat het IMG ook schade buiten de wettelijke aansprakelijkheid van de NAM kan vergoeden. Ook wanneer het IMG minder zou werken met rapporten van deskundigen over de oorzaak van de schade zou dat procedures over aansprakelijkheid kunnen voorkomen. Uit een recente evaluatie van de Tijdelijke wet Groningen blijkt dat de wettelijke taak van het IMG voor veel van de schades in het aardbevingsgebied – onder andere bij kleinere schades en waardedaling van woningen – geen problemen oplevert. Uit de evaluatie komt naar voren dat het IMG deze schades over het algemeen voortvarend en naar tevredenheid van gedupeerden kan afhandelen. Dat geldt echter niet voor meervoudige

schades (gedupeerden die meer dan één keer schade hebben) en bij complexe schades, vooral wanneer bij die laatste categorie sprake is van samenloop van schade en versterking van woningen. De evaluatie noemt als belangrijkste reden daarvoor dat het IMG op grond van de wet de aansprakelijkheid moet vaststellen voor iedere schade. Het opstellen van schaderapporten, die per schade een beoordeling van de oorzaak moeten bevatten, en het doorlopen van de verdere procedure, kan tot hoge uitvoeringskosten leiden.

141 Waarom komt in de aanbevelingen geen vervolg op de op pagina 37 geconstateerde kans dat het nog moeilijker zal worden om toekomstige schades te verhalen?

In de aanbevelingen adviseert de commissie voldoende geld beschikbaar te stellen om alle toekomstige kosten te dekken. De commissie concludeerde dat de verantwoordelijke partijen – Staat, Shell en ExxonMobil – meer zullen moeten betalen dan waar ze tot nu van uitgaan. Het gaat niet slechts om de wettelijke aansprakelijkheid en technische veiligheid. De inzet moet zijn dat onzekerheden en stressgerelateerde gezondheidsrisico's worden weggenomen en er weer toekomstperspectief aan Groningers geboden wordt. Een ereschuld inlossen vereist meer dan het beslechten van een juridisch geschil. In aanbeveling 4 wordt uitgewerkt dat gedupeerden in de toekomst geen hinder meer mogen ondervinden van het getouwtrek tussen de Staat en de oliemaatschappijen over de kosten van schadeafhandeling en versterking. Alle partijen moeten hierin meer verantwoordelijkheid nemen. De Staat en oliemaatschappijen moeten daarom gezamenlijk voorzieningen treffen voor toekomstige kosten en daar transparant over zijn. De commissie vindt het belangrijk dat de Staat en de oliemaatschappijen voortaan gezamenlijk een actueel en transparant overzicht schetsen van alle nog te verwachten kosten en de daarvoor gereserveerde middelen. De gezamenlijke middelen moeten daarbij aantoonbaar toereikend zijn voor alle voorzienbare kosten. De commissie roept er dus toe op om geld vrij te maken ter dekking van toekomstige kosten voor onder meer schade, versterking en opruimen van gasputten.

142 Wat zou de afzonderlijke norm voor herhaalde schades moeten zijn en wie zou die norm moeten opstellen?

De commissie vindt het belangrijk dat er een norm wordt ontwikkeld voor de aanvaardbaarheid van herhaalde schades. Een dergelijke norm ontbreekt. Hoe lang en hoe vaak mag een bedrijf of organisatie eigenlijk schade blijven veroorzaken? Schade die iemand lijdt, wordt via de wettelijke aansprakelijkheid afgehandeld, ongeacht of het de eerste keer is dat een dergelijke schade ontstaat, of de zoveelste. Dat geldt niet alleen voor mijnbouw in Groningen, maar ook voor andere industriële activiteiten in Nederland. Herhaalde schade kan namelijk tot extra schade leiden, zo blijkt ook duidelijk uit de situatie in Groningen. Een volgende aardbeving kan tot extra schade leiden als een woning eerdere schades heeft die de structuur van de woning hebben aangetast. Uit onderzoek blijkt bovendien dat juist bij herhaalde schades gezondheidseffecten optreden, vanwege de stress die dergelijke herhalingen veroorzaken. De commissie heeft om die reden opgeroepen een afzonderlijke norm voor herhaalde schades op te stellen.

Een dergelijke norm zou alleen voor de situatie in Groningen ontwikkeld kunnen worden, maar er zijn ook andere situaties waarin herhaalde schades voorkomen. De commissie acht het niet opportuun daar buiten de context van dit onderzoek uitspraken over te doen. Het is daarmee aan de politiek om te bepalen voor welke sectoren een dergelijke norm voor

herhaalde schades wenselijk wordt geacht. Als dat bekend is, kan vervolgens nagedacht over hoe zo'n norm er het beste uit kan zien. Er zijn diverse kennisinstellingen die vervolgens een voorstel kunnen doen voor een norm voor herhaalde schades.

143 Welke suggesties heeft u voor het ontwikkelen van een norm voor de aanvaardbaarheid van herhaalde schades? Hoe vaak zou er sprake mogen zijn van schade en wat zou de consequentie moeten zijn als deze norm wordt overschreden?

De commissie vindt het belangrijk dat er een norm wordt ontwikkeld voor de aanvaardbaarheid van herhaalde schades. Een dergelijke norm ontbreekt. Hoe lang en hoe vaak mag een bedrijf of organisatie eigenlijk schade blijven veroorzaken? Schade die iemand lijdt, wordt via de wettelijke aansprakelijkheid afgehandeld, ongeacht of het de eerste keer is dat een dergelijke schade ontstaat, of de zoveelste. Dat geldt niet alleen voor mijnbouw in Groningen, maar ook voor andere industriële activiteiten in Nederland. Herhaalde schade kan namelijk tot extra schade leiden, zo blijkt ook duidelijk uit de situatie in Groningen. Een volgende aardbeving kan tot extra schade leiden als een woning eerdere schades heeft die de structuur van de woning hebben aangetast. Uit onderzoek blijkt bovendien dat juist bij herhaalde schades gezondheidseffecten optreden, vanwege de stress die dergelijke herhalingen veroorzaken. De commissie heeft om die reden opgeroepen een afzonderlijke norm voor herhaalde schades op te stellen.

Een dergelijke norm zou niet alleen voor de situatie in Groningen ontwikkeld kunnen worden, maar er zijn ook andere situaties waarin herhaalde schades voorkomen. De commissie acht het niet opportuun daar buitende context van dit onderzoek uitspraken over te doen. Het is daarmee aan de politiek om te bepalen voor welke sectoren een dergelijke norm voor herhaalde schades wenselijk wordt geacht. Als dat bekend is, kan vervolgens nagedacht over hoe zo'n norm er het beste uit kan zien. Er zijn diverse kennisinstellingen die vervolgens een voorstel kunnen doen voor een norm voor herhaalde schades.

144 Hoeveel meervoudige schades zijn bij u bekend?

Er zijn ongeveer 85.000 mensen die meervoudige schade hebben aan hun huis. Dit blijkt uit onderzoek van het Gronings Perspectief uit 2018, gebaseerd op cijfers van eind 2016. Gezien de toename van het aantal schademeldingen afgelopen jaren moet dit aantal inmiddels hoger liggen.

145 Wat is de definitie van een complexe schade? Hoeveel schades betreffen complexe schades?

Een eenduidige definitie van complexe schade ontbreekt. Cijfers over het aantal complexe schades zijn daarom niet beschikbaar. Complexe schademeldingen zijn meestal schades die meer tijd en moeite vragen en discussie opleveren (zie boek 5, pagina 1732–1734). De commissie hanteert het volgende onderscheid bij complexe schades: schade aan bijzondere gebouwen (bedrijfspannen met mestkelders of andere onderdelen van agrarische gebouwen; bedrijfsgebouwen van midden- en kleinbedrijf; combinaties van woning en bedrijf; erfgoedpanden). IMG noemt dit de »specials». Er zijn in totaal 13.454 speciale dossiers, waarvan 11.646 inmiddels zijn afgehandeld. De doorlooptijd van de specials wijkt af van de afhandeling van reguliere schademeldingen.

Een andere vorm van complexe schade is schade aan funderingen. Deze vorm van schade komt niet of nauwelijks voor vergoeding in aanmerking.

146 Wat gebeurt er al wat betreft uw uitspraak dat overheden moeten zorgen voor bijstand van gedupeerden vanwege de opgelopen mentale schade? Wat zijn goede voorbeelden en hoe kan dit concreet verder vorm krijgen?

De commissie schrijft hierover in boek 1 (pagina 93–94) dat overheden moeten zorgen voor bijstand voor gedupeerden. Een gedegen programma van maatschappelijke zorg dat laagdrempelig beschikbaar is op bijvoorbeeld scholen en in buurtcentra, kan gedupeerden weer op weg helpen. Bij een dergelijk programma gaat het niet alleen om psychologische hulp, maar ook breder om gezondheidszorg of juridische hulp, en niet alleen om hulp aan individuen, maar ook om begeleiding van groepen mensen in een gemeenschap of buurt. Een bestaand initiatief is het steunpunt Stut-en-Steun. Daar worden gedupeerden gratis en onafhankelijk geholpen met problemen en vragen waar zij tegenaan lopen bij de schadeafhandeling en versterking. Gedupeerde inwoners en mkb'ers worden door initiatieven als Stut-en-Steun gericht geholpen bij het zelf nemen van de vele besluiten die nodig zijn om de regie te herpakken en voor het weer normaliseren van hun leven. GGD Groningen zet zich daarnaast samen met de betrokken gemeenten en de provincie in voor de emotionele- en mentale ondersteuning van Groningse gedupeerden, bijvoorbeeld met het aanstellen van aardbevingscoaches. De commissie stelt voor om samen met de regio het bestaande aanbod beter in kaart te brengen, om zo inzichtelijk te maken hoe een breed programma voor maatschappelijke zorg het beste kan worden ingevuld en waar nodig kan worden versterkt.

147 Wat betekent het van onderop organiseren van de versterkingsopgave concreet? Bij wie ligt in die aanpak de verantwoordelijkheid en wie moet dan het geld hiervoor krijgen?

De commissie beveelt een gebiedsgerichte versterkingsaanpak aan. Bij deze aanpak zijn de NCG en gemeente aan zet om samen met de inwoners een versterkingsplan op te stellen. Deze aanpak biedt de mogelijkheid om vraagstukken die spelen in de buurt of het dorp mee te nemen.

148 Hoeveel huizen moeten er in totaal nog worden versterkt?

De NCG verwacht dat er nog circa 12.000 adressen versterkt moeten worden. Dat staat in de laatste maandrapportage van de NCG, gepubliceerd op 31 januari 2023. In totaal zijn er 15.424 adressen die niet aan de veiligheidsnorm voldeden en moe(s)ten worden versterkt. Daarvan zijn inmiddels 3.336 adressen versterkt of nieuw opgeleverd. Van de 15.424 beoordeelde adressen, zitten nog 3.492 in de herbeoordelingsprocedure. Deze eigenaren wachten op een herbeoordeling met de nieuwste inzichten of moeten de keuze of ze hun woning opnieuw willen laten beoordelen nog maken. De NCG verwacht dat een deel van deze adressen direct op norm is: uit de beoordeling blijkt dat ze voldoen aan de veiligheidsnorm. Versterking is dan niet nodig. Daardoor zal het aantal te versterken woningen afnemen. Tegelijkertijd komen er nog adressen bij op basis van nieuwe beoordelingsrapporten. Daardoor zal het aantal te versterken woningen toenemen. Van 6.980 adressen moet het beoordelingsrapport nog worden vastgesteld.

149 Hoeveel woningen zouden er jaarlijks versterkt moeten worden om de versterkingsoperatie in 2028 te kunnen afronden?

Volgens de maandrapportage van de NCG (januari 2023) zijn er inmiddels 3.336 adressen versterkt of nieuw opgeleverd. De NCG verwacht dat er nog circa 12.000 adressen versterkt moeten worden. In 2023 wil de NCG 1.100 versterkte woningen opleveren. Bij deze woningen gaat het vaak om sloop en nieuwbouw of om ingrijpende versterkingsmaatregelen. De NCG verwacht dat de versterkingsmaatregelen die in de jaren na 2023 nodig zullen zijn minder zwaar zijn, waardoor er meer woningen per jaar versterkt kunnen worden. De verwachting is dat vanaf 2024 tussen de 2.500 en 3.000 woningen per jaar versterkt kunnen worden opgeleverd. Volgens deze planning zou het mogelijk moeten zijn om de versterkingsopgave in 2028 af te ronden.

150 Deelt u de analyse van Susan Top dat zonder fundamentele verandering elke aanbeveling gerommeld in de marge is?

De commissie deelt met mevrouw Top dat fundamentele verandering noodzakelijk is in het Groningendossier. De commissie adviseert een aantal heel fundamentele wijzigingen aan te brengen in het huidige systeem van schade en versterken. Het gaat onder andere om een andere omgang met het bewijsvermoeden, het verruimen van de mogelijkheden voor schadevergoeding buiten de wettelijke aansprakelijkheid van de NAM, bijstand voor gedupeerden, een andere omgang met normen en het loslaten van regionale verordeningen. De commissie stelt niet voor IMG en NCG verder te laten gaan als één organisatie, maar verwacht dat wanneer alle door de commissie voorgestelde wijzigingen worden doorgevoerd, dit een veel grotere impact heeft voor gedupeerde Groningers dan wanneer de twee organisaties worden samengevoegd.

151 Hoe kunt u enerzijds concluderen dat het uit elkaar trekken van schadeafhandeling en versterking onjuist was en gedupeerden heeft geschaad en anderzijds deze onjuistheid in stand willen houden?

De versterkingsaanpak en de schadeafhandeling zijn twee afzonderlijke trajecten. Voor bewoners is dat niet logisch. Zij beschouwen schadeherstel en versterking als een en hetzelfde: «er is iets met het huis en dat moet opgelost worden». In het maatschappelijk debat wordt daarom wel geopperd om beide trajecten samen te voegen. Hoewel om inhoudelijke redenen begrijpelijk, vindt de commissie dat in het huidige stadium geen goede oplossing. De commissie heeft immers gezien dat iedere verbeterpoging in het verleden, met nieuwe (re)organisaties, weer andere, en nieuwe, problemen met zich meebracht. Het leidde eigenlijk altijd tot vertraging. Een dergelijk oponthoud is onwenselijk.

In retrospectief is het volgens de commissie geen verstandige keuze geweest om de twee trajecten van schade en versterking uit elkaar te trekken. Maar het nu alsnog integreren van de historisch gegroeide trajecten zou een onwenselijk oponthoud van de beide operaties betekenen en de bewoners terugwerpen in de tijd. Het aantal mensen dat zowel in de versterkingsoperatie zit, als schades meldt, is bovendien gering. Het gaat om 1.400 adressen op een totaal van een kleine 27.000 adressen in de versterkingsoperatie. Bovendien geldt voor de versterkingsoperatie de ambitie om die in 2028 te voltooien, terwijl de schadeafhandeling nog vele jaren – mogelijk zelfs decennia – door kan lopen.

De commissie beveelt het kabinet aan om de wettelijke opdracht van het IMG te verruimen voor een coulantere afhandeling van schadegevallen en stelt het IMG voor dat gedupeerden meer tijd krijgen om bezwaar te

maken, het bewijsvermoeden soepeler toe te passen en meervoudige schades met voorrang op te lossen. De overheid zou een norm moeten opstellen voor herhaalde schades en het kabinet moet verbetermogelijkheden onderzoeken voor de afwikkeling van schade met grote aantallen gedupeerden waarbij de rijksoverheid betrokken raakt. IMG en Commissie Bijzondere Situaties dienen aan de slag te gaan met complexe schades en de overheid moet zorgen voor bijstand voor gedupeerden. Op het gebied van versterking beveelt de commissie een opgave van onderop aan, vanuit wat een buurt of dorp nodig heeft. Gemeenten en provincie zouden de versterking voorrang moeten geven op andere lokale verordeningen en de overheid dient bewoners een keuze te geven in welke bouwnorm voor hun woning geldt. Met het doorvoeren van deze aanbevelingen is de commissie ervan overtuigd dat het systeemfalen wezenlijk wordt aangepakt.

Dit alles staat los van het belang van een betere samenwerking tussen het IMG en de NCG. Die is in de ogen van de commissie noodzakelijk. Concreet en klantgericht invulling geven aan de eenloketgedachte, zodat gedupeerden zich niet af hoeven vragen waar ze een gecombineerd traject van schade en versterking het best kunnen starten, kan volgens de commissie in belangrijke mate bijdragen aan het verminderen van de proceslast voor bewoners.

Wanneer al deze wijzigingen succesvol worden doorgevoerd, heeft dat volgens de commissie een veel grotere impact voor gedupeerde Groningers dan wanneer twee organisaties worden samengevoegd.

152 Waarom onderbouwt u uw conclusie niet dat integreren van de gescheiden trajecten zorgt voor vertraging?

De commissie beschrijft in de feitenreconstructie (boeken 2, 3 en 4) uitvoerig welke stappen er in het verleden gezet zijn in termen van het optimaliseren van zowel het schade- als versterkingsproces. Uit de feitenreconstructie wordt duidelijk dat er in het verleden vaak is nagedacht over welke structuur het beste zou werken, of het via een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke route geregeld moet worden en met welke protocollen gewerkt moet worden. De les die de commissie uit deze feitenreconstructie trekt, is dat iedere wijziging in een organisatie leidt tot nieuwe vertraging, omdat het wiel opnieuw moet worden uitgevonden. Dat geldt daarmee ook voor een fusie van twee organisaties. In retrospectief is het volgens de commissie geen verstandige keuze geweest om de twee trajecten van schade en versterking uit elkaar te trekken. Maar het nu alsnog integreren van de historisch gegroeide trajecten zou een onwenselijk oponthoud van de beide operaties betekenen en de bewoners terugwerpen in de tijd. Het aantal mensen dat zowel in de versterkingsoperatie zit, als schades meldt, is bovendien gering. Het gaat om 1.400 adressen op een totaal van een kleine 27.000 adressen in de versterkingsoperatie. Bovendien geldt voor de versterkingsoperatie de ambitie om die in 2028 te voltooien, terwijl de schadeafhandeling nog vele jaren – mogelijk zelfs decennia – door kan lopen.

153 Herkent u dat dit niet onderbouwde angstargument van vertraging ook telkens ingezet werd in eerdere fasen (o.a. van de NAM naar het CVW, naar de NCG, het IMG en de huidige NCG) en het juist tot gevolg had dat er geen recht werd gedaan aan gedupeerden en er alsnog veel vertraging optrad?

De commissie stelt vast dat er sprake is van een voortdurende onderschatting van de complexiteit van de schade- en versterkingsoperatie, zoals beschreven is in deelconclusie 1 (pagina 43–45). Dit heeft tot veel vertraging geleid.

154 Erkent u dat alle verschillende (opeenvolgende) instituten telkens in de kern gericht waren op het afhandelen van de aansprakelijkheid van de NAM en niet op het recht doen aan gedupeerden? Zo ja, waarom adviseert u deze onderliggende juridische benadering in stand te laten?

Het klopt dat de schade wordt afgehandeld op basis van de wettelijke aansprakelijkheid van de NAM. Dat wil in de ogen van de commissie niet zeggen dat de TCMG en het IMG niet gericht waren en zijn op het recht doen aan gedupeerden. Het wettelijke kader van de aansprakelijkheid van de NAM beperkt hen echter wel bij een snellere en genereuzere afhandeling van de schade. De commissie beveelt dan ook aan om het IMG een ruimere bevoegdheid te geven, zodat het IMG ook buiten het kader van die wettelijke aansprakelijkheid schade kan vergoeden.

155 Hoe staat u tegenover het idee om te stoppen met de aansprakelijkheid een bepalende rol te laten spelen en juist het uitgangspunt dat gedupeerden er beter uit moeten komen leidend te laten zijn?

De commissie beveelt aan om de eenzijdige focus op de aansprakelijkheid van de NAM los te laten en ruimer naar schade te kijken dan alleen die wettelijke aansprakelijkheid. De commissie vindt dat het Rijk en de oliemaatschappijen niet alleen een juridische verplichting hebben jegens de gedupeerde Groningers om schade te vergoeden, maar ook een morele verplichting. Het loslaten van ieder causaal verband tussen bodembeweging als gevolg van de gaswinning en de schade zou potentieel een onmogelijke opgave kunnen opleveren voor een uitvoeringsorganisatie. De commissie heeft dat dan ook niet onderzocht. Als gezegd doet de commissie wel aanbevelingen om de ruimte te vergroten voor het IMG om schade te vergoeden door ook buiten de wettelijke aansprakelijkheid van de NAM schade te kunnen vergoeden. Het uitgangspunt bij de schadeafhandeling en versterking is volgens de commissie niet zozeer dat gedupeerden er beter uit moeten komen, maar dat de schade en versterking van bewoners volledig worden vergoed, ook als dat betekent dat er extra kosten moeten worden gemaakt vanwege bijvoorbeeld gewijzigde (nieuw)bouwnormen.

156 Herkent u dat er, wanneer er gebiedsgericht per huis een plan wordt gemaakt met de bewoners en experts, waaronder desgewenst een architect, beter recht kan worden gedaan aan gedupeerden? Herkent u dat het huidige systeem en dergelijke aanpak al jaren in de weg staat?

De commissie is voorstander van een gebiedsgerichte aanpak waarbij de versterking van onderop en in gezamenlijkheid wordt georganiseerd. De commissie stelt dat de versterking niet een individueel vraagstuk is, maar juist een vraagstuk van de gemeenschap. Dit betekent dat niet altijd gehoor kan worden gegeven aan individuele wensen: bij de aanpak van rijtjeswoningen kunnen niet alle wensen van bewoners worden meegenomen als die onderling strijdig zijn. De commissie verwacht dat met het vroegtijdig betrekken van bewoners in het versterkingsproces en het organiseren van gezamenlijk overleg kan bijdragen aan het tegemoetkomen aan individuele wensen. Door te kiezen voor een gebiedsgerichte aanpak wordt het beste recht gedaan aan gedupeerden en aan de buurt of het dorp waarin zij wonen.

157 Bent u van mening dat er, bij een aanpak waarin niet de afzonderlijke trajecten voor schade en versterken, maar de wensen van bewoners leidend zijn, ook beter recht kan worden gedaan aan erfgoed en karakteristieke gebouwen?

De commissie heeft tijdens het onderzoek veel gedupeerden gesproken. Het viel de commissie op met hoeveel zorg en aandacht Groningers spraken over hun directe omgeving. Diverse mensen wezen de commissie op de nieuwe schoorstenen die zij uit de toon vonden vallen in de historische omgeving. Vaak spreken de inwoners vol liefde over de historie van het pand waarin zij wonen. Mevrouw Heite verwoordt dat mooi in haar openbaar verhoor van 1 juli 2022: «We hebben ook nooit geld gewild. We wilden gewoon die oude kop-hals-rompboerderij in oude eer herstellen, zodat – wij wonen aan een oud kerkenpad, het Zevenbruggetjespad – bij wijze van spreken over 100 jaar daar nog mensen zouden lopen, elkaar zouden aanstoten en zouden zeggen: kijk, daar staat er nog een, trots in het Groninger landschap, zo'n prachtige kop-hals-rompboerderij» (Kamerstuk 35 561, nr. 11). De commissie heeft niet op casus-niveau onderzocht wat de resultaten zijn van verschillende versterkingstrajecten. Op grond van alle gesprekken acht de commissie het wel reëel dat bewoners veelal veel oog hebben voor het belang van erfgoed en karakteristieke gebouwen in hun directe omgeving.

158 Welke normen heeft u in gedachten bij uw advies om bewoners zelf te laten kiezen welke bouwnorm (Nederlandse Praktijkrichtlijn (NPR)) voor hen van toepassing wordt? Kan ook de NPR-norm 2015 of de NPR-2017 hiervoor worden gebruikt? Hoe zit dit bij twee-onder-een-kapwoningen? Welke keuze is dan doorslaggevend?

Op dit moment is het praktijk dat versterkingsadviezen met de nieuwste normen berekend worden, omdat hierin de meest recente inzichten zijn verwerkt. Omdat een versterkingstraject vaak langdurig is, kwam het voor dat er gedurende dit traject nieuwe normen beschikbaar kwamen. Dat leidde soms tot gewijzigde versterkingsinzichten. De commissie vindt het belangrijk dat bewoners in de toekomst zelf mogen besluiten of hun woning aan de oude of de nieuwe bouwnorm wordt getoetst. Dat betekent niet kiezen voor een nog oudere norm, zoals de NPR-2015, maar wel de mogelijkheid om al dan niet af te wachten tot de nieuwste norm beschikbaar is, of meebeslissen of een hernieuwde doorrekening wenselijk is. Soms is dit niet mogelijk, omdat bewoners bijvoorbeeld gezamenlijk in een rijtje of appartementencomplex wonen. In die gevallen is het de verantwoordelijkheid van de NCG om in een vroeg stadium samen met bewoners om tafel te gaan om in alle openheid de opties door te spreken en te komen tot een breed gedragen besluit, zelfs als dat extra geld kost.

159 Herkent u dat, ondanks opeenvolgende beloftes over betere samenwerking en het werken volgens de één-loketgedachte bewoners nog steeds compleet vastlopen doordat schade en versterken aparte trajecten zijn? Herkent u dat uw aanbevelingen niet wezenlijk anders zijn dan eerdere beloftes? Wat maakt dat het nu wel zou werken?

Bij een deel van de gedupeerden spelen zowel schades als de versterking. Het historisch aantal schademeldingen is ongeveer tien keer zo groot als het aantal huizen in de versterkingsoperatie. De commissie heeft gezien dat het juist in die gevallen voor problemen zorgt. Een schrijnend voorbeeld hiervan vertelde mevrouw Postma-Doornbos in haar openbaar verhoor op 26 september 2022:

«Op een gegeven moment is er na heel veel gedoe besloten dat het huis opnieuw ingevoegd kon worden. Dan komt er een slijper. Die staat drie

weken lang de hele dag te slijpen om je huis. Dat betekent ook ... We hadden mooie hortensia's om het hele huis heen en we hadden de tuin aangelegd. Alles moest van de muren, alles: clematis, klimrozen, noem maar op. [...]

Alles. De hele tuin was een woestenij. Alles moest eraf. Vervolgens komen de voegers, maar die kunnen alleen maar komen als het een bepaald klimaat is. Voegen kun je blijkbaar niet met heel koud, heel warm, heel nat of heel droog weer. Dat moet dus precies kloppen met het moment dat het kan. Op datzelfde moment waren ze met de schoorsteen bezig. Omdat de schoorsteen onder het versterkingsverhaal viel, was er een aparte club die daarover ging. Daar waren aparte regels voor. Af en toe kwam een inspecteur kijken of die club zich aan de regels hield. Intussen waren onze voegers eindelijk bezig, want het was mooi weer en ze hadden de tijd ervoor. De inspecteur kwam. Die zag dat een deel van de voegers volgens hem niet de goede beschermende kleding aan had. Die stapte op ze af. Wij waren denk ik allebei aan het werk op dat moment. Hij zegt: «Jullie mogen dit werk niet doen, want jullie hebben geen helm op, geen veiligheidslaarzen aan en jullie hebben niet de goede cursus gedaan. Laat me je pasje zien.» Die voegers waren gewoon zzp'ers. Die vielen niet onder de versterking. Maar dat wist die man niet, want die was ... Nou ja, ik weet ook niet hoe dat kwam. Die jongens kregen van hem te horen: als je nu doorgaat met je werk, krijgen jullie niet weer werk. Ik zou dus maar maken dat ik het voor elkaar kreeg. Die jongens pakten dus hun spullen op, gaan weg en bellen ons op [...]

Ik werd gebeld door een van die mensen: wij worden weggestuurd. Ik heb Albert toen opgebeld. Die kwam bij het huis en heeft nog met die meneer gesproken. Die meneer zei: «Sorry, maar regels zijn regels. Ik moet ze wegsturen, want zo en zo.» Albert ging helemaal stuk. Ik heb nog geprobeerd om onze contactpersoon van het Centrum Veilig Wonen – want daar zitten we inmiddels – erbij te krijgen. Die was er niet. Een vervanger was er niet. Toen bleek al heel snel dat het helemaal niet klopte. Die man had ze helemaal niet mogen wegsturen, maar het kwaad was al geschied» (Kamerstuk 35 561, nr. 11).

De versterkingsaanpak en de schadeafhandeling zijn twee afzonderlijke trajecten. Voor bewoners is dat niet logisch. Zij beschouwen schadeherstel en versterking als een en hetzelfde: «er is iets met het huis en dat moet opgelost worden». In het maatschappelijk debat wordt daarom wel geopperd om beide trajecten samen te voegen. Hoewel om inhoudelijke redenen begrijpelijk, vindt de commissie dat in het huidige stadium geen goede oplossing. De commissie heeft immers gezien dat iedere verbeterpoging in het verleden, met nieuwe (re)organisaties, weer andere, en nieuwe, problemen met zich meebracht. Het leidde eigenlijk altijd tot vertraging. Een dergelijk oponthoud is onwenselijk.

In retrospectief is het volgens de commissie geen verstandige keuze geweest om de twee trajecten van schade en versterking uit elkaar te trekken. Maar het nu alsnog integreren van de historisch gegroeide trajecten zou een onwenselijk oponthoud van de beide operaties betekenen en de bewoners terugwerpen in de tijd. Het aantal mensen dat zowel in de versterkingsoperatie zit, als schades meldt, is bovendien gering. Het gaat om 1.400 adressen op een totaal van een kleine 27.000 adressen in de versterkingsoperatie. Bovendien geldt straks dat de versterking op of rond 2028 voltooid zal zijn, terwijl schadeafhandeling nog vele jaren – mogelijk zelfs decennia nog – door kan lopen.

Dat staat los van de noodzaak van een betere samenwerking tussen het IMG en de NCG. Die is in de ogen van de commissie noodzakelijk. Concreet en klantgericht invulling geven aan de eenloketgedachte, zodat

gedupeerden zich niet af hoeven vragen waar ze een gecombineerd traject van schade en versterking het best kunnen starten, kan volgens de commissie in belangrijke mate bijdragen aan het verminderen van de proceslast voor bewoners.

160 Hoe moet bij uw aanbeveling om bewoners de keuze te geven welke bouwnorm voor de woning geldt, omgegaan worden met situaties van bijvoorbeeld rijtjeswoningen, waarbij sprake kan zijn van verschillende normen en misschien als gevolg daarvan ook verschillende uitkomsten voor de noodzakelijke versterking?

In gevallen waar bewoners gezamenlijk in een rijtje of appartementen-complex wonen, is het volgens de commissie de verantwoordelijkheid van de NCG om in een vroeg stadium samen met bewoners om tafel te gaan om in alle openheid de opties door te spreken en te komen tot een breed gedragen besluit, zelfs als dat extra geld kost.

161 U beveelt aan om bewoners de keuze te geven welke bouwnorm voor de woning geldt. Is dit niet een nieuwe wijziging die tot nieuwe verschillen leidt?

Iedere nieuwe bouwnorm leidt per definitie tot verschillen. Een nieuwe bouwnorm betekent een nieuw afwegingskader voor huizen om ze al dan niet veilig te verklaren. Het is in het verleden letterlijk gebeurd dat huizen onder de ene norm als onveilig en onder een nieuwe norm als veilig werden verklaard. Ook op dit moment hanteert de NCG de mogelijkheid voor individuele bewoners om een huis te laten herkeuren onder de nieuwste norm. Dit komt voort uit de bestuurlijke afspraken van november 2020. Bewoners krijgen 30.000 euro vergoeding als ze voor die mogelijkheid kiezen. In de praktijk betekent een beoordeling volgens de nieuwe norm veelal dat er aanpassingen volgen voor de versterkings-aanpak. Op die manier leiden nieuwe normen in de praktijk al tot verschillen tussen bewoners. De commissie pleit vanuit die observatie voor het geven van de regie aan bewoners door hen de mogelijkheid te bieden voorafgaand aan een eerste doorrekening te kiezen of ze met de huidige norm of met de nieuwe norm doorgerekend willen worden.

162 Kunt u afbakenen om welke gebieden het gaat in Groningen, Drenthe en Friesland, als u pleit voor een langdurige financiële ondersteuning van de aardbevingsgebieden?

De commissie constateert dat voor het bieden van een toekomstperspectief voor Groningen meer geld nodig zijn dan alleen voor schadeherstel en versterkingsmaatregelen. Er is ook geld nodig voor het gelijktijdig aanpakken van andere opgaven op het moment dat woningen en gebouwen in een gebied worden hersteld en versterkt, zoals het isoleren van gebouwen, het klimaatadaptiever maken van de openbare ruimte, of het installeren van zonnepanelen op openbare gebouwen. Daarnaast kan gedacht worden aan geld voor publieke voorzieningen die de aantrekkelijkheid van een gebied versterken (pagina 97). De commissie realiseert zich dat naast Groningers, ook inwoners van noordelijk Drenthe en oostelijk Friesland te maken hebben met de schadelijke gevolgen van aardbevingen door gaswinning. Ook in Noord-Holland hebben zich aardbevingen voorgedaan die gerelateerd zijn aan gaswinning uit kleinere velden in Noord-Holland. Een precieze afbakening tot waar zich schadelijke gevolgen van de winning uit het Groningenveld voordoen is echter niet te geven. Het Instituut Mijnbouwschade Groningen heeft geprobeerd dat te doen, door contouren te schetsen waarbuiten aardbevingsschade niet optreedt. De commissie heeft gezien dat de ligging van dergelijke contouren altijd aanleiding geeft

tot discussie. Een scherpe afbakening van tot waar schadelijke gevolgen optreden kan dan ook niet gegeven worden.

Het is niet aan de commissie om tot een precieze en rechtvaardige verdeling te komen. De commissie merkt op dat door deskundigen al nagedacht wordt over criteria. Zo bepleitte professor George de Kam op 7 maart 2023 in het Dagblad van het Noorden voor een maat gebaseerd op de optelsom van de grondsnelheden van opgetreden bevingen boven een bepaalde drempelwaarde. Zo zou rekening gehouden kunnen worden met verschillen in bevingsbelasting die inwoners van de gemeenten hebben ondergaan.

163 Hoe kan worden geborgd dat de bewoners van een langdurige financiële ondersteuning van de aardbevingsgebieden ook echt de vruchten van plukken?

Om bewoners de vruchten te laten plukken van financiële ondersteuning beveelt de commissie ten eerste aan om te kiezen voor structurele beschikbaarheid van middelen in plaats van losse eenmalige bestuursakkoorden. Gedacht kan worden aan een opslag op het Provincie- en Gemeentefonds, die verdeeld wordt over het aardbevingsgebied en voor de lange termijn is vastgelegd. Daarnaast roept de commissie de oliemaatschappijen op om ook een bijdrage te leveren aan toekomstperspectief voor de regio en de NAM in staat te stellen daadwerkelijk invulling te geven aan de door directeur Atema bepleite «ruimhartigheid aan de achterkant» (pagina 97). Evenals de overheid, moeten zij naar de mening van de commissie middelen opzijzetten die gebruikt kunnen worden voor investeringen in de provincie en het bieden van toekomstperspectief. Actief iets terugdoen voor de provincie en iets teruggeven van de gasbaten, hoort naar de mening van de commissie ook bij het inlossen van een ereschuld.

Ten tweede beveelt de commissie aan om de bewoners centraal te stellen en actief te betrekken. Het is zaak dat verantwoordelijken samen mét Groningers in dialoog treden over hoe de ereschuld wordt ingelost. De commissie nodigt Groningers uit om aan te blijven dragen hoe volgens hen de schade in hun omgeving hersteld kan worden en hoe Groningen weer met vertrouwen naar de toekomst kan kijken. Met extra, structurele financiering via het Provincie- en Gemeentefonds kan de besteding van deze middelen via de reguliere democratische processen plaatsvinden. Gemeenteraden en provinciale staten kunnen meebeslissen over de besteding van deze middelen.

164 Indien wordt gekozen voor een opslag op het Provincie- en Gemeentefonds, te verdelen over het aardbevingsgebied, zouden deze middelen dan moeten worden geoormerkt voor een bepaalde besteding of raadt u aan om de besteding volledig aan de regionale overheden over te laten?

De commissie adviseert om te kiezen voor structurele financiering, met een grotere betrokkenheid van lokale volksvertegenwoordigers. Gedacht kan worden aan een opslag op het Provincie- en Gemeentefonds, die verdeeld wordt over het aardbevingsgebied en voor de lange termijn is vastgelegd. De commissie beveelt aan om de bewoners centraal te stellen en actief te betrekken bij vraagstukken over de inzet van extra middelen voor herstel van schade, verbetering van de omgeving en bieden van toekomstperspectief. Een voordeel van inzet van middelen via het Provincie- en Gemeentefonds is dat dan juist niet op voorhand middelen al geoormerkt zijn. Met een verhoogde en structurele financiering via het Provincie- en Gemeentefonds kan de besteding van deze middelen via de reguliere democratische processen plaatsvinden. Gemeenteraden en

provinciale staten kunnen dan meebeslissen over de besteding van deze middelen. De commissie doet dit bewust als suggestie, omdat de exacte vorm en detaillering van de langdurige financiële ondersteuning van aardbevingsgebieden niet aan de commissie is.

165 Welke gemeenten verstaat u onder aardbevingsgemeenten die structurele additionele middelen zouden moeten ontvangen? Bent u niet bevreesd voor een tweedeling tussen aardbevingsgemeenten en niet-aardbevingsgemeenten?

De commissie heeft geen lijstje gemaakt of aanbeveling gedaan over welke gemeenten in welke mate extra middelen zouden moeten ontvangen. Zoals ook gesteld in het antwoord op vraag 163, is het niet aan de commissie om tot een precieze en rechtvaardige verdeling te komen. Wel ligt het naar de mening van de commissie in de rede dat er criteria en verdeelsleutels komen die rekening houden met aard, omvang en ernst van de lokale gevolgen van gaswinning. Zo wordt niet alleen tegemoet gekomen aan het principe dat het meeste geld gaat naar daar waar «de nood het hoogst is», maar wordt ook voorkomen dat de in de vraag genoemde tweedeling ontstaat. In feite wordt met het uitvoeren van deze aanbeveling van de commissie juist een tweedeling voorkomen of verkleind tussen enerzijds gemeenten die te maken hebben met extra maatschappelijke, sociale en financiële nadelen als gevolg van gaswinning, versus anderzijds gemeenten die deze problematiek niet kennen.

166 Welke opties ziet u voor het verder verlagen van de uitvoeringskosten van het IMG?

Een groot deel van de uitvoeringskosten bestaat uit kosten voor de inzet van deskundigen: het IMG maakt veel kosten voor de inzet van schade-experts die de schade bij de gebouwen opnemen. De Staat moet deze schade-experts inzetten om van elke woning aan te tonen of de schade daadwerkelijk is veroorzaakt door bevingen als gevolg van de aardgaswinning. Het afschaffen van rapporten van deskundigen over de oorzaak van iedere afzonderlijke schade zou bij meervoudige schades procedures over aansprakelijkheid kunnen voorkomen. Uit een recente evaluatie van de Tijdelijke wet Groningen blijkt dat de wettelijke taak van het IMG voor veel van de schades in het aardbevingsgebied – onder andere bij kleinere schades en waardedaling van woningen – geen problemen oplevert. Uit de evaluatie komt naar voren dat het IMG deze schades over het algemeen voortvarend en naar tevredenheid van gedupeerden kan afhandelen. De commissie is positief over de nieuwe regelingen die inmiddels zijn ingevoerd om de uitvoeringskosten te verlagen: de vaste vergoedingen bij schadeherstel en de typologie-aanpak bij versterking. Naar verwachting sorteren deze maatregelen vanaf 2022 effect op de hoogte van de uitvoeringskosten – hetgeen zichtbaar kan worden in een volgend verantwoordingsonderzoek van de Algemene Rekenkamer.

Dat ligt echter anders bij meervoudige en complexere schades, vooral wanneer sprake is van samenloop van schade en versterking van woningen. De evaluatie noemt als belangrijkste reden daarvoor dat het IMG op grond van de wet de aansprakelijkheid moet vaststellen voor iedere schade. Het opstellen van schaderapporten, die per schade een beoordeling van de oorzaak moeten bevatten, en het doorlopen van de verdere procedure, kan tot hoge uitvoeringskosten leiden.

Daarnaast valt nog veel te winnen door de verrekening en verantwoording van uitvoeringskosten niet gedetailleerd «op microniveau» via facturen te organiseren, maar afspraken over verrekening op «macroniveau» te

maken. Dit kan bijvoorbeeld door een gezamenlijk fonds in te stellen waar partijen naar rato in storten en uit betalen. Dan kunnen de kosten omlaag die nu gemaakt worden voor verantwoording via facturen, hetgeen bovendien de afhandelingsnelheid ten goede komt.

167 Welk bedrag eisen Shell en ExxonMobil als schadevergoeding voor het niet gewonnen gas? Hoe verhoudt zich dit tot de in 2017 ingevoerde winningsplicht en de toezegging van Shell en ExxonMobil in 2018 om hiervoor geen geld te vragen?

De genoemde eis van de oliemaatschappijen betreft een claim voor 33 miljard kubieke meter Gronings gas waarvan de oliemaatschappijen van mening zijn dat ze deze niet meer morgen winnen als gevolg van het kabinetsbesluit in 2019 om de gaswinning versneld af te bouwen. De waarde van deze claim «in geld» is in zoverre niet te geven, omdat dit zeer afhankelijk is van de gasprijs waarmee wordt gerekend. Ten tijde van de eerste onderhandelingen over deze claim in 2019 ging het om een bedrag van 1,4 miljard euro (pagina 1361). Onderstaand wordt de context en totstandkoming van deze claim geschetst. De commissie merkt overigens op dat de winningsplicht niet in 2017, maar in 2018 (op 1 oktober van dat jaar) is ingevoerd.

In 2018 onderhandelen de Staat en de oliemaatschappijen over een pakket van nieuwe afspraken omtrent de Groningse gaswinning. Het eindresultaat wordt in juni 2018 vastgelegd in een Akkoord op Hoofdpijnen (AoH). Door de betrokken partijen worden uiteenlopende wensen in samenhang uitonderhandeld. De inzet van de oliemaatschappijen is gericht op hernieuwde afspraken over hun aansprakelijkheid (waaronder de winningsplicht) en een andere verdeling van de kosten en opbrengsten. Voor de Staat is van belang dat de oliemaatschappijen als eigenaar van de concessie voor het Groningenveld afzien van een claim op gas dat niet meer gewonnen kan worden als gevolg van afbouw en uiteindelijke stopzetting van de Groningse gaswinning (pagina 1205).

De commissie heeft in de openbare verhoren betrokkenen bij de onderhandelingen hier naar gevraagd. De heer Gastra (EZK) verklaarde: «De oliemaatschappijen hadden in de verkenning in 2017 aangegeven: als we tot een andere verdeling van de baten komen, dan zullen wij geen claim indienen voor niet winbaar gas.» Mevrouw Van Loon (Shell) verklaarde dat de overheid «bang» was voor een dergelijke claim op gas in de grond, maar volgens haar moesten partijen er wel uit kunnen komen met elkaar. De heer Schittecatte (ExxonMobil) verklaarde dat het afzien van deze claim bij hen erg moeilijk lag: «Dat is iets waar wij toch heel lang op gestaan hebben, dat dat eigenlijk niet kon. Het heeft heel wat voeten in de aarde gehad bij ons om daar uiteindelijk, zoals het AoH laat nalezen, toch mee in te stemmen finaal. Dat was een heel moeilijk punt. (...) Ik vond het heel moeilijk om onder andere de waarde te zien verloren gaan van al het niet geproduceerde gas door het weggeven van de claim op die waarde» (pagina 1205–1206).

Op 25 juni 2018 informeert Minister Wiebes de Kamer over het bereikte akkoord (AoH) en schrijft: «Er komt geen claim voor gas in de grond. De NAM is eigenaar van het Groningengas. Naar verwachting blijft er als gevolg van de beëindiging van de gaswinning uit het Groningenveld ongeveer 450 miljard kubieke meter in de grond zitten, bij de bestaande gasprijs vertegenwoordigt dit een waarde van ongeveer 70 miljard euro. Zowel de NAM als Shell en ExxonMobil doen afstand doen van eventuele vorderingen op de Staat in verband met gasreserves in het Groningenveld die niet gewonnen zullen worden» (pagina 1214). Op 28 september 2018 wordt de «Overeenkomst behorende bij de artikelen 6.7 en 6.11 van het Akkoord op Hoofdpijnen» ondertekend. In deze overeenkomst doen Shell, ExxonMobil en de NAM afstand van eventuele vorderingen op de Staat in

verband met gas in het Groningenveld dat niet gewonnen zal worden, de zogeheten «afstand claim» (pagina 1218).

In 2019 ontstaat een situatie die het kabinet doet besluiten om in het kader van de veiligheid van de Groningers de gaswinning sneller af te bouwen dan was voorzien ten tijde van het afsluiten van het AoH in 2018. De aardbeving bij Westerwijtwerd en het advies van toezichthouder SodM vergroten de noodzaak tot versnelde afbouw. Minister Wiebes heeft te maken met een dilemma bij versneld afbouwen. De oliemaatschappijen willen in dat geval compensatiemogelijkheden verkennen. Tegelijkertijd hebben de oliemaatschappijen de sleutel in handen om een versnelde afbouw technisch mogelijk te maken (pagina 1360).

Nieuwe onderhandelingen worden onontkoombaar en op 15 juli 2019 tekenen de Staat en de oliemaatschappijen een gezamenlijke verklaring waarin ze formeel vaststellen dat sprake is van een structurele en materiële afwijking van het basispad. Daarmee worden de onderhandelingen gestart over aanpassing van de afspraken in het AoH die moeten leiden tot een addendum op het Akkoord op Hoofdpijnen. De oliemaatschappijen willen gecompenseerd worden voor het mislopen van 33 miljard kubieke meter gas. Dat is het verschil in te winnen kubieke meters Groningengas tussen enerzijds het basispad dat was afgesproken in het AoH en anderzijds het afbouwpad dat nu voorligt. Dit verschil vertegenwoordigt voor de oliemaatschappijen op dat moment zo'n 1,4 miljard euro (pagina 1361).

Op 12 juli 2019 wordt in de laatste ministerraad voor het zomerreces een mandaat gegeven van 300 miljoen euro voor de onderhandelingen met de oliemaatschappijen. Dit is een beperkt mandaat wanneer het wordt afgezet tegen de claim van de oliemaatschappijen van 1,4 miljard euro. Temeer omdat de Staat de claim niet wil erkennen en van oordeel is dat versnelde afbouw een maatschappelijke noodzaak is vanwege het belang van de veiligheid; dit is een nadeel dat beide partijen in de exploitatie (Staat en oliemaatschappijen Shell en ExxonMobil) hebben. Tijdens de onderhandelingen zien de ministeries van Economische Zaken en Klimaat en Financiën geen kans om tot een addendum op het Akkoord op Hoofdpijnen te komen waarin alle punten die op tafel liggen tot een totaalakkoord leiden. Wel zien zij kans om Shell en ExxonMobil te bewegen tot het sluiten van een interim- akkoord over het aanvullen van de gasberging Norg. Hiermee is in ieder geval het voor de Staat urgente punt van voldoende leveringszekerheid door de inzet van Norg binnengehaald. Maar de claim van de oliemaatschappijen voor compensatie van gederfde inkomsten door versnelde afbouw hangt nog steeds boven de markt (pagina 1362–1363).

De commissie constateert dat de oliemaatschappijen met hun nadrukkelijke verzoek in 2017 om een winningsplicht in te voeren, feitelijk hun zeggenschap over de ondergrondse voorraden hebben afgestaan aan de overheid. Dat deden ze om strategische redenen: om te voorkomen dat ze strafrechtelijk vervolgd zouden kunnen worden. Zodra de winningsplicht is ingevoerd, is de NAM niet meer verantwoordelijk voor het feit dat er gas gewonnen wordt. Dat doet de NAM immers in opdracht van de overheid. De commissie vindt het in dat licht dan ook stuitend dat de oliemaatschappijen alsnog een claim neerleggen bij de Staat voor gas dat niet meer gewonnen kan worden ten opzichte van het afbouwpad uit 2018. Door een winningsplicht te verlangen is ieder winningsrecht van de oliemaatschappijen vervallen. Het niet meer kunnen winnen van het laatste gas is in de ogen van de commissie daarom net zozeer de keuze en verantwoordelijkheid van de oliemaatschappijen als van de Staat.

168 Waarom wordt er niet meer gewerkt met forfaitaire bedragen, zoals nu al met de 5000 en 10.000 euro voor kleine en iets grotere schades? Kan dit niet op veel grotere schaal?

De commissie is positief over het hanteren van vaste vergoedingen bij schadeherstel. Er bestaat al een vaste vergoeding van 5.000 euro voor kleine schades. Op 21 januari 2023 kondigde het IMG aan dat ook Groningers met grotere schade in de kern van het bevestigingsgebied recht moeten krijgen op een vaste vergoeding. Gedacht wordt aan een bedrag tot oploopt tot het dubbele van het huidige bedrag (dus maximaal 10.000 euro).

Of het mogelijk om nog grotere schades af te handelen met een vaste vergoeding, is een vraag die het beste beoordeeld kan worden door het IMG zelf. Bas Kortmann van het IMG wees in zijn openbaar verhoor erop dat bij de grote, complexe schades het schadebeeld zo verschillend kan zijn, dat deze schades nader onderzoek vereisen en dus minder gemakkelijk kunnen worden afgedaan met een vaste vergoeding. Een mogelijk nadeel van het werken met vaste vergoedingen is dat de vaste vergoeding minder is dan het daadwerkelijke schadebedrag waar mensen eigenlijk recht op hebben.

169 Welke wettelijke wijzigingen zijn nodig om de rol van de toezichthouder te versterken?

De commissie beveelt aan om de rol van de toezichthouder te versterken en verwijst daarbij naar de zeven concrete punten die de Inspectieraad heeft aangedragen om de onafhankelijkheid van rijksinspecties wettelijk te borgen in de Wet op de rijksinspecties die nu in ontwerp is. De commissie adviseert deze aanbevelingen van de Inspectieraad over te nemen in de nieuwe Wet op de rijksinspecties. In het themahoofdstuk toezicht (boek 5) worden deze zeven punten uiteengezet en toegelicht in tekstkader V.5 op de pagina's 1655–1656 en bij de bevindingen op pagina 1664. Deze aanbevelingen van de Inspectieraad voor wettelijke wijzigingen om de rol van de toezichthouder te versterken, richten zich onder meer op:

- een plicht voor de Minister tot het onverkort aanbieden aan de Kamer van inspectierapporten, het werkprogramma en het jaarverslag zoals dat is opgesteld door de inspecteur-generaal;
- het op een afzonderlijk begrotingsartikel presenteren van het lumpsum budget van de toezichthouder die dat naar eigen inzicht kan besteden;
- het bieden van ruimere mogelijkheden aan toezichthouders om in contact te treden met de Kamer.

Daarnaast adviseert de commissie ook om in de nieuwe wet op de rijksinspecties de mogelijkheid op te nemen dat rijksinspecties kunnen kiezen voor collegiaal bestuur. In het specifieke geval van Staattoezicht op de Mijnen adviseert de commissie om de Inspecteur-generaal der Mijnen te ondersteunen met twee andere directieleden in een collegiaal bestuur en daarnaast een raad van toezicht te formeren.

170 Op welke manier zou het dienen van het algemeen belang opgenomen moeten worden in de ambtseed?

Naar aanleiding van de motie van het lid Ellian (Kamerstuk 35 570 nr. 63) die de regering verzoekt om «trouw aan de publieke taak» toe te voegen is er een nieuwe ambtseed ontwikkeld. Deze nieuwe ambtseed is geheel in lijn met de aanbeveling van de commissie, die zich eveneens verbaast heeft over het feit dat het publieke belang niet is opgenomen in de ambtseed van ambtenaren. Aan de nieuwe ambtseed wordt onder andere de zin toegevoegd: Ik werk in het algemeen belang voor onze samenleving en zet mij daar volledig voor in. Deze zin is de essentie van waar

het in het Groningendossier aan heeft ontbroken. Daar stond niet het algemeen belang van de samenleving, maar stonden de belangen van het gasgebouw voorop.

171 Op welke punten is de Kamer onjuist, onvolledig en onzorgvuldig geïnformeerd?

De Kamer wordt op verschillende momenten onzorgvuldig, onvolledig of onjuist geïnformeerd:

- In de jaren '70 wordt de Kamer door Minister Lubbers van Economische Zaken niet geïnformeerd over het verdere verloop van exportonderhandelingen. In dit besluit van Minister Lubbers speelt het openbaar raken van een notitie in 1974 een rol. De notitie gaat het over de eventuele mogelijkheid om van regeringswege een minimumprijs af te dwingen in de exportcontracten.
- Rond 1978 is de Kamer niet betrokken bij de keuzes in het gasgebouw over de inpassing van de winning uit de kleine velden.
- In de jaren '80 houden partijen in het gasgebouw studies over de inpassingsproblemen van verschillende gaskwaliteiten (hoog- en laagcalorisch) en de capaciteitsbehoefte aan gas geheim.
- In 2005 wordt de Kamer door de regering niet geïnformeerd over vertrouwelijke afspraken ten aanzien van het Groningenplafond 2006–2010. Het gaat onder meer om de afspraak over de langetermijnfilosofie van de Groningenproductie. Deze bevat in feite een toezegging over de te winnen hoeveelheden gas tot en met het moment dat veld uitgeput raakt.
- In 2010 wordt de vaststelling van het tweede Groningenplafond voor de periode 2011–2020 door Minister Verhagen niet met de Kamer gedeeld. De Kamer ontvangt daarmee ook geen informatie over de toezegging dat de overschrijding van 2006–2010 kan worden ingehaald.
- Na het uitkomen van het SodM-advies in 2013 laat Minister Kamp van Economische Zaken de Kamer bij herhaling weten dat de winning vanwege de leveringszekerheid niet lager kan, terwijl GasTerra eind 2012 berekend heeft dat een winning van rond de 27 miljard kubieke meter voldoende is voor de leveringszekerheid. De besluitvorming vindt zo op basis van onjuiste veronderstellingen plaats.
- In 2013 verzuimt de regering in de Voorjaarsnota om het «wegmen-gen» van Gronings gas in het hoogcalorische gasnetwerk ook als reden voor de hogere verkoopopbrengst te noemen. Daarnaast is de hoge winning zelf alleen als voetnoot in de Voorjaarsnota opgenomen.
- Als Minister Kamp in 2015 naar aanleiding van een ambtelijke reconstructie ten behoeve van het onderzoek van de Onderzoeksraad voor Veiligheid op de hoogte wordt gebracht dat de Kamer in 2013 hierover onvolledig is geïnformeerd, corrigeert de Minister dit niet door de Kamer alsnog volledig te informeren.

172 Is een jaarlijkse Staat van de Groningse schadeafhandeling en versterking geen vergadertafeloplossing die jaarlijkse staatjes oplevert, waarbij vooral naar aantallen gekeken wordt? Moet hier niet aan toegevoegd worden dat inzichtelijk wordt gemaakt wat dit voor mensen betekent?

De commissie beveelt aan om de informatievoorziening over de Groningse gaswinning aan de Tweede Kamer beter te structureren door jaarlijks een «Staat van Groningen na de gaswinning» te presenteren, waarin de voortgang op allerlei belangrijke indicatoren wordt geschetst en samengebracht. De commissie stelt dat daarin ook aandacht moet zijn voor de ontwikkeling van de gezondheid en het welzijn van de Groningers. Wat de commissie betreft wordt daarbij niet volstaan met

cijfers en staatjes, maar wordt ook op andere manieren inzichtelijk gemaakt wat dit voor de mensen betekent. Overigens gaan staatjes met aantallen, bijvoorbeeld over aantallen te versterken huizen of aangevraagde schadevergoedingen, ook over mensen die in die huizen wonen of schade hebben geleden.

Het gaat er in de jaarlijkse «Staat van Groningen na de gaswinning» om te komen tot een bundeling van activiteiten van het Instituut Mijnbouwschade Groningen, de Nationaal Coördinator Groningen en andere overheden en partijen gericht op het oplossen van alle gevolgen van de Groningse gaswinning. In de jaarlijks rapportage moet, naast aandacht voor de gezondheid en het welzijn van Groningers, ook ingegaan worden op het aantal openstaande schadeclaims, de voortgang van de versterkingsopgave, toekomstgerichte projecten, de leveringszekerheid, het vulpercentage van bergingen, enzovoorts. Terugkerende informatie op zulke indicatoren geeft een gestructureerd inzicht in ontwikkelingen in het gasdossier.

Jaarlijks kunnen de toezichthouder Staatstoezicht op de Mijnen, de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman hier adviezen over uitbrengen. De Tweede Kamer kan op basis van de rapportage jaarlijks een plenair debat houden, maar niet nadat relevante partijen (waaronder de genoemde toezichthouder en ombudsmannen) door de Kamer in een rondetafelgesprek of hoorzitting gehoord zijn. Een dergelijke Staat van de Groningse schadeafhandeling en versterking kan met name op de (middel)lange termijn de aandacht voor de voortgang in Groningen behouden.

De commissie merkt op dat de Tweede Kamer gaat over haar eigen informatievoorziening. Het is dus aan de Kamer om, net zoals bij de Regeling Grote Projecten, zelf te bepalen welke informatie zij van het kabinet verlangt, op welke wijze en met welke frequentie.

173 Hoe denkt u te bewaken dat er omtrent de aanbeveling om te gaan werken met een jaarlijkse Staat van de Groningse schadeafhandeling en versterking niet een papieren werkelijkheid ontstaan van afvinklijstjes? Hoe denkt u dit zo te kunnen inrichten dat er ook daadwerkelijk inzichtelijk gemaakt wordt wat het handelen voor de mensen zelf betekent, ook in het licht van menselijker, milder en makkelijker?

De commissie beveelt aan om de informatievoorziening over de Groningse gaswinning aan de Tweede Kamer beter te structureren door jaarlijks een «Staat van Groningen na de gaswinning» te presenteren, waarin de voortgang op allerlei belangrijke indicatoren wordt geschetst en samengebracht. De commissie stelt dat daarin ook aandacht moet zijn voor de ontwikkeling van de gezondheid en het welzijn van de Groningers. Wat de commissie betreft wordt daarbij niet volstaan met cijfers en staatjes, maar wordt ook op andere manieren inzichtelijk gemaakt wat dit voor de mensen betekent.

Het gaat om een bundeling van activiteiten van het Instituut Mijnbouwschade Groningen, de Nationaal Coördinator Groningen en andere overheden en partijen gericht op het oplossen van alle gevolgen van de Groningse gaswinning.

In de jaarlijks rapportage moet, naast aandacht voor de gezondheid en het welzijn van Groningers, ook ingegaan worden op het aantal openstaande schadeclaims, de voortgang van de versterkingsopgave, toekomstgerichte projecten, de leveringszekerheid, het vulpercentage van bergingen, enzovoorts. Terugkerende informatie op zulke indicatoren geeft een gestructureerd inzicht in ontwikkelingen in het gasdossier.

Jaarlijks kunnen de toezichthouder Staatstoezicht op de Mijnen, de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman hier adviezen over uitbrengen. De Tweede Kamer kan op basis van de rapportage jaarlijks een plenair debat houden, maar niet nadat relevante partijen (waaronder de genoemde toezichthouder en ombudsmannen) door de Kamer in een rondetafelgesprek of hoorzitting gehoord zijn. Een dergelijke Staat van de Groningse schadeafhandeling en versterking kan met name op de (middel)lange termijn de aandacht voor de voortgang in Groningen behouden.

De commissie merkt op dat de Tweede Kamer gaat over haar eigen informatievoorziening. Het is dus aan de Kamer om, net zoals bij de Regeling Grote Projecten, zelf te bepalen welke informatie zij van het kabinet verlangt, op welke wijze en met welke frequentie.

174 Op welke manier zou de brugfunctie van de Kamer versterkt kunnen worden? Is het denkbaar dat plenaire debatten en commissiedebatten van de Kamer niet alleen in Den Haag, maar indien van toepassing in alle provincies plaatsvinden?

De commissie heeft gezien dat de wereld van beslissers en de wereld van de bewoners mijlenver uit elkaar lagen. De commissie heeft in de praktijk ook gezien dat gesprekken met Groningers en aanwezigheid in Groningen invloed hebben in de manier waarop mensen denken over de gaswinning en schade- en versterkingsoperatie. Dat kan van wezenlijke betekenis zijn voor beleid en de uitvoering daarvan. Zo was inspecteur van Staatstoezicht op de Mijnen Hans Roest op eigen initiatief bij de bewonersbijeenkomst in zalencentrum Vita Nova in Middelstum enkele weken na de beving bij Huizinge in 2012. De angst die hij bij die bijeenkomst heeft waargenomen, heeft binnen SodM een proces in gang gezet dat achteraf gezien mede de opmaat vormde voor een ongeraagd advies van de toezichthouder aan de Minister om de gaswinning zo veel en zo snel als mogelijk te verlagen. De commissie heeft zelf ook vele keukentafelgesprekken gevoerd en geconstateerd dat die ten opzichte van al het papierwerk van grote meerwaarde zijn om te begrijpen wat er precies speelt. Op die manier kunnen de werelden van beslissers en bewoners bij elkaar komen. Het zou goed zijn als Kamerleden voor de werkvelden waarover zij het woord voeren, gesprekken voeren en werkbezoeken afleggen. Of door het voorbeeld van Hans Roest te volgen en op eigen initiatief bij bijeenkomsten aan te sluiten als toehoorder. De commissie ziet niet goed hoe het voeren van plenaire debatten en commissiedebatten buiten Den Haag de brugfunctie van de Kamer versterkt, omdat daarmee in feite de systeemwereld wordt verplaatst. Voor het versterken van de brugfunctie van de Kamer denkt de commissie eerder in het frequent voeren van gesprekken en afleggen van werkbezoeken, omdat die een groter verschil maken in het bij elkaar brengen van de wereld van beslissers en bewoners.

175 Waarom wordt er niet gewerkt met drie- of viermaandelijke voortgangsrapportages, zoals bij de hersteloperatie kinderopvangtoeslag?

De commissie beveelt aan om jaarlijks te rapporteren omdat zij verwacht dat meerdere rapportages per jaar tot teveel versnippering van informatie leidt en minder zicht geeft op trends dan een jaarrapportage. Ook verwacht de commissie dat het belang en de zwaarte van een jaarlijkse «Staat van Groningen na de gaswinning» groter is dan van losse kwartaalrapportages. De commissie meent dat «het dossier» van de Groningse gaswinning een jaarlijkse, gezaghebbende rapportage rechtvaardigt. Een jaarrapportage met vaste indicatoren en die systematisch ingaat op bereikte resultaten en signaleerde trends, komt uiteraard

niet in de plaats van de reguliere informatievoorziening door het kabinet over lopende en actuele ontwikkelingen in het gasdossier.

De commissie merkt overigens op dat de Tweede Kamer gaat over haar eigen informatievoorziening. Het is dus aan de Kamer om, net zoals bij de Regeling Grote Projecten, zelf te bepalen welke informatie zij van het kabinet verlangt, op welke wijze en met welke frequentie. Indien de Kamer geen jaarlijkse Staat, maar halfjaarlijks of per kwartaal een voortgangsrapportage wenst te ontvangen, kan dat uiteraard ook.

176 Welke risico's ziet u, in het licht van haar aanbeveling om toekomstige publiek-private samenwerkingen beter vorm te geven, als het gaat om de nieuwe samenwerkingen op het terrein van waterstof?

De commissie heeft geen onderzoek gedaan naar mogelijke nieuwe samenwerkingen op het terrein van waterstof. De commissie heeft wel aanbevelingen geformuleerd op basis van de ervaring met de publiek-private samenwerking in het gasgebouw. Deze zijn ook relevant voor toekomstige publiek-private samenwerkingen op het terrein van waterstof.

Bij het aangaan van de samenwerking tussen de Staat en de oliemaatschappijen in het gasgebouw zijn afspraken gemaakt over de winning. Er zijn echter geen afspraken gemaakt over het beëindigen van de samenwerking. Dit heeft ertoe geleid dat betrokken partijen onafgebroken onderhandelen over de voorwaarden waaronder de samenwerking kan worden beëindigd. Bij publiek-private samenwerkingen die de Staat in de toekomst aangaat, moet dit voorkomen worden door vooraf heldere afspraken te maken over de afronding van die samenwerkingen. Wat gebeurt er als de publiek-private samenwerking aan haar einde komt of moet komen? De commissie adviseert daarom voorafgaand aan een nieuwe publiek-private samenwerking afspraken te maken over de exitstrategie.

De commissie adviseert daarnaast te expliciteren welke publieke belangen in het geding zijn bij publiek-private samenwerking. Bij de publiek-private samenwerking van het gasgebouw zijn duidelijke afspraken gemaakt over de verdeling van de opbrengsten. Over andere publieke belangen is destijds niets afgesproken. De belangen van veiligheid en gezondheid van bewoners waren bijvoorbeeld niet belegd en maakten daardoor nauwelijks of geen onderdeel uit van het besluitvormingsproces. Dit heeft funest uitgedaakt voor Groningers. Bij toekomstige publiek-private samenwerkingen is het belangrijk dat deze fout niet nogmaals wordt gemaakt. Borg daarom alle betrokken publieke belangen bij de start van een samenwerking; expliciteer ze en leg ze vast in de samenwerkingsafspraken. Voorkom dat de behartiging van onderling strijdige belangen bij één persoon is belegd, zoals bij het gasgebouw wel het geval was. De inmiddels gangbare praktijk is daarvoor geschikt, waarbij de Minister van Financiën aandeelhouder is en de Minister van Economische Zaken optreedt als de vertegenwoordiger van de Staat. Als de Staat een samenwerkingsovereenkomst aangaat, moeten de samenwerkingsafspraken openbaar worden. Op deze manier kan de Tweede Kamer controleren of publieke belangen voldoende geborgd zijn in de afspraken. Ook adviseert de commissie omwonenden een plek te geven in de publiek-private samenwerking. Het is belangrijk dat partijen bij het aangaan van een publiek-private samenwerking nadenken over de gevolgen die hun gezamenlijke activiteit kan hebben voor de leefomgeving van bewoners. Bij de publiek-private samenwerking in het gasgebouw heeft het hieraan ontbroken. Er zijn verschillende manieren denkbaar om het belang van de bewoners te borgen. Een daarvan is dat omwonenden een plek krijgen in de samenwerking. Hierdoor kunnen

signalen vanuit de regio worden ingebracht en meegewogen in de besluitvorming. Dit vraagt wel om goede afspraken over de verantwoordelijkheden en de rol van deelnemende partijen. Een andere manier is om omwonenden mede-eigenaar te laten worden van de nieuwe voorziening. Bewoners kunnen aandelen krijgen in het bedrijf van de exploitant. Dat maakt dat ze meeprofiteren van gemaakte winsten, maar ook via hun aandelen een vorm van zeggenschap bij de exploitatie krijgen.

177 Waarom zijn er geen aanbevelingen gedaan, specifiek gericht op de kinderen en jongeren in Groningen die vaak hun hele leven of een groot deel daarvan niets anders hebben meegemaakt dan een ernstig falende overheid?

De commissie gaat in aanbeveling 1 specifiek in op een aantal behoeftes van gedupeerden. Die zijn nagenoeg gelijk voor kinderen en jongeren als voor volwassenen. Op pagina 93–94 schrijft de commissie hierover: Voor een deel van de gedupeerden geldt dat de opgedane mentale schade zo groot is, dat ook daar begeleiding voor nodig is. Dat geldt niet alleen voor volwassenen, maar ook voor kinderen. Gedupeerden zitten soms al jarenlang in de ellende, waarbij de aardbevingsschade een te groot deel van hun leven bepaalt. Dat werkt ook door bij kinderen en jongeren, die soms opgroeien in een gezinssituatie waarin er onvoldoende aandacht voor hen is. Voor een ander deel van de gedupeerden geldt dat zij over relatief weinig «doenvermogen» beschikken: het vermogen om een plan te kunnen maken, in actie te komen, vol te houden en te kunnen omgaan met tegenslag (WRR, 2017).

De commissie vindt dat overheden moeten zorgen voor bijstand voor deze gedupeerden. Een gedegen programma van maatschappelijke zorg dat laagdrempelig beschikbaar is op bijvoorbeeld scholen en in buurtcentra, kan gedupeerden weer op weg helpen. Bij een dergelijk programma gaat het niet alleen om psychologische hulp, maar ook breder om gezondheidszorg of juridische hulp, en niet alleen om hulp aan individuen, maar ook om begeleiding van groepen mensen in een gemeenschap of buurt.

178 Welke aanbevelingen doet u voor (andere) plekken met (gestapelde) mijnbouw? Hoe voorkomen we herhaling, al dan niet op een andere schaal, van wat is aangericht in Groningen?

De commissie adviseert de kennis over de ondergrond te versterken. Lange tijd is de kennisontwikkeling over de gevolgen van de Groningse gaswinning achtergebleven. Juist over de relatie tussen ondergrond en bovengrond was veel onbekend. Dat heeft eraan bijgedragen dat de aardbevingsproblematiek in Groningen werd onderschat. De commissie vindt dat overheden en toezichthouders voor voldoende kennis over de ondergrond moeten zorgen binnen de eigen organisatie door voldoende medewerkers met kennis van de ondergrond in huis te hebben. Alleen zo kunnen zij een volwaardige gesprekspartner zijn voor mijnbouwbedrijven. Er is behoefte aan medewerkers die bekend zijn met nieuwe kennisinzichten over de ondergrond, die onderzoeken adequaat kunnen beoordelen, die de goede onderzoeksvragen kunnen stellen en die kunnen doorvragen op gegeven antwoorden. In het verleden is te veel kennis bij de rijksoverheid uitgeplaatst, onder andere door bezuinigingen en het laten rouleren van ambtenaren. De commissie adviseert daarnaast kennispartijen de ondergrond en bovengrond in samenhang te onderzoeken. In de afgelopen jaren is veel kennis opgebouwd over het verband tussen ingrepen in de ondergrond en de gevolgen daarvan in de bovengrond. De commissie acht het behoud en het verder uitbouwen van deze kennisbasis essentieel, zowel voor het winningsgebied Groningen

als voor toekomstige beleidsopgaven in Nederland. Bij dat laatste denkt de commissie aan andere actuele en opkomende vraagstukken met betrekking tot de ondergrond, zoals geothermie, ondergrondse CO₂- en waterstofopslag, ondergrondse infrastructurele projecten en zoutwinning. De gemeenschappelijke deler bij deze nieuwe ontwikkelingen is dat het gaat om technische ingrepen in de ondergrond die grote gevolgen in de bovengrond kunnen hebben, inclusief maatschappelijke en sociale gevolgen. Het valt de commissie echter op dat de kennisprogramma's naar de ondergrond losstaan van de kennisprogramma's naar sociale aspecten, zoals ook het evaluatieonderzoek naar het kennisprogramma signaleert. De niet-fysische effecten vormen vaak een reële bedreiging voor de veiligheid van bewoners. De commissie adviseert de kennis over fysische effecten en niet-fysische effecten bij elkaar te brengen, om zo een goed inzicht te krijgen in onder- en bovengrondse effecten van ingrepen in de ondergrond.

Daarnaast adviseert de commissie te sturen op de ruimtelijke inrichting van de ondergrond. Ondergrondse activiteiten kunnen ernstige en langdurige bovengrondse gevolgen hebben, zoals dit onderzoek heeft laten zien. Naar verwachting zal het aantal ondergrondse activiteiten met mogelijk bovengrondse effecten in de toekomst toenemen, met projecten voor geothermie, ondergrondse CO₂- en waterstofopslag, ondergrondse infrastructurele projecten en zoutwinning. En dat terwijl de ondergrond op veel plaatsen al intensief wordt gebruikt. Deze ontwikkeling noopt volgens de commissie tot een gerichtere overheidssturing op de inrichting van de ondergrond. De commissie pleit er daarom voor een veiligheids- en risicostrategie voor ondergrondse activiteiten van nationaal belang te ontwikkelen. Gelet op de bestaande winningsactiviteiten en nieuwe grote projecten in het kader van de energietransitie dient het Rijk met voorrang een beoordelingskader te ontwikkelen voor activiteiten van nationaal belang, waarmee zowel de exploitanten als de overheid zich beter op risico's kunnen voorbereiden en effectiever kunnen handelen als deze risico's zich manifesteren. De commissie ziet zo'n beoordelingskader als een nadere concretisering van het voorzorgsbeginsel, waarin randvoorwaarden opgenomen zijn voor het continu monitoren van veiligheid en risico's.

Ook adviseert de commissie de overheid en exploitant om omwonenden vooraf beter te betrekken bij de aanleg van grootschalige ondergrondse voorzieningen. Uitgangspunt bij participatietrajecten moet zijn dat betrokkenen vooraf transparant zijn over wat er met de inbreng van burgers gebeurt, welke aspecten al zijn vastgesteld en niet meer ter discussie staan en of politici op voorhand gebonden zijn aan de uitkomsten van de participatie. Een oproep die de commissie daarbij wil doen is: wek als overheid of exploitant geen valse verwachtingen of valse hoop. Als er naar burgers wordt geluisterd, stap dan niet in de valkuil om beloften te doen die niet waargemaakt kunnen worden. Wees dus realistisch in de beloften, en geef het tijdig aan als iets niet lukt.

179 Welke concrete invulling stelt u voor met betrekking tot de dialoog met de Groningers over het inlossen van de ereschuld? Op welke wijze kunnen Groningers zelf daar het beste in worden meegenomen, zodat zij de door hen aangedragen ideeën en oplossingen daadwerkelijk in de praktijk en in hun eigen omgeving terug gaan zien?

De commissie nodigt Groningers uit om aan te blijven dragen hoe volgens hen de schade in hun omgeving hersteld kan worden en hoe Groningen weer met vertrouwen naar de toekomst kan kijken. Dat bouwt voort op, maar gaat ook verder dan de eenmalige Conferentie voor het Noorden in Groningen over een langetermijninvesteringsagenda uit de

motie van het lid Van Wijngaarden c.s. (Kamerstuk 36 200 XIII, nr. 93) Het bouwt ook voort op, maar gaat verder dan het programma Toukomst, onder de vlag van het Nationaal Programma Groningen. Het gaat om een plek voor Groningers en maatschappelijke organisaties bij nieuwe besluitvorming: over het afhandelen van schade en versterking en het creëren van toekomstperspectief. De commissie vindt het belangrijk dat alle betrokken bestuurders en politici, zowel landelijk als regionaal, daarbij om te beginnen goed naar de bewoners luisteren. Toenadering zoeken tot Groningers en nagaan wat zij nodig hebben. Aan de slag te gaan met hun verhalen en te zoeken naar concrete oplossingen voor hun problemen.

180 Welke rol ziet u voor lokale volksvertegenwoordigers en bestuurders bij het opvolgen van de aanbeveling om Groningers beter te betrekken bij besluitvorming en uitwerking van het inlossen van de ereschuld? Hoe verhoudt deze aanbeveling zich tot de conclusie dat regionale bestuurders onvoldoende in staat zijn gesteld de belangen van Groningers te behartigen?

De commissie concludeert niet dat regionale bestuurders onvoldoende in staat zijn gesteld de belangen te behartigen, maar dat regionale bestuurders niet bij machte waren de belangen van Groningers werkelijk te behartigen. Tijdens de openbare verhoren is bij de commissie een beeld ontstaan van betrokken regionale bestuurders die hart hebben voor de bewoners en zich inzetten voor hun belangen. De commissie moet echter constateren dat regionale bestuurders er onvoldoende in geslaagd zijn om die belangen te behartigen. Bij het opkomen voor hun bewoners stonden regionale bestuurders al vanaf de start op een 1–0-achterstand door de locatie en kenmerken van hun gebied. De regio ligt om te beginnen letterlijk op grote afstand van het politieke besliscentrum Den Haag. Bovendien is het een regio met veelal kleinere gemeenten, met een beperkt ambtelijk apparaat en relatief weinig ervaring met stadsvernieuwingprocessen – relevant voor de versterkingsoperatie. De commissie ziet dat bestuurders lange tijd weinig invloed kunnen uitoefenen op de hoogte van de gaswinning, terwijl die hoogte toch zo bepalend is voor de veiligheids- en schadeherstelbelangen van hun bewoners. De manier van werken van Groningse bestuurders was daarbij niet alleen niet altijd succesvol, maar heeft soms zelfs de verhoudingen geschaad, ook in de regio zelf. Dat laten de ervaringen met de Dialoogtafel (2014–2015) zien, een overlegtafel waar de overheidsorganisaties, de NAM en maatschappelijke organisaties samen over de gevolgen van de gaswinning spraken.

De commissie ziet de rol van lokale volksvertegenwoordigers en bestuurders dan ook met name in het opkomen voor de belangen van Groningers door om te beginnen goed naar de bewoners te luisteren. Niet door direct in de rol te schieten om wederom een compensatiepakket met het Rijk uit te onderhandelen, maar vooral toenadering te zoeken tot de eigen inwoners en nagaan wat zij nodig hebben. Aan de slag te gaan met hun verhalen en te zoeken naar concrete oplossingen voor hun problemen. De commissie kan zich goed voorstellen dat op basis daarvan Groningse bestuurders met een lijst van wensen richting Den Haag afreizen.

181 Op welke wijze ziet u voor zich dat er invulling gegeven wordt aan aanbeveling 11? Hoe worden daarbij ook de regionale volksvertegenwoordigers betrokken, ook in relatie tot conclusie 9 dat de regionale bestuurders onvoldoende in staat zijn gesteld om hun rol in te vullen? Op welke wijze ziet u voor zich dat deze nu wel in staat gesteld worden om hun rol te pakken?

De commissie nodigt Groningers uit om aan te blijven dragen hoe volgens hen de schade in hun omgeving hersteld kan worden en hoe Groningen weer met vertrouwen naar de toekomst kan kijken. Dat bouwt voort op, maar gaat ook verder dan de eenmalige Conferentie voor het Noorden in Groningen over een langetermijnin investeringsagenda uit de motie van het lid Van Wijngaarden c.s. Het bouwt ook voort op, maar gaat verder dan het programma Toekomst, onder de vlag van het Nationaal Programma Groningen. Het gaat om een plek voor Groningers en maatschappelijke organisaties bij nieuwe besluitvorming: over het afhandelen van schade en versterking en het creëren van toekomstperspectief.

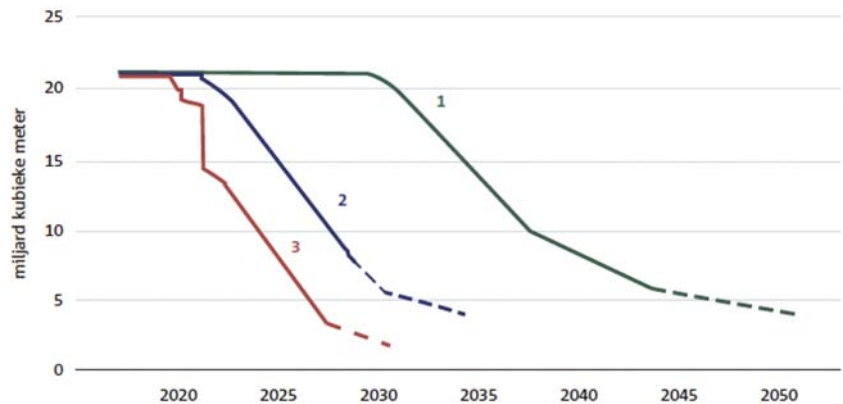
De commissie concludeert niet dat regionale bestuurders onvoldoende in staat zijn gesteld de belangen te behartigen, maar dat regionale bestuurders niet bij machte waren de belangen van Groningers werkelijk te behartigen. Tijdens de openbare verhoren is bij de commissie een beeld ontstaan van betrokken regionale bestuurders die hart hebben voor de bewoners en zich inzetten voor hun belangen. De commissie moet echter constateren dat regionale bestuurders er onvoldoende in geslaagd zijn om die belangen te behartigen. Bij het opkomen voor hun bewoners stonden regionale bestuurders al vanaf de start op een 1–0-achterstand door de locatie en kenmerken van hun gebied. De regio ligt om te beginnen letterlijk op grote afstand van het politieke besliscentrum Den Haag. Bovendien is het een regio met veelal kleinere gemeenten, met een beperkt ambtelijk apparaat en relatief weinig ervaring met stadsvernieuwingprocessen – relevant voor de versterkingsoperatie. De commissie ziet dat bestuurders lange tijd weinig invloed kunnen uitoefenen op de hoogte van de gaswinning, terwijl die hoogte toch zo bepalend is voor de veiligheids- en schadeherstelbelangen van hun bewoners. De manier van werken van Groningse bestuurders was daarbij niet alleen niet altijd succesvol, maar heeft soms zelfs de verhoudingen geschaad, ook in de regio zelf. Dat laten de ervaringen met de Dialoogtafel (2014–2015) zien, een overlegtafel waar de overheidsorganisaties, de NAM en maatschappelijke organisaties samen over de gevolgen van de gaswinning spraken.

De commissie ziet de rol van lokale volksvertegenwoordigers en bestuurders dan ook met name in het opkomen voor de belangen van Groningers door om te beginnen goed naar de bewoners te luisteren. Niet direct in de rol schieten om wederom een compensatiepakket met het Rijk uit te onderhandelen, maar vooral toenadering te zoeken tot de eigen inwoners. Aan de slag te gaan met hun verhalen en te zoeken naar concrete oplossingen voor hun problemen. De commissie kan zich goed voorstellen dat op basis daarvan Groningse bestuurders met een lijst van wensen richting Den Haag afreizen.

182 Klopt het dat in de kabinetsformatie van 2017 het advies van vlakke winning een beperkende factor was voor de gewenste verdere afbouw van de gaswinning in Groningen?

In de feitenreconstructie stelt de commissie dat Inspecteur-generaal Van der Meijden tijdens de kabinetsformatie adviseert aan de formatietafel. Daarbij wordt besproken dat vlakke winning nog steeds belangrijk is. Het

instellen van een (veel) lager productieniveau leidt tot te veel fluctuatie in het winningsniveau en is daarom geen optie (pagina 1063). Voor de formatieonderhandelingen stelt het Ministerie van Economische Zaken een «formatiefiche» op. Daarin onderscheidt het ministerie drie productiescenario's voor de toekomst (zie figuur 7.3 op pagina 1061) die alle uitgaan van een min of meer vlakke winning in de komende kabinetsperiode met op enig moment een afbouw. De figuur is hieronder opgenomen:



Figuur 7.3 Afbouwscenario's in formatiefiche

Bron: Ministerie van Economische Zaken, juli 2017

In scenario 1 blijft de gaswinning op het huidige niveau, tot de natuurlijke «decline» van het veld inzet. In scenario 2 wordt alleen de hoeveelheid gas geproduceerd die strikt noodzakelijk is voor het borgen van de leveringszekerheid. Dat betekent een maximale inzet van de bestaande stikstoffabrieken; in de resterende vraag wordt voorzien door gas uit Groningen. Dat komt tot 2020 neer op een niveau van ongeveer 21 miljard kubieke meter per jaar. Na 2020 daalt dit niveau gestaag tot ongeveer 3–5 miljard kubieke meter in 2029–2030. In scenario 3 wordt de hoeveelheid te winnen gas die nodig is voor het borgen van de leveringszekerheid actief verder verlaagd door de bouw van een extra stikstofinstallatie en de ombouw van Nederlandse industrieën. Dit leidt tot een sterkere afname van de gaswinning ten opzichte van scenario 2 vanaf het laatste kwartaal van 2021. Minister Kamp antwoordt ten behoeve van de formatie, bij brief van 23 augustus 2017, op de vraag welke daling technisch te realiseren is, dat uit het advies van GTS van 17 mei 2017 over de leveringszekerheid blijkt dat in de eerste jaren geen vermindering van de fysieke vraag naar laagcalorisch gas te verwachten is. Tot en met 2020 blijft volgens de Minister een jaarlijks winningsniveau van ruim 21 miljard kubieke meter noodzakelijk om te voorzien in de fysieke behoefte aan laagcalorisch gas in een gemiddeld jaar.

In het themahoofdstuk over vlakke winning (hoofdstuk IV in boek 5) constateert de commissie dat in het regeerakkoord van kabinet-Rutte III in 2017 ten aanzien van de productie uit Groningen nog uitgegaan wordt van vlakke winning. In het openbaar verhoor met Minister-President Rutte heeft de commissie gevraagd naar de redenen hiervoor, waarop de Minister-President verklaarde: «Dat was het inzicht, eigenlijk vanaf toch vrij vroeg, in ieder geval 2014. Na de opvolgende rapporten komt eerst het SodM-advies waarin wij het advies krijgen om vlak te winnen omdat fluctuaties in de winning leiden tot een hoger risico op aardbevingen. Dat was ook wel een beetje een frustratie van de formerende partijen in die formatie, herinner ik mij, omdat wij dachten: wij kunnen meer doen dan

we nu doen. Maar uiteindelijk is dat dus heel beperkt, in de combinatie ook met leveringszekerheid en aardbevingsrisico zit daar maar een heel beperkte teruggang in (...) we zouden meer willen doen. Maar het was voor ons alle vier op dat moment heel duidelijk. We hebben ook gesprekken gehad met ik meen SodM zelf en ook anderen zijn bij de formatie geweest in het Johan de Witthuis. Uiteindelijk is toen de conclusie getrokken: we kunnen beperkt iets doen. Zoals het ook in het regeerakkoord staat: 1,5 lager (...) Nou ja, het staat erin. Ik lees het maar even voor: het verschil in de daling van de vraag en de daling van de winning geeft de buffer die nodig is om de veiligheid in de ondergrond te combineren met een stabiele en veilige gasvoorziening. Het kwam dus echt voort uit die gesprekken. We hebben echt zitten puzzelen hoever je kunt gaan. En dat was dus inderdaad beperkt» (Kamerstuk 35 561, nr. 11). In de optiek van de Minister-President is het advies van vlakke winning in de kabinetsformatie 2017 een beperkende factor geweest om te besluiten tot verdergaande afbouw van de gaswinning in Groningen.

Het regeerakkoord is overigens geen beperking gebleken voor actieve afbouw van de gaswinning. In de feitenreconstructie beschrijft de commissie de besluitvorming na verschijning van het regeerakkoord in 2017 tot het besluit in maart 2018 om de Groningse gaswinning uiterlijk in 2030 terug te brengen naar nul (pagina 1065–1076 en 1138–1178).

183 Heeft een veranderende inschatting van de bodemdaling sinds 1963 de aardbevingsrisicomodellen beïnvloedt?

De veranderende inschattingen van de bodemdaling waren vooral een thema in de eerste dertig jaar van de gaswinning. Zo varieerden de bodemdalingsprognoses in de periode 1971 tot 1990 tussen de 25 cm en 150 cm (zie tabel 1.3 uit de feitenreconstructie). Een relatie tussen gaswinning en aardbevingen was toen nog niet wetenschappelijk vastgesteld. In deze periode waren er dus ook nog geen aardbevingsrisicomodellen, oftewel modellen die inzicht geven in de toekomstige grondbewegingen en het veiligheidsrisico voor inwoners. Na de erkenning van een relatie tussen gaswinning en aardbevingen in 1993 heeft het KNMI wel een maximale magnitude berekend, oftewel de zwaarst mogelijke magnitude. Deze voorspelling kwam tot stand met een kansberekening op basis van eerdere aardbevingen. De inschatting van de bodemdaling speelde bij deze voorspellingen dus geen rol.

Tabel 1.3 Voorspelling maximale bodemdaling door NAM, in cm

Jaar	Voorspelling maximale bodemdaling door NAM, in cm
1968	150
1971	100
1973	27
1975	30
1977	25-30
1984	65
1990	33-43

Bron: SodM (2021), Ministerie van Economische Zaken (1973), NAM (1975), SodM (1978), SodM (1985), NAM (1990)¹³⁰

Doordat de kennis en technologie om bodemdaling te meten de afgelopen decennia fors is toegenomen, zijn de verschillen tussen de prognoses van de NAM over bodemdaling sinds 1990 veel kleiner geworden. Zo fluctueert de prognose na 1990 tussen de 38 centimeter en 49 centimeter.

Bij de laatste metingen in 2018 kwam de bodemdaling uit op 37 cm in het centrum van het Groningenveld. De verwachting is dat de bodemdaling in de periode tot 2080 nog 9 centimeter oploopt naar ongeveer 46 centimeter. Door het besluit om de gaswinning te beëindigen, zal de bodem minder dalen dan eerder is voorspeld (<https://commissiebodemdaling.nl/bodemdaling/prognose/>).

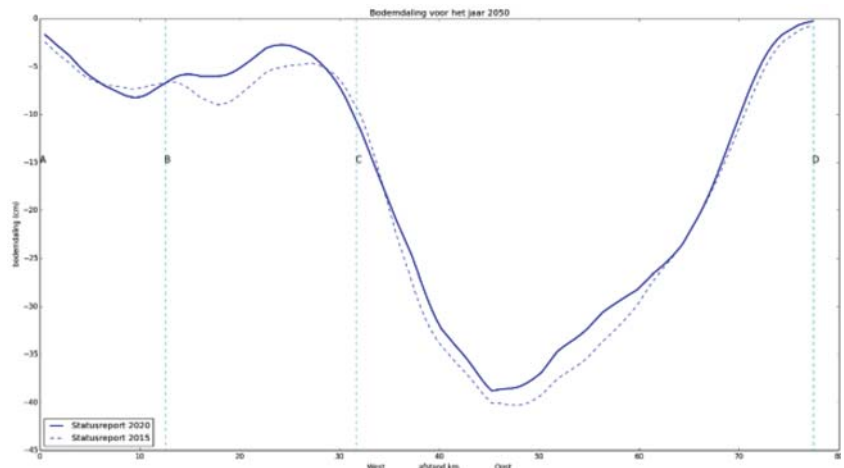
Na de aardbeving in Huizinge in 2012 is het onderzoek naar de gevolgen van de gaswinning toegenomen en zijn de eerste aardbevingsrisicomodellen ontwikkeld. In het eerste model, de zogeheten «Hazard and Risk Assessment» (HRA) uit 2015, legt de NAM een relatie tussen onder meer de compactie (het ineendrukken van het reservoirgesteente) in het Groningenveld, de breuken in het gasveld en de seismiciteit die is opgetreden. Door nieuwe inzichten en kennis uit onderzoek is het HRA-model vele malen geactualiseerd.

Sinds 2020 is TNO verantwoordelijk voor het inschatten van de aardbevingsrisico's. TNO doet dit met een zogeheten «modelketen» in de Seismische Dreigings- en Risicoanalyse (SDRA). Om de risico's te berekenen, maakt TNO onder meer gebruik van gegevens over de verwachte productie in het Groningenveld, compactie, breuken in de ondergrond, een voorspelling van de toekomstige bevingen, de mogelijke groundbewegingen en piekgrondversnellingen, het type ondergrond (veen, klei of zand) en de gevolgen van de trillingen voor gebouwen in Groningen.

Hoe compactie – dat uiteindelijk kan leiden tot bodemdaling aan de oppervlakte – de aardbevingsrisicomodellen precies beïnvloedt, heeft de commissie niet onderzocht. Deze expertise ligt bij de NAM en TNO.

184 Hebben veranderde winningsbesluiten sinds 2018, het jaar dat de NAM haar laatste bodemsdalingprognose publiceerde, invloed op deze prognose?

De laatste bodemdalingsprognose van de NAM is in 2020 gepubliceerd op basis van metingen uit 2018. De bodemdaling was toen ongeveer 37 centimeter in het centrum van het Groningenveld. Bij het maken van de prognose voor 2050 en 2080 heeft de NAM rekening gehouden met het besluit om de gaswinning in 2022 te beëindigen. Dit resulteerde in een bodemdalingsprognose van ongeveer 46 centimeter in 2080, iets minder dan in 2015 was voorspeld (zie onderstaande figuur) (<https://commissiebodemdaling.nl/files/Status%20rapport%202020%20bodemdaling%20Noord-Nederland-final.pdf>).



Figuur 29; Doorsnede van de bodemdalingskom in Friesland en Groningen. Vergelijking van de gemodelleerde bodemdaling in 2050 volgens het Statusrapport 2015 en 2020.

De commissie heeft geen onderzoek gedaan naar de effecten van recente winningsbesluiten op de bodemdalingsprognose en kan daar dus geen uitspraken over doen. De NAM brengt – conform de afspraak met de Commissie Bodemdaling – in 2023 een nieuwe bodemdalingsprognose uit.

185 In 1990 oordeelde het KNMI dat seismologen zich in 1976 hadden vergist en duidde de veronderstelde aardbevingen aan als atmosferische drukgolven. Is te reconstrueren of dit een juiste conclusie was? Is er met zekerheid vast te stellen dat in 1976 daadwerkelijk aardbevingen hebben plaatsgevonden?

Het KNMI registreert regelmatig trillingen die veroorzaakt worden door een akoestische bron in de atmosfeer. Het gaat om laag frequent geluid (infrageluid) dat voor mensen onhoorbaar is, zoals van meteoren, explosies en vliegtuigen die door de geluidsbarrière gaan. Als zo'n atmosferische drukgolf in aanraking komt met een huis kan dit leiden tot «verschijnselen zoals bij een aardbeving», meldt het KNMI (<https://www.knmi.nl/over-het-knmi/nieuws/infrageluid-boven-noordoost-nederland>).

Zoals te lezen is in de feitenreconstructie, maken kranten op 30 maart 1976 melding van «drie lichte aardschokken» in Noord-Nederland. Dit is opvallend, omdat het KNMI sinds de start van het meetnetwerk in 1908 in deze regio nog nooit een beving heeft geregistreerd (pagina 176). In de stad Groningen en in Haren gaan mensen de straat op, meldt het Nieuwsblad van het Noorden. «Zij waren ongerust omdat de schokken deuren en ramen en zelfs hele huizen seconden lang lieten trillen.» De bevingen leiden tot «tientallen telefoontjes» bij de politie, schrijft een lokale verslaggever van Het Parool. Ook het KNMI krijgt «talloze reacties» van inwoners in de driehoek tussen Groningen, Beetsterzwaag en Drachten, schrijft dagblad De Waarheid. Zij melden «rammelende deuren, ramen en lampen». «De melders dachten bij de aardschokken veelal aan een vliegtuig of een militaire oefening. Alleen duurde het gerommel veel langer.»

Het KNMI-weerstation in Eelde, in het noorden van Drenthe, legt meteen de link met de gaswinning in Groningen, blijkt uit het artikel in Nieuwsblad van het Noorden. «Het meteorologisch station in Eelde bracht de schokken in verband met gasboringen in het Noorden. Daardoor zou

de aarde op grote diepte gaan rommelen.» Maar, voegt de verslaggever daar direct aan toe: «Volgens het KNMI is het echter niet waarschijnlijk dat de schokken iets te maken hebben met gasboringen omdat het meeste gas in Noordoost-Groningen wordt gewonnen en daar zijn nauwelijks trillingen gevoeld.» Om een uitspraak te doen over de oorzaak is nader onderzoek nodig.

In 1990 schrijft het KNMI dat seismologen zich in 1976 hebben vergist: «Aanvankelijk dacht men aan een aardbeving en dit verscheen ook als zodanig in de landelijke pers. Later werd duidelijk dat het om een sterke atmosferische drukgolf ging, waarvan echter de oorzaak nooit is achterhaald.» Ook van andere «geregistreeerde trillingen» die later volgen op 2 december 1981, 10 februari 1984 en 8 maart 1988 is de oorzaak onbekend, blijkt uit Tweede Kamerstukken. Mogelijk gaat het ook hier om «signalen in de atmosfeer», aldus de verantwoordelijke bewindslieden. «Het staat vast dat het hierbij niet om aardbevingen gaat. Daarmee is echter niet uitgesloten dat de oorzaak toch in de bodem ligt, hoewel deze mogelijkheid uiterst onwaarschijnlijk is.»

De commissie heeft op basis van de beschikbare informatie uit deze periode de conclusies van het KNMI niet kunnen controleren, maar heeft geen redenen om aan de uitleg van het KNMI te twifelen.

186 Was in 1991, toen Minister Andriessen antwoordde dat de maximaal opgetreden magnitude van 2,8 geen schade had aangericht, al onderzoek gedaan naar de unieke aard van de Groninger bodem, waardoor reguliere intensiteitschalen niet toepasselijk zijn?

Minister Andriessen reageert op vragen van de Tweede Kamer over de aardbevingen in Emmen op 15 februari 1991 en Geelbroek bij Assen op 25 april 1991. Of de bevingen te maken hebben met de gaswinning, weet de Minister in 1991 nog niet. «De vraag, in hoeverre er daadwerkelijk bodembewegingen zijn opgetreden en – indien er bewegingen aantoonbaar zijn – in hoeverre er oorzakelijke verbanden zijn tussen deze bewegingen en aardbevingen, zal aan de orde komen in het eerder genoemde multidisciplinaire onderzoek», zegt hij tegen de Tweede Kamer.

Het multidisciplinaire onderzoek waar Andriessen naar verwijst gaat in oktober 1991 van start. In november 1992 deelt Minister Andriessen een tussenrapport met de Tweede Kamer. Het definitieve rapport van de zogeheten Begeleidingscommissie Onderzoek Aardbevingen is in november 1993 gereed. Dit onderzoek leidt onder meer tot een uitbreiding van het meetnetwerk. In 1991 is er dus nog geen onderzoek gedaan naar de unieke aard van de Groninger bodem en de toepasbaarheid van intensiteitsschalen. Dit komt voor het eerst in een KNMI-rapport uit 1995 aan de orde (zie ook pagina 318–319).

187 Zijn of waren de strikte regels voor externe contacten gedurende de BOA-studie bij dergelijke studies standaardprocedure?

De Begeleidingscommissie Onderzoek Aardbevingen (BOA) bestaat uit vertegenwoordigers van het KNMI, de NAM, de Rijks Geologische Dienst en Staatstoezicht op de Mijnen. Het Ministerie van Economische Zaken levert de secretaris van de begeleidingscommissie. De TU Delft, Grondmechanica Delft en de Vrije Universiteit in Amsterdam voeren in opdracht van de commissie deelprojecten uit. Ook het onderzoekslaboratorium van Shell is bij het onderzoek betrokken. Voor de commissieleden én de betrokken onderzoekers gelden gedurende het tweejarige onderzoek strikte regels voor «externe contacten». In de praktijk betekent dit dat «het doen van uitspraken, het geven van lezingen,

het publiceren van artikelen, het geven van interviews aan ongeacht welk medium, en iedere andere vorm van communicatie en/of publiciteit [enkel is toegestaan] wanneer er overleg tussen de leden van de commissie heeft plaatsgevonden en er overeenstemming is over de wijze van aanpak [...] Dit dient te blijken uit een schriftelijk gedateerd voorstel, voorzien van de handtekening van alle leden.» De BOA vindt deze werkwijze geoorloofd, omdat de betrokken wetenschappers als «consultant» voor de commissie werken.

De commissie heeft niet onderzocht of de regels voor externe contacten destijds gebruikelijk waren bij onderzoek in opdracht van derden, in dit geval het Ministerie van Economische Zaken. Duidelijk is dat de werkwijze niet strookt met de academische vrijheid. Academische vrijheid houdt in dat wetenschappers in vrijheid hun wetenschappelijke onderzoek kunnen doen, hun bevindingen naar buiten kunnen brengen en onderwijs kunnen geven, aldus de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen. «Ze moeten bijvoorbeeld hun eigen onderzoeksthema's kunnen kiezen, hun eigen onderzoeksvragen en methodes, en hun standpunten vrijelijk kunnen delen, ook als die nog voorlopig zijn. Voor de academische vrijheid is vrijheid van meningsuiting een vereiste» (<https://www.knaw.nl/nieuws/knaw-rapport-over-betekenis-en-grenzen-van-academische-vrijheid>).

188 Welke rol ziet u voor lokale volksvertegenwoordigers en bestuurders bij het opvolgen van aanbeveling 11 om Groningers beter te betrekken bij besluitvorming en uitwerking van het inlossen van de ereschuld? Hoe verhoudt deze aanbeveling zich tot conclusie 9 dat regionale bestuurders onvoldoende in staat zijn gesteld de belangen van Groningers te behartigen?

De commissie nodigt Groningers uit om aan te blijven dragen hoe volgens hen de schade in hun omgeving hersteld kan worden en hoe Groningen weer met vertrouwen naar de toekomst kan kijken. Dat bouwt voort op, maar gaat ook verder dan de eenmalige Conferentie voor het Noorden in Groningen over een langetermijninvesteringsagenda uit de motie van het lid Van Wijngaarden c.s. Het bouwt ook voort op, maar gaat verder dan het programma Toukomst, onder de vlag van het Nationaal Programma Groningen. Het gaat om een plek voor Groningers en maatschappelijke organisaties bij nieuwe besluitvorming: over het afhandelen van schade en versterking en het creëren van toekomstperspectief.

De commissie concludeert niet dat regionale bestuurders onvoldoende in staat zijn gesteld de belangen te behartigen, maar dat regionale bestuurders niet bij machte waren de belangen van Groningers werkelijk te behartigen. Tijdens de openbare verhoren is bij de commissie een beeld ontstaan van betrokken regionale bestuurders die hart hebben voor de bewoners en zich inzetten voor hun belangen. De commissie moet echter constateren dat regionale bestuurders er onvoldoende in geslaagd zijn om die belangen te behartigen. Bij het opkomen voor hun bewoners stonden regionale bestuurders al vanaf de start op een 1-0-achterstand door de locatie en kenmerken van hun gebied. De regio ligt om te beginnen letterlijk op grote afstand van het politieke besliscentrum Den Haag. Bovendien is het een regio met veelal kleinere gemeenten, met een beperkt ambtelijk apparaat en relatief weinig ervaring met stadsvernieuwingsprocessen – relevant voor de versterkingsoperatie.

De commissie ziet dat bestuurders lange tijd weinig invloed kunnen uitoefenen op de hoogte van de gaswinning, terwijl die hoogte toch zo bepalend is voor de veiligheids- en schadeherstelbelangen van hun

bewoners. De manier van werken van Groningse bestuurders was daarbij niet alleen niet altijd succesvol, maar heeft soms zelfs de verhoudingen geschaad, ook in de regio zelf. Dat laten de ervaringen met de Dialoogtafel (2014–2015) zien, een overlegtafel waar de overheidsorganisaties, de NAM en maatschappelijke organisaties samen over de gevolgen van de gaswinning spraken.

De commissie ziet de rol van lokale volksvertegenwoordigers en bestuurders dan ook met name in het opkomen voor de belangen van Groningers door om te beginnen goed naar de bewoners te luisteren. Niet direct in de rol schieten om wederom een compensatiepakket met het Rijk uit te onderhandelen, maar vooral toenadering te zoeken tot de eigen inwoners. Aan de slag te gaan met hun verhalen en te zoeken naar concrete oplossingen voor hun problemen. De commissie kan zich goed voorstellen dat op basis daarvan Groningse bestuurders met een lijst van wensen richting Den Haag afreizen.

189 Wordt bij de enkele keren dat wordt geduid op Russisch gas bedoeld op gas uit de Sovjet-Unie?

In de beschrijving van de geopolitieke betekenis van het Gronings gas in de jaren »60 en »70 (op pagina 249–250) wordt inderdaad bedoeld op gas uit de Sovjet-Unie. Dat gas was afkomstig uit de grootste deelrepubliek van de toenmalige Sovjet-Unie: Rusland. In de jaren »70 kwam dit gas overwegend uit Siberië en Jakoetië, vanaf de jaren negentig kwam het ook uit een groot gasveld in Jamal. Om die reden wordt, in navolging van bijvoorbeeld stukken van de NAM uit die tijd, ook regelmatig gesproken over Russisch gas.

190 Wat lijkt de primaire motivator voor het verlagen van de export-gasprijs: het risico op afhankelijkheid van de Sovjets of het verlies van Nederlandse export?

In de paragraaf over de geopolitieke betekenis van (hoogcalorisch) aardgas in de jaren '60 en '70 beschrijft de commissie het verschil in optiek tussen enerzijds het kabinet en anderzijds de NAM als het gaat om het verlagen van de exportprijs van het Gronings gas. Voor het kabinet is een motivator om te komen tot lagere exportprijzen en het beperken van prijsstijgingen dat daarmee de afhankelijkheid van de Sovjets in Europees verband zou worden verkleind. Een voorbeeld daarvan wordt beschreven in de feitenreconstructie (pagina 249) waarin ministerraadnotulen worden aangehaald waaruit blijkt dat Minister Luns in 1967 contact heeft gehad met de Italiaanse Minister over leveringen van Nederlands aardgas aan Italië: «Luns deelt vervolgens mede dat hem bij het bezoek aan Rome van Italiaanse zijde is gevraagd of de Nederlandse Aardoliemaatschappij wat soepeler kan zijn met betrekking tot de aardgaslevering aan Italië. De Minister-President deelt mede dat Minister Andreotti hem heeft gezegd dat het Nederlandse aardgas voor Italië te duur is, waardoor Italië genoodzaakt is aardgas te betrekken uit de Sovjet-Unie of uit Lybië.» Het contract met Italië betrof niet zozeer een verlaging van de exportprijzen, maar was een nieuw contract waarvan de prijs lager was dan voor andere afnemers. Overigens ging het bij dit contract in eerste instantie niet om Groningengas, maar om hoogcalorisch gas uit kleine velden, eventueel aangevuld met Groningengas.

Voor de NAM is in die periode een motivator om lagere exportprijzen te overwegen dat de concurrentie met Russisch gas beter aangegaan kan worden en verlies van afzetmarkt wordt voorkomen. Op het achtuur-journaal van 2 februari 1970 beschrijft de directeur van de NAM de invoer van Russisch gas bijvoorbeeld als een belangrijke bedreiging voor de

Nederlandse export: «[...] het is alleraardigst een feit, dat wij ons bezorgd moeten maken over de penetratie van aardgas, ook uit het oosten. Wij hebben indicaties, dat de prijs van het aardgas uit oost, uit Rusland inderdaad attractief is, maar niet lager is dan de NAM-prijs aan de Nederlandse grens, mochten de Russen inderdaad de prijs, een politieke prijs toemaken, dan is het wel zo, dat dit een groot effect zal hebben op het uitvoer van het Nederlandse aardgas en tevens moeten we daarbij bedenken dat het wellicht ook de attractie wegneemt, om nog verder naar aardgas te zoeken in de Noordzee».

Er zijn dus meerdere motieven om verlaging van de export-gasprijs te overwegen, waarbij het niet exact is vast te stellen wat daarbij de primaire motivator is geweest.

191 Komen de studies Capaciteitsstudie Annerveen Groningen (CASTAG) en Integrale Berging en Inpassing Studie (IBIS) wel onder ogen van de Minister?

CASTAG is een gezamenlijk onderzoek van Gasunie en de NAM. De centrale vraag van het onderzoek is wat de mogelijkheden zijn om capaciteit in de toekomst te blijven leveren en welke maatregelen nodig zijn om aan de maximale vraag op jaar- en dagbasis te kunnen blijven voldoen. De CASTAG-studie wordt in 1985 afgerond. In 1987 verschijnt nog een tweede CASTAG-studie. Deze studies leiden tot meerdere maatregelen en investeringen. In 1989 wordt verder gestart met de Integrale Berging Inpassing Studie (IBIS). Het verschil met de CASTAG-studie is dat in de IBIS-studie niet enkel wordt gekeken naar de capaciteitsbehoefte, maar dat hierin vooral ook het inpassingsproblemen van verschillende gaskwaliteiten wordt meegenomen.

De studies blijven binnen het gasgebouw en worden niet gedeeld met buitenstaanders. Daarmee zijn de studies ook bekend bij de regeringsvertegenwoordiger in het gasgebouw en daarmee kenbaar voor de Minister. In hoeverre de Minister ook daadwerkelijk naar de studies heeft gekeken is de commissie niet bekend. De commissie stelt wel vast (op pagina 276) dat met het niet delen van de studies buiten het gasgebouw de Tweede Kamer onvoldoende is geïnformeerd om een oordeel te kunnen vellen over de beleidskeuzes die bij deze vraagstukken worden gemaakt.

192 Wat was de samenstelling van de Commissie Concentratie Nutsbedrijven?

De Commissie Concentratie Nutsbedrijven (CoCoNut) is in juni 1978 ingesteld en stond onder voorzitterschap van de heer W.J. Vergeer, oud-wethouder in Utrecht. De CoCoNut bestond uit vertegenwoordigers van gemeenten, provincies en de nutsvoorzieningen zelf. Daarnaast waren de Ministeries van Economische Zaken, Volksgezondheid en Binnenlandse Zaken vertegenwoordigd.

193 Hoe oordeelt u over de weerstand vanuit het gasgebouw en vanuit ambtelijke kringen om het parlement meer controlerende bevoegdheden te geven in het aardgasbeleid? Op welke bevoegdheden doelt u?

De commissie concludeert dat het gasgebouw in zijn opzet en functioneren effectief is gebleken in het maximaliseren van de waarde van het Groningse gas, maar dat deze constructie ook veel nadelen heeft. Zo is maakt het gebrek aan transparantie het voor de Tweede Kamer en de Groningers moeilijk om te doorgronden hoe het samenwerkingsverband precies functioneert. Informatie uit het gasgebouw wordt lang niet altijd gedeeld met de buitenwereld. Dit maakt het moeilijk om invloed uit te

oefenen op de besluitvorming. Een ander nadelig aspect is het autonome handelen van de regeringsvertegenwoordigers. De regeringsvertegenwoordigers en regeringscommissarissen in het gasgebouw zijn ambtenaren. Er heerst lange tijd onduidelijkheid over het mandaat van de regeringsvertegenwoordigers en -commissarissen en gaandeweg wordt het steeds gebruikelijker dat de Minister minder betrokken wordt bij de gaswinning in Groningen. De commissie heeft de indruk dat ambtenaren de Minister lange tijd liever niet lastigvallen met de winnings- en verkoopstrategie van het Groningse aardgas. De strategie van het gasgebouw onttrekt zich daarmee in belangrijke mate aan het zicht van de Minister. Ook onttrekt deze strategie zich daarmee aan de parlementaire controle. Naar het oordeel van de commissie is de Tweede Kamer is mede door deze handelwijze onzorgvuldig, onvolledig of onjuist geïnformeerd. De commissie signaleert daarnaast dat de samenwerking in het gasgebouw, die de eerste decennia zo succesvol verliep, een blinde vlek had voor de belangen van Groningers. De cultuur van dicht op elkaar in vertrouwelijkheid de gezamenlijke belangen verdedigen, was zo sterk dat er onvoldoende ruimte was voor kritische geluiden uit de buitenwereld. Publieke belangen zoals de veiligheid, de gezondheid en het welzijn van de Groningse bevolking werden benaderd vanuit de optiek van «damage control»: voorkomen dat het economisch belang van de gaswinning erdoor gehinderd zou worden. De commissie vindt het kwalijk dat ambtenaren van het Ministerie van Economische Zaken zo lang meegingen in de cultuur van de gezamenlijke belangen verdedigen en daar lange tijd niet door hun bewindspersonen op gecorrigeerd werden.

De weerstand vanuit het gasgebouw in de jaren »80 tegen aanpassingen in de bestaande constructie en aanpassing van de wet (die wordt beschreven op pagina 277–280) is één van de voorbeelden waarom de commissie tot bovenstaande conclusies en oordelen is gekomen. In 1980 verschijnt een belangrijk rapport van de Commissie Concentratie Nutsbedrijven (CoCoNut) die adviseert om de zeggenschap van de Staat in het gasbeleid te versterken en suggereert om Gasunie te nationaliseren, of ten minste om het aandeel van Shell/Esso in Gasunie te minimaliseren. Ook adviseert de commissie onder meer om in de raad van commissarissen van Gasunie ruimte te scheppen voor vertegenwoordigers van provinciale en gemeentelijke zijde (onder andere VEGIN) en het goedkeuringrecht van de Minister van Economische Zaken wettelijk te regelen (in een gaswet). Nog voordat het CoCoNut-rapport in de Kamer wordt besproken heeft het kabinet het standpunt ingenomen dat er geen wijzigingen in de deelneming in Gasunie komen en ook geen wijziging in de samenstelling van de raad van commissarissen van Gasunie.

Een belangrijk motief om het construct van het gasgebouw niet te wijzigen is het feit dat men binnen het Ministerie van Economische Zaken erg tevreden is over het functioneren van het gasgebouw en met name de efficiënte besluitvorming. Het betrekken van lokale partijen ziet men daarbij vooral als gevaar, waar men vreest voor inefficiënte besluitvorming. Ook een gaswet, waar Minister van Aardenne aanvankelijk voorstander van is, komt er niet. In nota's aan de Minister staat onder meer: «De regering heeft geen argumenten om deze aanbeveling [van CoCoNut] naast zich neer te leggen. Wel kunt u wijzen op het feit, dat de Gaswet in het regeringsstandpunt een lage prioriteit heeft gekregen/ de voordelen van een wettelijke regeling t.o.v. de huidige situatie zijn niet aantoonbaar» en «Shell en Esso, maar ook DSM [...] zien niet de noodzaak van de wet; de wet werkt bemoeienis van het parlement in de hand, die de slagvaardigheid en de commerciële aanpak van Gasunie zal aantasten» (pagina 278).

Met het tegengaan van aanpassingen in het gasgebouw en tegenhouden van een gaswet, worden in deze periode dus de mogelijkheden van het parlement om meer inzicht te krijgen in het aardgasbeleid en daarmee haar controlerende taak waar te maken niet vergroot.

194 Hoe is de schademelding van Hillenius Meiborg afgehandeld?

De commissie heeft geen onderzoek gedaan naar individuele casussen. Het voorbeeld van de heer Meiborg uit 1972 is gebaseerd op een krantenartikel uit Nieuwsblad van het Noorden en is een van de eerste signalen dat bewoners zich zorgen maken over de gevolgen van de gaswinning. Het krantenartikel is daarom ter illustratie opgenomen in de feitenreconstructie. Of de schade door de NAM is erkend als schade door gaswinning en hoe de schade is afgehandeld, heeft de commissie niet onderzocht.

195 Doelt u met uw constatering dat de regio niet profiteert van de winning van de aldaar aanwezige bodemschatten op de provincie Groningen die directe inkomsten uit winning zou verkrijgen, of op andere vormen van profiteren?

De constatering dat de regio niet profiteert van de winning van de aanwezige bodemschatten wordt gedaan in de inleiding op slotparagraaf 1.5 (pagina 284). In die context is de constatering bedoeld om het «algemene beeld» weer te geven dat er geen één op één relatie is tussen de plek waar het gas gevonden wordt en waar de opbrengsten neerslaan. Met de regio is dus niet specifiek de provincie Groningen bedoeld. In dezelfde inleiding wordt vervolgens de discoursanalyse die de commissie heeft laten uitvoeren geciteerd, waarin ook in algemene zin gesproken wordt over «de regio»: «Vanaf het moment dat de economische betekenis van het Groningse gasveld duidelijk was, klonken zowel in het Noorden zelf als in Den Haag pleidooien om de regio meer te laten profiteren van de daar aanwezige bodemschatten.»

196 Waren er Nederlandse bedrijven welke het specialistische werk voor de benodigde transportinfrastructuur konden uitvoeren in plaats van de Bechtel Corporation?

In 1962 worden de voorbereidingen gestart voor de aanleg van een nieuw hoofdtransportnet voor het distribueren van het gas dat in Groningen gevonden was. Voor het ontwerpen en het coördineren van de aanleg van de nieuwe transportinfrastructuur worden acht bedrijven benaderd voor inschrijving. Op 26 augustus 1963 wordt het Amerikaanse bedrijf Bechtel Corporation gecontracteerd. De keuze viel daarbij op Bechtel vanwege onder meer de grote ervaring van dat bedrijf met zulke werkzaamheden en dat het bedrijf beschikte over een kantoor in Den Haag met een grotendeels Nederlandse staf. Voor het eenvoudiger werk (het terrein vrij maken, het graven van sleuven en herinrichten van het terrein) komen vervolgens ook Groningse aannemers in aanmerking. Hiervoor wordt de Nederlandse Aannemers Combinatie Aanleg Pijpleidingen (NACAP) als samenwerkingsverband opgericht door de bedrijven Dirk Verstoep en de Nederlandsche Electrolasch Maatschappij.

Het consortium dat eind april 1964 het eerste tracé tussen Hoogezand en Zutphen aanlegde bestond uit de combinatie van de Nederlandse Heidemaatschappij, Wilton-Feyenoord en het Amerikaanse bedrijf Morrisson and Knudsen. In een ander consortium dat in Zuid-Nederland opereerde waren onder meer de Nederlandse bedrijven Grontmij, IGB en machinefabriek Breda actief.

197 Voor welk deel van de werkzaamheden kwamen Groningse aannemers niet in aanmerking?

Welk deel van de werkzaamheden van de aanleg van het hoofdtransportnet door Groningse aannemers is verricht heeft de commissie niet onderzocht.

198 Waren Groningse aannemers aangesloten bij de Nederlandse Aannemers Combinatie Aanleg Pijpleidingen (NACAP)?

De Nederlandse Aannemers Combinatie Aanleg Pijpleidingen is ontstaan als een tijdelijk samenwerkingsverband tussen de bedrijven Dirk Verstoep en de Nederlandsche Electrolasch Maatschappij, beide destijds actief in het leggen van pijpleidingen. Naar aanleiding van de gasvondst in Slochteren sloegen zij in 1964 de handen ineen en richtten de NACAP op. Het bedrijf wist de aanleg van het totale netwerk van gastransportleidingen in Nederland naar zich toe te trekken. Nacap is daarna uitgegroeid tot een wereldwijd concern dat gespecialiseerd is in de aanleg van ondergrondse infrastructuur.

199 Hoeveel van de 1.100 km infrastructuur moest in Groningen worden aangelegd?

De commissie heeft geen exacte cijfers over het aantal kilometers van het hoofdtransportnet dat in Groningen werd aangelegd. In orde van grootte zal dit enkele tientallen kilometers zijn en strekt het overgrote deel van de destijds aangelegde 1.100 kilometer van het hoofdtransportnet zich over de rest van Nederland uit.

200 Wie was Minister van EZ in 1994?

Tot 22 augustus 1994 was Koos Andriessen Minister van EZ, vanaf 22 augustus 1994 was dat Hans Wijers.

201 Hoeveel van het plan van de Technische commissie bodembeweging (Tcbb), dat in 2000 is afgezwakt, is uiteindelijk geïmplementeerd in de huidige vorm van schadeafhandeling?

Onderdeel van de nieuwe procedure die de Tcbb begin 2000 voorstelt, is de suggestie om een onafhankelijke commissie in te stellen waar inwoners zich met schade kunnen melden. Deze commissie schakelt een onderzoeksbureau in, om de schade te onderzoeken waarna de commissie oordeelt over de schademelding. Dit geadviseerde schadeproces komt overeen met hoe het huidige schadeproces is ingericht.

202 Hoe lang duurde het voor Minister Kamp de second opinion van het KNMI ontving?

In november 2012 schrijven ambtenaren van het Ministerie van Economische Zaken in een nota aan Minister Kamp dat ze een second opinion willen van het KNMI. SodM is sinds 11 september 2012 in gesprek met het KNMI en heeft het KNMI dan al gevraagd om de bevindingen te toetsen. In de nota van het Ministerie van Economische Zaken van 26 november 2012 staat dat het KNMI waarschijnlijk op 7 december 2012 zijn bevindingen aan SodM zal rapporteren.

Op 21 januari 2013 brengt het KNMI de beoordeling van de SodM-analyse uit, het zogenoemde «position statement». Uit de gevorderde documenten blijkt dat SodM dit document dezelfde dag doorstuurt aan een ambtenaar van het Ministerie van Economische Zaken, inclusief het

definitieve rapport van SodM. Een dag later, op 22 januari 2013, volgt de formele aanbieding van het advies van SodM, het «position statement» van het KNMI en de reactie van de NAM aan het ministerie.

Het Ministerie van Economische Zaken heeft dus op 21 januari 2013 het «position statement» van het KNMI ontvangen. Ruim een maand eerder, medio december 2012, heeft Shell op basis van eigen onderzoek al bevestigd dat er inderdaad geen empirisch bewijs is om de maximale magnitude van 3,9 van de aardbevingen als gevolg van de gaswinning te ondersteunen.

203 Stond in het conceptadvies van het SodM hoeveel de productie mogelijk omlaag gebracht zou kunnen worden?

In het conceptadvies van het SodM uit december 2012 stond niet opgenomen hoeveel de productie mogelijk omlaag gebracht zou kunnen worden. Er was wel een getal genoemd dat als theoretisch werd beschouwd. SodM schrijft in het conceptadvies: «In het voorgaande heb ik aangegeven dat het niet is te verwachten dat op korte termijn het aantal aardtrillingen in Groningen zal afnemen. Alleen door de productie te reduceren tot ca. 10 mld Nm³/jaar of zelfs te stoppen is te verwachten dat het aantal aardbevingen (en de sterkte ervan) aanzienlijk zal teruglopen. Ik besef, dat een dergelijke drastische maatregel niet realistisch is. Daarom adviseer ik u om op basis van uw bevoegdheden (Mijnbouwwet, artikel 36) de NAM de volgende maatregelen voor te schrijven: [...] NAM dient de gasproductie uit het Groningse gasveld in 2013 zover als mogelijk is terug te brengen, echter zodanig dat de voorzienings- en leveringszekerheid van Nederland niet in gevaar komt; ...».

204 Waarom stond dit niet in de nota?

Noch in het definitieve advies van SodM, noch in het conceptadvies stond exact hoeveel de productie omlaag gebracht zou moeten of kunnen worden. De ambtelijke nota's gingen om die reden ook niet in de op de mate waarin de productie teruggebracht zou moeten worden. Tijdens het openbare verhoor van inspecteur-generaal Jan de Jong van het SodM bleek dat zij bij het schrijven van dit advies ook geen kennis van het minimale niveau van gaswinning om de «leveringszekerheid overeind te houden». De commissie heeft hem in het verhoor de vraag gesteld of is overwogen om ook een concreet winningsniveau te adviseren. Zijn antwoord luidde toen: «Ja, dat hebben we toen overwogen, maar wij dachten dat dit het beste was wat je kon doen.» Mevrouw Kuik (CDA): «In principe had u de mogelijkheid om aan de Minister de vraag te stellen wat een realistisch aantal was: geef mij die gegevens, want dan kan ik dat adviseren.» De heer De Jong: «Nee, maar zoals wij het gedaan hebben, was het een onafhankelijk verhaal en had de Minister alle ruimte om daar iets mee te doen. We hebben niet gezegd: het moet 10 zijn. In dat rapport van Annemarie en Hans is conclusie nummer 8: als je teruggaat naar 12 miljard kubieke meter, is het hoogst onwaarschijnlijk dat je nog voelbare bevingen hebt. Daar heeft iedereen direct afstand van genomen, alhoewel, wat ik zei: die lijn die bepaald werd door die formule van Hans de Waal fitte heel goed de historie van de aardbevingen, dus het was helemaal niet zo gek wat er stond. Natuurlijk was dat wetenschappelijk misschien niet met 500.000 garanties onderbouwd, maar het was best wel goed. Maar ik heb het weggelaten uit het advies, omdat daar geen consensus over was. We hadden kunnen zeggen: ga terug naar 12, Minister, want dan sta je in ieder geval zeker voor de veiligheid van de mensen in Groningen. Dat had ik kunnen doen, maar dat hebben we niet gedaan, omdat ik het zo belangrijk vond dat er niet verder gestudeerd zou worden omdat ze het daar niet over eens waren, maar dat de ingreep zo

veel als mogelijk was. [...] in de manier waarop we nu ons advies hebben geformuleerd, gaven we de Minister de gelegenheid om met die leveringszekerheid rekening te houden. Hij wist dat en ik niet.» (Kamerstuk 33 561, nr. 11).

205 Hoe belangrijk was het idee van vlak winnen bij het advies van het SodM?

Het idee van vlak winnen speelde geen rol in het advies dat SodM in januari 2013 naar de Minister van Economische Zaken heeft gestuurd. Vlakke winning heeft wel in een concept van dit advies gestaan, blijkt uit de feitenreconstructie (zie themahoofdstuk IV, p. 1626 – 1629).

Belangrijk om te beseffen is dat «vlakke winning» in de context van de Groningse gaswinning door de jaren heen op verschillende manieren is uitgelegd. Verschillende interpretaties doen de ronde:

1. In de eerste plaats kan vlakke winning geassocieerd worden met gelijkmatige productie over het gehele gasveld, om daardoor grote drukverschillen tussen verschillende delen van het veld zo veel mogelijk te beperken (locatie).
2. Een tweede lezing van vlakke winning gaat over het stabiliseren van de productie over de jaren om te komen tot een gelijkmatige winning (jaren).
3. Een derde mogelijke vorm van vlakke winning betreft het voorkomen van grote fluctuaties tussen winning in warme en in koude perioden binnen een jaar; tussen de zomer en de winter (seizoenen).

Zoals in themahoofdstuk IV over vlakke winning staat uitgelegd, komt SodM in het najaar van 2012 met de hypothese dat het vermijden van productief fluctuaties in de tijd mogelijk de kans op aardbevingen zou kunnen verkleinen. In het conceptadvies van inspecteur-generaal Jan de Jong aan Minister Kamp uit december 2012 wordt de term vlakke winning niet expliciet gebruikt, maar spreekt De Jong over «egaliseren van de productie». Gewezen wordt op twee mogelijke vormen van egaliseren van de productie: het op jaarbasis stabiliseren van de productie en het terugbrengen van fluctuaties tussen de winning in de winter (piek) en in de zomer (dal). In het conceptadvies van SodM staat: «Het gestaag produceren, zonder al te veel fluctuaties, is gunstig voor het verloop van het compactieproces en vermindert waarschijnlijk de kans op zwaardere aardtrillingen.»

Het advies is gebaseerd op een model uit het conceptrapport van SodM-inspecteurs Annemarie Muntendam-Bos en Hans de Waal. De onderzoekers geven in het conceptrapport aan dat de relatie tussen seismische activiteit en wat zij noemen «delayed compaction» door de productie tot dan toe en de snelheid van productie nog nader onderzoek behoeft, en dat men dus voorzichtig moet zijn omtrent voorspellingen op basis hiervan.

De inspecteurs leggen nergens een relatie met zomer/winterfluctuaties (het model is gebaseerd op jaarlijkse data) en trekken geen conclusie over vlak produceren gedurende een jaar. Op basis van het voorzorgsbeginsel zouden vanwege de ernst van de bevingen en de onzekerheid die bestaat echter wel maatregelen genomen kunnen worden, terwijl nader onderzoek naar de relatie tussen gaswinning en bevingen gaande is. Een van de adviezen in het conceptadvies van de inspecteur-generaal aan de Minister luidt dan ook: «NAM minimaliseert de [zomer-winter] fluctuaties in de gasproductie gedurende het jaar.» Dit advies is ook opgenomen in de presentatie die Jan de Jong op 21 december 2012 geeft aan Minister van Economische Zaken Kamp.

SodM deelt de conceptversies van zowel het rapport als de brief aan de Minister niet alleen met het ministerie, maar ook met het KNMI en de NAM. Zowel de NAM als het KNMI zijn het niet eens met de hypothese van SodM dat het «egaliseren» van de productie leidt tot minder zware bevingen, blijkt uit interne mailwisselingen tussen onderzoekers van Shell en de NAM. Ook in vergaderingen van het College van Beheer Maatschap (CBM) worden de veronderstelde effecten van een vlakker productie ter discussie gesteld. De Maatschap wijst erop dat productieverschillen tussen de zomer en de winter vooral in het zuidelijk deel van het Groningenveld plaatsvinden, terwijl de bevingen vooral in het noordelijk deel van het veld voorkomen.

Naar aanleiding van de discussies over het conceptrapport past SodM in januari 2013 het advies aan de Minister aan. In de definitieve adviesbrief van 22 januari 2013 spreekt SodM niet meer over het egaliseren van de productie, maar over het egaliseren van de druk. In het definitieve advies staat dat het «aannemelijk is dat aardbevingen voorkomen kunnen worden door drukverschillen in de verschillende compartimenten van het gasveld zo klein mogelijk te houden». Mogelijk zou een ander reservoirmanagement daar een bijdrage aan kunnen leveren. De NAM heeft inmiddels studies in gang gezet, staat in de brief. Over vlakker of gelijkmatig produceren in de tijd zegt SodM niets. Ook het advies dat de NAM productief fluctuaties moet minimaliseren komt niet meer terug in het definitieve advies van SodM.

206 Hoe belangrijk acht u de gevoeligheidsanalyse voor de mogelijkheid van de Minister om in 2013 een volledig beeld van zijn opties voor gaswinning in Groningen te beoordelen?

De gevoeligheidsanalyse die het ministerie 19 december 2012 GasTerra verzoekt te maken, had eveneens informatie opgeleverd over het feit dat de gasproductie naar beneden had gekund zonder dat de leveringszekerheid in gevaar zou komen. Dat de gasproductie omlaag zou kunnen zonder de leveringszekerheid in gevaar te brengen was ook al duidelijk geworden in november 2012. Toen was ook al door GasTerra berekend dat de gasproductie uit het Groningenveld in een minimumscenario terug zou kunnen naar 27 miljard kubieke meter.

In december 2012 is het businessplan 2013 van GasTerra vastgesteld, met instemming van de raad van commissarissen van GasTerra. Alle partijen in het gasgebouw waren daarmee op de hoogte van het feit dat de doelstelling voor 2013 luidde: «Het bereiken van het Groningenplafond door in 2013 de gehele potentiële vraag naar Groningengas te beleveren» (zie pagina 623). Daarmee hadden ook alle partijen in het gasgebouw kennis van de ruimte die er was om de productie uit het Groningenveld te beperken zonder de leveringszekerheid in gevaar te brengen.

207 Is de keuze van Minister Kamp om een onderzoek in te stellen naar productiebeperking begrijpelijk gezien de gebrekkige informatie hij op dat moment had?

Het besluit eerst nader onderzoek te doen kwam op een moment dat Minister Kamp onvolledig geïnformeerd was en hij baseerde zijn besluit dan ook op onvolledige informatie. Minister Kamp verklaart zelf in zijn openbaar verhoor dat hij in de eerste maanden van zijn ministerschap veel vragen stelde – over de risico's, over drukverschillen, over compactie, over de leveringszekerheid en over de consequenties van ingrijpen. Kamp zegt dat er veel brokken informatie zijn kant op kwamen, maar dat hij die onvoldoende met elkaar in verband kon brengen. Ook stelt hij dat hij over leveringszekerheid geen duidelijke inzichten had op het moment dat hij een besluit moest nemen. «Het besluit zou moeten inhouden: een vermindering van de winning, veel meer aandacht voor schadever-

goeding, en preventieve versterking van woningen en andere gebouwen en ook recht doen aan de regio, zodat er iets positiefs, meerwaarde, zou staan tegenover alle ellende die ze over zich heen kregen. Die besluiten zouden genomen moeten worden. Maar om die besluiten te kunnen nemen, moest ik informatie hebben die ik niet had, daarom besloot ik onderzoek te doen, zo snel mogelijk, negen maanden, en daarna een besluit te nemen wat in zou moeten houden wat ik net verwoordde» (Kamerstuk 33 561, nr. 11).

Minister Kamp gaat daarmee voorbij aan het advies van het Staatstoezicht op de Mijnen. Dat is opmerkelijk, zo kort na de zware aardbeving bij Huizinge in 2012. Kort daarop, in januari 2013, volgt het advies van toezichthouder Staatstoezicht op de Mijnen om de gaswinning uit Groningen zo snel en zo veel mogelijk terug te brengen, omwille van de veiligheid van de Groningers (Bijlage bij Kamerstuk 33 400 XIII, nr. 145). Ondanks dit advies beperkt de Minister van Economische Zaken in dat jaar de productie uit het Groningenveld niet. Niet het voorzorgsbeginsel prevaleert op dat moment, maar de angst van partijen in het gasgebouw om in te grijpen terwijl dat in hun ogen niet strikt noodzakelijk is.

208 Was het op het moment van het instellen van het onderzoek door Minister Kamp duidelijk wat een abrupt ingrijpen in het productieniveau zou betekenen voor de seismiciteit van het Groningenveld?

In 2012, kort na de beving bij Huizingen, starten twee inspecteurs van SodM, Annemarie Muntendam-Bos en Hans de Waal, na goedkeuring van de inspecteur-generaal, in september met een eigen data-analyse van de seismiciteit in Groningen. De meer aangewezen partijen voor een dergelijk onderzoek, het KNMI en TNO, hebben dan al te kennen gegeven op dat moment geen tijd en capaciteit te hebben om meteen met een dergelijk onderzoek te starten. De inspecteurs formuleren 8 conclusies over de seismiciteit in Groningen, die ze voorleggen aan NAM en KNMI. Deze beide onderschrijven de eerste drie conclusies:

1. Het jaarlijks aantal aardbevingen en de energie die daarbij vrijkomt, nemen toe en daarmee voor Groningen ook de kans op het optreden van aardbevingen met hogere magnitude.
2. Een Monte Carlo analyse toont aan dat het niet mogelijk is om op basis van de seismische data van het Groningenveld een waarde voor Mmax (maximale magnitude) te bepalen, anders dan dat de waarde daarvan boven de 3,6 ligt. Dit betekent dat er geen bovengrens is.
3. Hogere waarden voor Mmax kunnen niet op voorhand worden uitgesloten zonder aanvullende schattingen op basis van niet-seismische methodes zoals geomechanische berekeningen. Zulke data zijn momenteel niet beschikbaar voor Groningen.

Over een aantal onderliggende mechanismen vinden de partijen nog geen overeenstemming. Overeenstemming is er wel over het feit dat het jaarlijkse aantal bevingen afhangt van de cumulatieve productie (pagina 592). Daarmee is duidelijk dat een vermindering van de productie leidt tot uitstel van de te verwachten bevingen. Daarover zijn NAM, KNMI en SodM het eens. Op het moment dat Minister Kamp besluit onderzoek te doen, zijn de diverse betrokken partijen het er over eens dat het per direct verminderen van de aardgaswinning een vermindering van de seismiciteit zou betekenen.

209 Zou dit in de afweging van Minister Kamp een rol hebben kunnen spelen?

Minister Kamp zegt hierover in zijn openbaar verhoor van 9 september 2022: «...Op het moment dat dat besluit genomen moest worden – dat was overigens twee maanden na mijn aantreden – heb ik gekeken: wat is er allemaal aan informatie en kan ik tot een besluit komen over de hoogte van de winning, want SodM zegt «er moet minder gewonnen worden»; kan ik dat besluit nu verantwoord nemen? Ik vond van niet, vandaar dat die onderzoeken zijn ingesteld. Dat betekent dat ik vooral heel veel dingen op dat moment niet wist, niet zeker wist, onvoldoende wist en daarom vond dat die onderzoeken gedaan moesten worden» (Kamerstuk 33 561, nr. 11).

210 Op welke risico's doelt u betreffende het besluitvormingsproces van Minister Kamp om een onderzoek in te stellen?

De zin op pagina 656 luidt: De Minister van Economische Zaken richt zich in zijn besluitvormingsproces voornamelijk op de vele onzekerheden die er zijn over de effecten van een productiebeperking op de risico's en de leveringszekerheid.

De commissie doelt hiermee op de bestaande aardbevingsrisico's. Zoals beschreven bij vraag 208 zijn alle betrokken partijen het erover eens dat een vermindering van de productie leidt tot een vermindering van de aardbevingsrisico's. Er is echter nog onzekerheid over de mate waarin aardbevingsrisico's afnemen met een afnemende productie.

211 Was de lijn «gewoon doorgaan met de productie» daadwerkelijk de lijn van Minister Kamp of handelde de ambtenaar hier uit zichzelf?

Op de pagina's 691–692 van de feitenreconstructie wordt uiteengezet dat de mails van 6 en 7 juni geschreven worden nadat de ambtenaren hierover contact hebben gehad met de Minister:

Op 6 mei 2013 vindt een kennismakingsgesprek plaats tussen Minister Kamp en de directie van GasTerra. In dit gesprek komt de hoge winning uit het Groningenveld niet ter sprake. Enkele weken later zoekt GasTerra wel expliciet contact met het ministerie over de bijgestelde prognoses. Het hogere volume van de gaswinning in 2013 wordt op 6 en 7 juni in een mailwisseling besproken tussen de directie van GasTerra (Anton Broenink) en ambtenaren van Economische Zaken. In die mailwisseling wordt geschreven dat de lijn van het ministerie is: «gewoon doorgaan met de productie. Dit toont alleen maar dat NL Groningen hard nodig heeft. Qua communicatie en transparantie is dan het beste dat NAM dit zo vroeg mogelijk meldt en niet pas in het najaar. Vanuit EZ zullen we denk ik voor de woordvoering wel een goed verhaal moeten hebben dat sneller en meer produceren het risico op bevingen niet verhoogt, zoals SodM in zijn rapport aangeeft. Qua Groningenplafond blijft de lijn strikt, dus geen kuub meer dan plafond toestaat. Betekent voor de komende jaren dus wel dat het te produceren volume lager dient te worden.»

Zowel de directeur Energiemarkt als de directeur-generaal Energie hebben verklaard dat zij in mei 2013 mondeling met de Minister over de hogere winning hebben gesproken, waarna de Minister beide ambtenaren om advies vraagt. Directeur-generaal Energie Dierikx verklaart dat hij heeft aangegeven dat in februari 2013 aan de Kamer is gemeld dat er onvoldoende feiten en kennis beschikbaar zijn om te besluiten tot een productievermindering. Medio 2013 zijn de vele onderzoeken zijn nog volop gaande. Volgens de ambtenaren adviseren zij hun Minister dat het niet consistent is om alsnog een productiebeperking in te stellen, een standpunt dat Minister Kamp deelt. Minister Kamp kan zich niet herin-

neren dat hij in mei 2013 met zijn ambtenaren gesproken heeft over de hogere gaswinning.

212 Hoe zwaar weegt het advies van de twee topambtenaren bij het besluit van Minister Kamp om de winning niet te verlagen nadat bekend wordt dat er meer is gewonnen?

Hoe zwaar het advies van de twee topambtenaren heeft gewogen bij het besluit de winning niet te verlagen is niet de achterhalen. Op pagina 692 van de feitenreconstructie staat beschreven dat Minister Kamp zich niet meer herinnert dat hij hierover door topambtenaren is geïnformeerd.

213 Klopt het dat hogere gaswinning, zoals door Minister Kamp zelf beschreven, niet door hem geaccordeerd is?

Het besluit van Minister Kamp in januari 2013 om eerst nader onderzoek af te wachten voordat hij overgaat tot een productiebeperking (zoals SodM adviseert), betekent dat de gaswinning in datzelfde jaar conform planning kan worden voortgezet. Het *Business Plan 2013* dat in december 2012 door de raad van commissarissen van GasTerra is vastgesteld, is zodoende leidend in 2013. Het is de doelstelling van GasTerra conform het businessplan om in 2013 zo veel mogelijk Groningengas te verkopen (binnen de grenzen van het tienjarig plafond). Dit businessplan is overigens niet openbaar. De hoeveelheid laagcalorisch gas uit het Groningenveld die GasTerra verwacht af te nemen van de NAM, is op dat moment geraamd op 48,9 miljard kubieke meter (zie pagina 687).

De raad van commissarissen die het Business Plan 2013 in december goedkeurt, bestaat uit vijf commissarissen. Eén van Shell, één van Exxon, twee van EBN (een 100%-staatsdeelneming) en de directeur-generaal van EZ. Het business plan van GasTerra is daarmee niet door Minister Kamp persoonlijk, maar wel onder zijn verantwoordelijkheid door de directeur-generaal Energie van het Ministerie van Economische Zaken geaccordeerd.

214 Speelde het belang van vlakke winning een rol bij het besluit om de aardgaswinning in juni/juli 2013 niet bij te sturen?

Het hogere volume van de gaswinning in 2013 wordt op 6 en 7 juni in een mailwisseling besproken tussen de directie van GasTerra, de directeur Energiemarkt en een ambtenaar van Economische Zaken. In de mailwisseling (zie pagina 692 van de feitenreconstructie) wordt op geen enkel moment aan het argument van vlakke winning gerefereerd.

215 Kunt u een overzicht geven van alle SodM-adviezen over de maximale veilige winning van gas uit het Groningenveld?

Datum advies	Advies maximale veilige winning uit het Groningenveld
22 januari 2013	(Ongevraagd) Advies over aardbevingen in de provincie Groningen Aanleiding van het advies is het onderzoek dat SodM doet na de aardbeving bij Huizinge op 16 augustus 2012. Met dit advies informeert SodM de Minister over de gewijzigde inzichten in de aardbevingsgevoeligheid van het Groningen-gasveld en adviseert de toezichthouder de Minister om de gasproductie «zo snel mogelijk en zo veel als mogelijk en realistisch is, terug te brengen.»

Datum advies	Advies maximale veilige winning uit het Groningenveld
13 januari 2014	Advies winningsplan 2013 / Meet- en Monitoringsplan NAM Groningen gasveld Op basis van de uitkomsten van onderzoeken die in 2013 plaatsvinden, adviseert SodM dat de meest effectieve manier om op korte termijn de bevingen in het Groningen-gasveld zoveel mogelijk te beperken is om de productieclusters in het centrum van het veld (in de regio Loppersum) volledig in te sluiten. De toezichhouder noemt geen maximale winning in dit advies.
16 december 2014	Advies Bevingsgevoeligheid van de Eemskanaalregio SodM adviseert de Minister om de toename in de gasproductie in het zuidwesten, als gevolg van het grotendeels insluiten van de Loppersumclusters, van het Groningen-gasveld terug te draaien om zo ook de toename van de seismische activiteit daar te stoppen. Op basis van het terugdraaien van deze toename in productie in de zuidwestelijke clusters en de bestaande beperkingen in de Loppersumclusters (conform het besluit van de Minister) adviseert SodM de Minister om de totale productie te beperken tot 39,4 miljard Nm³/kalenderjaar.
23 juni 2015	Advies SodM seismisch risico Groningen juni 2015 Op basis van de uitkomsten van eerste voorzichtige probabilistische risicoberekeningen concludeert SodM dat alleen een productie die aanzienlijk onder 33 miljard Nm³ per kalenderjaar, in combinatie met versterking van gebouwen, leidt tot een substantiële verdere verlaging van het seismisch risico. Het SodM adviseert om in ieder geval in 2015 niet meer dan 33 miljard Nm³ te produceren.
18 december 2015	Advies Groningen december 2015 SodM adviseert de gasproductie terug te brengen tot een niveau waarbij het seismisch risico geminimaliseerd en zoveel mogelijk gestabiliseerd wordt, maar waarbij zodanig gelijkmatig wordt geproduceerd, dat snelle productief fluctuaties vermeden worden. Zolang niet duidelijk is wat de invloed is van snelle productief fluctuaties op de seismiteit acht SodM het niet verstandig om het productieniveau dermate te verlagen dat snelle productief fluctuaties onontkoombaar zijn.
23 juni 2016	Advies winningsplan Groningen 2016 SodM adviseert om voor enkele jaren een winningsniveau te kiezen dat zich met een veiligheidsmarge onder de 27 miljard Nm³/jaar bevindt. Een niveau van 24 miljard Nm³/jaar is naar de mening van SodM een onderbouwde keuze, omdat bij dat niveau volgens het huidige model van NAM de seismiteit niet hoger zal zijn dan in 2015 en bovendien een extra reductie te verwachten is indien zonder fluctuaties gewonnen gaat worden.
13 april 2017	(Ongevraagd) Advies Groningen gasveld 2017 Door toename van het aantal aardbevingen en de aardbevingsdichtheid dreigt een overschrijding van de grenswaarden van het alarmeringsprotocol. Het SodM adviseert daarom om, zolang niet één van de grenswaarden van het protocol is overschreden, het productieplafond van 24 miljard Nm³ te handhaven. Zodra één van de grenswaarden wordt bereikt dan moet de productie van het huidige niveau van 24 miljard Nm³ zo nodig in stappen verlaagd worden, met als eerste stap een reductie van 10% van het huidige productieniveau.
1 februari 2018	(Ongevraagd) Advies Groningen-gasveld n.a.v. aardbeving Zeerijp van 8 januari 2018 Naar aanleiding van de aardbeving van Zeerijp van 8 januari 2018 adviseert het SodM om zo snel mogelijk de totale productie uit het Groningen-veld tot maximaal 12 miljard Nm³ te beperken voor de periode 2018–2022. SodM geeft verder aan dat een productieniveau van 12 miljard kubieke meter aardgas per jaar waarschijnlijk niet het eindpunt zal zijn, vanwege drukdaling en daarmee verhoogde seismiteit en preludeert op volledige stopzetting na 2022.
28 mei 2019	(Ongevraagd) Advies Groningen-gasveld n.a.v. aardbeving Westerwijtwerd van 22 mei 2019 Naar aanleiding van de aardbeving bij Westerwijtwerd van 22 mei 2019 adviseert het SodM om vanuit het oogpunt van veiligheid om in het gasjaar 2019/2020 niet meer dan 12 miljard Nm³ uit het Groningenveld te winnen (uitgaande van een gemiddeld temperatuurverloop).
10 september 2019	Advies veiligheidsimplicaties verdere verlaging van het gaswinningsniveau in Groningen in het gasjaar 2019/2020 SodM adviseert vanuit oogpunt van veiligheid de door GTS voorgestelde maatregelen om de productie uit het Groningen-gasveld in het gasjaar 2019/2020 terug te brengen naar 11,8 miljard Nm³ te realiseren, omdat minder productie prevaleert boven beperking van de fluctuaties.

Datum advies	Advies maximale veilige winning uit het Groningenveld
10 maart 2020	Advies SodM over beoordeling gevolgen aanpassing graaddagenformule gasjaar 2019–2020 GTS heeft op 20 februari 2020 de Minister gemeld dat het winningsniveau voor het gasjaar 2019/2020 met 1,1 miljard Nm³ kan worden verlaagd. GTS stelt daarbij een aanpassing van de graaddagenformule voor. Een lagere gasproductie zal de risico's ten gevolge van de gaswinning in Groningen verminderen. Het SodM adviseert om de tijdelijke maatregel te nemen en de formule aan de NAM op te leggen.

216 Kunt u specifiek toelichten wat de factoren waren die Shell en ExxonMobil tot de conclusie brachten dat winning uit het Groningenveld niet meer kon? Klopt het dat dat was vanwege de strafrechtelijke aansprakelijkheid en niet vanwege de gevolgen van de gaswinning zelf?

Vanaf 2016 wilden Shell en ExxonMobil al opnieuw onderhandelen met de Staat over de financiële afspraken in het gasgebouw, vooral over de afdrachtensystematiek (meeropbrengstregeling). Bij een lagere gasproductie deelden de oliemaatschappijen namelijk minder in de winst, terwijl zij via de NAM wel een relatief groot deel van de stijgende kosten voor schade en versterking moesten betalen. Dat vonden Shell en ExxonMobil onhoudbaar.

In april 2017 werd aanpassing van de samenwerkingsafspraken urgent voor Shell en ExxonMobil, nadat het Hof Arnhem-Leeuwarden besliste dat er een strafrechtelijk onderzoek naar de NAM nodig was. De aangifte van de Groninger Bodem Beweging tegen de NAM en het daaropvolgende strafrechtelijke onderzoek naar de NAM en haar bestuurders bleek – onverwacht – een enorme impact te hebben op Shell en ExxonMobil, en vormde een belangrijke aanleiding voor Shell en ExxonMobil om nog voor de uitkomst van dit strafrechtelijk onderzoek met de Staat te gaan onderhandelen. Zij noemden dit zelf een «*breekpunt*» en een «*gamechanger*». De oliemaatschappijen wilden vanaf dat moment nog slechts een gasproductie zonder strafrechtelijke risico's en wilden dat de overheid juridisch verantwoordelijk zou worden voor de Groningse gaswinning door aan de NAM een winningsplicht op te leggen. In december 2017 uitten zij het dreigement om te stoppen met de winning als er onvoldoende voortgang zou zijn in de onderhandelingen.

217 Hoe oordeelt u over de besluiten van Minister Wiebes om de NAM geen rol bij schadeafhandeling te geven en de gaswinning in uiterlijk 2022 stop te zetten?

In maart 2017 kondigt Nationaal Coördinator Groningen (NCG) Hans Alders aan dat het tot dan toe lopende schadeproces wordt stilgelegd, en dat de NAM op afstand komt van de schadeafhandeling (zie boek 3, pagina 944–945). In de maanden die volgen, buigen betrokken partijen (regio, NCG, Ministerie van Economische Zaken) zich over de inrichting van het nieuwe schadeproces. De overleggen verlopen moeizaam. Dit is de situatie die Minister Wiebes aantreft in oktober 2017 als hij aantreedt als Minister van Economische Zaken en Klimaat van het nieuwe kabinet Rutte III. Het besluit om de NAM op afstand te zetten van de schadeafhandeling, was dus al genomen voor Wiebes» aantreden. In januari 2018, het moment van de zware beving in Zeerijp (magnitude 3,4), ligt er nog steeds geen nieuw schadeprotocol. Na deze beving komt de Minister zelf met een voorzet voor de afhandeling van schade binnen bestuursrechtelijke kaders (boek 4, pagina 1220–1221). De NAM komt op afstand, maar blijft wel aansprakelijk. Het is dus niet zo dat de NAM geen rol meer speelt bij de schadeafhandeling. De betrokkenheid van de NAM is vanaf dat moment

wel beperkt tot aan de «achterdeur»: het betalen van de rekeningen. Over de verrekening van de kosten ontstaat vervolgens onenigheid tussen de NAM en de Staat (boek 4, pagina 1438).

Ook snel na de start van kabinet Rutte III wordt een belangrijk besluit genomen over de omvang van de gaswinning. Als na de zware beving in Zeerijp weer een advies volgt van Staatstoezicht op de Mijnen waarin geadviseerd wordt om de winning in Groningen verder terug te brengen, is dat aanleiding voor de Minister om de productie zo ver mogelijk terug te brengen. De Minister benut daarbij ten volle alle mogelijkheden en bevoegdheden die hij heeft om de productie in Groningen te vermindern.

De werkwijze die de nieuwe Minister daarbij hanteert, contrasteert met de werkwijze die tot dan toe is gehanteerd. Minister Wiebes stelt ter discussie wat voorheen als zekerheid werd gepresenteerd, en laat zich weinig gelegen liggen aan wat er in het verleden is gebeurd. Dat leidt ertoe dat snel grote stappen gezet kunnen worden in het terugbrengen van de winning. Tegelijkertijd met het dichtdraaien van de gaskraan worden echter ook ingrijpende beslissingen genomen over de versterkingsoperatie. Daar blijkt de aanpak van de Minister slecht uit te pakken. Signalen uit de regio dat de eerder gekozen aanpak nu net op gang lijkt te komen, krijgen onvoldoende aandacht. Minister Wiebes kiest er ook hier voor om alles met een frisse blik te bekijken. Dat leidt ertoe dat de versterkingsoperatie, die net op gang gekomen is, grote vertraging oploopt – en daarmee ver in de tijd wordt teruggeworpen.

218 Nam Minister Wiebes beide besluiten op eigen initiatief of kwam het initiatief hiertoe uit het ministerie?

Beide besluiten nam Minister Wiebes op eigen initiatief. Op pagina 1088 staat beschreven dat Minister Wiebes het initiatief neemt voor de schade en versterkingsoperatie. Tot de start van dit Directoraat-Generaal ligt de uitvoering van schade en versterking bij de NCG en heeft het ministerie nauwelijks een inhoudelijke rol. Dat verandert omdat Minister Wiebes zelf de touwtjes in handen wil nemen. Op pagina 1072 -1073 van de feitenreconstructie staat beschreven dat Minister Wiebes eveneens op eigen initiatief aan de slag ging met het verlagen van het winningsniveau.

Minister Wiebes geeft in zijn openbaar verhoor aan dat hij zich in de eerste weken van het kabinet veel bezighoudt met de schadeproblematiek en op zoek gaat naar mogelijkheden om de gaswinning naar beneden te brengen. «Ik begon natuurlijk met de schade. Nou, nee. Ik begon eigenlijk met het geven van de opdracht aan het departement om ... Dat was nog voor Zeerijp. Voor Zeerijp heb ik twee dingen gedaan. Ik heb opdracht gegeven aan het departement om alles te inventariseren wat maar mogelijk was om de gaswinning terug te brengen. Ten tweede heb ik gedacht: dit gaat zo niet, maar ik moet dit met de regio doen. Ik heb dus tegen de regio uitgesproken dat ik het hele dossier opnieuw wilde bekijken en dat ik dat samen met hen wilde doen» (Kamerstuk 33 561, nr. 11).

Minister Wiebes wil bekijken of het gaswinningsniveau nog verder naar beneden kan dan met 1,5 miljard kubieke meter aardgas, de verlaging die in het regeerakkoord is afgesproken. Tegelijkertijd erkent hij in zijn openbaar verhoor dat hij in de eerste weken van zijn ministerschap nog geen plan had om naar nul te gaan: «Dat nulplan was er niet al in november. Maar ik dacht: dit gaat niet goed» (Kamerstuk 33 561, nr. 11).

Wiebes geeft tijdens zijn openbaar verhoor wel aan dat hij in een heel vroeg stadium secretaris-generaal Maarten Camps de opdracht heeft gegeven om te inventariseren welke mogelijkheden er zijn om de gaswinning verder te verlagen. Hij had namelijk gezien dat het gaswinningsniveau onder het vorige kabinet telkens weer werd bijgesteld in de veronderstelling dat het nieuwe, lagere niveau een veilig winningsniveau was. Voor Minister Wiebes is dit, samen met het feit dat hij werd geconfronteerd met een schadeafhandeling die grotendeels stillag en een versterkingsopgave die niet van de grond kwam, aanleiding om te onderzoeken of de gaswinning niet nog verder verlaagd kan worden. «Ik begon eigenlijk met het geven van de opdracht aan het departement om ... Dat was nog voor Zeerijp. Voor Zeerijp heb ik twee dingen gedaan. Ik heb opdracht gegeven aan het departement om alles te inventariseren wat maar mogelijk was om de gaswinning terug te brengen [...]» (Kamerstuk 33 561, nr. 11).

Minister Wiebes geeft in november 2017 de opdracht om te kijken hoe invulling kan worden gegeven aan het regeerakkoord en tevens te bezien of een snellere verlaging mogelijk is. Hij geeft tijdens zijn verhoor aan dat hij op alles voorbereid wilde zijn en dat daarvoor ook breder gekeken diende te worden dan enkel de invulling van het regeerakkoord: *«het woord «ambitie» is denk ik verkeerd geformuleerd. Ik was nog niet aan een ambitie toe, maar ik wilde mij wel voorbereiden op het ergste. Het leek mij onverstandig om uit te gaan van 1,5, of wat dan ook»*, aldus Minister Wiebes (Kamerstuk 33 561, nr. 11).

219 Waarom focust het SodM in haar advies in 2018 minder op vlakke winning? Hoe belangrijk was dit tot dan toe?

Zoals in themahoofdstuk IV wordt uitgelegd, is het begrip «vlakke winning» in de context van de Groningse gaswinning door de jaren heen op verschillende manieren is uitgelegd. Verschillende interpretaties doen de ronde:

1. In de eerste plaats kan vlakke winning geassocieerd worden met gelijkmatige productie over het gehele gasveld, om daardoor grote drukverschillen tussen verschillende delen van het veld zo veel mogelijk te beperken (locatie).
2. Een tweede lezing van vlakke winning gaat over het stabiliseren van de productie over de jaren om te komen tot een gelijkmatige winning (jaren).
3. Een derde mogelijke vorm van vlakke winning betreft het voorkomen van grote fluctuaties tussen winning in warme en in koude perioden binnen een jaar; tussen de zomer en de winter (seizoenen).

In december 2015 komt vlakke winning voor het eerst terug in een advies van SodM. SodM adviseert het Ministerie van Economische Zaken om de gasproductie terug te brengen «tot een niveau waarbij het seismisch risico geminimaliseerd en zoveel mogelijk gestabiliseerd wordt, maar waarbij zodanig gelijkmatig wordt geproduceerd, dat snelle productief fluctuaties (tijdsduur week/maand) vermeden worden». Het effect van snelle productief fluctuaties op de seismiteit is op dat moment nog niet duidelijk uit de rapporten van de NAM. «Zolang niet duidelijk is wat de invloed is van snelle productief fluctuaties (op week en maandbasis) op de seismiteit acht SodM het niet verstandig om het productieniveau dermate te verlagen dat snelle productief fluctuaties onontkoombaar zijn», licht SodM in het advies toe (SodM-advies december 2015). In april 2017 meldt SodM dat SodM en de NAM de opvatting delen dat «vlak produceren zonder fluctuaties aan een vermindering van de aardbevingsdreiging en dus van risico's kan bijdragen» (SodM-advies 13 april 2017) (Bijlage bij Kamerstuk 33 529, nr. 331).

In februari 2018 laat SodM het argument van vlakke winning los (zie pagina 1631). SodM wijst er in het advies van februari 2018 op dat het in de eerste plaats van belang is de gaswinning zo veel als mogelijk omlaag te brengen. Wel schrijft SodM dat het «regionaal zo vlak mogelijk produceren» de kans op het aantal en op zwaardere bevingen kan verminderen. In het advies van juni 2018 stelt SodM dat het voorkomen van fluctuaties weliswaar van belang is, maar dat het afbouwen van het volume van de gaswinning absoluut prioriteit moet hebben.

Inspecteur Muntendam-Bos legt het als volgt uit: «In 2018 hebben we juist die fluctuaties weer losgelaten en zijn we teruggegaan: nee, het moet echt zo laag mogelijk. Je moet het eigenlijk vergelijken met een tak die je probeert door te buigen. De primaire oorzaak van waarom er spanning op die tak staat, is dat je hem doorbuigt. Geef je hem dan uiteindelijk nog een zetje van een fluctuatie, dan knakt hij, maar als je hem gewoon stug blijft doorbuigen, knakt hij uiteindelijk ook. De primaire oorzaak blijft dat die spanningsopbouw door de gaswinning er is en doordat de druk in het veld daalt. Die fluctuaties zijn niet de primaire oorzaak van waarom er spanning wordt opgebouwd in het veld. Het is misschien wel een trigger voor seismiteit, dat die op een ander moment plaatsvindt, maar het is niet de primaire oorzaak» (Kamerstuk 35 561, nr. 11).

Dat in de jaren 2015–2017 het vermijden van productief fluctuaties onderdeel is van de formele advisering, leidt ertoe dat de gaswinning minder ver teruggebracht wordt dan mogelijk is vanuit het oogpunt van leveringszekerheid, constateert inspecteur Muntendam-Bos in het verhoor met de parlementaire enquêtecommissie (Kamerstuk 35 561, nr. 11). Een lager winningsniveau betekent namelijk ook een grotere kans op productief fluctuaties en verschillen in de zomer en winter. Met het ondergeschikt maken van het argument van vlakke winning aan zo laag mogelijke gaswinning wordt het mogelijk om de gaswinning daadwerkelijk terug te brengen tot het minimale niveau dat voor de leveringszekerheid vereist is. Of, in de woorden van SodM: «Naar aanleiding van het Zeerijp-advies van SodM zijn de Loppersum clusters gesloten en is de beperking van de veldbrede vlakke productie losgelaten, zodat sneller kan worden afgebouwd» (SodM-advies 27 juni 2018). Volgens Inspecteur-generaal Theodor Kockelkoren is het argument van «vlakke winning» voor 2018 ten onrechte «heilig verklaard», stelt hij in zijn openbaar verhoor. «Het viel mij op in de verhoren dat de regering vlakke winning zo ongeveer heilig heeft verklaard. Ik geloof niet dat SodM dat heeft gedaan. Ik denk dat SodM vlakke winning wel als een factor naar voren heeft geschoven – ik geloof dat in één van de adviezen vlakke winning misschien ook wel als eerste is genoemd – maar het is nooit naar voren gebracht door SodM als: het eerste wat je moet doen, is vlak winnen en daarna pas al het overige.» SodM had volgens Kockelkoren zelf nadrukkelijker naar voren kunnen brengen dat vlakke winning één van de mogelijke maatregelen zou kunnen zijn en dat de prioriteit zou moeten liggen op het verlagen van de gaswinning» (Kamerstuk 35 561, nr. 11).

220 Waarop baseerde Minister Wiebes zijn besluit om eerst de meest onveilige huizen aan te pakken?

De commissie signaleert dat er ten dele sprake is van een valse tegenstelling tussen risicogericht en gebiedsgericht versterken. Ongeacht welke aanpak gekozen wordt, is duidelijk dat er maar beperkt opgeschaald kan worden. Voor ieder afzonderlijk huis moet op basis van een visuele inspectie geconstateerd worden of het binnen een vooraf vastgestelde typologie past of niet. Voor huizen die daar niet in passen moet een individuele bouwkundige doorrekening gemaakt worden, gevolgd door een beoordeling. Voor huizen die wel binnen een typologie passen, kan

teruggevallen worden op de algemene bouwkundige berekening die voor dat type huis (typologie) gemaakt is. Zolang de visuele inspectie van een pand nog niet heeft plaatsgevonden, kan dus ook geen uitspraak gedaan worden over de veiligheid. Voor zowel de risicogerichte benadering als de gebiedsgerichte benadering is het dus pas mogelijk te identificeren wát de meest onveilige huizen zijn, als huizen eerst geïnspecteerd zijn (en/of doorgerekend zijn).

Kort na zijn aantreden in oktober 2017 komt Minister Wiebes tot de conclusie dat de versterkingsoperatie vastloopt. Er wordt te weinig voortgang gemaakt. Een fundamenteel andere versterkingsaanpak is volgens de Minister nodig: in plaats van een gebiedsgerichte aanpak moet de versterking meer risicogericht worden waarbij op basis van analyses over de seismische dreigingen de meest onveilige huizen als eerst worden aangepakt (boek 4, pagina 1289). Dit laat onverlet dat de huizen alsnog eerst individueel geïnspecteerd en doorgerekend moeten worden om te beoordelen of een woning daadwerkelijk onveilig is. De typologieaanpak, zoals in de vorige alinea beschreven, is pas vanaf juli 2021 in gebruik. Nadat Minister Wiebes in maart 2018 besluit de gaskraan vervroegd dicht te draaien, vraagt hij de Mijnraad om te onderzoeken wat de effecten van vermindering van de gaswinning op de veiligheidsrisico's zijn, en wat daarvan de betekenis is voor de versterkingsopgave.

221 Is dit besluit vanuit het voorzorgsbeginsel te begrijpen?

Het uitgangspunt dat de onveiligste huizen eerst aangepakt moeten worden, heeft eigenlijk nooit ter discussie gestaan. Probleem is dat zo moeilijk te bepalen is welke huizen het onveiligst zijn. Voor ieder afzonderlijk huis moet op basis van een visuele inspectie geconstateerd worden of het binnen een vooraf vastgestelde typologie past of niet. Voor huizen die daar niet in passen moet een individuele bouwkundige doorrekening gemaakt worden, gevolgd door een beoordeling. Voor huizen die wel binnen een typologie passen, kan teruggevallen worden op de algemene bouwkundige berekening die voor dat type huis (typologie) gemaakt is. Zolang de visuele inspectie van een pand nog niet heeft plaatsgevonden, kan dus ook geen uitspraak gedaan worden over de veiligheid. Daar komt bij dat de typologieaanpak in 2018 nog niet in gebruik was: tot juli 2021 moesten alle huizen nog individueel geïnspecteerd en doorgerekend worden.

Meer veiligheid kan gerealiseerd worden met zowel een risicogerichte als een gebiedsgerichte versterkingsaanpak. Zo bezien zijn zowel de risicogerichte en de gebiedsgerichte vanuit het voorzorgsbeginsel te begrijpen. Omdat de commissie de versterking ziet als een vraagstuk van de gemeenschap en niet alleen als een individueel vraagstuk, beveelt de commissie een gebiedsgerichte versterkingsaanpak aan (boek 1, pagina 94).

222 Was de kritiek van de NCG en regiobestuurders op dit besluit primair gemotiveerd vanuit veiligheid voor bewoners of vanuit duidelijkheid en het nakomen van afspraken?

De Nationaal Coördinator Groningen Hans Alders en regiobestuurders waren kritisch op het besluit van Minister Wiebes om in het voorjaar van 2018 de versterkingsoperatie grotendeels op te schorten (ook wel bekend als «de pauzeknop»). Ze vonden dat Wiebes daarmee de veiligheid van inwoners in gevaar bracht en dat de pauzeknop het broze vertrouwen schond omdat gedane beloftes niet werden nagekomen (zie boek 4, pagina 1248). De kritiek is dus tweeledig. Ook over de consequenties van de pauzeknop werd door velen hard geoordeeld. Gedeputeerde Eelco

Eikenaar sprak in zijn openbaar verhoor over «dramatische gevolgen», omdat de hele versterkingsoperatie, voor zover die al liep, piepend en krakend tot stilstand werd gebracht (Kamerstuk 35 561, nr. 11).

223 Hoeveel wordt er gemiddeld per (erkende) gedupeerde uitgekeerd aan afhandeling van fysieke schade, waardedaling en immateriële schade?

Voor fysieke schade werd in 2022 gemiddeld € 5.768 uitgekeerd. In het kader van de Waardedalingsregeling ontvingen in 2022 gedupeerden gemiddeld € 6.412,6 (er is 38,2 miljoen euro uitgekeerd, en 5.972 gevallen werd een vergoeding toegekend). Bij immateriële schade werd in 2022 gemiddeld € 2.991,12 uitgekeerd (er is 55,7 miljoen euro uitgekeerd, in 24.104 gevallen werd een vergoeding uitgekeerd). Deze gemiddeldes zijn gebaseerd op cijfers afkomstig uit het IMG jaarverslag 2022.

224 Hoe oordeelt u over het handelen van Minister Ollongren inzake de subsidie woningverbetering?

Op de dag dat het kabinet-Rutte IV wordt geïnstalleerd, presenteert dit nieuwe kabinet zijn regeerakkoord, waarin het pleit voor een «*ruimhartiger afhandeling van de versterkings- en hersteloperatie*». Op diezelfde dag wordt ook de subsidieregeling Verduurzaming en Verbetering Groningen opengesteld. Voor deze subsidie komen 53.000 huishoudens in het aardbevingsgebied in aanmerking, terwijl er maar voor ongeveer de helft daarvan budget is. Deze discrepantie leidt tot lange rijen, fysiek en digitaal, van Groningers die weten dat ze achter het net zullen vissen als ze zich niet onmiddellijk melden. Het aantal aanvragen overschrijdt het budget inderdaad ruimschoots. Daags na de openstelling besluit het kabinet alsnog voldoende budget beschikbaar te stellen om alle aanvragen te kunnen toekennen. Het is een beschamende vertoning, die lange rijen, zeker omdat diverse partijen al op voorhand gewaarschuwd hebben voor het tekortschietende budget en de gevolgen die dat zal hebben voor de toekenning van subsidies. Deze beschamende vertoning is des te erger omdat zij past binnen een patroon van voortdurende beloften die niet kunnen worden waargemaakt en goede bedoelingen die in de praktijk verkeerd uitpakken.

In de feitenreconstructie wordt op pagina 1477–1486 beschreven hoe deze beschamende vertoning tot stand gekomen is. Zowel bij de provincie Groningen, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat als bij het Ministerie van Algemene Zaken zijn waarschuwingen ontvangen over het probleem dat zou kunnen ontstaan. Geen van deze partijen heeft daarop het proces aangepast.

225 Welke stappen had Minister Ollongren naar uw oordeel moeten zetten om de rijen voor de subsidie woningverbetering te voorkomen?

In de feitenreconstructie wordt op pagina 1477–1486 beschreven hoe deze beschamende vertoning tot stand gekomen is. Zowel bij de provincie Groningen, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat als bij het Ministerie van Algemene Zaken zijn waarschuwingen ontvangen over het probleem dat zou kunnen ontstaan. De meest voor de hand liggende aanpassing die gedaan had kunnen worden is het bij voorbaat verruimen van het budget, zoals dat nu achteraf op 14 januari 2022 is gebeurd.

226 Bij hoeveel snel afgeronde schades door het IMG is de tevredenheid vergelijkbaar met de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen (TCMG)?

Op basis van de beschikbare cijfers is niet vast te stellen bij hoeveel snel afgeronde schades door het IMG de tevredenheid vergelijkbaar is met de TCMG. Wel is bekend dat de tevredenheid over de afhandeling van fysieke schade door de tijd vermindert (zie boek 4, pagina 1404).

Uit het tevredenheidsonderzoek dat de TCMG en daarna het IMG zelf uitvoert, blijkt dat het IMG gemiddeld over de gehele periode vanaf begin 2019 (toen de TCMG er nog was) tot december 2022 een waardering van 7,2 scoort met de schadebehandeling van de fysieke schade. Dit cijfer is het gemiddelde gebaseerd op alle reacties sinds de start van de verschillende metingen, voor de fysieke schade vanaf 2019. Het dashboard van het IMG geeft op 20 december 2022 aan dat er in totaal 43.259 reacties meegerekend zijn. In de periode oktober 2021 tot en met 5 december 2022 schommelt de tevredenheid tussen 5,2 en 6,5.

227 Hoeveel langlopende schades heeft het IMG van de TCMG overgenomen? Hoeveel langlopende schades zijn er sindsdien opgelost door het IMG? Hoeveel langlopende schades zijn er sindsdien bijgekomen?

De commissie beschikt niet over zulke specifieke gegevens en kan deze vragen daarom niet beantwoorden.

In het jaarverslag 2022 schrijft het IMG dat het streven is om dossiers binnen 182 dagen (een half jaar) af te handelen. De gemiddelde doorlooptijd van alle afgehandelde schades was in 2022 157 dagen. Vooral schademeldingen die werden afgedaan met de vaste vergoeding werden vlot afgehandeld, in gemiddeld 34 dagen. Bij de overige meldingen was de gemiddelde doorlooptijd 262 dagen.

Het online dashboard van het IMG laat zien dat er eind maart 2023 nog 18.983 fysieke schadedossiers niet afgehandeld waren. Iets meer dan een derde van deze dossiers staat langer open dan een half jaar:

- 1.334 dossiers staan langer open dan 2 jaar;
- 2.332 dossiers staan langer open dan 1 jaar;
- 3.360 dossiers staan langer open dan een half jaar.

228 Wat vindt u van de keuze van Minister Ollongren om niet te kiezen voor een crisisaanpak?

In de feitenreconstructie in boek 4 (pagina 1415 e.v.) wordt hier meer informatie over gegeven. Gevraagd naar de verandering en aansturing die het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wenst aan te brengen in de versterkingsaanpak, in vergelijking met het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, benadrukt directeur-generaal Chris Kuijpers in zijn openbaar verhoor drie elementen: meer snelheid brengen in de versterking, meer redeneren vanuit de bewoners, en meer regie en verantwoordelijkheid voor lokale overheden en woningcorporaties.

Hoewel de ambitie om de meest onveilige huizen als eerste te versterken wel overeind blijft, heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ook nadrukkelijk een gebiedsgerichte benadering voor ogen. Volgens directeur-generaal Kuijpers hoeven een objectgerichte en gebiedsgerichte benadering elkaar echter niet te bijten. In straten waar meerdere woningen, vaak zelfs rijtjeswoningen, versterking nodig hebben, ontkom je er volgens Kuijpers niet aan om dat gebiedsgericht aan te pakken, ook al hebben de huizen misschien niet allemaal hetzelfde

risicoprofiel. «Je kan geen objectgerichte aanpak organiseren in een rijtjeshuis, zeker als er verschillende beoordelingen zijn. Je kan ook geen objectgerichte aanpak voeren in een flat waar mensen wonen» (Kamerstuk 35 561, nr. 11).

Toch is dit een belangrijk punt van discussie; een discussie die tot op de dag van vandaag gevoerd wordt. De NAM wijst erop dat door een gebiedsgerichte aanpak de meest onveilige huizen niet per definitie als eerste aan de beurt komen. Hoe logisch een gebiedsgerichte aanpak ook is, veiligheid is daarbij toch in enige mate op de achtergrond geraakt, stelt NAM-directeur Johan Atema in zijn openbaar verhoor. Daarbij moet overigens wel worden opgemerkt dat het niet mogelijk is om, zonder inspectie, op voorhand met zekerheid aan te wijzen welke huizen exact het meest kwetsbaar zijn.

Minister Ollongren wijst er in haar openbaar verhoor op dat de crisis-aanpak zoals SodM die voor ogen heeft, te veel neerkomt op een gecentraliseerde en gestandaardiseerde benadering, waarbij de positie en inspraak van de bewoners te veel naar de achtergrond zouden verschuiven. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is dan juist bezig met het opzetten van een versterkingsaanpak waarbij gemeenten meer in positie komen en bewoners meer regie krijgen over wat er met hun eigen woning gebeurt. Ollongren benoemt het belang daarvan: er moet rekening worden gehouden met de persoonlijke situatie van gezinnen, die soms reden kan zijn de versterking met een jaar uit te stellen (bijvoorbeeld omdat een kind net in het eindexamenjaar zit). Een crisisaanpak klinkt natuurlijk goed, verklaart Ollongren, maar maakt inspraak en maatwerk onmogelijk. «Ik zie het als een crisis, maar ik zie de crisisaanpak niet als een oplossing voor de crisis», aldus Ollongren tijdens haar verhoor (Kamerstuk 35 561, nr. 11).

Inspecteur-generaal Kockelkoren bestrijdt in zijn openbaar verhoor dat een crisisaanpak niet samen kan gaan met «de menselijke maat» en «maatwerk». «Een crisisaanpak betekent niet dat je als een wals over mensen heen gaat rollen om maar die huizen versterkt te krijgen. Een crisisaanpak betekent dat je als een wals over onnodig lang durend overleg heen gaat en dat je regels en procedures die in de weg staan om tot snelheid te komen, platwalst.» Ook in de crisisaanpak van SodM begint het met luisteren naar inwoners, om te horen wat zij nodig hebben, aldus Kockelkoren. «Je probeert een beeld te krijgen in zo'n wijk of in zo'n dorp van wat er nodig is om tot veiligheid te komen in de brede zin van het woord. Vervolgens heb je daar een beeld van. Dan is het wel zaak dat je kunt doorpakken en dat je niet wordt afgeleid door mensen die op het moment dat de aannemer het bestek maakt, nog eens met een rood potloodje langs het bestek gaan lopen om te zien of er geen dingen in zitten die strikt genomen voor de veiligheid niet nodig zijn. Dat is wel wat er gebeurt» (Kamerstuk 35 561, nr. 11).

De commissie merkt op dat Minister Ollongren de intenties ten aanzien van de aanpak deelde met het SodM, zonder daarbij te spreken van een crisisaanpak.

229 Waarom gaat Minister Ollongren in tegen het advies van het SodM? Wat zijn hiervan de consequenties?

In de feitenreconstructie in boek 4 (pagina 1415 e.v.) wordt hier meer informatie over gegeven. Gevraagd naar de verandering en aansturing die het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wenst aan te brengen in de versterkingsaanpak, in vergelijking met het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, benadrukt directeur-generaal Chris Kuijpers in zijn openbaar verhoor drie elementen: meer snelheid brengen

in de versterking, meer redeneren vanuit de bewoners, en meer regie en verantwoordelijkheid voor lokale overheden en woningcorporaties.

Hoewel de ambitie om de meest onveilige huizen als eerste te versterken wel overeind blijft, heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ook nadrukkelijk een gebiedsgerichte benadering voor ogen. Volgens directeur-generaal Kuijpers hoeven een objectgerichte en gebiedsgerichte benadering elkaar echter niet te bijten. In straten waar meerdere woningen, vaak zelfs rijtjeswoningen, versterking nodig hebben, ontcom je er volgens Kuijpers niet aan om dat gebiedsgericht aan te pakken, ook al hebben de huizen misschien niet allemaal hetzelfde risicoprofiel. «Je kan geen objectgerichte aanpak organiseren in een rijtjeshuis, zeker als er verschillende beoordelingen zijn. Je kan ook geen objectgerichte aanpak voeren in een flat waar mensen wonen» (Kamerstuk 35 561, nr. 11).

Toch is dit een belangrijk punt van discussie; een discussie die tot op de dag van vandaag gevoerd wordt. De NAM wijst erop dat door een gebiedsgerichte aanpak de meest onveilige huizen niet per definitie als eerste aan de beurt komen. Hoe logisch een gebiedsgerichte aanpak ook is, veiligheid is daarbij toch in enige mate op de achtergrond geraakt, stelt NAM-directeur Johan Atema in zijn openbaar verhoor. Daarbij moet overigens wel worden opgemerkt dat het niet mogelijk is om, zonder inspectie, op voorhand met zekerheid aan te wijzen welke huizen exact het meest kwetsbaar zijn.

Minister Ollongren wijst er in haar openbaar verhoor op dat de crisisaanpak zoals SodM die voor ogen heeft, te veel neerkomt op een gecentraliseerde en gestandaardiseerde benadering, waarbij de positie en inspraak van de bewoners te veel naar de achtergrond zouden verschuiven. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is dan juist bezig met het opzetten van een versterkingsaanpak waarbij gemeenten meer in positie komen en bewoners meer regie krijgen over wat er met hun eigen woning gebeurt. Ollongren benoemt het belang daarvan: er moet rekening worden gehouden met de persoonlijke situatie van gezinnen, die soms reden kan zijn de versterking met een jaar uit te stellen (bijvoorbeeld omdat een kind net in het eindexamenjaar zit). Een crisisaanpak klinkt natuurlijk goed, verklaart Ollongren, maar maakt inspraak en maatwerk onmogelijk. «Ik zie het als een crisis, maar ik zie de crisisaanpak niet als een oplossing voor de crisis», aldus Ollongren tijdens haar verhoor (Kamerstuk 35 561, nr. 11).

Inspecteur-generaal Kockelkoren bestrijdt in zijn openbaar verhoor dat een crisisaanpak niet samen kan gaan met «de menselijke maat» en «maatwerk». «Een crisisaanpak betekent niet dat je als een wals over mensen heen gaat rollen om maar die huizen versterkt te krijgen. Een crisisaanpak betekent dat je als een wals over onnodig lang durend overleg heen gaat en dat je regels en procedures die in de weg staan om tot snelheid te komen, platwalst.» Ook in de crisisaanpak van SodM begint het met luisteren naar inwoners, om te horen wat zij nodig hebben, aldus Kockelkoren. «Je probeert een beeld te krijgen in zo'n wijk of in zo'n dorp van wat er nodig is om tot veiligheid te komen in de brede zin van het woord. Vervolgens heb je daar een beeld van. Dan is het wel zaak dat je kunt doorpakken en dat je niet wordt afgeleid door mensen die op het moment dat de aannemer het bestek maakt, nog eens met een rood potloodje langs het bestek gaan lopen om te zien of er geen dingen in zitten die strikt genomen voor de veiligheid niet nodig zijn. Dat is wel wat er gebeurt» (Kamerstuk 35 561, nr. 11).

De commissie merkt op dat Minister Ollongren de intenties ten aanzien van de aanpak deelde met het SodM, zonder daarbij te spreken van een crisisaanpak.

230 Had de kwalificatie van de versterkingsoperatie als crisis door Minister Ollongren in uw ogen moeten leiden tot een crisisaanpak?

De commissie signaleert dat dat er ten dele sprake is van een valse tegenstelling tussen risico-gericht en gebiedsgericht versterken. Ongeacht welke aanpak gekozen wordt, is duidelijk dat er maar beperkt opgeschaald kan worden. Voor ieder afzonderlijk huis moet op basis van een visuele inspectie geconstateerd worden of het binnen een vooraf vastgestelde typologie past of niet. Voor huizen die daar niet in passen moet een individuele bouwkundige doorrekening gemaakt worden, gevolgd door een beoordeling. Voor huizen die wel binnen een typologie passen, kan teruggevallen worden op de algemene bouwkundige berekening die voor dat type huis (typologie) gemaakt is. Zolang de visuele inspectie van een pand nog niet heeft plaatsgevonden, kan dus ook geen uitspraak gedaan worden over de veiligheid. De commissie beveelt ter versnelling aan de versterkingsopgave voorrang te geven op andere lokale verordeningen. De commissie signaleert dat Minister Ollongren voor ogen had dat de versterkingsoperatie zich in een crisis bevond en dat er maatregelen nodig waren om de operatie vlot te trekken. Er is echter weinig gelegenheid geweest om deze maatregelen daadwerkelijke effectief te laten zijn, omdat begin 2022 de versterkingsoperatie weer naar het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat overging. Op dat moment was de versterkingsoperatie nog altijd onvoldoende op stoom.

231 Hoe oordeelt u over de uitspraken van de directeur van de NAM over het wijken van het grote gevaar in Groningen? Waarop baseerde hij deze uitspraken?

Johan Atema, de directeur van de NAM, is van mening dat een groot-schalige versterkingsoperatie vanwege de veiligheid in Groningen niet meer nodig is. De NAM-directeur baseerde zijn uitspraken op de uitkomsten van de Seismische Dreigings- en Risicoanalyse (SDRA) van TNO, een analyse die inzicht geeft in de veiligheidsrisico's voor bewoners als gevolg van de gaswinning. Uit de SDRA bleek dat er geen huizen meer in Groningen zijn met een lichtverhoogd risico: de panden voldoen aan de veiligheidsnorm. Volgens Atema zullen er daarom geen grote hoeveelheden huizen meer zijn die nog versterkt hoeven te worden.

Inspecteur-generaal Theodor Kockelkoren noemde dit in zijn openbaar verhoor onjuist, zoals uiteengezet in boek 4 (pagina 1435). Kockelkoren wees erop dat inspecties en beoordelingen maatgevend zijn voor het aantal te versterken huizen, en niet het SDRA-model. Dit model is volgens Kockelkoren niet bruikbaar om te bepalen hoeveel onveilige huizen er nog zijn. De onderliggende berekeningen zijn namelijk gebaseerd op «hele beperkte informatie» over de gebouwen omdat er geen inspectie is geweest. «Dus de verkeerde modellen worden verabsoluteerd door deze mensen om dan dit soort uitspraken te doen, die voor een hoop verwarring en onrust zorgen. Dat moeten ze niet doen, daar moeten ze mee stoppen», verklaarde Kockelkoren in zijn verhoor (Kamerstuk 33 561, nr. 11).

Ook benadrukte Kockelkoren in zijn verhoor dat «veiligheid» niet beperkt moet worden tot de «stenen veiligheid van de woning». De commissie sluit zich hierbij aan. De commissie deelt dus niet het standpunt van de NAM-directeur dat in Groningen het grote gevaar geweken is. Bij een veilig Groningen hoort op zijn minst een voltooide versterkingsoperatie.

De commissie vindt dat de NAM veiligheid te eenzijdig en te theoretisch invult, en noemt het absurd dat de NAM – op basis van die eenzijdige en theoretische invulling – oordeelt dat het in Groningen veilig is.

232 Wat identificeerde de directeur van de NAM als het grote gevaar?

Deze vraag is het beste door dhr. Atema zelf te beantwoorden. Wel kan de commissie een deel van het openbaar verhoor met dhr. Atema weergeven. Daaruit maakt de commissie op dat dhr. Atema waarschijnlijk doelt op acuut levensgevaar bij heel zware aardbevingen.

Uit het openbaar verhoor (Kamerstuk 35 561, nr. 11):

De heer Kwint: «U zei net: «Ik vind het verwijtbaar dat de overheid de versterking zo heeft laten uitbreiden, want wat gaan wij nou met z'n allen zeggen tegen elkaar op het moment dat er een beving is en een huis instort? We weten niet welke huizen er veilig zijn.» Hoe verhoudt die urgente boodschap richting de overheid zich met het beeld dat u schetst dat de versterking er wel zo ongeveer op zit?»

De heer Atema: «Nee. Oké. Ten eerste heb ik de overheid volgens mij niet «verwijtbaar» genoemd, dus dat ik de overheid iets verwijt. Maar ik vind het niet verstandig. Kijk. Dit is een discussie die ik dan toch ga voeren. Eén: je hebt de normatieve veiligheid. Twee: je hebt versterken. Drie: je hebt emotionele veiligheid. Ik ga niet over alle drie praten, maar ik ga wel even uitleggen wat normatieve veiligheid is. In Nederland, of het nou Schiphol is, het overstromingsrisico, de Deltawerken of Groningen, benaderen wij risico's vanuit een redelijk hoog niveau. We gebruiken een norm, in dit geval de Meijdamnorm, en we toetsen of dat gebied aan die norm voldoet. Dat doe je ook met Schiphol en het valgevaar van een vliegtuig. Op grond van die hele normatieve, klinische, maar wel objectieve benadering lijkt het erop dat in Groningen het grote gevaar geweken is. Betekent dit dat elk huis in Groningen veilig is? Nee. Dus kan ik zeggen tegen elke Groninger: u woont in een veilig huis? Nee. Daarvoor zul je toch vanuit die SDRA lijsten moeten gaan maken met de huizen die het hoogst in het risico zitten. Die huizen zul je moeten inspecteren om te kijken of de SDRA klopt, of de typologie in de SDRA klopt voor dat huis, of we dat goed hebben gedaan, en om te kijken of er geen verbouwingen zijn gedaan. Dan kun je er dus achter komen dat dat huis niet veilig is. Dat moet je doorrekenen met een NPR die geldig is en dan kom je er misschien achter dat je moet versterken.»

Verwacht ik dat dat hele grote aantallen zijn? Nee, dat verwacht ik niet. Want dan zou die SDRA helemaal niet goed zijn en die is inmiddels na 10 jaar ontwikkeling wél goed. Maar verwacht ik dat het er nul zijn? Dat ook niet. Ik weet zeker dat er ergens wel een huis is dat niet goed is onderhouden of een schuur die een halve bouwval is, waar kinderen spelen, noem maar op, zodat je zegt: luister, dit is niet veilig. En versterken is niet opgezet voor aardbevingen van 3,1, zoals Wirdum. Versterking is echt opgezet om acuut levensgevaar bij heel zware aardbevingen te voorkomen. Dan heb je het echt over veel zwaardere aardbevingen, dan heb je het over aardbevingen van 4 of hoger. Dus we versterken niet voor een Wirdumaardbeving, we versterken zelfs niet voor een Huizingeaardbeving.»

233 Hoe staat u tegenover een mogelijke afkoopregeling met de NAM? Wat zijn hier de voor- en nadelen van?

De commissie is van oordeel dat in de komende jaren het afkopen van aansprakelijkheden en toekomstige kosten door een van de partijen niet aan de orde kan zijn. Bij de nu geraamde aardbevingskosten is er nog grote onzekerheid, met name over de periode dat zich nog bevingen zullen voordoen in Groningen en over de zwaarte van die bevingen. Er is

daarnaast te grote onzekerheid over de hoeveelheid versterkingen die nog nodig zijn om een goede inschatting te kunnen maken van een reële afkoopsom die ook voor de lange termijn dekkend is. Belangrijker is het daarom volgens de commissie om ervoor te zorgen dat de verschillende partijen voldoende voorzieningen treffen om te kunnen garanderen dat ook op lange termijn de kosten worden gedekt. Dan gaat het niet alleen om kosten voor schade en versterken, maar ook om kosten voor bijvoorbeeld bodemdaling en het definitief sluiten en opruimen van de winningslocaties.

In de openbare verhoren heeft de commissie aan verschillende betrokkenen de vraag gesteld naar voor- en nadelen van een afkoopregeling. Onderstaand een opsomming van de verklaringen die daarover zijn afgelegd (Kamerstuk 35 561, nr. 11), waarbij aangetekend moet worden dat de reikwijdte van de term «afkoopregeling» verschillend wordt opgevat. In enge zin wordt vaak gerefereerd aan de suggestie van de Algemene Rekenkamer in haar verantwoordingsonderzoeken over 2020 en 2021 om te komen tot een afkoopregeling met de NAM over de verrekening van kosten voor schade en versterking. In brede zin kan gedacht worden aan een akkoord met de oliemaatschappijen, waarin alle nog lopende geschillen worden beslecht onder betaling van een eenmalige afkoopsom door de oliemaatschappijen voor toekomstige kosten en vrijwaring van toekomstige aansprakelijkheden.

De heer Spijkerman (Nationaal Coördinator Groningen): «Er zijn allerlei potjes gekomen vanuit bestuurlijke afspraken. Wat je ziet in de ontwerpfase waar wij in zitten, is dat je wel weer moet kijken: uit dit potje dit en uit dat potje dat. Op het moment dat je kiest voor een afkoopregeling, kun je bij wijze van spreken vanuit het Rijk gewoon weer één pot maken. Daar betaal je het dan uit en dan hebben wij minder werk om te specificeren.»

De heer Gaastra (directeur-generaal Energie): «Dat is een variant die wij ook wel eerder hebben bekeken, zelfs ook al in het stadium van het voorbereiden van het Akkoord op Hoofdpijnen. Ik kan me herinneren dat die ook al in de analyses terug is gekomen, maar toen nadrukkelijk terzijde is geschoven, omdat we eigenlijk zeiden: je kan een afkoopsom bedenken, neem bijvoorbeeld 2 miljard, maar je weet nog zo weinig over de totale kosten van schade en versterken dat je veel beter die garantie kan vragen dan nu sturen op zo'n afkoopsom. Hij is ook nog een paar keer teruggekomen, in formele en in informele gesprekken, ook in de periode van de discussie over het herstel van de balans. Wij kwamen eigenlijk tot nu toe, tot dan toe, iedere keer tot dezelfde conclusie: we weten nog zo weinig over hoe groot die rekening kan worden dat dat voor de Staat eigenlijk een onverstandig pad is. Je kan je wel afvragen of je dat altijd moet blijven vinden. U zei net al: Staatssecretaris Vijlbrief heeft gecommuniceerd met de Kamer over de uitkomst van die arbitrage. Daarover is weer een gesprek gaande met de oliemaatschappijen. Nu je weet dat de winning op een bepaald moment afloopt en nu je ook in 2020 opnieuw afspraken hebt gemaakt met de regio over de versterkingsopgave, dus de raamuitspraak die voortvloeide uit het besluit om nog sneller naar nul te gaan, kan er een moment komen waarop je toch ook weer naar die variant zou kunnen kijken. Die variant heeft natuurlijk wel als voordeel dat NAM zelfs aan de achterdeur verdwijnt, dus dat je helemaal geen interferentie meer hebt van de NAM in de discussie over schade en versterken. Maar nogmaals, daar kleeft wel het risico aan dat je nog steeds onzekerheid hebt over hoe groot uiteindelijk de rekening van schade en versterken gaat worden.»

De heer Camps (secretaris-generaal EZK): «Dat het te lang heeft geduurd. Ik vind dat we veel eerder de publieke verantwoordelijkheid hadden

moeten nemen. Ik kan verklaren waarom het zo is gegaan. We hebben in het begin onderschat hoe groot de operatie zou zijn. We hebben onderschat wat de impact zou zijn op de mensen in Groningen. We hebben onderschat hoe ingewikkeld het zou zijn met dat hele proces. We hebben, denk ik, onderschat hoe complex het is dat de NAM daar ook nog een partij in was, die ingewikkelde constructie met een private partij die eigenlijk bijna een publieke verantwoordelijkheid krijgt die die helemaal niet heeft en niet moet hebben. Daar had dus veel eerder publieke verantwoordelijkheid moeten worden genomen. Tegelijkertijd kan ik niet anders dan constateren dat dat niet gebeurd is en dat ik denk dat in eerdere fases, zeg in 2014/2015, daar ook geen politieke ruimte voor zou zijn geweest. Ik heb het niet opgebracht. Laat ik dat ook zeggen. Ik heb dat toen niet opgebracht, dus ik zeg dit nu achteraf, terugkijkend. Wat hadden we anders moeten doen? Dat hadden we anders moeten doen. We hebben wel, ook al in 2015, met Shell en Esso besproken: zouden we niet een heel ander model kunnen doen, met een afkoopsom vanuit de oliemaatschappijen? Daarvan heb ik toen ook overwogen dat het klimaat er op dat moment niet naar was om dat te gaan doen: het Rijk, de Staat, zal niet bereid zijn om deze risico's te nemen.»

De heer Blok (Minister van EZK): «De Rekenkamer heeft die aanbevelingen gedaan. NAM heeft dat aanbod ook in het openbaar weleens gedaan – of de Shell heeft dat denk ik in het openbaar gedaan. Het zou een zeer ingrijpende beslissing zijn, die voor mij valt in de categorie «dat kan een demissionair Minister niet doen». Die beslissing zou zeer ingrijpend zijn omdat een afkoop betekent dat als het geld van de afkoop opgebruikt is en er toch langdurig nog bevingen zijn of grote schade – ik hoop dat dat niet zo is – je dat dan niet meer kunt verhalen. De andere kant zou zijn dat je misschien een efficiëntere procedure kunt starten. Misschien; we weten het niet. Dus er is binnen mijn ministerie denkwerk over verricht, maar ik vond het echt niet logisch voor een demissionair kabinet om daar een beslissing over te nemen.»

De heer Vijlbrief (Staatssecretaris Mijnbouw): «Ik ben bezig om gesprekken met de NAM voor te bereiden over een breder aantal onderwerpen, onder meer over afkoop. Ik vind dat woord «afkoop» overigens erg ongelukkig gekozen. Het is niet uw woord hoor; het is volgens mij door de NAM zelf gebruikt. Om precies te zijn heeft mevrouw Van Loon daar in februari, toen ik net Staatssecretaris was, wat over gezegd in de krant. Ik ben echter in alle opzichten bereid om te praten met de NAM over: kunnen we het niet beter overnemen? Al is het maar om te voorkomen dat, als ik in Groningen zit, allerlei mensen tegen mij zeggen: «Ja, jij hebt goed praten, maar uiteindelijk zit de NAM er nog steeds achter.» Dat is niet waar, maar dat denken mensen. Dus ik vind dat er een goede reden is om het over te nemen, maar ik ga dat echt alleen maar doen als ik zeker weet dat de Staat de kosten op een behoorlijke manier vergoed krijgt. En dat is nogal moeilijk, want je weet niet hoelang dit doorgaat. Dit zijn dus geen eenvoudige onderhandelingen.»

234 Wat bestempelt u als een zware aardbeving? Hoeveel van deze zware aardbevingen hebben plaatsgevonden?

Er bestaat geen officiële definitie van een «zware aardbeving». De aardbevingen in Noord-Nederland zijn ook niet te vergelijken met natuurlijke aardbevingen elders in de wereld. Dit komt onder meer vanwege de oorzaak (gaswinning), de diepte van de aardbeving (3 kilometer in plaats van 10 kilometer tot 100 kilometer), de lokale ondergrond (klei en veen kunnen de trillingen van de aardbeving versterken) en de bebouwing.

Sinds de start van de gaswinning zijn in Groningen 1.615 aardbevingen geregistreerd (van de 1.821 in totaal in Noord-Nederland). De zwaarste aardbeving had een magnitude van 3,6. De commissie heeft het woord zware aardbeving gebruikt voor bevingen van magnitude 3 of hoger. De commissie tekent daarbij aan dat de magnitude geen goede maatstaf is om uitspraken te doen over de gevolgen van een aardbeving. Daarvoor is het beter om te kijken naar de grondversnellingen, oftewel de mate waarin de grond trilt. Deze grondversnellingen zijn uiteindelijk bepalend voor de schade aan gebouwen.

De zwaarste bevingen hebben plaatsgevonden in Huizinge (16 augustus 2012, magnitude 3,6), Westeremden (8 augustus 2006, magnitude 3,5), Zeerijp (8 januari 2018, magnitude 3,4), Westerwijtwerd (22 mei 2019, magnitude 3,4), Garrelsweer (magnitude 3,2) en Wirdum (8 oktober 2022, magnitude 3,1). In tabel 2 een overzicht van alle aardbevingen van magnitude 3 of hoger en de bijbehorende piekgrondversnellingen in Noord-Nederland sinds 1997.

Tabel 2 Overzicht aardbevingen in Noord-Nederland van magnitude 3 of hoger inclusief piekgrondversnellingen

	Datum	Plaats	Magnitude	Max PGA (in cm/s ²)	Diepte (km)
1	19 februari 1997	Roswinkel	3,4	286,2	2,0
2	14 juli 1998	Roswinkel	3,3	209,6	2,0
3	25 oktober 2000	Roswinkel	3,2	123,9	2,3
4	24 oktober 2003	Garrelsweer	3,0		3,0
5	10 november 2003	Stedum	3,0	15,2	3,0
6	8 augustus 2006	Westeremden	3,5	49,8	3,0
7	30 oktober 2008	Loppersum	3,2	37,1	3,0
8	8 mei 2009	Zeerijp	3,0	20,8	3,0
9	27 juni 2011	Garrelsweer	3,2	30,2	3,0
10	9 oktober 2011	Noordzee	3,1		3,0
11	16 augustus 2012	Huizinge	3,6	86,8	3,0
12	7 februari 2013	Zandweer	3,2	28,6	3,0
13	2 juli 2013	Garrelsweer	3,0	13,9	3,0
14	13 februari 2014	't Zandt	3,0	71,1	3,0
15	30 september 2015	Hellum	3,1	34,5	3,0
16	8 januari 2018	Zeerijp	3,4	113,7	3,0
17	22 mei 2019	Westerwijtwerd	3,4	32,9	3,0
18	16 november 2021	Garrelsweer	3,2	34,4	3,0
19	8 oktober 2022	Wirdum	3,1	65,78	3,0

Bron: KNMI, NAM

235 Klopt het dat de seismiciteit is veranderd sinds het besluit van Minister Wiebes om de gaskraan in 2022 dicht te draaien? Zo ja, met hoeveel?

In 2019 heeft Minister Wiebes besloten om de gaswinning in 2022 te beëindigen. De kans op een zwaardere aardbeving is daardoor kleiner geworden, maar dit soort aardbevingen blijven volgens het KNMI mogelijk. Dit blijkt ook uit de praktijk. Zo hebben in de periode 2019 – 2022 meerdere zware aardbevingen plaatsgevonden: de aardbeving van magnitude 3,4 op 22 mei 2019 bij Westerwijtwerd, de aardbeving op 16 november 2021 van magnitude 3,2 bij Garrelsweer en de aardbeving van magnitude 3,1 bij Wirdum op 8 oktober 2022.

Zoals te zien is in onderstaande tabel is het totaal aantal aardbevingen in het Groningenveld in de periode 2019 – 2022 afgenomen van 85 naar 52 aardbevingen. Het totaal aantal aardbevingen boven magnitude 1,5 blijft echter vrijwel gelijk: 11 aardbevingen in 2019 versus 12 in 2022.

Tabel. Overzicht aantal aardbevingen Groningenveld in de periode 2019 – 2022

Jaar	Totaal aantal aardbevingen Groningenveld	Totaal aantal aardbevingen boven magnitude 1,5	Totaal aantal aardbevingen van magnitude 3 of hoger
2019	85	11	1
2020	69	16	0
2021	72	12	1
2022	52	12	1

Bron: jaaroverzichten KNMI

De NAM is wettelijk verplicht om de seismiciteit te monitoren en brengt hier twee keer per jaar een rapport over uit (<https://www.nam.nl/over-nam/onderzoeksrapporten.html#iframe=L3JlcG9ydHMvb3ZlcnZpZXcvZ3JvbmluZ2VuLyM>). De NAM kijkt niet alleen naar het aantal aardbevingen, maar ook naar de aardbevingsdichtheid (het aantal aardbevingen per vierkante kilometer per jaar), de grondversnellingen en grondsnelheden. Om vergelijkingen vanaf 1995 mogelijk te maken in de tijd gaat het om aardbevingen van magnitude 1,2 of hoger of 1,5 of hoger.

In de Mijnbouwregeling staan drie niveaus beschreven die inzicht geven in de ontwikkeling van de seismiciteit:

1. Lage (lokale) activiteit: maximaal 30 aardbevingen per jaar of een aardbevingsdichtheid van 0,3 aardbevingen per vierkante kilometer per jaar;
2. Bovengemiddelde (lokale) activiteit: tussen de 30 en 40 aardbevingen per jaar of een aardbevingsdichtheid tussen de 0,3 en van 0,40 aardbevingen per vierkante kilometer per jaar;
3. Hoge (lokale) activiteit: meer dan 40 aardbevingen per jaar of meer dan 0,4 aardbevingen per vierkante kilometer per jaar.

Sinds 2021 is er twee keer sprake geweest van verhoogde seismiciteit in Groningen. Zo vinden begin oktober 2021 binnen 24 uur drie aardbevingen plaats, waarvan twee duidelijk voelbaar zijn. Daardoor is het aantal aardbevingen in het gebied rond Loppersum volgens toezichthouder SodM in bovengemiddeld hoog: het aantal aardbevingen per vierkante kilometer komt in november 2021 uit op 0,42. Na de aardbeving in Garrelswaer op 8 oktober 2022 (magnitude 3,1) en een zwerm van acht aardbevingen bij Uithuizen in dezelfde periode, blijkt opnieuw dat er sprake is van «sterk verhoogde lokale bevingsactiviteit»: ook nu komt het aantal aardbevingen per vierkante kilometer boven de 0,4 uit.

De analyse van de NAM over de verhoogde seismiciteit in Groningen was bij het beantwoorden van deze feitelijke vragen nog niet beschikbaar. In het meest recente rapport over de seismiciteit in Groningen uit november 2022 benadrukt de NAM dat de seismiciteit «vrijwel uitsluitend» het gevolg is van «historische gasproductie». Toezichthouder SodM bevestigt dit. «De jarenlange gaswinning heeft voor drukverschillen gezorgd in het Groningen-gasveld», aldus SodM. «Zo is de druk rondom de clusters in Loppersum waar de winning al enige tijd gestopt is, relatief hoog. In het zuiden, waar nog gas gewonnen wordt, is de druk lager. Deze druk is zich nu aan het vereffenen. Het aardgas stroomt van plekken met een hoge druk naar plekken met een lage druk. Ook dit proces veroorzaakt spanningen op breuken in de diepe ondergrond, die tot bevingen kunnen leiden.»

Pas als de druk in het Groningenveld overal gelijk is, zullen er volgens SodM geen geïnduceerde aardbevingen meer zijn. Het proces van drukvereffening kan mogelijk nog tientallen jaren duren. Het aantal en de zwaarte van de bevingen neemt naar verwachting wel af en zal op een gegeven moment stoppen (<https://www.sodm.nl/onderwerpen/>).

aardbevingen/vraag-en-antwoord/hoe-kan-het-zo-beven-terwijl-er-minder-wordt-gewonnen).

236 Zijn er modellen waarmee de toekomstige ontwikkeling van aardbevingen in Groningen kan worden voorspeld?

Ja. Sinds 2021 publiceert TNO jaarlijks een seismische dreigings- en risicoanalyse (SDRA). Dit was voorheen de verantwoordelijkheid van de NAM. In de SDRA geeft TNO een prognose van de toekomstige seismische grondbewegingen en het veiligheidsrisico voor bewoners in het aardbevingsgebied in Groningen.

De meest recente dreigings- en risicoanalyse is in november 2022 gepubliceerd op basis van een gaswinning van 2,8 miljard kubieke meter voor gasjaar 2022–2023 (dat loopt van 1 oktober tot en met 30 september). Volgens deze risicoanalyse daalt het aantal aardbevingen boven magnitude 1,5 van gemiddeld 5,49 in 2022–2023 – afgerond vijf aardbevingen per jaar – naar 2,32 in 2032–2033. Dit is iets hoger dan bij een eerdere update in maart 2022: het aantal aardbevingen per gasjaar daalde in deze prognose van 5,08 in 2022–2023 naar 2,31 in 2032–2033.

Tabel 9.3 uit het rapport (pagina 1316, zie hieronder) laat de prognoses zien van TNO uit maart 2022. Inmiddels zijn ook de prognoses van november beschikbaar ([zwww.nlog.nl/sites/default/files/2023-01/tno2022_r12181_publieke_sdra_groningen_2022_-_addendum_update_nov_2022-11112022.pdf](https://www.nlog.nl/sites/default/files/2023-01/tno2022_r12181_publieke_sdra_groningen_2022_-_addendum_update_nov_2022-11112022.pdf)). De percentages in de tabel zijn de overschrijdingskansen per gasjaar. Een percentage van 4,66% bij magnitude 3,6 in gasjaar 2022–2023 betekent bijvoorbeeld dat het aantal bevingen met magnitude 1,5 of hoger naar verwachting voor 4,66% zal bestaan uit bevingen met een magnitude van 3,6 of hoger.

Tabel 9.3 Voorspellingen seismiteit in de periode 2021-2031						
	Aardbevingen per jaar	M3,5	M3,6	M4,0	M4,5	M5,0
Gasjaar 2021-2022	5,82	6,99%	5,31%	1,50%	0,20%	0,03%
Gasjaar 2022-2023	5,08	6,14%	4,66%	1,32%	0,18%	0,03%
Gasjaar 2023-2024	4,54	5,48%	4,16%	1,18%	0,16%	0,02%
Gasjaar 2024-2025	4,12	4,97%	3,77%	1,07%	0,15%	0,02%
Gasjaar 2025-2026	3,78	4,56%	3,46%	0,98%	0,13%	0,02%
Gasjaar 2026-2027	3,50	4,22%	3,19%	0,90%	0,12%	0,02%
Gasjaar 2027-2028	3,26	3,93%	2,97%	0,83%	0,11%	0,02%
Gasjaar 2028-2029	3,04	3,65%	2,76%	0,77%	0,10%	0,02%
Gasjaar 2029-2030	2,85	3,42%	2,58%	0,72%	0,10%	0,01%
Gasjaar 2030-2031	2,69	3,23%	2,44%	0,68%	0,09%	0,01%

Bron: TNO, 2022. De tabel toont de verwachtingen van het aantal aardbevingen groter dan magnitude 1,5 ('rate') en de overschrijdingskansen voor verschillende magnitudes per gasjaar (GY), dat loopt van 1 oktober tot en met 30 september.⁵⁷