

Vergaderjaar 2022–2023

35 561

Parlementaire enquête aardgaswinning in Groningen

Nr. 10

DEELRAPPORT 5 – THEMAHOOFDSTUKKEN, VERANTWOORDING EN BIJLAGEN

I. Themahoofdstuk Welzijn en gezondheid Groningers

De gaswinning heeft Nederland weliswaar veel gebracht, maar kent grote schaduwkanten voor de mensen in Groningen. De bevingen, schades en al het «gedoe» eromheen hebben Groningers veel last bezorgd.¹ Het dragen van deze last heeft sommigen onacceptabel veel gekost, zo maakten de openbare verhoren duidelijk.

Het leven in het algemeen is al onvoorspelbaar zat, en het leven van Groningers speelt zich altijd af tegen de achtergrond van gaswinning en bevingsproblematiek. Dat komt er altijd bij, met wat er ook gebeurt. Een schoonmoeder die een heup breekt, een konijn dat overlijdt, werk dat verloren wordt: het komt er altijd bovenop.

Openbaar verhoor Melissa Dales, 12 september 2022

Woningen en levens zijn beschadigd geraakt, en gemeenschappen ontwricht. Mensen voelen zich niet gehoord en in de steek gelaten, en sommige zijn de wanhoop nabij. Ze zijn overgeleverd aan de instituties en hebben de controle over hun eigen leven verloren. Ze vragen zich af: komt dit ooit nog goed?

Ik heb na die tijd ook vaak gezegd: ik hoop dat er nog een beving van 6 komt en dat die schoorsteen naar beneden klettert. Die schoorsteen stond helemaal scheef. «Ik hoop dat die naar beneden klettert als ik 's nacht op bed lig. Dan valt die dwars door het plafond en lig ik eronder. Dan is er tenminste een dooie gevallen!» Dat heb ik gezegd. «Dan is Den Haag eens een keer wakker.» Dat heb ik vaak gezegd.

Openbaar verhoor Sijbrand Nijhoff, 27 juni 2022

Het gaat over trotste mensen die houden van hun gebied en hun landschap en de Groningse nuchterheid en de klei, maar die ook voelen: ik

¹ Stroebe et al. (januari 2022).

weet niet of ik dit wel volhoud. En dan hebben we het over burgers, volwaardige burgers, die eigenlijk in de steek zijn gelaten.
Openbaar verhoor Melissa Dales, 12 september 2022

Dit is persoonlijk. Dit gaat over mijn leven. Ik moet morgen weer met mijn kinderen naar school. Ik moet weer aan het werk. Ik zit hier in een huis dat niet veilig is. Ik weet niet meer hoe we dit ooit gaan oplossen en ik ben bezig met zaken waar ik helemaal niet mee bezig wil zijn.
Openbaar verhoor Annemarie Heite, 1 juli 2022

We hebben het er in de voorbereiding natuurlijk ook over gehad: wat is voor jou nou het ergste? Dat ik niet meer de baas ben over mijn eigen huis, dat ik gewoon niet meer mag bepalen wat er gebeurt op mijn eigen erf [...] dat een ander hier komt en dat het niet uitmaakt wat ik zeg, omdat regels regels zijn en protocol protocol is.
Openbaar verhoor Frouke Postma-Doornbos, 26 september 2022

Er is niemand meer die zich verantwoordelijk maakt voor wat er speelt en dat maakt mensen moedeloos.
Openbaar verhoor Melissa Dales, 12 september 2022

Op basis van de verklaringen in de openbare verhoren² en studies van het Gronings Perspectief, een omvangrijk onderzoeksproject van de Rijksuniversiteit Groningen naar de gezondheid, veiligheidsbeleving en toekomstperspectief van Groningers, schetst dit themahoofdstuk de schaduwkanten van de gaswinning voor bewoners. De verklaringen en onderzoeksresultaten zijn aangevuld met tekeningen van de verhalen die kinderen en jongeren in september 2022 aan de enquêtecommissie vertelden tijdens een bezoek van de commissie aan verschillende scholen in het bevinggebied.

Nog meer dan in de andere hoofdstukken, staan in dit themahoofdstuk de ervaringen van inwoners centraal.

Tekstkader 1.1 Het onderzoeksproject Gronings Perspectief

Sinds 2016 doet de Rijksuniversiteit Groningen onder de naam *Gronings Perspectief* onderzoek naar de psychosociale impact van de gaswinning op inwoners van de provincie Groningen.

Hoogleraar psychologie en oud-onderzoeksleider Tom Postmes omschrijft het onderzoek in zijn openbaar verhoor als volgt: «*Het doel van Gronings Perspectief zoals helemaal in het begin geformuleerd was om de gevolgen van de aardbevingen voor de gezondheid, het welbevinden, de veiligheidsperceptie en het vertrouwen van Groningers te onderzoeken.*»³

1.1 De verstorende kracht van bevingen

Een beving kan voor omwonenden een angstige gebeurtenis zijn. «*Zo'n beving is een nare schok. Mensen hebben het gevoel dat hun huis eventjes wordt opgetild. Dat kon daarvoor niet, maar daarna is het ineens mogelijk, dus die veiligheid van dat huis en in dat huis ineens verdampt*»,

² In dit themahoofdstuk is gebruikgemaakt van citaten uit de openbare verhoren van gedupeerden Herman de Muinck, Sijbrand Nijhoff, Frouke Postma-Doornbos en Annemarie Heite, geestelijk verzorger Melissa Dales, hoogleraar Tom Postmes, Kinderombudsman Margrite Kalverboer en Susan Top (voormalig secretaris Groninger Gasberaad).

³ Verslag openbaar verhoor van de heer Postmes, 1 juli 2022.

legt hoogleraar Tom Postmes uit.⁴ In de openbare verhoren maken gedupeerden goed invoelbaar wat voor impact een beving kan hebben. Je schrikt: de grond, je spullen en het huis bewegen. Er klinken «enge» geluiden. En over een dag, maand of jaar kan hetzelfde opnieuw gebeuren.

We waren in Assen, daar voelde je het niet als er bij ons een aardbeving was. Ik geloof dat het er eentje van 3 was, die heel heftig voelbaar was. Onze beide jongens waren bang. Ze waren toen denk ik al 16 jaar en 14 jaar [...] ze waren heel erg geschrokken en heel bang. Dat is echt... Ja... Dat is heel naar.

Openbaar verhoor Frouke Postma-Doornbos, 26 september 2022

Toen kregen we een aardbeving van ik denk iets van 2,6 of 2,3; die gooi. Die heb ik als héél heftig ervaren. Het was alsof – het klinkt een beetje kinderlijk misschien – er een monster in de grond z'n bek opentrok. Ik had nog niet eerder een aardbeving ervaren terwijl ik buiten stond. We stonden buiten. De grond bewoog. Er kwam een héél eng geluid. [...] dat was heel heftig. Je denkt: wanneer houdt dit ooit op, wanneer kunnen we gewoon weer ons leven oppakken [...] waar ben je veilig?

Openbaar verhoor Frouke Postma-Doornbos, 26 september 2022

Je hoort een verschrikkelijk geknal en geknetter door het hele huis. De schilderijen vliegen heen en weer. De kopjes gaan van tafel. Hoe moet je erop reageren? [...] Toen een verschrikkelijke knal en hij rolde toen weg. En dát... Dat je dát meemaakt, is verschrikkelijk.

Openbaar verhoor Sijbrand Nijhoff, 27 juni 2022

Mijn kleinkinderen zijn er ook een keer geweest toen er een lichte beving was. [...] De waterleidingen knapten. Bijna een halve meter water in de kelder. De kinderen doodsbenuwd, die twee. O joh... Dan zie je die koppies. Dat is erg.

Openbaar verhoor Sijbrand Nijhoff, 27 juni 2022

Sinds 1991 hebben zich bijna 1.600 bevingen voorgedaan in de provincie Groningen. Ongeveer een kwart daarvan (367 bevingen) had een magnitude van 1,5 of meer. Volgens het KNMI worden bevingen vanaf een magnitude tussen de 1,5 of 2,0 (en daarboven) «vaak» gevoeld.⁵ Nog onduidelijk is hoelang de bevingen na stopzetting van de gaswinning zullen doorgaan.

Tabel I.1 Bevingen in de provincie Groningen, 1991–2022

Magnitude	Aantal bevingen
0,1–1,4	1.242
1,5–1,9	249
2,0–2,9	109
3 of meer	15
Totaal	1.615

Bron: KNMI

Uit onderzoek van Gronings Perspectief blijkt dat het voelen van een beving ertoe kan leiden dat iemand zich direct daarna minder veilig en gezond voelt (onafhankelijk van de vraag of de beving schade aan iemands woning heeft veroorzaakt). Dit blijkt uit een analyse van de

⁴ Verslag openbaar verhoor van de heer Postmes, 1 juli 2022.

⁵ KNMI (n.d. la).

Figuur I.2 Tekening aardbevingen «de hele wereld trilt»



I.2 Je eigen (t)huis beschadigd en onveilig

1. Schades

Ook de schade die een beving veroorzaakt aan woningen, is een «groot probleem» aldus hoogleraar Postmes. «Wat doet dat met je? Die scheur komt maar terug en terug. Die muur wijkt een beetje. Dan komt er iemand langs om te repareren. [...] Die schade zelf komt ook weer terug en het wordt meer en het wordt meer en meer.»⁸ Na elke beving weer een rondje om je huis maken om te inventariseren of er nieuwe scheuren zijn bijgekomen, en er niet gerust op zijn wat je deze keer zal aantreffen.

En toen kwamen we thuis, trokken we de deur van de kelder open en was het daar nat en lek en zat er een heel grote scheur dwars door de kelder heen, die daarvoor dus droog was. Dat was wat wij direct zagen en waardoor we eigenlijk ook direct in die actiestand moesten.
Openbaar verhoor Frouke Postma-Doornbos, 26 september 2022

Men heeft geen idee wat het betekent om jaar in, jaar uit elke keer weer na een beving om je huis te moeten lopen en weer schade te zien. We doen met elkaar alsof schade normaal is.
Openbaar verhoor Annemarie Heite, 1 juli 2022

Want één scheur is geen scheur. Dus je gaat altijd kijken of er nog meer is of dat de scheur die je al had, verdiept is. Of je denkt: misschien zit het nu wel in het fundament. Of: hoe is het met de kinderen? Zijn die er wakker van geworden? Hoe leg ik dit weer uit?
Openbaar verhoor Melissa Dales, 12 september 2022

Uit interviews met gedupeerden blijkt dat schade aan je woning voor stress zorgt, schrijven onderzoekers van het Gronings Perspectief. Er zijn wel verschillen in hoe mensen vervolgens omgaan met schade (en alles wat daarbij komt kijken). Zo zijn er mensen die hun eigen situatie relativeren: ze vinden hun persoonlijke lot wel meevallen en accepteren het als een «fact of life». Deze groep legt zich grotendeels bij de situatie

⁸ Verslag openbaar verhoor van de heer Postmes, 1 juli 2022.

neer. Deze houding kan ervoor zorgen dat de impact van schade op het persoonlijke leven beperkt blijft. Anderen zijn daartoe minder geneigd: zij ervaren de schade en het meemaken van een beving als een pijnlijke en ongewenste inbreuk op hun leven. «*In deze groep raakt persoonlijke problematiek verweven met de gaswinningsproblematiek*», schrijven onderzoekers van het Gronings Perspectief. Het gevoel overheerst dat hun onrecht is aangedaan. In plaats van de situatie te accepteren of zich erbij neer te leggen, maakt deze groep zich zorgen over wat de toekomst nog zal brengen.⁹

2. Onveiligheid

Er zijn inmiddels 3.326 adressen versterkt.¹⁰ Op al deze adressen wonen mensen die op een gegeven moment het nieuws kregen dat hun woning niet veilig was. Hun huizen voldeden niet aan de veiligheidsnorm: de inwoners zouden bij een zware beving niet genoeg tijd hebben om hun huis veilig te verlaten.¹¹ Daarnaast zijn in de periode 2016–2022 ongeveer 4.000 «acuut onveilige situaties» gemeld door inwoners. Daarvan zijn 675 gegrond verklaard (zie tabel I.2). In deze situaties moesten er direct maatregelen worden genomen vanwege de onveiligheid, zoals het plaatsen van stutten.

Als er acute schade is, dan komt er best snel iemand langs; dat was op een gegeven moment zo, zeker nu. Dan is de oplossing heel vaak ofwel slopen, ofwel: we zetten de stut ertegen aan. Dan gaan ze weer weg. Dan blijf je als bewoners dus achter met een vernield huis, iets wat is afgebroken en wat je eigenlijk niet wil, of een huis in de stutten. Elke dag als je thuiskomt, denk je: «Dit is niet oké. Mijn huis is stuk. Het zal nu niet op m'n hoofd storten, maar wie gaat het wanneer maken? Hoe gaat dat dan?»

Openbaar verhoor Frouke Postma-Doornbos, 26 september 2022

Tabel I.2 Aantal acuut onveilige situaties in de periode 2016–2022

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Totaal
Aantal meldingen	431	383	829	755	622	557	429	4.006
Aantal gegrond verklaard	104	64	91	127	109	101	79	675
Aantal in behandeling						516	466	982

Bron: NCG, IMG.¹²

Het oordeel dat je huis onveilig is, kan op de bewoners veel indruk maken en brengt veel vragen en onzekerheid met zich mee. Kan mijn kind nog wel veilig slapen in zijn slaapkamer? Wat gaat er nu met ons huis gebeuren, wat betekent dit voor onze toekomst?

Ja, je huis dat stuk is, is één ding. Maar als je niet zeker weet of je kinderen veilig wakker zullen worden als er iets gebeurt, dát is een heel ander verhaal.

Openbaar verhoor Frouke Postma-Doornbos, 26 september 2022

Maar op het moment dat je thuis niet veilig is, brokkelt ook je hele toekomstperspectief af. Want misschien moet ik wel verhuizen, of

⁹ Postmes et al. (januari 2018).

¹⁰ NCG (30 november 2022).

¹¹ NCG (n.d. Ia).

¹² NCG (1 februari 2017); NCG (6 februari 2018); IMG. Schriftelijke inlichting met alle overige inlichtingen waarvan het Instituut Mijnbouwschade Groningen van mening is dat het goed is als de commissie ervan op de hoogte is, april 2021.

misschien moeten we wel slopen en nieuw bouwen; of misschien moeten we wel naar een wisselwoning.

Openbaar verhoor Annemarie Heite, 1 juli 2022

I.3 De last van schadeherstel en het versterkingsproces

Een schade- of versterkingsprocedure doorlopen, heeft een grote impact op het dagelijks leven van bewoners. Het kunnen tijdrovende processen zijn die stress en onrust opleveren. Het schadeproces voelt voor gedupeerden als een belasting, als veel gedoe (de langskomende taxateurs, het traag lopende proces). Op zijn minst vormt het schadeproces een bron van ergernis of stress, en op zijn ergst een bron van grote ellende. Sommige bewoners zien zelfs af van het melden van schade omdat zij verwachten dat het te veel gedoe zal opleveren. Obstakels die mensen noemen: tijdrovend, overlastgevend en emotioneel belastend.¹³

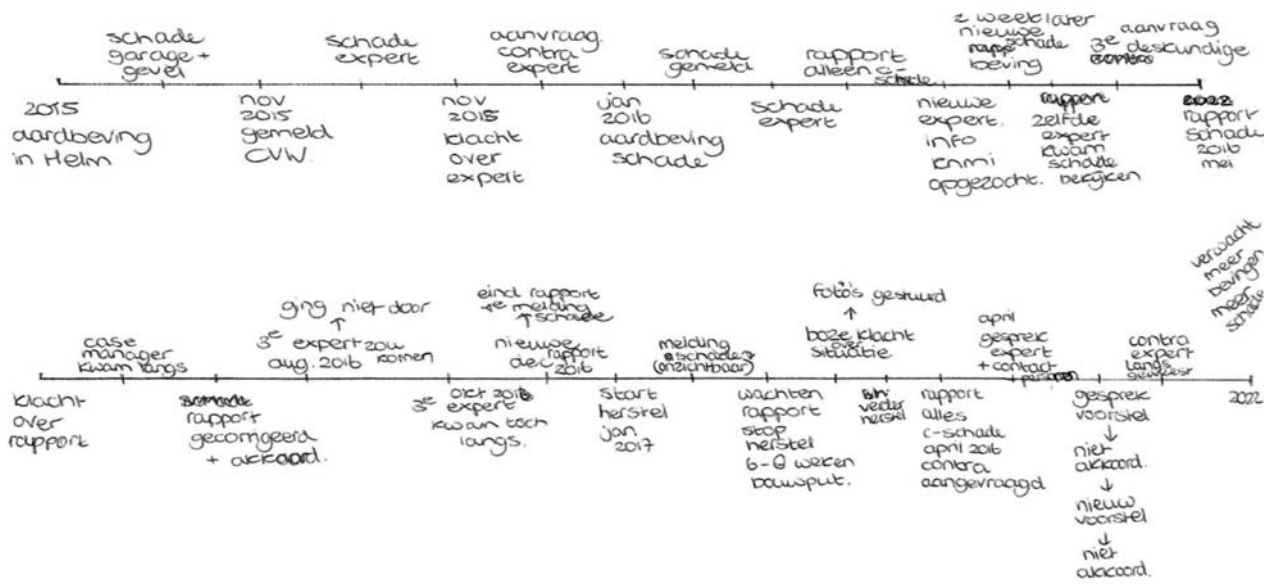
Doorgaans is het probleem niet dat instortingsgevaar. Het is dat gedoe. Het is de schade die maar terugkomt en alles wat daarmee samenhangt. Openbaar verhoor Tom Postmes, 1 juli 2022

Ik heb heel veel [...] mensen jaren geleden leren kennen als hele stabiele, nuchtere en redelijke mensen. In de loop van de jaren zag ik ze gewoon verbitterd raken, boos worden, verdrietig, geëmotioneerd. Het werden gewoon andere mensen. Soms zeiden ze ook: ik word gewoon een minder leuk mens.

Openbaar verhoor Susan Top, 27 juni 2022

Sinds 2003 hebben de verschillende organisaties – de NAM, het Centrum Veilig Wonen, de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen, het Instituut Mijnbouwschade Groningen – tot en met 2022 in totaal 267.466 schademeldingen ontvangen.¹⁴

Figuur I.3 Schadeproces geschetst door een gedupeerde



Bron: Eindrapport Gronings Perspectief fase 2, 2021.

¹³ Postmes et al. (januari 2018).

¹⁴ Over de periode vóór 2003 is geen informatie beschikbaar; NAM. Schriftelijke inlichting met een overzicht van de schademeldingen bij NAM en CVW, juni 2022; IMG. Schriftelijke inlichting met overzicht van schademeldingen, juni 2022.

Al met al verloopt het schadeproces vaak frustrerend en voelen gedupeerden zich niet altijd serieus genomen. Uit een rapport van het Gronings Perspectief: «Voor veel respondenten is de schade zelf niet het grootste probleem, maar de verstoring van hun huisvrede door bureaucratie, procedures en ongemakken. Deze kost soms veel tijd en energie, maar kan ook ernstige inbreuk op het dagelijks leven geven. In een aanzienlijk aantal gevallen komen daar conflicten en onenigheid met instanties bovenop.»¹⁵ Deze bevindingen sluiten aan op onderzoek dat de Tweede Kamer zelf liet uitvoeren naar de afhandeling van schades die vóór 31 maart bij de NAM waren gemeld. Het onderzoek liet zien dat het merendeel van de mensen een aanbod accepteerde «om er maar van af te zijn», ondanks het feit dat het geboden bedrag veelal niet toereikend was om de feitelijke schade te herstellen.

Uit de peilingen van het Gronings Perspectief blijkt dat de gezondheid van mensen met schade, na een eerdere stijging, in 2021 sterk is gedaald. Deze daling zet niet door in 2022.¹⁶ Inwoners voelen zich in 2021 wel veiliger dan voorheen, en ook ervaren zij minder risico's.¹⁷ Het meest recente onderzoek van Gronings Perspectief laat zien dat deze situatie verslechtert in 2022.

Dan begint pas het gelazer. Daar is een beving nog niks bij, bij al dat gelazer. Het is een rampenplan. Die partijen komen op een gegeven moment met die schade. Het is een ramp. De een zegt dit, de ander zegt dat. Al die taxateurs. [...] Dan denk ik: waar ben ik mee bezig, waar is Groningen mee bezig, waar zijn de afhandelingsmensen mee bezig?
Openbaar verhoor Sijbrand Nijhoff, 27 juni 2022

Het was een verschrikkelijk zwaar traject. Het werd steeds zwaarder. [...] Omdat men steeds de waarheid ontkende. Als er tien scheuren zaten, werden er twee vergoed.
Openbaar verhoor Sijbrand Nijhoff, 27 juni 2022

Ook voor de versterking geldt dat deze operatie een grote (negatieve) impact kan hebben op het dagelijks leven van mensen; «maatschappelijk ontwrichtend», volgens de onderzoekers van het Gronings Perspectief. Groningers ervaren veel onzekerheid bij de versterking en dit zorgt voor stress. Het gedeelde gevoel is dat het leven «on hold» staat. De operatie neemt veel tijd in beslag, inclusief de voorbereidingsfase waarin bepaald moet worden of versterking noodzakelijk is. In die fase vragen mensen zich af of zij veilig in hun huis kunnen blijven wonen en maken zij zich veel zorgen. Ze zijn bang dat waardevolle zaken in en om het huis bedreigd worden of de versterking niet goed door zullen komen. Er zijn ook financiële zorgen (bijvoorbeeld over de onverkoopbaarheid van de woning).¹⁸ Mensen die te maken krijgen met versterking voelen zich onveiliger, met name tijdens de planvormingsfase en de uitvoering, en lopen daarnaast een groter risico op gezondheidsklachten. De negatieve impact op gezondheid is het grootst bij oudere Groningers. Dit komt boven op de negatieve effecten van schade en het doorlopen van het schadeproces.¹⁹

¹⁵ Postmes et al. (januari 2018).

¹⁶ Dückers et al. (januari 2023).

¹⁷ Stroebe et al. (januari 2022).

¹⁸ Stroebe et al. (mei 2019).

¹⁹ Stroebe et al. (februari 2021).

Het maakt je heel klein omdat je voortdurend moet bedenken: is dit het waard, moet ik hiervoor vechten of zal ik het maar niet doen?
Openbaar verhoor Frouke Postma-Doornbos, 26 september 2022

Mijn vrouw zei nog een keer bij de rechtbank: je gaat dood, je bent murw gebeukt, je geeft je gewonnen of je geld is op. Het heeft ons ook een paar ton gekost, hè.
Openbaar verhoor Sijbrand Nijhoff, 27 juni 2022

U moet zich voorstellen: de zitting is daar. Dan zitten daar drie advocaten van de Zuidas namens Shell. Dan zit er nog een advocaat namens de Staat. En dan zit er één gedupeerde met zijn of haar advocaat aan de andere kant. [...] Het huis is total loss, echt total loss. Dan durft een advocaat van de Zuidas nog tegen de rechter te zeggen: maar wie zegt mij dat er niet ook een achtergebleven granaat uit de Tweede Wereldoorlog in de kelder is afgegaan? Als je op dat niveau bij deze zware zaken zulke opmerkingen maakt als advocaat, dan breekt er bij mij iets.
Openbaar verhoor Herman de Muinck, 27 juni 2022

Je kunt haast niet tegen Shell op procederen, want die mensen hebben zo veel geld ter beschikking om de beste advocaten voor hen te laten opdraven. Daar kun jij als individuele Nederlander niet tegen procederen.
Openbaar verhoor Herman de Muinck, 27 juni 2022

Dus we zijn er uiteindelijk mee akkoord gegaan omdat we ons leven wilden behouden en wilden leven, met onze kinderen.
Openbaar verhoor Annemarie Heite, 1 juli 2022

I.4 Ontwrichting van levens en gemeenschappen

De hele schade- en versterkingsproblematiek heeft ervoor gezorgd dat levens en gemeenschappen beschadigd zijn geraakt. Er zijn gedupeerden die kampen met «*angstigheid en somberheid*», licht hoogleraar Postmes toe in zijn verhoor. «*Mensen kunnen in de put zitten. Dat werkt ook uit op allerhande heel concrete manieren. Ziekteverzuim. Daarvan hebben we aangetoond dat het iets verhoogd is. Burn-out en dat soort fenomenen zie je vaak. Dat heeft bijvoorbeeld te maken met dat vechten met die instanties en de enorme hoeveelheid tijd die dit kost.*»²¹ Met name voor mensen met meervoudige schade is het leven «*ernstig ontwricht*».²²

Ik ben heel snel, ja, gauw van streek als er iets is... Ik ben snel in de war of snel gestrest. Ik denk dat dat de grootste schade is.
Openbaar verhoor Frouke Postma-Doornbos, 26 september 2022

Ik weet het niet, het kan ook aan mezelf liggen, maar ik ben gewoon heel snel moe. Gewoon heel snel moe. Ik kan niet lang dingen volhouden. Dat heeft hier denk ik ook wel mee te maken, omdat je nog een beetje het gevoel hebt dat je een marathon hebt gelopen en daar nog niet van herstel bent. Dat.
Openbaar verhoor Frouke Postma-Doornbos, 26 september 2022

Als ik terugkijk, is er nog iets wat ik eigenlijk nog niet echt heb gezegd omdat dit mij als een steen op de maag ligt, en dat is de mentale gezondheid van onze kinderen. [...] Onze zoons hebben hun puberjaren, tienerjaren doorgebracht in een heel gestreste omgeving met heel gestreste ouders. Zij hebben daar elk op hun eigen manier echt de mentale gevolgen van. Onze jongste zoon is zwaar depressief. Dat hadden

²¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Postmes, 1 juli 2022.

²² Stroebe et al. (mei 2019).

wij helemaal niet door in het begin. [...] Als je dat dan later merkt en ziet, denk je: ik heb gewoon gefaald, ik heb gewoon gefaald als moeder. Ik heb geknokt voor het huis, maar ik had voor mijn kind moeten knokken.

Openbaar verhoor Frouke Postma-Doornbos, 26 september 2022

Tekstkader 1.2 Meer sterfgevallen door aardbevingsstress?

Onderzoekers van het Gronings Perspectief hebben in 2018 de omvang van de gezondheidsklachten gecombineerd met wetenschappelijk kennis over de gevolgen op langere termijn en maken op basis daarvan de som dat er vijf mensen of meer per jaar kunnen overlijden als gevolg van de aardbevingsproblematiek.²³ Dit een (conservatieve) schatting van de minimale sterfte.

Hoogeleraar Postmes heeft op verzoek van Staatstoezicht op de Mijnen in 2019 opnieuw berekeningen uitgevoerd. Volgens Postmes is het reëel om te verwachten dat er jaarlijks, op langere termijn, 16,3 extra sterftegevallen zullen zijn in de groep mensen met schade aan hun woning (1.252,3 sterftegevallen in plaats van de te verwachten 1.236).²⁴

De impact van de problematiek reikt verder dan de ontwrichting van individuele levens. Ook sociale relaties kunnen beschadigd raken. Mensen ervaren willekeur bij het vaststellen van de oorzaak van schade. Waarom is mijn schade niet erkend, en vergelijkbare schade bij de burens wel? Dit raakt aan de tweedeling die sommigen zien ontstaan in hun gemeenschap. Er spelen gevoelens van jaloezie en afgunst over wie wat vergoed krijgt. En ergernis als mensen zich te veel als slachtoffer opstellen door alles maar in de schoenen van de NAM te willen schuiven zonder eigen verantwoordelijkheid te nemen. Kortom, mensen zijn anders naar elkaar gaan kijken (en niet altijd op een positieve manier).²⁵

De versterking kan daarnaast onderlinge relaties in de buurt onder druk zetten. De steeds veranderende beleidskaders en spelregels zorgen voor ongelijkheid. Het komt voor dat vergelijkbare huizen in dezelfde wijk een andere aanpak krijgen. Zo krijgt een deel van de straat te maken met sloop-nieuwbouw, en het andere deel met bijvoorbeeld vervanging van een (deel van) de buitenmuren. Dit kan leiden tot onbegrip en jaloezie tussen bewoners. Ook kunnen er conflicten ontstaan als bewoners bij een versterkingsproject gezamenlijk besluiten moeten nemen, maar er onderling niet uitkomen.²⁶

Omdat de instanties er op zo'n manier mee omgaan dat er heel veel willekeur in zit, krijgt je ook een splitsing in de sociaal-maatschappelijke structuur [...]. Omdat je in een dorpsstructuur zit waar je genoeg van elkaar ziet om er iets van te kunnen vinden, maar net niet genoeg van elkaar weet om er echt een evenwichtige mening over te kunnen vormen, zorgt dat voor heel veel spanning.

Openbaar verhoor Melissa Dales, 12 september 2022

Want de rode draad is rechtsongelijkheid. En die is zo schrijnend en zo bizar, doordat elke keer richtlijnen zijn aangepast [...] zijn er zo veel groepen ontstaan. Voor de een geldt dit, voor de ander geldt dat.

Openbaar verhoor Annemarie Heite, 1 juli 2022

²³ Postmes et al. (januari 2018), p. 110.

²⁴ Rijksuniversiteit Groningen. Memo van Tom Postmes over de gemiddelde verwachte mortaliteit door aardbevingschade: update van eerdere berekeningen, 21 juni 2019.

²⁵ Dückers et al. (januari 2023).

²⁶ Stroebe et al. (december 2020).

Het is in de meest brede zin gewoon heel ontwrichtend geweest en hoe complexer het allemaal werd, hoe lastiger dat ook werd. Mensen zijn ook in die onderlinge verhouding echt beschadigd geraakt, ook ten opzichte van elkaar

Openbaar verhoor Annemarie Heite, 1 juli 2022

Tekstkader 1.3 Schaal van de problematiek

Onderzoekers schatten in dat 44% van alle mensen die wonen in de provincie Groningen (van 19 jaar en ouder) weleens een beving heeft meegemaakt. Omgerekend zijn dat 203.063 mensen. Voor 127.583 Groningers (28%) gaat dit om een beving van meer dan een jaar geleden en voor 75.480 (16%) om een beving datzelfde jaar. De groep die inschat dat hun huis schade heeft opgelopen door bevingen is iets kleiner. Bijna een derde van de Groningers woont in een huis waarvan zij denken dat de schade is veroorzaakt door bevingen. Het gaat dan om 134.363 mensen (29% van de Groningers): 66.020 personen met eenmalige schade en 68.343 Groningers met meervoudige schade.²⁷

Op basis van berekeningen schatten de onderzoekers van het Gronings Perspectief in dat eind 2016 naar schatting 1.800 volwassen Groningers schade hebben opgelopen aan hun woning en een hoger risico hebben op geestelijke gezondheidsproblemen op het vlak van angst en depressie. 7.620 Groningers hebben door schade ernstig last van gezondheidsklachten. Ten slotte is bij 4.136 inwoners van de provincie Groningen met een beschadigd huis sprake van een verslechterde gezondheid.²⁸

²⁷ Postmes et al. (oktober 2017).

²⁸ Postmes et al. (oktober 2017).

Figuur 1.5 Tekening «van slecht naar goed»



1.5 De nieuwe generatie: de toekomst van Groningen

De bevingproblematiek speelt een wisselende rol in het leven van kinderen en jongeren in Groningen. Sommigen hebben er weinig last van: ze hebben weinig te maken met schade, of zijn eraan gewend geraakt. Voor anderen geldt dat er wel degelijk gevolgen zijn. Zij kunnen zich onveilig voelen en hebben soms angst, of merken dat hun ouders overbelast zijn.²⁹ Vooral na doorvragen vertellen ze dat ze soms boos zijn en last hebben van de aardbevingen, de scheuren in het huis, de spanningen bij hun ouders, het moeten verhuizen en het versterken van alle huizen in de buurt. Ze maken zich zorgen over hun toekomst en vragen zich af of er nog wel mensen willen wonen op de plek waar ze zijn opgegroeid. De commissie hoorde soortgelijke verhalen toen zij in september 2022 een bezoek bracht aan verschillende scholen in het bevingsgebied.

Iedere ouder denkt weleens na over de vraag: ben ik een goede ouder, doe ik wel het goede en zorg ik wel goed voor mijn kinderen? Maar hier komt daar nog een vraagstuk bij: bied ik ze wel een veilig thuis en kan ik ze de toekomst geven die ze verdienen? Dat raakt, want dat is de toekomst van Groningen.

Openbaar verhoor Melissa Dales, 12 september 2022

Een kleine groep kinderen en jongeren heeft duidelijk klachten door de aardbevingen. Ze slapen slecht, hebben nachtmerries, zijn bang voor nieuwe bevingen, piekeren veel, hebben moeite met leren, zijn boos of juist heel stil, houden alles in de gaten en maken zich zorgen over hun

²⁹ Zijlstra et al. (2019).

Figuur I.7 Tekening «story of Adje»



I.6 Bevindingen

De verhoren en onderzoeken van het Gronings Perspectief laten zien dat de situatie voor Groningers in het bevingingsgebied zorgwekkend is. De schade aan hun huizen, het schadeproces en de versterkingsoperatie eisen letterlijk hun tol. Nog zorgwekkender is dat het gebrek aan vooruitgang. Het Gronings Perspectief noemt in hun laatste rapport wel enkele «lichtpuntjes». Er zijn «velen» die zich met goede bedoelingen inzetten, en ook zijn er veel mensen die zich wel goed geholpen voelen. Tegelijkertijd benadrukken de onderzoekers dat de impact van problemen op gedupeerde Groningers «onverminderd groot» is.³¹ Er is behoefte aan erkenning, hoop en perspectief.

Figuur I.8 Tekening «waarom halen jullie nog steeds gas uit Groningen?»



³¹ Dückers et al. (januari 2023).

II. Het gasgebouw

Hoe wordt het gasgebouw bestuurd? Deze vraag staat centraal in dit themahoofdstuk. Dit themahoofdstuk gaat nader in op de formele en informele kanten van het gasgebouw.

Het ging erom dat de machine zo effectief mogelijk draaide. Dat is ook weer het voordeel dat je een public-private partnership hebt gesloten – het was een joint venture tussen de Staat en de olies, met DSM erbij als geweldige hulp voor de Staat – om te zorgen dat het niet verambtelijkte, maar dat je kostbare bodemschat op een hele efficiënte en effectieve wijze werd ontwikkeld en ten goede van de verschillende stakeholders werd ingezet.

Openbaar verhoor George Verberg, 29 juni 2022

In de *Nota inzake het aardgas* van Minister De Pous uit 1962 staat hoe de organisatiestructuur rond het winnen en verkopen van Groningse aardgas eruit zal komen te zien. Er wordt een stille maatschap opgericht tussen Staatsmijnen (later DSM, zie II.2), een Rijksdienst die valt onder het Ministerie van Economische Zaken, en de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM), een joint venture van Shell en Esso. Samen vormen zij de Maatschap Groningen. Daarnaast wordt een aparte onderneming opgericht voor de verkoop en afzet van het aardgas: de NV Nederlandse Gasunie. De Staat neemt voor 10% deel in deze organisatie; Staatsmijnen participeert voor 40% en de beide oliemaatschappijen ieder voor 25%.

Zoals in paragraaf 1.3 van hoofdstuk 1 beschreven, zullen Gasunie en de Maatschap Groningen intensief moeten samenwerken om de coördinatie van winning en afzet te bevorderen. Minister De Pous zegt daarbij, dat deze beide organisaties gaan samenwerken *«als waren zij één geïntegreerd bedrijf»*. De Pous voegt daaraan toe dat deze *«eenheid van beleid»* gewaarborgd blijft *«met name door de wijze waarop de beleidscolleges van beide onderdelen zullen worden samengesteld»*. Er komt namelijk een zogeheten *«personele unie»* tussen het College van Beheer Maatschap Groningen en het College van Gedelegeerde Commissarissen van Gasunie. Dat wil zeggen: beide gremia bestaan uit dezelfde personen.³²

Dit hoofdstuk bevat een nadere uitleg van de inrichting en van het bestuur van het gasgebouw, de verhoudingen in de verschillende bestuurscolleges, en de bevoegdheden van de commissarissen. Daarbij komen zowel de formele als de informele structuren aan bod. In het eerste gedeelte van dit themahoofdstuk ligt de nadruk op de aansturing van Gasunie en GasTerra tot circa 2014. Het tweede gedeelte richt zich op de wijze waarop de Staat participeert in het gasgebouw via DSM en later EBN. In het laatste gedeelte worden ontwikkelingen na 2013 besproken, naar aanleiding van het ABDTOPConsult-advies en het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV). Ook komt het beloningsbeleid aan bod.

Dit hoofdstuk schetst de bestuursstructuur van het gasgebouw vanuit het perspectief van de betrokken partijen. Zij zijn de oorspronkelijk uitgedachte bestuursstructuur gedurende zestig jaar blijven verdedigen, ondanks veranderende maatschappelijke opvattingen over hoe publieke belangen in de gaswinning en -voorziening kunnen worden meegewogen.

³² Kamerstuk II 1961/62, 6767, nr. 1.

II.1 De besluitvormende organen van het gasgebouw

Het gasgebouw wordt gevormd door verschillende besluitvormende organen. Bij de Maatschap is dit het College van Beheer Maatschap Groningen, en bij Gasunie het College van Gedelegeerde Commissarissen en de raad van commissarissen. Deze organen krijgen een toelichting in de paragraaf hieronder.

Het College van Beheer Maatschap Groningen (CBM) is het besluitvormend orgaan van de Maatschap. Dit is een college van vier personen: twee afgevaardigd door de NAM, de directeur van Shell Nederland en de directeur van Esso Nederland, en twee afgevaardigd door de Staatsmijnen. Daarnaast is er een regeringsvertegenwoordiger, in de praktijk de directeur-generaal (dg) Energie van het Ministerie van Economische Zaken. De regeringsvertegenwoordiger is geen officieel lid van het CBM. Hij is slechts toehoorder en heeft dus geen stemrecht. In het CBM worden besluiten op basis van unanimitéit genomen. Gezien de stemverhoudingen hebben de NAM (vertegenwoordigd door de directeurs van Shell en Esso) en de Staatsmijnen een vetorecht in het college.

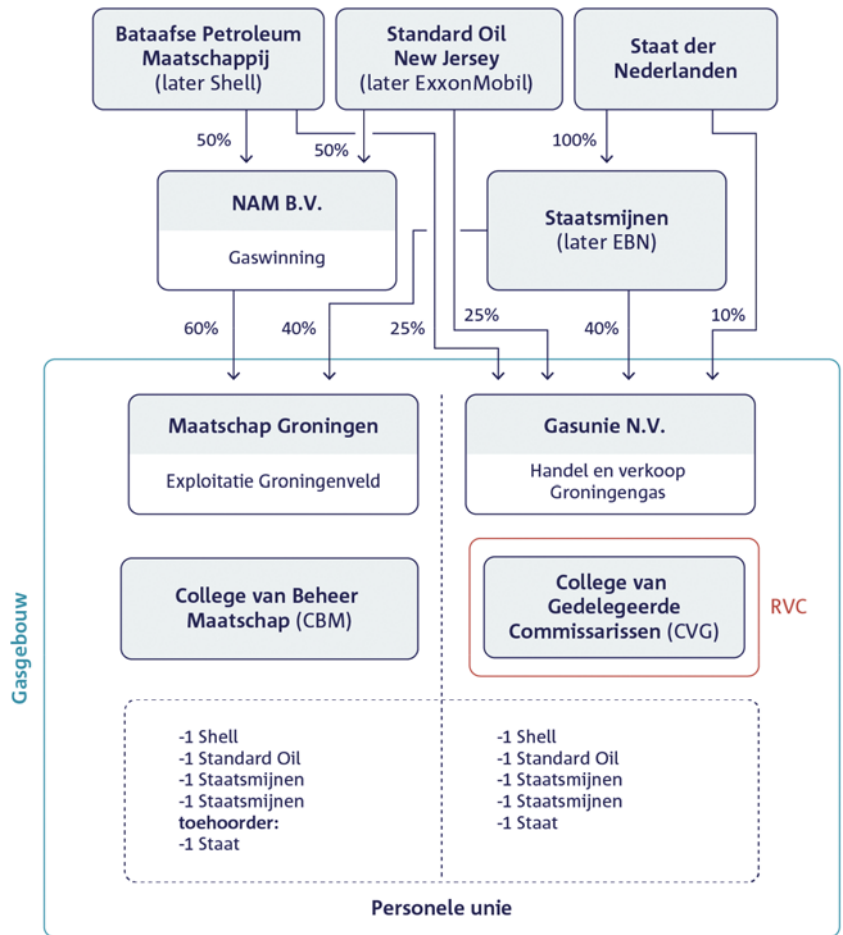
Het College van Gedelegeerde Commissarissen (CvG) van Gasunie vormt een personele unie met het CBM. Dat wil zeggen dat dezelfde vijf personen uit het CBM ook in dit college zitten. Het feit dat in beide bestuurscolleges dezelfde personen zitten, moet de eenheid van beleid waarborgen. Het enige verschil met het CBM is dat de regeringsvertegenwoordiger in het College van Gedelegeerde Commissarissen wel stemrecht heeft en de beslissingen in dit college niet unaniem genomen hoeven te worden. Een 3/4e meerderheid is vereist voor een besluit. In de praktijk komt dit er op neer dat vier van de vijf personen in het CvG voor een voorstel moeten stemmen.

De directeur-generaal Energie is volwaardig lid van het CvG en toehoorder in het College van Beheer Maatschap. Als volwaardige commissaris van Gasunie moet hij handelen in het belang van de onderneming. Tegelijkertijd heeft hij ook verantwoordelijkheden als ambtenaar. Hij is beleidsverantwoordelijke op het gebied van aardgas, en verplicht te handelen in het publieke belang en zijn Minister daarover te informeren. Nergens is echter duidelijk vastgelegd hoe de regeringscommissaris met deze dubbelrol om moet gaan.

Vanwege hun belangrijke positie in het aansturen van het gasgebouw noemt oud-ambtenaar George Verberg de directeur-generaal en de overige leden van deze colleges de chauffeur van een bus *«met een hele gecompliceerde motor»*.

Dan moet je gewoon zorgen dat op die bus met die gecompliceerde motor, die moet voldoen aan alle verkeersregels die de Minister en het kabinet en de Kamer hebben gesteld, een chauffeur zit die kan rijden.
Openbaar verhoor George Verberg, 29 juni 2022

Figuur II.1 Het gasgebouw in 1963



Tabel II.1 College van Beheer Maatschap en College Gedelegeerde Commissarissen

College van Beheer Maatschap	College Gedelegeerde Commissarissen
Personele unie: 2 x Staatsmijnen, 1 x Shell, 1 x Esso (1 x Staat)	
<ul style="list-style-type: none"> - vergaderen 4 x per jaar in Assen - regeringsvertegenwoordiger is toevoerder zonder stemrecht - beslissingen moeten unaniem zijn - voorzitterschap rouleert tussen Shell/Esso - DSM/Staatsmijnen levert secretaris 	<ul style="list-style-type: none"> - vergaderen 8 x per jaar in Groningen - regeringsvertegenwoordiger heeft stemrecht - voor beslissingen is 4/5 meerderheid nodig - Staatsmijnen/DSM Aardgas/EBN levert de voorzitter en de secretaris - Staatsmijnen heeft als organisatie met twee vertegenwoordigers dus vetorecht; Esso/Shell kunnen alleen samen een besluit tegenhouden

Bij Gasunie is er naast het College van Gedelegeerde Commissarissen ook een raad van commissarissen. Volgens de Nota De Pous moet de directie van Gasunie verantwoording afleggen aan de raad van commissarissen. De raad van commissarissen (rvc) komt vier keer per jaar bijeen en bepaalt het beleid van Gasunie door goedkeuring van het jaarlijkse bedrijfsplan. Vooral bij de start van de verkoop van het Groningse gas in 1963 bestaat volgens Minister De Pous echter de behoefte aan meer nauwgezette controle van de directie. *«Daar er vooral in de eerste jaren bij de op- en uitbouw van de activiteiten van de gasmaatschappij een nauw overleg tussen commissarissen resp. participanten en directie gewenst*

is.» Daarom besluiten de aandeelhouders in het gasgebouw om een aantal commissarissen uit de rvc te delegeren naar het College van Gedelegeerde Commissarissen (CvG).³³ De gedelegeerde commissarissen hebben het goedkeuringsrecht van financiële en commerciële besluiten en hebben de taak om de activiteiten van de Gasunie-directie nog nadrukkelijker te controleren dan de rvc.

In de praktijk betekent dit dat in het College van Gedelegeerde Commissarissen dezelfde personen zitten als in de rvc van Gasunie. De rvc is echter nog aangevuld met zeven andere personen: drie worden aangedragen door de Staatsmijnen en de oliemaatschappijen dragen ieder twee extra commissarissen aan. Informeel spreken de partijen daarbij af dat één van de drie zetels van de Staatsmijnen door de commissaris van de Koning(in) in Groningen wordt bezet. In de beginjaren is dat Cees Fock. Het is daarnaast gebruikelijk dat de commissaris van de Koning(in) ook tot voorzitter van de rvc wordt benoemd. Twee jaar na de splitsing van Gasunie, in 2007, verliest de commissaris van de Koning zijn positie in het gasgebouw.

Door de aanwezigheid van de commissaris van de Koning, is de provincie in de eerste decennia wel vertegenwoordigd in het gasgebouw. Desondanks verklaart oud-commissaris Hans Alders in zijn openbaar verhoor dat hij in deze functie weinig kon bijdragen aan de besluitvorming, omdat de meeste beslissingen buiten de officiële vergaderingen van de raad van commissarissen om werden genomen (zie paragraaf II.1.3). Ook andere oud-bestuurders van het gasgebouw, zoals Pieter Dekker van Shell (tevens lid van de rvc GasTerra en NAM-Raad), verklaren in hun openbaar verhoor dat de provincie weinig echte betrokkenheid had bij de besluitvorming in het gasgebouw. De commissaris van de Koning was feitelijk alleen technisch voorzitter, en de ABDTOPconsult oordeelt in 2014 dat de rvc bovendien «een tandeloze tijger» is. De werkelijke macht ligt bij het College van Gedelegeerde Commissarissen.

Er was niet een directe betrokkenheid van Groningse bestuurders bij de afwegingen die in het gasgebouw werden gemaakt, niet als toezicht-houder of als toehoorder of zo. Ik denk dat het beter was geweest als we van het begin af aan ook Groningen een plek hadden gegeven, zodat ze in ieder geval beter hadden gezien welke afwegingen er werden gemaakt en hoe het draaide.

Openbaar verhoor Pieter Dekker, 30 juni 2022

II.1.1. De governance van Gasunie

In de eerste decennia spitsen veel van de vraagstukken over de *governance* van het gasgebouw zich toe op het bestuur van Gasunie en het toezicht op deze organisatie. Gasunie heeft immers een belangrijke spilfunctie in het gasgebouw. Zij bepaalt het productieniveau, vanwege haar inzicht in de omvang van gasvraag. Oud-directeur van Gasunie, George Verberg, beschrijft de regierol van Gasunie door aan te geven dat Gasunie het gas bij de NAM «bestelde».

Wij als Gasunie [...] bestelden het gas bij de NAM en de NAM moest maar zorgen dat ze het gas leverden. [...] Dan kwam er een bestelbrief die naar de NAM ging. Dan kregen wij te horen dat ze het hadden ontvangen en dat er geen problemen waren.

Openbaar verhoor George Verberg, 29 juni 2022

³³ Kamerstuk II, 1961/62, 6767, nr. 1, p. 8.

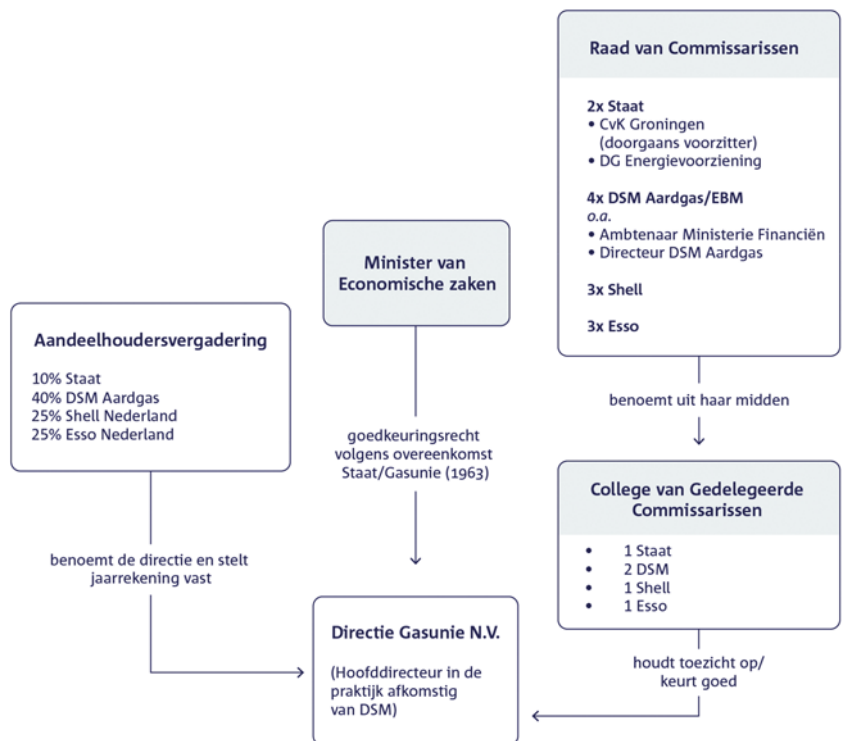
Gasunie wordt bestuurd door een hoofddirecteur, onder toezicht van de raad van commissarissen. De directeur wordt benoemd door de Algemene Vergadering van Aandeelhouders uit een voordracht van ten minste twee kandidaten die zijn voorgedragen door de Staatsmijnen. In de praktijk levert Staatsmijnen dus de directeur van Gasunie. De voordracht van de directeur heeft daarna goedkeuring van de Minister van Economische Zaken nodig. George Verberg is vanaf 1992 de eerste hoofddirecteur van Gasunie die niet afkomstig is van DSM.

Toen het Gasgebouw werd opgericht en Gasunie werd opgericht als een van de sequelen daarvan, hebben de aandeelhouders afspraken gemaakt over hoe de top van Gasunie eruit zou zien. DSM had het prerogatief om de hoofddirecteur voor te dragen. Het moest een voordracht worden van twee personen, want de Minister moest uiteindelijk een keuze hebben. Dus u zult in de geschiedenis van Gasunie een aantal hoofddirecteuren zien die uit het DSM-nest komen.

Openbaar verhoor George Verberg, 29 juni 2022

De *governance* structuur van Gasunie (tot aan de splitsing in 2005) is weergegeven in figuur II.2.

Figuur II.2 Governance structuur van Gasunie NV voor 2005



Hoewel in het deelnemingenbeleid van de overheid het gebruikelijk is dat een ambtenaar van het Ministerie van Financiën plaatsneemt in de rvc van een staatdeelneming, is dit bij Gasunie uitdrukkelijk niet vastgelegd. De vraag of het Ministerie van Financiën een commissariszetel toebedeeld krijgt, ligt bij de oprichting van het gasgebouw nog wel op tafel. In een nota van 18 september 1962 van directeur-generaal Bob Wansink krijgt Minister De Pous van Economische Zaken de vraag of hij bereid is een commissariszetel aan Financiën toe te kennen. Daarnaast staat met pen

geschreven: «*Neen*».³⁴ In een telefoongesprek deelt Wansink in 1963 mee aan de directie van Staatsmijnen «*dat het Departement van Financiën erover denkt ook een commissaris-plaats te claimen. Dit vindt bij de Minister Economische Zaken tot nu toe geen gehoor. Gehoopt wordt dat dit kan worden vermeden.*»³⁵ Het lijkt erop dat ambtenaren van het Ministerie van Economische Zaken de invloed van het Ministerie van Financiën zo veel mogelijk willen beperken tijdens de oprichting van het gasgebouw. Desondanks wordt in 1965 toch de informele afspraak gemaakt dat Staatsmijnen één van zijn zetels in de rvc aan een ambtenaar van Financiën zal toewijzen. Vanaf 1965 bekleedt daardoor toch een topambtenaar van het Ministerie van Financiën, de plaatsvervangend secretaris-generaal, een functie in de raad van commissarissen.

In een rapport over «*relatie- en communicatiepatronen*» binnen het gasgebouw, dat de Gasunie-directie in 1988 laat opstellen, wordt gesteld dat het College van Gedelegeerde Commissarissen (CvG) oorspronkelijk als tijdelijk orgaan was uitgedacht.³⁶ Minister De Pous onderbouwde immers de noodzaak van een college van gedelegeerde commissarissen in zijn beroemd geworden nota met het argument dat «*nauw overleg*» «*vooral in de eerste jaren*» gewenst was.³⁷ Het CvG krijgt in de *Overeenkomst van Samenwerking* echter een permanente status, en met de tijd krijgt dit orgaan juist een steeds dominantere rol ten opzichte van de rvc. Het feit dat de CvG steeds meer invloed krijgt, blijkt bijvoorbeeld uit een aantal verantwoordelijkheden die worden overgeheveld van de rvc naar het CvG. Het gaat daarbij onder meer om de goedkeuring van de prijs voor de grootindustrie of de vaststelling van de bezoldiging van de directie van Gasunie. De dominantere positie van het CvG is blijkbaar naar tevredenheid van de aandeelhouders. Het bovengenoemde rapport concludeert daarom: «*De oorspronkelijk als tijdelijk bedoelde creatie van het CvG als statutair orgaan wordt door alle betrokkenen nog steeds zinvol geacht, omdat over de realisatie van de hoofddoelstelling van het statutaire relatienetwerk tussen Gasunie en Aandeelhouders (bevorderen van een verantwoord beheer van het Nederlandse aardgas) een algemeen gevoel van tevredenheid heerst.*»³⁸

Een gevolg van de dominantere rol van het CvG is dat de leden van de rvc die niet in het CvG zitten niet altijd goed betrokken worden bij de besluitvorming. De plaatsvervangend secretaris-generaal van Financiën en tevens lid van de rvc klaagt zich in 1988 bijvoorbeeld over het feit dat hij niet op de hoogte wordt gesteld van het voornemen om de statuten van Gasunie te wijzigen. Hij noemt dit een «*slechte procedure*», waarbij hij ook het gebrek aan informatieverstrekking aan de Tweede Kamer adresseert.³⁹

GASUNIE IS GEEN STRUCTUURVENNOOTSCHAP

In 1972 wordt de *Structuurwet voor vennootschappen* ingevoerd. Deze wet is bedoeld om de balans tussen de invloed van aandeelhouders op een grote onderneming en van werknemers evenwichtiger te maken. In de

³⁴ Ministerie van EZ. Nota aan Minister de Pous inzake bestuurscolleges N.V. Ned. Gasunie en Maatschap inzake aardgas, 19 september 1962.

³⁵ Staatsmijnen in Limburg. Verslag van een telefoongesprek met Mr. Wansink op 16 februari 1963.

³⁶ Van Dien en Co Organisatie. Rapport: Relatie- en communicatiepatroon tussen Gasunie en aandeelhouders, 16 maart 1988.

³⁷ Kamerstuk II, 1961/62, 6767, nr. 1, p. 8.

³⁸ Van Dien en Co Organisatie. Rapport: Relatie- en communicatiepatroon tussen Gasunie en aandeelhouders, 16 maart 1988.

³⁹ Ministerie van Zaken. Notitie aan leden van het CvG inzake voorstel tot wijziging der Statuten NV Nederlandse Gasunie, 27 januari 1988.

Structuurwet is onder andere bepaald dat grote ondernemingen een verplichte raad van commissarissen (rvc) moeten hebben, die door de algemene vergadering van aandeelhouders wordt benoemd. Verder bepaalt de wet dat voor een groot aantal bestuursbesluiten goedkeuring van de rvc benodigd is. De meeste grote ondernemingen vallen onder dit zogeheten structuurregime.

Gasunie valt echter niet onder deze wet. Dit betekent dat Gasunie geen zogeheten structuurvennootschap is. De raad van commissarissen bestaat volledig uit vertegenwoordigers van de aandeelhouders (de oliemaatschappijen, DSM en het Ministerie van Economische Zaken). Er zitten geen vertegenwoordigers in de rvc die andere, bredere maatschappelijke belangen vertegenwoordigen. Het belangrijke gevolg hiervan is dat het beleid van Gasunie direct wordt bepaald door de aandeelhouders, en dat de directie dit beleid slechts voorbereidt en uitvoert. De directie heeft een beperkte handelingsruimte en er is geen verdere controle van buitenstaanders op het beleid. Deze situatie, waarin de directie in grote mate gestuurd wordt door de aandeelhouders, blijft de gehele periode hetzelfde. Dit geldt bijvoorbeeld ook nog voor GasTerra, het handelskantoor van het gasgebouw, dat zich in 2005 afsplitst van het transportbedrijf Gasunie. Gertjan Lankhorst, oud-CEO van GasTerra beschrijft in zijn openbaar verhoor dat GasTerra «niet zo'n normaal bedrijf» is.

GasTerra is niet zo'n normaal bedrijf, want het is een joint venture waarin vier partijen samenwerken. Die partijen hebben ook recht om daar commissarissen te benoemen. Dan kun je ook zeggen dat dit volgens de code good governance vandaag de dag niet meer wenselijk is, maar bij bijna elke joint venture gebeurt het.

Openbaar verhoor Gertjan Lankhorst, 2 september 2022

De aandeelhouders in het gasgebouw vinden het bij de invoering van de Structuurwet in 1972 dan ook van groot belang dat Gasunie niet onder het structuurregime komt te vallen. In verband met de «nauwkeurig gekozen opbouw van de bevoegdheden binnen Gasunie» stelt directeur-generaal Wansink in een nota aan de Minister van Economische Zaken dat het van belang is dat «een zo groot mogelijke mate van toezicht door de overheid op het handelen van Gasunie» blijft gewaarborgd. Dit zou door de bepalingen in de Structuurwet volgens Wansink kunnen worden verstoord.⁴⁰ Het is echter niet alleen de overheid die vreest voor de Structuurwet. De oliemaatschappijen willen ook voorkomen dat dit op het gasgebouw van toepassing is.

De aandeelhouders onderzoeken daarom zorgvuldig voor welke uitzonderingsbepaling Gasunie in aanmerking kan komen. Een onderneming is vrijgesteld van de Structuurwet wanneer bijvoorbeeld minstens 50% van de aandelen in handen van een Nederlandse internationale holding is, die wel onder de Structuurwet valt.⁴¹ Als gevolg veranderen de partijen in het gasgebouw de aandelenstructuur. Bij de Overeenkomst van Samenwerking (OvS) (zie paragraaf 1.3 in hoofdstuk 1) is afgesproken dat de aandelen in Gasunie door de partijen kunnen worden overgedragen aan een dochtermaatschappij. De aandelen in Gasunie zijn op dat moment nog belegd bij Shell Petroleum, maar worden in 1971 snel overgedragen aan Shell Nederland.⁴² In hetzelfde jaar draagt ook Standard Oil haar

⁴⁰ Ministerie van EZ. Nota aan Minister Langman inzake overdracht van Gasunieaandelen door Shell Petroleum N.V. aan Shell Nederland N.V., 15 december 1971.

⁴¹ Ministerie van EZ. Nota aan de directeur-generaal Energievoorziening inzake de agenda 124e vergadering Gedelegeerde Commissarissen van Gaunie op 18 november 1971.

⁴² Ministerie van EZ. Nota aan Minister Langman inzake overdracht van Gasunieaandelen door Shell Petroleum N.V. aan Shell Nederland N.V., 15 december 1971.

aandelen over aan Esso Holding Company Holland.⁴³ Door de aandelen anders te beleggen menen de partners in het gasgebouw dat Gasunie niet onder het structuurregime valt.

In de jaren '90 wordt overigens gesteld in enkele stukken dat dankzij de afhankelijkheid van het beursgenoteerde DSM, Gasunie niet onder het structuurregime valt. Volgens ingewijden was dat echter een betwistbare positie. Het is dus niet volledig duidelijk op welke gronden Gasunie meent geen structuurvennootschap te zijn, maar deze status is nooit aangevochten. Gasunie (en later GasTerra) blijft wel het belang benadrukken van het feit dat ze geen structuurvennootschap is. Zo wordt in 2019, in een inwerkdocument voor de nieuwe commissaris van GasTerra benadrukt dat GasTerra geen structuurvennootschap is.

Het overdragen van aandelen in 1971 betekent dat het aantal partijen dat formeel betrokken is bij het gasgebouw uitbreidt. ExxonMobil participeert niet met hetzelfde bedrijf in de NAM als in Gasunie en later GasTerra. Dit blijkt bijvoorbeeld bij de ondertekening van een wijziging in de OvS in 2005 in verband met de splitsing van Gasunie. Op dat moment zijn het niet meer vier partijen die de overeenkomst ondertekenen maar zes. Shell Petroleum en Exxon Mobil Corporation zijn toegevoegd aan de partijen omdat deze garant staan voor de verplichtingen van Shell Nederland en Esso Nederland.

Tabel II.2 Partijen die Overeenkomst van Samenwerking ondertekenen in 1963 en 2005

Overeenkomst van Samenwerking 1963 (4)	Gewijzigde Overeenkomst van Samenwerking 2005 (6)
Bataafse Petroleum Maatschappij	Shell Nederland B.V. Shell Petroleum N.V.
Standard Oil New Jersey	Esso Nederland Exxon Mobil Corporation
Staatsmijnen	EBN B.V.
Nederlandse Aardoliemaatschappij	Nederlandse Aardoliemaatschappij

GASUNIE IS OOK GEEN NUTSBEDRIJF

Een openbaar nutsbedrijf heeft een wettelijk beschermd monopolie om een bepaald goed van maatschappelijke waarde te leveren. Bij Gasunie is hier geen sprake van. De enige wettelijke bepaling die vanaf 1963 voor Gasunie van kracht is, is de *Erkenning openbaar belang Gasleidingen*, waardoor Gasunie is vrijgesteld van bepalingen in de *Hinderwet* bij de aanleg van gasleidingen.⁴⁴ In hoofdstuk 2 is beschreven hoe Gasunie wel een feitelijk monopolie heeft, dat door liberalisering steeds meer onder druk komt te staan. Desondanks verkent de directie van Gasunie eind jaren '80 en begin jaren '90 wel de mogelijkheid om de wettelijke erkenning van een nutsbedrijf te krijgen. Gasunie-directeur Ton Grotens geeft in die periode intern meermaals aan dat hij een wettelijk monopolie als nutsbedrijf wil. Een wettelijke bescherming als nutsbedrijf is echter niet te verenigen met de aansturing van Gasunie vanuit de aandeelhouders, zoals is afgesproken in de Overeenkomst van Samenwerking. In een nutsbedrijf zou per definitie het maatschappelijk belang vertegenwoordigd moeten zijn in de samenstelling van de raad van commissarissen: daar zouden dus vertegenwoordigers van afnemers van het Groningengas voor in aanmerking komen, vertegenwoordigers van politieke partijen, en bijvoorbeeld ook regionale vertegenwoordigers.

⁴³ Minutes of the meeting of the «Raad van Commissarissen» of N.V. Nederlandse Aardolie Maatschappij, held on 13th October, 1971,

⁴⁴ (Concept-) Verlening van een concessie aan de N.V. Nederlandse Gasunie, 13 december 1963.

Kortom: bij een openbare nutsfunctie zou de Gasuniedirectie niet meer onder de directe invloed van de aandeelhouders staan.

Grotens geeft intern aan grotere onafhankelijkheid ten opzichte van de aandeelhouders te willen en meer handelingsvrijheid voor de Gasuniedirectie. De directie beschouwt de verhoudingen als «knellend». Een EBN-medewerker schrijft in 1990 over deze wens voor meer onafhankelijkheid en handelingsvrijheid: «*Er zijn tal van signalen die erop wijzen dat de GU [Gasunie] directie hier ook op aanstuurt*» (EBN is de opvolger van DSM in het gasgebouw, zie paragraaf II.2.2). Deze medewerker constateert bovendien dat de directie van Gasunie claimt dat ze liever parlementaire bemoeienis heeft als gevolg van een openbare nutsfunctie, dan de huidige situatie waarin de aandeelhouders de dienst uitmaken. De oliemaatschappijen en de Staat zouden dan hun directe controle over Gasunie moeten opgeven. De pogingen van de Gasunie-directie om een dergelijke verandering door te voeren hebben echter geen succes.⁴⁵

Hervormingsinitiatieven om de aansturing in het gasgebouw te wijzigen smoren de aandeelhouders snel in de kiem. In 1991 wil de Algemene Energieraad in zijn rapport *Ontwikkelingen in de gasmarkt* bijvoorbeeld een aanbeveling opnemen over een bredere samenstelling van de rvc bij Gasunie. De Energieraad pleit voor een rvc waarin de verbruikers van aardgas een belangrijkere positie krijgen, zodat het maatschappelijk belang beter vertegenwoordigd is. «*De bijl*» wordt «*aan de wortel van het gasgebouw*» gelegd als deze aanbeveling wordt overgenomen, merkt een medewerker van EBN op in reactie op het concept-rapport. EBN pleit ervoor om deze aanbeveling uit het rapport te halen.⁴⁶ Uiteindelijk komt de Energieraad met het afgezwakte advies om een aparte verbruikersraad in te stellen, wat ook geen opvolging vindt.⁴⁷ De interne discussie over de status van een nutsbedrijf raakt duidelijk een gevoelige snaar bij de partijen in het gasgebouw. In 1993 bijvoorbeeld pleit de «*Groep van Negen*», een ambtelijk initiatief van het Ministerie van Economische Zaken, ervoor om verschillende grootverbruikers mee te laten denken over het energiebeleid met als doel een lagere aardgasprijs voor bepaalde grootverbruikers. De NAM reageert vervolgens uiterst kritisch op dit voorstel: «*Gas is geen nutsprodukt en industriebeleid hoort bij de overheid thuis, niet bij de productie/distributiesektor.*»⁴⁸

Hoewel de directie van Gasunie dus op enkele momenten intern te kennen geeft meer vrijheid te willen hebben ten opzichte van haar aandeelhouders, is het duidelijk dat de aandeelhouders in het gasgebouw uitermate tevreden zijn met het feit dat zij niet onder wettelijke bepalingen vallen zoals de Structuurwet of andere bepalingen waar nutsbedrijven mee te maken hebben. Aanbevelingen die pleiten voor een prominenter positie van externe partijen en hun belangen binnen de aansturing van het gasgebouw -bijvoorbeeld door middel van een wijziging in de rvc- worden herhaaldelijk tegengehouden door de aandeelhouders.

II.1.2. Overige overlegorganen in het gasgebouw

Naast de raad van commissarissen, het CBM en het CvG zijn er nog andere overlegorganen die een belangrijke rol krijgen in de besluitvorming in het gasgebouw. Een daarvan is de *Adviescommissie Castag* (vanaf 2008: *Adviescommissie Capaciteitsstudies*) over capaciteitsvraag-

⁴⁵ EBN. Notitie inzake een wettelijk monopolie voor Gasunie?, 12 juni 1990.

⁴⁶ EBN. Notitie inzake concept AER-gasadvies mbt RvC Gasunie, 13 juni 1990.

⁴⁷ Gasunie. Prioriteiten op korte en langere termijn met betrekking tot de positie van Gasunie, openstaand besluit uit de 351e vergadering van het CvG d.d. 14 mei 1992.

⁴⁸ NAM. Notitie aan Shell inzake van de groep van negen, 16 februari 1992.

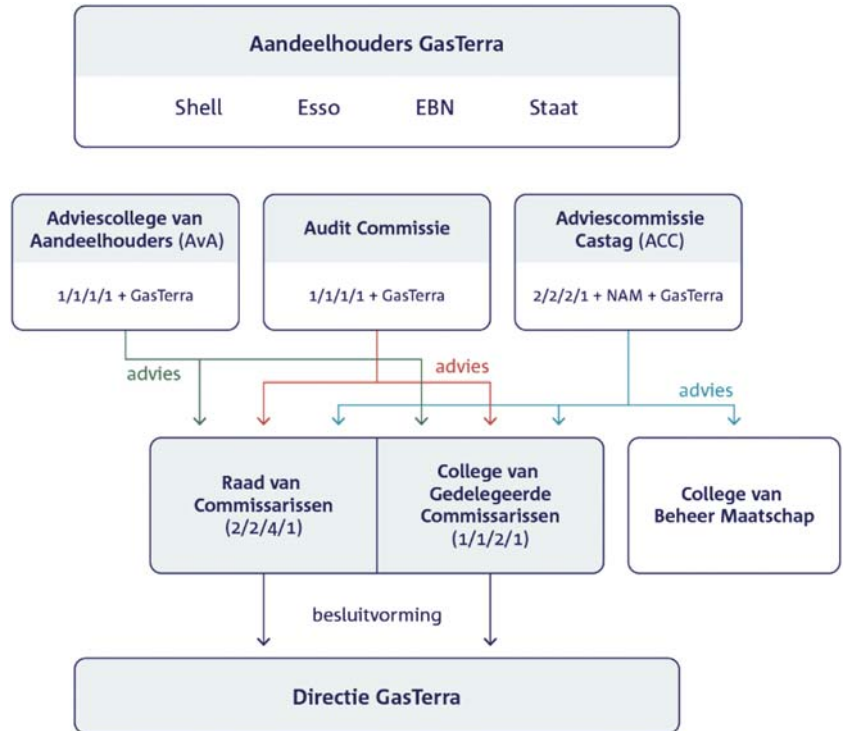
stukken. Het belangrijkste adviesorgaan met betrekking tot het beleid van Gasunie en later GasTerra is daarnaast het Adviescollege van Aandeelhouders (AvA), opgericht in 1988. De functie van dit college is om in overleg te treden met de directie van Gasunie en tot directie-beslissingen te komen die later de goedkeuring van de rvc of het CvG kunnen verwachten. Aangezien de directie in principe niet vertegenwoordigd is in de rvc of het CvG (maar wel altijd aanwezig) moet dit overlegorgaan besluitvorming en de samenspraak tussen de directie en de commissarissen versoepelen.

In de AvA wordt de verkoopstrategie van het Groningengas in samenspraak met het management van GasTerra in grote lijnen besproken. De leden van de AvA adviseren de commissarissen uit hun eigen organisatie. In de AvA zitten vier personen, dit zijn niet dezelfde individuen als in het CvG van Gasunie zitten, maar in het geval van de oliemaatschappijen zijn het wel de overige leden van de raad van commissarissen. Namens Shell zit bijvoorbeeld de vicePresident Joint Venture in de AvA. Oorspronkelijk worden van de vergaderingen van de AvA minder uitvoerige notulen gemaakt dan bij de rvc en het CvG, maar slechts een *«beknopt verslag»*, *«concluderend en actiegericht»*.⁴⁹ Dit *«samenvattend verslag»* (in plaats van notulen) wordt opgesteld door de GasTerra-organisatie.

Het derde belangrijke adviesorgaan binnen het gasgebouw is de auditcommissie, die ook bestaat uit leden van de raad van commissarissen. Op die manier zijn er weliswaar meer organen die besluitvorming binnen het gasgebouw voorbereiden, maar dit betekent niet dat er meer personen betrokken zijn bij de besluitvorming, aangezien het veelal dezelfde personen zijn die ook in de raad van commissarissen zitten. Deze besluitvormingsstructuur blijft met de oprichting van deze adviesorganen grotendeels in stand, waardoor ook na de splitsing van Gasunie in 2005 de besluitvormingsstructuur bij GasTerra er uitziet zoals in figuur II.3 afgebeeld. Zie paragraaf 3.3 in hoofdstuk 3 voor een verdere beschrijving van de achtergrond en de totstandkoming van deze splitsing.

⁴⁹ Gasunie: Terms of reference adviescommissie van aandeelhouders (AvA), 27 juni 1988.

Figuur II.3 Besluitvormingsstructuur GasTerra (omstreeks 2012)



Naast deze adviesorganen zijn er ook nog overlegorganen van de oliemaatschappijen. De *Aardgas Coordination Meeting* (ACM) is bijvoorbeeld een belangrijk overlegorgaan van Shell, waarin de besluitvorming omtrent het gasgebouw vanuit de Shell-organisatie wordt voorbereid. ExxonMobil heeft ook haar eigen voorbereidende overlegorgaan.

II.1.3. Naast formeel overleg vindt er binnen het gasgebouw ook veel informeel overleg plaats

Veel van de getuigen die zijn opgeroepen voor een openbaar verhoor verklaren dat er intern in het gasgebouw heel stevig gediscussieerd werd tussen de partijen. Stan Dessens, directeur-generaal Energie van het Ministerie van Economische Zaken, noemt het gasgebouw in zijn openbaar verhoor bijvoorbeeld een «*verstandshuwelijk*».

Dat wil zeggen: je bent met elkaar in één maatschappij gestopt en dat is natuurlijk niet alle dagen vreugde en feest. Er zijn momenten dat er echt sprake is van spanning. Dan staat de verhouding ook echt een beetje op scherp. Het punt is natuurlijk wel dat je met elkaar door moet.

Openbaar verhoor Stan Dessens, 31 augustus 2022

Desondanks proberen de partijen naar buiten toe altijd een eenheid te vormen, verklaart George Verberg in zijn openbaar verhoor.

Dus er werd heel pittig met elkaar omgegaan, op één uitzondering na: naar buiten toe stoff upper lip en eenheid. Wat de normale burger vaak verwacht van een kabinet: één beleid. [...] We hebben die stoff upper lip steeds overeind gehouden, waardoor de buitenwereld steeds dacht dat het van een leien dakje liep, maar er werd heel wat gevochten.

Openbaar verhoor George Verberg, 29 juni 2022

In notulen van het CvG en het CBM is weinig sprake van harde confrontaties. De uitgebreide besluitvormingsstructuur kan daar een verklaring voor bieden. In deze organen worden veel kwesties uit onderhandeld, zodat de officiële besluitvorming in het CvG slechts een formaliteit is. Daarnaast komen de partijen ook bijeen buiten de officiële vergaderingen om. Voor de officiële vergaderingen spreken de partijen meestal af in het hotel Lauswolt om alvast te agenda door te spreken en afspraken te maken.

Het gasgebouw vergaderde in allerlei sessies. Als dat gebeurd was in Assen, dan verplaatste men zich naar Lauswolt. Daar werd niet alleen gegeten en geslapen, maar ook vergaderd.
Openbaar verhoor Hans Alders, 28 september 2022

Hans Alders, commissaris van de Koningin, zegt over zijn voorzittersrol binnen de rcv: «*Het is het meest eigenaardige voorzitterschap van een raad van commissarissen dat ik tot vandaag heb meegemaakt*». Hij verklaart dat veel besluiten buiten de raad van commissarissen om werden genomen.

Als de vergadering van de raad van commissarissen begon, begon die eigenlijk met het vertellen van de uitkomst van het beraad dat tot dan toe had plaatsgevonden. Wat bedoel ik daarmee? «Hier zijn we nog niet uit, dat kan van de agenda af.» Zo ongeveer. Dus het was [...] een bijzondere ervaring.
Openbaar verhoor Hans Alders, 28 september 2022

Volgens Stan Dessens was deze opzet zo gegroeid omdat het gasgebouw met veel complexe thema's te maken had.

Het had dus ook de functie van een beetje het veld verkennen: waar hebben we het over en waar liggen de problemen? Zijn we het daarover eens? Of zijn we het daarover oneens?
Openbaar verhoor Stan Dessens, 31 augustus 2022

In het inwerkdocument voor Hans Vijlbrief als directeur-generaal in 2010 staat dat het gebruikelijk is dat de aandeelhouders in het gasgebouw de vergadering alvast «*voorkoken*» in Lauswolt.⁵⁰ Dat betekent dat veel belangrijke thema's minder uitvoerig besproken hoeven te worden tijdens de vergadering. Dit bevestigt Stan Dessens in zijn openbaar verhoor.

Dan werd daar de volgende dag met iets meer voorbereiding over gesproken, en ook met iets meer kans om het eens te worden.
Openbaar verhoor Stan Dessens, 31 augustus 2022

Er vindt in het CvG dan ook nooit een stemming plaats over een besluit waar geen meerderheid voor is (in het CBM wordt überhaupt nooit gestemd over een besluit). De enige partij die soms tegen een besluit stemt in het CvG is ExxonMobil, maar in die situaties is er altijd sprake van de vereiste 3/4e meerderheid omdat Shell in dat geval meestemt met de publieke partijen.

II.1.4 REMIT en de personele unie

In 2005 splitst het handelskantoor GasTerra van het netwerkbedrijf Gasunie (zie hoofdstuk 3). Het netwerkbedrijf Gasunie heeft dan geen belangrijke rol meer in het gasgebouw. GasTerra vervult de functie van handelskantoor van Groningengas binnen het gasgebouw. Twee jaar na

⁵⁰ Ministerie van EZ. Achtergrond informatie Gasgebouw en GasTerra, 22 maart 2010.

de splitsing krimpt de raad van commissarissen van GasTerra: de rvc wordt teruggebracht van twaalf naar acht leden. Dit gebeurt naar aanleiding van een voorstel van de directie van GasTerra om de *governance* van GasTerra te vereenvoudigen.⁵¹ Deze inkrimping maakt de rvc een nog minder onafhankelijk orgaan van de CvG dan het al was. Het telt immers slechts drie leden meer dan het CvG. Bovendien zijn het juist de posities van de enige externe personen in het gasgebouw die verdwijnen: die van de commissaris van de Koningin en van de ambtenaar van het Ministerie van Financiën. Het feit dat de ambtenaar van het Ministerie van Financiën verdwijnt uit de rvc is een gevolg van de Europese richtlijnen over splitsing van transport en handel. Financiën stuurde als enige aandeelhouder het netwerkbedrijf Gasunie aan, en mocht om die reden niet ook betrokken zijn bij de aansturing van gashandelaar GasTerra. Daarmee gebeurt waar ambtelijk Financiën eerder voor vreesde: dat ze hun positie verliezen binnen het gasgebouw. De inkrimping van de raad van commissarissen van GasTerra wordt redelijk geruisloos doorgevoerd.

Een zetel in het College van Gedelegeerde Commissarissen wordt na 2006 bekleed door de CEO van EBN. Oud-directeur-generaal Stan Dessens bekleedt de andere zetel. Dessens wordt tevens voorzitter van het CvG. In de Overeenkomst van Samenwerking staat dat de commissarissen via een aandeelhoudersbesluit worden benoemd. Er is verder geen openbare procedure voor deze benoeming. Uit de openbare verhoren blijkt dat Dessens door de CEO van DSM, Peter Elverding, persoonlijk benaderd is voor deze functie. Volgens Dessens kreeg hij de opdracht mee om in het gasgebouw het publieke belang te dienen.

Ik pakte met graagte de insteek van het publieke belang in het gasgebouw weer op, alleen nu namens EBN; dat was iets beperkter dan als dg. Het zat ook in mijn aard om dat vanuit die publieke invalshoek te gaan invullen.
Openbaar verhoor Stan Dessens, 31 augustus 2022

Ook na de splitsing van Gasunie en GasTerra geldt dat GasTerra, de commerciële partij in het gasgebouw, de regie voert in het productie-tempo uit Groningen. GasTerra heeft weliswaar niet meer de verantwoordelijkheid zoals vroeger om de gehele markt te beleveren, ze dicteren nog wel aan de NAM hoeveel er in het komende jaar geproduceerd moet worden – binnen de marges van wat technisch mogelijk is voor de NAM. Zo staat bijvoorbeeld in het winningsplan van de NAM van 2007 dat de omvang van de winning afhankelijk is van de afname van GasTerra: «*De prognose van de Groningen productiecapaciteit voor de eerste vijf jaar wordt (jaarlijks) vastgelegd in de door GasTerra opgestelde Groningen Bestel Capaciteit (GBC). De maandelijkse capaciteit vraag in het lopende jaar wordt door GasTerra bepaald middels de Maand Bestelbrief Groningen (MBG).*»⁵² De afname van GasTerra hangt weer af van haar prognoses van de ontwikkeling van de markt, de productie uit kleine velden, import en andere ontwikkelingen. Zoals Pieter Dekker verklaart in zijn openbaar verhoor, zit Gasterra in de «*driving seat*».

Voor 2014. Dan is het zo dat de hoogte van de afname van het Groningenveld wordt bepaald door GasTerra. [...] GasTerra zit in de driving seat. [...] De regie over de Groningenafname lag [...] bij GasTerra. [...] NAM produceerde en leverde wat GasTerra bestelde.
Openbaar verhoor Pieter Dekker, 30 juni 2022

⁵¹ Gasterra. Notulen van de 31e vergadering van het College van Gedelegeerde Commissarissen van GasTerra B.V op 20 juni 2007.

⁵² NAM. Brief aan Ministerie van EZ inzake wijziging winningsplan – verzoek om instemming gewijzigd winningsplan, 26 juni 2007.

De relatie tussen de NAM en GasTerra veronderstelt dat er intensief contact is tussen de beide ondernemingen. De personele unie moet dit bovendien waarborgen. Toch wordt de communicatie tussen beide partijen bemoeilijkt door regelgeving over de energiemarkt. Sinds december 2011 is daarvoor de *Regulation for Energy Markets Integrity and Transparency* (REMIT) van groot belang. Dit is een verordening van de Europese Commissie die de transparantie in de energiemarkt beoogt te bevorderen. Het doel is om misbruik en marktmanipulatie tegen te gaan, bijvoorbeeld door te voorkomen dat partijen in de markt bepaalde voorkennis hebben. Een belangrijk onderdeel van deze regelgeving is de verplichting om voorkennis over productiehoeveelheden direct openbaar te maken. Dit is vastgelegd in artikel 3 van de REMIT-regels.

Binnen het gasgebouw, en met name binnen de personele unie, leiden deze regels tot verschillende opvattingen over wat wel mag en wat niet. Deze onduidelijkheid speelt bijvoorbeeld op in 2012 als er naar aanleiding van het (concept) advies van Staatstoezicht op de Mijnen een mogelijke productiebeperking voor de NAM komt (zie hoofdstuk 4).

Op het moment dat GasTerra zou weten dat er een productiebeperking aan de orde was – ongeacht of die maatregel genomen wordt of niet – met de ondertoon zoals die vanuit het Staatstoezicht was geventileerd, dan zou het dat ook publiek hebben moeten maken. De regels – dat zijn de REMIT-regels, die Europees van kracht zijn – dwingen, verplichten een maatschappij om alle informatie die bij haar bekend is over de voor de markt relevante ontwikkelingen, bekend te maken zodra daar sprake van is.

Openbaar verhoor Stan Dessens, 31 augustus 2022

Enkele betrokkenen binnen het gasgebouw menen dat er volgens de REMIT-regels niet gecommuniceerd mag worden tussen de NAM en GasTerra over een mogelijk reductiebesluit en de gevolgen van een dergelijk besluit voor GasTerra. De voorzitter van het CvG in 2012, Stan Dessens, is bijvoorbeeld sterk overtuigd van deze interpretatie van de regels. Dick Benschop, lid van het CBM en CvG in 2012, verklaart in zijn openbaar verhoor dat Dessens als voorzitter trachtte te voorkomen dat er gecommuniceerd werd.

Stan Dessens was voorzitter van het college. Hij probeerde ons inderdaad altijd wel aan dat soort regels te houden. Dat zal zeker ook een rol gespeeld hebben om het er niet over te hebben.

Openbaar verhoor Dick Benschop, 8 september 2022

Ondanks de personele unie wordt in het College van Gedelegeerde Commissarissen dus niet gesproken over een mogelijk reductiebesluit, terwijl dit wel gebeurt in het CBM. De directie van GasTerra mocht volgens de betrokkenen immers niet op de hoogte zijn. Anton Broenink van GasTerra interpreteert de regels echter een stuk genuanceerder. Volgens hem mag tussen GasTerra en de NAM best gecommuniceerd worden over mogelijke scenario's, maar moest men uitsluitend naar buiten treden wanneer er een officieel besluit was.

Ik heb altijd begrepen dat je mag nadenken over de toekomst [...] zolang je het besluit niet neemt, afwacht en nog bezig bent met het bestuderen van mogelijkheden, kun je dat vrij doen. Ik snap wel wat er gezegd werd in het kader van REMIT, maar dat gaat echt over besluiten.

Openbaar verhoor Anton Broenink, 2 september 2022

De onduidelijkheid over de REMIT-regels heeft niet bijgedragen aan transparante communicatie over de mogelijkheden van GasTerra om minder te verkopen in 2013. Dit leidt tot de paradoxale situatie waarin commissarissen in het ene overleg geen blijk mogen geven van informatie die ze in het andere overleg meekrijgen.

In januari 2015 vindt er in het CvG weer een discussie plaats over de juiste interpretatie van de REMIT-regels. De commissarissen discussiëren over de overwegingen van het Ministerie van Economische Zaken om over te stappen op een gasjaar in plaats van kalenderjaar, en de mogelijkheden van de NAM om de productie te optimaliseren. Dessens merkt vervolgens op dat de communicatie omtrent dit thema niet optimaal was, waarop GasTerra-CEO Gertjan Lankhorst stelt dat de mogelijkheden van GasTerra om hierover te communiceren beperkt worden door de REMIT-regels. Dessens reageert echter: «dat het toch mogelijk moet zijn om binnen de personele unie over zaken te communiceren».⁵³ Onduidelijkheid over de regels leidt op deze manier dus tot een situatie waarin informatie niet altijd vrij wordt uitgewisseld in het gasgebouw, en dat er verwarring bestaat over wat wel mag en wat niet mag, ondanks dat er een personele unie bestaat tussen de beide organen.

II.2 De Staat participeert voornamelijk via een bedrijf

Binnen het gasgebouw heeft een aparte onderneming de expliciete taak de belangen van de Staat in de winning van het aardgas te behartigen. Aanvankelijk was dat de Limburgse Staatsmijnen. De Staatsparticipant wijzigt meermaals van naam, en de relatie tussen Economische Zaken en de staatsparticipant verandert ook in de tijd, maar in feite is het zestig jaar lang dezelfde partij geweest die de belangen van de Staat moest behartigen. Waarom worden de belangen van de Staat in het gasgebouw eigenlijk behartigd door een aparte onderneming en niet door het Ministerie van Economische Zaken? Welke voordelen heeft deze constructie en hoe verhoudt deze organisatie zich tot het Ministerie van Economische Zaken? Wat betekent eigenlijk «de behartiging van het staatsbelang» en hoe zag dat er in de praktijk uit? Dit zijn vragen die herhaaldelijk gesteld zijn door betrokkenen en waar niet altijd hetzelfde antwoord op kwam. In deze paragraaf worden daarom de belangrijkste ontwikkelingen omtrent de participant namens de Staat in het gasgebouw besproken.

Tabel II.3 Partij die namens de Staat in het gasgebouw participeert

1963–1966	Staatsmijnen	Rijksdienst
1966–1972	DSM	100% Staatsdeelneming
1972–1989	DSM Aardgas	100% dochter van DSM
1989–heden	Energie Beheer Nederland (EBN)	100% Staatsdeelneming

II.2.1. De Limburgse Staatsmijnen, een belangeloze partij?

De Staatsmijnen is in 1902 opgericht als staatsbedrijf (staatsdeelneming) voor de exploitatie van steenkool in Limburg. Het leidingennetwerk dat de Staatsmijnen heeft aangelegd in het zuiden van Nederland om delen van het land te voorzien van «cokesovengas», was een belangrijke reden om DSM te betrekken bij de samenwerking in Groningen. Bij de oprichting van het gasgebouw heeft DSM dit netwerk dan ook ingebracht in de maatschap. Minister De Pous geeft aan dat hij de commerciële ervaring van de leiding van de Staatsmijnen van belangrijke toegevoegde waarde

⁵³ GasTerra. Notulen van de 134e (telefonische) vergadering van het College van Gedelegeerde Commissarissen van GasTerra B.V. op 28 januari 2015.

vindt voor het ontwikkelen van een bedrijfsmatige exploitatie van het aardgas uit Groningen. Bij de ambtenaren van Economische Zaken en bij het Staatsgasbedrijf ontbreekt het volgens hem aan gedegen kennis van de energiemarkt.

De Staatsmijnen is een Rijksdienst. Het Ministerie van Economische Zaken houdt toezicht op deze organisatie en de Minister van Economische Zaken kan via de Staatsmijnen invloed uitoefenen op de exploitatie van het Groningenveld. Toch is er vanaf het begin kritiek op deze indirecte participatie van de Staat. De Staatsmijnen opereert immers voor een groot deel als zelfstandig bedrijf. Bovendien is er sprake van een eigen belang van de Staatsmijnen als exploitant van kolenmijnen dat potentieel kan afwijken van het algemene belang van de Staat. Dit zit hem met name in het feit dat aardgas en steenkool concurrerende brandstoffen zijn. Tijdens de eerste Kamerbriefing in 1962, spreekt Kamerlid Joop den Uyl zich bijvoorbeeld al uit tegen het idee dat de Staatsmijnen de partij is die het publieke belang het beste kan behartigen, wijzend op hun belang bij de rentabiliteit van de kolenwinning, die concurreert met de gasvoorziening.⁵⁴

Met de sluiting van de Limburgse mijnen in de jaren '60 gaat Staatsmijnen (dan omgedoopt tot DSM: Dutch State Mines) zich volledig richten op de chemische industrie. Het belang van DSM in de kolenhandel neemt dan af. In 1967 gaat de Staatsmijnen over in de N.V. DSM met de Staat als enige aandeelhouder. DSM wordt een staatdeelneming. In tegenstelling tot veel andere staatsdeelnemingen heeft het Ministerie van Financiën geen rol in DSM. Bij de omzetting van Staatsmijnen in DSM reflecteert het Ministerie van Economische Zaken nogmaals op de vraag of DSM betrokken moet blijven bij de gasproductie en afzet, of dat er een apart 100% staatsbedrijf moet worden opgericht dat de plaats van DSM in het gasgebouw overneemt. In een brief uit 1968 geeft de directie van DSM een lijst van zeventien argumenten om DSM betrokken te houden bij de gaswinning. Daarin wordt onder andere de commerciële en industriële ervaring van DSM genoemd, maar ook dat het belangrijk is «*voor de politieke en sociale rust in Zuid-Limburg*» als DSM betrokken blijft bij aardgaswinning.⁵⁵ De argumenten zijn voor de Minister van Economische Zaken blijkbaar overtuigend, want DSM blijft het staatsbelang in het gasgebouw vertegenwoordigen. Desondanks is het van belang dat de opbrengsten van het aardgas gescheiden blijven van de andere winsten en verliezen van DSM.

De staatsparticipant DSM krijgt ook een gedeelte van de opbrengsten uit het Groningenveld. In december 1966 maken de Staat en (dan nog) Staatsmijnen afspraken over de winstverdeling. De verdeling treedt twintig jaar later in werking (vanaf 1986), het moment dat er winst geboekt wordt op het Groningenveld (er waren hoge aanloopinvesteringen).⁵⁶ In de eerste jaren wordt de jaarlijkse winst van DSM tussen de Staat en DSM verdeeld over vier schijven.⁵⁷ In de jaren '70 komen daar nog vier schijven bij, wat tot de volgende verdeling leidt (weergegeven in tabel II.4).

⁵⁴ Ministerie van EZ. Verslag van een bespreking met de vaste Kamercommissie voor Economische Zaken van de Tweede Kamer over het aardgas op 19 april 1962.

⁵⁵ Staatsmijnen. Notitie aan Minister de Block inzake argumenten met betrekking tot de participatie van DSM in het aardgas, 28 november 1968.

⁵⁶ Regeling van de verhouding tussen de Staat en de Staatsmijnen terzake van de rekeningen en de financieering van de Maatschap, N.A.M. – Staatsmijnen en de Nederlandse Gasunie N.V., 27 december 1966.

⁵⁷ Ministerie van EZ. korte samenvatting bespreking met hoofddirectie Staatsmijnen over verdeling baten aardgas op 25 augustus 1970.

Tabel II.4 Afspraak van de verdeling van de winst DSM Aardgas per 1 januari 1974 (vastgelegd in februari 1975)

	Staat	DSM Aardgas
t/m 50 miljoen gulden	50%	50%
50–100 miljoen gulden	75%	25%
100–200 miljoen gulden	85%	15%
200–300 miljoen gulden	90%	10%
300–400 miljoen gulden	93%	7% (toegevoegd in 1974)
400 miljoen–1 miljard gulden	95%	5% (toegevoegd in 1974)
1 miljard–1,5 miljard gulden	98%	2% (toegevoegd in 1974)
Boven 1,5 miljard gulden	99%	1% (toegevoegd in 1974)

Zoals uit het overzicht blijkt, gaat in eerste instantie een groot gedeelte van de winst naar DSM zelf. Dit stuit op nodige weerstand in de media, zo constateert een ambtenaar in een nota aan de Minister van Economische Zaken in 1970: «*Het is u bekend dat de omstandigheid dat Staatsmijnen [DSM] een belangrijke winst boekt op de aardgasdeelnemingen in het bijzonder in het Noorden des lands niet in goede aarde valt. Ook om die reden valt er wel wat voor te zeggen, dat met behoud van de inschakeling van Staatsmijnen er in ieder geval voor te zorgen de gasbaten van Staatsmijnen te verminderen.*»⁵⁸ DSM beroept zich op de hoge aanloopinvesteringen in hun verdediging van het winstpercentage dat hun organisatie toekomt. DSM draagt immers voor 40% bij aan de kosten die de Maatschap maakt.

In de *Mijnwet continentaal plat* wordt bepaald dat DSM ook namens de Staat in andere concessies gaat participeren. In 1973 wordt een 100% dochter opgericht van DSM die zich speciaal gaat toeleggen op de participatie van DSM in mijnbouwconcessies: DSM Aardgas. Vanaf dat moment is DSM Aardgas de partij die namens de Staat in het gasgebouw participeert. Met het Ministerie van Economische Zaken wordt bovendien afgesproken dat DSM en DSM Aardgas niet een fiscale eenheid mogen vormen. Het ministerie vreest dat DSM winsten uit de aardgaswinning zal gaan compenseren met verliezen elders in het DSM-bedrijf. Daardoor zou de Staat belangrijke inkomsten uit belasting kunnen mislopen.⁵⁹ In 1972 wordt daarnaast bepaald dat de winstverdeling tussen de Staat en DSM ook van toepassing is op deelnemingen van DSM Aardgas in andere gasvelden dan Groningen. In 1974 worden na intensieve gesprekken en volgens de aanwezigen een «*ordinaire koehandel*» tussen de Minister van Economische Zaken en de DSM-top de extra schijven aan de winstverdeling toegevoegd (zie tabel II.4).⁶⁰

Naast de onvrede over de hoge winsten van DSM Aardgas, speelt ook de suggestie van een vorm van staatssteun aan de provincie Limburg een belangrijke rol in de discussie. Dit wordt gevoed door opmerkingen die Minister Den Uyl van Economische Zaken midden jaren '60 maakt in de context van de sluiting van de mijnen in Limburg. De Tweede Kamer debatteert dan uitvoerig over de vraag of er subsidie naar Limburg of naar DSM moet gaan om te compenseren voor het sluiten van de mijnen vanwege een overheidsbesluit. In de Nota Den Uyl (1965) over de industriële herstructurering van Zuid-Limburg na het sluiten van de mijnen, stelt de Minister dat «*voor het Staatsmijnbedrijf geldt dat de verliezen op de koolwinningsbedrijven worden gecompenseerd met de*

⁵⁸ Ministerie van EZ. korte samenvatting bespreking met hoofddirectie Staatsmijnen over verdeling baten aardgas op 25 augustus 1970.

⁵⁹ Overeenkomst Staat met DSM-aardgas B.V., 1 januari 1973

⁶⁰ Ministerie van EZ. brief van Minister Lubbers aan DSM inzake uitbreiding aardgasregeling DSM-Staat, 11 februari 1975; Notitie inzake ministeriële gesprek met de hoofddirectie DSM inzake aardgasbaten, 16 oktober 1974.

winsten uit de chemische sector en binnen afzienbare tijd uit de deelneming in de gaswinning». Subsidies voor DSM worden dus niet nodig geacht, en daarbij verwijst Den Uyl expliciet naar de toekomstige inkomsten van DSM uit aardgas. Voor sommige politici is de compensatie voor het sluiten van de mijnbouw een extra argument om DSM betrokken te houden bij de winning van aardgas. Tegelijkertijd kijken andere partijen daar kritisch tegenaan. Zij zien de winstaandelen van DSM in het aardgas als een vorm van ongeoorloofde indirecte subsidie voor Limburg, waar het bedrijf DSM nog steeds zetelt. George Verberg stelt in zijn openbaar verhoor dat DSM zich «*een hele comfortabele positie*» had verworven in het gasgebouw.⁶¹

Op basis van de overeenkomst tussen DSM Aardgas en de Staat had de Minister van Economische Zaken de bevoegdheid om aanwijzingen te geven op het door DSM Aardgas te voeren beleid. Dit houdt in dat de Minister de DSM-leden binnen de rvc van Gasunie of CvG opdracht kon geven een bepaald stemgedrag te volgen. Op deze manier kon de Minister nog sterker het beleid van de Maatschap Groningen beïnvloeden. Volgens een document uit 1986 is van deze bevoegdheid echter slechts twee keer gebruik gemaakt. Een van die momenten was de goedkeuring van het exportcontract met het Italiaanse SNAM (zie paragraaf 1.3.4 in hoofdstuk 1).⁶²

Zoals eerder besproken, bestond er tenminste een schijn van belangenverstremgeling bij DSM, vanwege zijn eigen belang in de kolenwinning. Deze situatie verandert enigszins na de sluiting van de mijnen en nadat DSM Aardgas wordt opgericht in 1973 (een 100% dochter van DSM). De vraag of DSM daadwerkelijk de belangen van de Staat beheert of ook vanuit de belangen van de eigen organisatie wordt gedreven, blijft een heikel punt. In 1985 wordt op het Ministerie van Economische Zaken bijvoorbeeld gesuggereerd dat DSM in het kader van de MOR (Meeropbrengstenregeling) eerder geneigd is met Shell en Esso mee te denken dan met het Ministerie van Economische Zaken.⁶³

Het vraagstuk van de staatsparticipatie en mogelijke belangenverstremgeling wordt in de jaren '80 weer urgent, wanneer DSM (als niet-staatsparticipatie) gaat participeren in andere olie- en gaswinningprojecten en daarvoor een nieuwe dochtermaatschappij opricht: DSM Energie BV. In 1976 krijgt DSM namelijk toestemming om ook als niet-staatsparticipatie (door middel van een nieuw op te richten dochtermaatschappij) deel te nemen aan de opsporing en winning van aardolie en aardgas. DSM Energie BV participeert vanaf 1983 in de vergunningen voor opsporing en winning van gas op het Nederlandse continentaal plat, het Nederlandse deel van de Noordzee. In de jaren '80 bestaat daardoor de situatie zoals in figuur II.4.

De aanwezigheid van twee dochtermaatschappijen, die beide in concessies participeren, kan tot potentiële belangenconflicten binnen de organisatie van DSM leiden. De voorzitter van de Mijraad waarschuwt het kabinet in 1987 daarom dat de constructie van DSM Aardgas met meer waarborgen moet worden omgeven en dat de Staat zich zal dienen te verzekeren «*van een voldoende greep op het door Aardgas BV te voeren beleid.*»⁶⁴

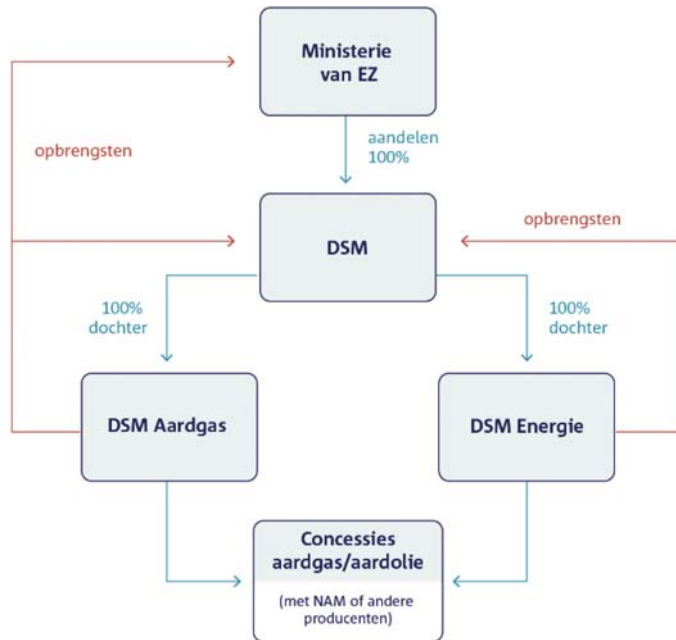
⁶¹ Verlag van het openbaar verhoor van de heer Verberg, 29 juni 2022.

⁶² Ministerie van EZ. Notitie inzake aardgasvoorziening in kort bestek, 1986.

⁶³ Ministerie van EZ. Notitie inzake praktijkvoorbeelden rol/houding DSM t.a.v. het staatsbelang, 29 maart 1985.

⁶⁴ Mijraad. Brief aan Minister De Korte inzake beursgang DSM, 14 december 1987.

Figuur II.4 Participatie DSM in olie- en gaswinning, 1983



II.2.2. EBN neemt het over, maar blijft onder beheer van DSM

In de jaren '80 is DSM overwegend een petrochemisch bedrijf dat de aandelen van DSM Aardgas beheert en het bestuur voert over DSM aardgas. DSM is echter ook een belangrijk afnemer van het aardgas, en heeft daarmee een bevoorrechte positie binnen het gasgebouw boven andere industriële grootmachten. De vraag of DSM Aardgas de juiste partij is om de belangen van de Staat te behartigen blijft daarom een discussiepunt op het Ministerie van Economische Zaken. Bovendien besluit de overheid midden jaren '80 dat DSM geprivatiseerd gaat worden en dat de aandelen naar de beurs worden gebracht. De naderende beursgang is de aanleiding dat in 1985 actief gereflecteerd wordt op de vraag wat de meerwaarde van de betrokkenheid van DSM bij de aardgaswinning is, en of zij ook betrokken moet blijven op het moment dat zij geprivatiseerd wordt.

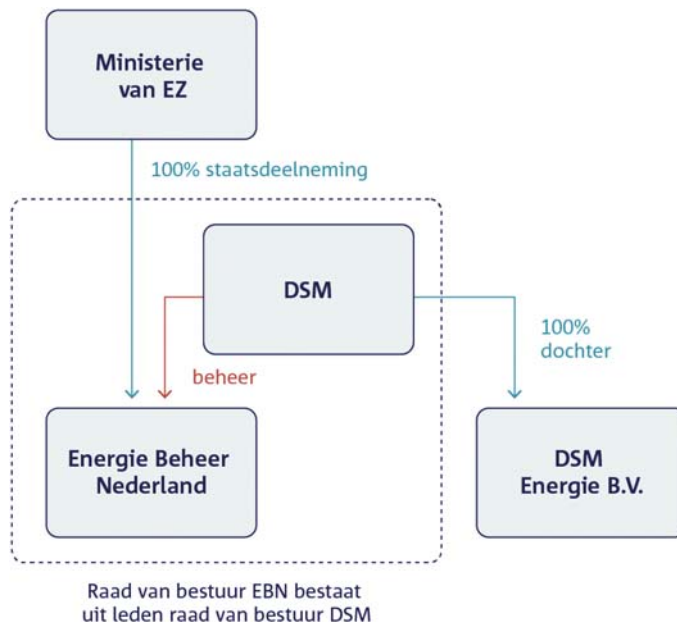
DSM Aardgas reikt een aantal argumenten aan voor blijvende betrokkenheid van DSM bij de gaswinning. Zij vindt in de eerste plaats «*beleidscontinuïteit*» van belang. Verder ook «*afstand van de politiek, commerciële vertrouwelijkheid, en financiering*». Over waarom DSM daarvoor de meest geschikte partij zou zijn, stelt DSM Aardgas: «*Staatsbedrijf met commerciële, bedrijfseconomische en technische instelling [met] gevoel voor algemeen belang. [...] Meer ervaring inzake gasdistributie dan Esso/Shell.*» In de praktijk heeft DSM ook haar waarde bewezen vanwege: «*regelmatig overleg DSM-aardgas met EZ; [...] informatieverschaffing en adviesverlening inzake energie in het algemeen; bevordering inschakeling Nederlands bedrijfsleven*».⁶⁵ Het Ministerie van Economische Zaken wil in principe de verhoudingen zo houden als ze zijn. Dat wil zeggen: de aardgasbaten gaan grotendeels via DSM Aardgas naar de Staat, maar het beheer van de organisatie van DSM Aardgas moet bij DSM blijven. Een belangrijk argument voor EZ om de verhoudingen zo te houden als ze zijn is de «*industriële inbedding*» van DSM Aardgas.

⁶⁵ DSM. Notitie inzake DSM-aardgas, 26 februari 1985.

Er is echter een belemmering om de aandelen in DSM Aardgas bij DSM te houden. In de Mijnwet is namelijk bepaald dat alle aandelen van de staatsparticipatant «*middelrijk of onmiddellijk*» aan de Staat moeten toebehoren. In een nota van DSM uit 1988 wordt gesteld dat het uitgangspunt van de privatisering van DSM is, dat er niets wijzigt in de verhoudingen tussen DSM en de Staat: «*Voor DSM hield dit met name in dat de financiële betrokkenheid niet wijzigde. Voor de Staat was dit een argument om te stellen dat staatsparticipatie ook in de toekomst via een partner met een industriële achtergrond bleef geschieden.*»⁶⁶

In 1989 gaat DSM naar de beurs en worden de aandelen van DSM in DSM Aardgas overgedragen aan de Staat. DSM Aardgas krijgt de nieuwe naam Energie Beheer Nederland (EBN). Tijdens de overdracht is afgesproken dat DSM wel het beheer van EBN zal blijven voeren. Dit wordt vastgelegd in een beheersovereenkomst tussen de Staat, DSM en EBN.⁶⁷ Hierin worden ook de aanwijzingsbevoegdheden van het Ministerie van Economische Zaken vastgelegd. DSM wordt certificaathouder van EBN, zij krijgt «*niet royeerbare certificaten*» van aandelen van EBN. Dat betekent dat DSM dividend ontvangt vanuit EBN. Daarnaast ontvangt DSM jaarlijks 25/40^e deel (20 miljoen gulden) van het dividend van Gasunie. In totaal ontvangt DSM in de jaren '90 circa 130 miljoen gulden per jaar. Daarnaast vormen twee leden van de raad van bestuur van DSM de raad van bestuur van EBN, waaruit de zeer directe aansturing van DSM op EBN blijkt.

Figuur II.5 Deelneming Ministerie van Economische Zaken in EBN



II.2.3. Competentiestrijd tussen Economische Zaken en Financiën

Bij de nieuwe afspraken over het beheer van EBN door DSM vrezen ambtenaren van Financiën voor hun positie in de rvc van Gasunie, en de zetel die Financiën daar bekleedt. DSM is immers een private onderneming geworden, en de vrees bestaat dat DSM de zetel niet langer meer wil afstaan zoals in 1965 wel informeel was afgesproken. Ambtenaren van Financiën dringen daarom in een nota aan op een wijziging in de statuten van Gasunie om vast te leggen dat Financiën een vertegenwoordiger in de

⁶⁶ DSM Aardgas. Nota over positie DSM-Aardgas na beursgang, 1 december 1988.

⁶⁷ Beheersovereenkomst Staat, DSM en EBN; Statuten EBN, 23 januari 1989.

rvc van Gasunie krijgt. Bovendien wil Financiën een herstel van evenwicht tussen de Staat en de oliemaatschappijen door een extra zetel binnen het College van Gedelegeerde Commissarissen van Gasunie voor Financiën te creëren.⁶⁸ De ambtenaren beklagen zich in dezelfde nota over de relatieve autonomie die EBN heeft in het maken van beslissingen in het gasgebouw: *«De Staat bemoeit zich momenteel slechts met de financiële kant van de winning bij de verlening van vergunning. In het vervolgtraject handelt EBN autonoom. In de visie van Financiën zijn er echter wel degelijk investeringsbeslissingen in het vervolgtraject die de instemming van de aandeelhouder behoeven.»*⁶⁹

Stan Dessens, directeur-generaal Energievoorziening, deelt de zorgen van Financiën niet en geeft argumenten tegen het formeel vastleggen van een vertegenwoordiger van Financiën: *«EZ is het niet eens met Financiën dat de beheersovereenkomst onvoldoende garantie biedt dat het staatsbelang van EBN in Gasunie voldoende tot zijn recht komt[...]. Hoewel formeel sprake is van een gewijzigde constructie, is er materieel weinig veranderd. Uitgangspunt is daarbij geweest dat de belangen en bevoegdheden van DSM qua winstaandeel en beheerstaak ongewijzigd bleven.»* Economische Zaken benadrukt bovendien het belang van het feit dat EBN op *«arm's length»* opereert waardoor de *«industriële inbedding»* tot zijn recht komt. Het ministerie vreest daarbij voor de reactie van de oliemaatschappijen wanneer het ministerie meer controle op EBN gaan uitoefenen en benadrukt vooral het informele maar intensieve contact tussen EZ en EBN: *«Tot slot kan ook hier opgemerkt worden dat het informele maar zeer intensieve contact tussen EZ en EBN borg staat voor een verantwoord investeringsbeleid van EBN.»*⁷⁰

De discussies die tussen het Ministerie van Economische Zaken en Financiën over de bestuursstructuur van EBN en de zetel van Financiën, zijn in die jaren tekenend voor de competentiestrijd tussen beide ministeries over het te voeren gasbeleid. Dit is ook wat DSM in 1990 concludeert: *«Wij kunnen ons niet aan de indruk onttrekken dat Financiën een regelrechte competentiestrijd voert.»*⁷¹ Economische Zaken verdedigt in deze strijd actief zijn sterke positie in het gasgebouw, terwijl Financiën, als partij die traditioneel de staatsparticipaties beheert, graag meer controle wil uitoefenen en meer beslisbevoegdheid voor de overheid wil. In een notitie van maart 1995 van de Inspectie der Rijksfinanciën stelt Jos de Groot, ambtenaar bij het Ministerie van Financiën (later bij het Ministerie van Economische Zaken), dat het departement uit eerdere ervaringen met het Ministerie van Economische Zaken de volgende conclusies trekt: *«EZ weigert iedere medewerking zonder de beschikbaarheid van een duidelijk breekijzer. Men vindt de door ons gewenste verduidelijkingen onnodig en vertrouwt liever op de eigen aanvullende informele kanalen.»*⁷²

Zoals ook bleek bij de discussie over de oprichting van het gasgebouw en in andere dossiers, dringt het Ministerie van Financiën vaker aan op de wettelijke verankering van afspraken met betrekking tot het gasgebouw, terwijl ambtenaren van Economische Zaken juist liever kwesties tussen de partijen in onderlinge (informele) afspraken regelen. Dit geldt op

⁶⁸ Ministerie van EZ. Nota aan directeur-generaal Dessens inzake gesprek met de heer Kooijman van Financiën over EBN, 12 september 1990.

⁶⁹ Ministerie van EZ. Nota aan directeur-generaal Dessens inzake gesprek met de heer Kooijman van Financiën over EBN, 12 september 1990.

⁷⁰ Ministerie van EZ. Nota aan directeur-generaal Dessens inzake gesprek met de heer Kooijman van Financiën over EBN, 12 september 1990.

⁷¹ Ministerie van EZ. Nota aan directeur-generaal Dessens inzake gesprek met de heer Kooijman van Financiën over EBN, 12 september 1990.

⁷² Ministerie van Financiën. Notitie inzake EBN, 30 maart 1995.

meerdere aan het gasgebouw gerelateerde dossiers. Stan Dessens erkent in zijn openbaar verhoor dat er verschillen zijn in de wijze waarop Economische Zaken naar vraagstukken kijkt ten opzichte van het Ministerie van Financiën. Hij benadrukt daarbij echter de snelheid en effectiviteit van de aanpak van Economische Zaken.

Economische Zaken kijkt ook altijd hoe het snel en effectief kan. In de zeventiger jaren kwamen Minister Langman en Lubbers met de meeropbrengstenregeling. Ik denk dat het nog maar de vraag was geweest of je met wetgeving op tijd hetzelfde effect als bij die aanvullende overeenkomsten en die meerafdrachtenregeling had kunnen realiseren, want als de wetgeving na twee jaar klaar is, heb je de eerste twee jaar gemist.
Openbaar verhoor Stan Dessens, 31 augustus 2022

De «industriële inbedding» van EBN is een belangrijk argument voor het aanblijven van de constructie waarin de Staat via een staatsdeelneming participeert. Toch worden in een audit uit 1992 kritische vragen gesteld over de betekenis van de «industriële inbedding». De auditoren vragen zich af waar ze de industriële inbedding nou precies terug kunnen vinden: «Marktconformer handelen tijdens de onderhandelingen met de olies of andere (betere) expertise?»⁷³ Op het moment dat de Staat in 1996 de laatste aandelen in DSM verkoopt (de Staat had na de privatisering nog ongeveer 30% aandelen in DSM in bezit), staat het toezicht van de Staat op EBN weer onder druk. Bij de beursgang was afgesproken dat de Staat twee commissarissen had bij DSM: één vanwege de belangen in EBN, de andere als belangrijke aandeelhouder. De Staat oefende op die manier indirecte controle uit op EBN. Na de verkoop van de aandelen blijft er slechts één overheidscommissaris over bij DSM. Dat betekent dat de overheid slechts één commissaris heeft die toezicht houdt bij DSM, waardoor ook hun toezicht op EBN vermindert.

Vertegenwoordigers van Shell uiten midden jaren '90 hun zorgen over de ontwikkelingen omtrent de volledige privatisering van DSM. De Staat krijgt minder invloed ten opzichte van DSM in het aardgasbeleid.⁷⁴ Het ministerie antwoordt daarop dat er in principe een driepartijenovereenkomst is opgesteld tussen EBN, DSM en de Staat die waarborgt dat EBN het publieke belang voorop stelt. DSM en EBN moeten zich hieraan houden, ook al bepaalt DSM in belangrijke mate het beleid van EBN. De beheersovereenkomst biedt de Staat bovendien de ruimte om zo nodig een aanwijzing te geven aan EBN. Economische Zaken benadrukt echter ook dat er sinds 1989 organisatorische maatregelen genomen zijn om DSM en EBN te scheiden, die er onder andere toe hebben geleid dat de archieven van EBN en DSM volledig gesplitst zijn. Er is dus geen volledige personele unie tussen de twee bedrijven, maar de raad van bestuur van EBN blijft wel bestaan uit bestuurders van DSM. Shell laat ondanks de reactie van EZ in een brief weten dat zij er niet gerust op is dat EBN nog goed het publieke belang zal kunnen dienen. Het is opvallend dat in dit geval zelfs de oliemaatschappijen meer zorgen hebben over de positie van DSM in het gasgebouw (en hiermee het publieke belang) dan de overheid zelf.

II.2.4. Het langzame afscheid van DSM

In 2001 wordt een volgende stap gezet in de verzelfstandiging van EBN. Een belangrijke aanleiding is het voorstel van de Minister van Economische Zaken om Gasunie op te splitsen (zie paragraaf 3.3.1 in

⁷³ Ministerie van EZ. Memo inzake bijzondere opdracht bij EBN, 15 juli 1992.

⁷⁴ Ministerie van EZ. Memo aan directeur-generaal Lankhorst inzake vragen Van der Wijck, 21 juni 1996.

hoofdstuk 3). Aangezien bij de beheersovereenkomst in 1989 is vastgelegd dat bij een eventuele liquidatie van Gasunie, DSM als certificaathouder een deel van de opbrengst van de verkoop van de aandelen kan krijgen, is het Ministerie van Economische Zaken bevreesd dat DSM een grote financiële claim zal doen bij de uitkoop van de partijen uit Gasunie.⁷⁵ Daarom acht het ministerie het verstandig dat DSM haar certificaten aan de Staat verkoopt, voordat Gasunie wordt opgesplitst.

Daarbij zegt het ministerie dat er een *«dwingende noodzaak is»* om het bestuur van EBN te wijzigen. Een notitie over de kwetsbaarheid van de positie van de raad van bestuur EBN gaat hier op in: *«De combinatie van functies heeft in het verleden niet tot problemen geleid. Dit is vooral te danken aan het feit dat een van de betrokken functionarissen (Vz. Van de raad van bestuur) binnen de DSM organisatie is «opgegroeid» in een situatie dat DSM nog een volledig Staatsbedrijf was en dus niet geprivatiseerd en zich uit dien hoofde terdege bewust is van de wijze waarop de belangen van de Staat bij het beheer van EBN in acht genomen moeten worden en daar ook naar handelt.»*⁷⁶

De landsadvocaat noemt deze situatie nu kwetsbaar en wijst erop dat DSM in de nieuwe situatie belangen heeft die niet hoeven te stroken met het staatsbelang. Vanuit het gevaar voor belangenverstrengelingen acht de landsadvocaat het verstandig als DSM uitgekocht wordt. De Staat moet daarbij de certificaten van DSM weer opkopen. Het Ministerie van Economische Zaken vraagt aan de landsadvocaat of het opkopen van de certificaten tot ongeoorloofde staatssteun kan leiden. De landsadvocaat acht dit niet het geval, mits het voor een marktconforme prijs is, maar doet geen uitspraak over de hoogte van een marktconforme prijs.⁷⁷

De inzet van DSM in de onderhandelingen over de uitkoop is aanvankelijk 4,5 miljard gulden. De Staat heeft Goldman Sachs gevraagd om een rapport op te stellen over de waarde van het winstrecht van DSM. Goldman Sachs waardeert het op ongeveer 1 miljard gulden. Intern spreken ambtenaren aanvankelijk van een bovengrens van 1,5 miljard gulden.⁷⁸ In februari 2001 stellen ambtenaren van Financiën dat het mandaat vanuit Financiën 2 miljard gulden moet zijn.⁷⁹ Later dat jaar stelt het Ministerie van Economische Zaken als onderhandelingsmandaat een maximum van 2,7 miljard gulden. Uiteindelijk komen de partijen een het bedrag van 2,74 miljard gulden overeen. Volgens de secretaris-generaal van Economische Zaken moet de Minister het uiteindelijke bod (dat boven het mandaat ligt) accepteren, want: *«het is de absolute bodem voor DSM»*. Bovendien is er de angst dat na de splitsing van Gasunie, DSM wellicht een nog hogere claim zal indienen. De secretaris-generaal noemt het bedrag daarom nog net verdedigbaar naar de Tweede Kamer en de Algemene Rekenkamer.⁸⁰

Dat is veel geld. Tegelijkertijd was het ons ook wel iets waard om van de vermenging van rollen die er was af te komen.

Openbaar verhoor Annemarie Jorritsma, 29 juni 2022

⁷⁵ DSM. Notitie inzake verbouwing gasgebouw; uitwerking scenario's, 11 juni 1999.

⁷⁶ NA 2.06.179: 1366, Inventaris van het archief van de Directie Wetgeving en Juridische Zaken en voorganger van het Ministerie van Economische Zaken, (1945-) 1976-2007 (2008) 1366

⁷⁷ Ministerie van EZ. Brief aan NautaDutilh inzake advisering positie DSM, 27 april 2001.

⁷⁸ Ministerie van EZ. Nota aan Minister Jorritsma inzake gesprek met de heer Elverding op 8 juni 2001.

⁷⁹ Ministerie van Financiën. Nota aan Minister Zalm inzake afkoop DSM/Gasgebouw, 27 februari 2001.

⁸⁰ Ministerie van EZ. Nota aan Minister Jorritsma inzake afkoop DSM, 5 november 2001.

In haar openbaar verhoor verklaart Minister van Economische Zaken Annemarie Jorritsma dat de vermenging van rollen een belangrijke reden was om DSM uit te kopen. Desondanks blijft de personele unie tussen de raad van bestuur van DSM en EBN na het afkopen van het winstrecht van DSM voortbestaan. De beheersovereenkomst tussen EBN en DSM blijft immers van kracht. Het gevolg is dat de CEO van DSM, Peter Elverding, nog tot 2006 lid is van het College Beheer Maatschap en College van Gedelegeerde van Commissarissen. Minister Jorritsma weet in haar openbaar verhoor niet waarom Elverding deze functie blijft bekleden na de uitkoop van DSM.

Ik gis dat hij gewoon een verstandige meneer was, die een goede rol speelde in de raad van commissarissen.

Openbaar verhoor Annemarie Jorritsma, 29 juni 2022

In de brief aan de Kamer van november 2001 over de uitkoop van DSM wordt vermeld dat de beheersovereenkomst is aangepast, maar dat DSM wel het beheer over EBN zal blijven voeren. Daarbij meldt de Minister dat de directie van EBN door leden van de raad van bestuur van DSM wordt gevoerd.⁸¹ De implicatie hiervan, dat de CEO van DSM één van de vijf zetels in het gasgebouw blijft bezetten, staat in die brief echter niet vermeld. Het is de vraag of daarmee tegemoet gekomen is aan de opmerkingen van de landsadvocaat om belangenverstremming te voorkomen.

Op initiatief van DSM wordt in 2005 definitief het besluit genomen dat het beheer van EBN door DSM wordt beëindigd. In de overeenkomst over de beëindiging worden ook afspraken gemaakt die DSM vrijwaren van aansprakelijkheid voor *«nadelige financiële gevolgen die DSM in werkelijkheid en redelijkerwijze zal moeten dragen in verband met toekomstige acties of procedures die worden ondernomen respectievelijk aanhangig worden gemaakt door derden en waarbij DSM in verband met de uitoefening van de taken welke ingevolge deze overeenkomst op haar rusten in de periode vanaf 1 januari 2006 als partij betrokken zal zijn, zulks mits DSM als een goed dienstverlener heeft gehandeld»*.⁸² Dit was volgens de brief aan de Kamer van november 2005 het grootste knelpunt in de onderhandelingen: de vrijwaring die DSM wil voor aanspraken met betrekking tot het door DSM gevoerde beheer, de MOR en de Overeenkomst van Samenwerking. Met ingang van 2006 is de beheersovereenkomst met DSM een dienstverleningsovereenkomst geworden. Per 1 januari 2008 is DSM geen partij meer in de beheer- en dienstverleningsovereenkomst. In 2010 sluiten EBN en de Staat een definitieve overeenkomst, waarin de publieke taken van EBN en de verhouding tussen de partijen in de Mijnbouwwet en de statuten van EBN zijn vastgelegd.⁸³

EBN RICHT ZICH OP FINANCIËEL BELEID

De exacte reden waarom de overheid via EBN participeert in het gasgebouw blijft een onderwerp van discussie. In een evaluatie van de organisatie van EBN door consultancybureau Deloitte uit 2004 wordt het commerciële karakter van EBN benadrukt als belangrijk pluspunt: *«De inbedding van EBN in een corporate omgeving levert een belangrijke meerwaarde op. In het spanningsveld tussen de Staat en de oliemaatschappijen is hierdoor niet alleen oog voor de publieke belangen van de Staat maar ook voor de commerciële belangen van de oliemaatschappijen. EBN kan hierdoor fungeren als mediator. [...] doordat EBN is*

⁸¹ Kamerstuk II 28 109, 2001/02, nr. 1.

⁸² Overeenkomst tot beëindiging van het beheer door DSM, 21 december 2005.

⁸³ Overeenkomst EBN en de Staat, 1 januari 2010.

ingebed in een commerciële omgeving (DSM) hebben ook de medewerkers een commerciële attitude ontwikkeld.»⁸⁴

EBN heeft namens het Ministerie van Economische Zaken een beheersmatige taak bij de gaswinning. Deze taak is voornamelijk gericht op financiën. Hun functie in het Nederlandse mijnbouwwezen is vastgelegd in de Mijnbouwwet van 2003. Daarin is bepaald dat EBN altijd met de vergunninghouders van een bepaald gasveld een overeenkomst van samenwerking aangaat. EBN draagt daarbij zorg voor een deel van de financiering en deelt in de opbrengsten van het gasveld. Kortom, de primaire taak van EBN is om de inkomsten uit de gaswinning in Nederland te optimaliseren.

De huidige CEO van EBN, Jan Willem van Hoogstraten, verklaart in zijn openbaar verhoor dat EBN zich in het gasgebouw inderdaad vooral heeft toegespitst op de financiële kant:

Wij hadden niet de mensen en de middelen om alles te controleren. Vandaar dat onze focus was op de kosten en op de baten.
Openbaar verhoor Jan Willem van Hoogstraten, 6 oktober 2022

In de nota naar aanleiding van het verslag van de bespreking van de Mijnbouwwet in 1999 geeft Minister Jorritsma van Economische Zaken aan dat EBN ook optreedt *als een commerciële partner die kennis heeft van de mijnbouwpraktijk. Door deze kennis kan EBN ook een stimulerende bijdrage geven aan mijnbouwactiviteiten»*.⁸⁵ Stan Dessens verklaart in zijn openbaar verhoor dat EBN inderdaad ook *«een stuk deskundigheid en een stuk kennis op het gebied van mijnbouw»* bezit, dat het Ministerie van Economische Zaken niet in huis heeft. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om expertise op geomechanisch gebied. Volgens Van Hoogstraten trekt EBN deze expertise echter pas aan in 2015. Dit was volgens hem vooral bedoeld om de kosten van het onderzoek van de NAM te controleren. Daarmee ziet EBN het aantrekken van deze expertise dus als een verlengstuk van haar kerntaak, om de kosten en baten van de aardgaswinning beheersbaar te houden.

Wij hebben in die tijd [...] inderdaad geïnvesteerd om die kennis binnen te halen. We hebben ook een specialist op het gebied van geomechanische kennis binnengehaald en een zeer ervaren geologe. Maar dat was wel specifiek om de studies te kunnen beoordelen die de NAM had uitgezet, om zo te zien of de kosten rechtmatig werden gemaakt.
Openbaar verhoor Jan Willem van Hoogstraten, 6 oktober 2022

Volgens Van Hoogstraten heeft de aardbevingsproblematiek de rol van EBN in het gasgebouw niet wezenlijk veranderd. EBN richt zich ook na 2013 vooral op het financieel-economische belang van de Staat.

Nou, ik denk dat we in ieder geval in de periode dat ik in het gasgebouw actief was, onze rol eigenlijk op dezelfde manier hebben ingevuld als daarvoor, namelijk focussen op de baten en de kosten, op het financieel-economisch belang van de Staat.
Openbaar verhoor Jan Willem van Hoogstraten, 6 oktober 2022

De betrokkenheid van EBN bij het aardgasbeleid heeft overigens bijkomende aspecten. Een staatsdeelname is bijvoorbeeld niet gebonden aan de *Wet Openbaarheid Bestuur*. Voor medewerkers van EBN lijkt dit een belangrijk principe te zijn. In een document van EBN uit 2012

⁸⁴ Deloitte. Evaluatie van Energie Beheer Nederland – Eindrapportage, 2 november 2004.

⁸⁵ Kamerstuk II 1998/99, 26 219, nr. 7.

wordt bijvoorbeeld betoogd dat het risico's oplevert wanneer EBN wel onder de *Wet Openbaarheid Bestuur* (WOB) zou vallen: «indien er in de toekomst WOB-verzoeken al dan niet rechtstreeks aan EBN worden gericht is het van belang om blijven te betogen dat EBN niet onder het bereik van de WOB valt. Indien namelijk wordt geoordeeld dat dat wel zo is, kan dat grote (nadelige) gevolgen hebben voor toekomstige projecten».⁸⁶

In de notulen van het College van Beheer Maatschap uit 2018 is ook te lezen dat de vertegenwoordiger van EBN, bij een verzoek om meer informatie van de NAM, aan de NAM-directie verzekert dat EBN niet onder de WOB valt. De NAM-directie maakt zich namelijk zorgen dat commercieel gevoelige informatie via een WOB-verzoek naar buiten kan komen als het in bezit van EBN is.⁸⁷ Van Hoogstraten van EBN bevestigt in zijn openbaar verhoor dat EBN over informatie beschikt die in principe niet opgevraagd kan worden.

In principe vallen staatsdeelnemingen en beleidsdeelnemingen niet onder de Wet open overheid. Dus die informatie kan in principe ook niet worden opgevraagd.

Openbaar verhoor Jan Willem van Hoogstraten, 6 oktober 2022

II.3 De NAM-raad

Buiten het gasgebouw is er nog de raad van commissarissen van de NAM, ook wel de NAM-raad genoemd. Deze bestaat uit drie afgevaardigden van ExxonMobil en drie afgevaardigden van Shell. De statuten van de NAM bepalen dat een raad van commissarissen van 4 of 6 leden toezicht houdt op de directie. De NAM-directie heeft onder andere goedkeuring van de raad nodig voor overeenkomsten voor de levering van aardgas langer dan twee jaar.

Daarnaast zeggen de statuten dat er altijd een regeringsvertegenwoordiger wordt benoemd als toehoorder in de raad van commissarissen van de NAM, die toegang krijgt tot alle vergaderingen van de aandeelhouders van de NAM en/of de vergaderingen van de commissarissen. Dit recht voor de overheid is vastgelegd in de concessies van de NAM. De NAM moet deze regeringsvertegenwoordiger actief uitnodigen voor de vergaderingen van de raad van commissarissen.

In 1985 wordt in een notitie van EBN de aanwezigheid van de regeringsvertegenwoordiger in de NAM-raad genoemd als een van de middelen van de Staat om externe controle uit te oefenen.⁸⁸ Opvallend is daarom dat in 1999 Minister Jorritsma (Economische Zaken) besluit om geen opvolger te benoemen voor de terugtrekkende regeringsvertegenwoordiger, Stan Dessens. Sindsdien zit er geen regeringsvertegenwoordiger meer bij de NAM-raad.⁸⁹ Minister Jorritsma herinnert zich niet waarom de Staat van deze bevoegdheid heeft afgezien.

Ik vermoed dat we het niet meer nodig vonden. Daarom hebben we hem eruit gehaald.

Openbaar verhoor Annemarie Jorritsma, 29 juni 2022

⁸⁶ EBN. Memo inzake juridische Risico Rapportage – Q4 201, 24 februari 2012.

⁸⁷ College van Beheer Maatschap. Notulen van de 605e vergadering van het College van Beheer Maatschap, gehouden op 29 maart 2018.

⁸⁸ DSM. Notitie inzake DSM-aardgas, 26 februari 1985.

⁸⁹ Ministerie van EZ. Brief van Minister Jorritsma aan de NAM inzake besluit tot niet benoemen van een nieuwe regeringsvertegenwoordiger in de RvC-NAM, 31 augustus 1999.

De benoeming van een regeringsvertegenwoordiger bij de concessies van mijnbouwondernemingen is niet opgenomen in de Mijnbouwwet van 2003. In de nota naar aanleiding van het verslag van de bespreking van de Mijnbouwwet geeft Minister Jorritsma van Economische Zaken aan dat de belangen voor de Staat bij winningsactiviteiten zijn vastgelegd in de nieuwe wet. Voor de uitvoering en naleving van de bepalingen in de wet zijn volgens haar voldoende procedures opgenomen, waardoor het belang voor het benoemen van een regeringsvertegenwoordiger is verminderd.⁹⁰

II.4 Ontwikkelingen na 2013

II.4.1 Het gasgebouw wordt doorgelicht

In 2014 laat Minister van Economische Zaken Kamp de *governance* van het gasgebouw onderzoeken door het consultancybureau van de Algemene Bestuursdienst: ABDTOPConsult. Volgens de opdrachtbeschrijving van het onderzoek gaat het om de beoordeling van het hele gasgebouw, waarbij een aantal punten centraal staat: effectiviteit en efficiëntie van het beleid, transparantie en eenvoud van het bestuur, en de toekomstbestendigheid van het gasgebouw.⁹¹ De secretaris-generaal van het Ministerie van EZ, Maarten Camps, treedt op als gedelegeerd opdrachtgever.

Er is een aantal zaken waar Minister Kamp en ook zijn secretaris-generaal Camps ontevreden over zijn. Het eerste punt is de positie van de directeur-generaal Energie in het gasgebouw. In november 2013 ontvangt Kamp een ambtelijke notitie waarin hij een aantal opmerkingen over positie in het gasgebouw opschrijft: *«Ik begrijp dat de DG ETM voor het tegenwicht moet zorgen, maar ik zie niet hoe deze hoge ambtenaar met zijn brede takenpakket en verantwoordelijkheden dat in de praktijk waar zou kunnen maken.»*⁹²

Zoals toenmalig directeur-generaal (dg) Mark Dierikx aangeeft in zijn openbaar verhoor, informeert hij de Minister doorgaans niet over aangelegenheden in het gasgebouw.

Toen ik aantrad in 2011 was het niet gebruikelijk dat de Minister werd geraadpleegd over de posities die ingenomen werden in het gasgebouw. [...] Omdat de dg op persoonlijke titel in een private samenwerking tussen Staat en Shell en Exxon optrad.

Openbaar verhoor Mark Dierikx, 8 september 2022

Secretaris-generaal Maarten Camps bevestigt in zijn openbaar verhoor dat er in de regel geen afstemming plaatsvond over de gasgebouwaangelegenheden tussen de directeur-generaal, de secretaris-generaal en de Minister.

Die afstemming vond niet plaats, niet met mij, maar, belangrijker nog, ook niet met de Minister. Wat daar gebeurde – de standpunten, de hele positiekeuze in de vergaderingen in het gasgebouw – werd door de directeur-generaal zelf met zijn medewerkers voorbereid en niet met de Minister gedeeld. Dat gebeurde vanuit de gedachte dat een commissaris daar zonder last en ruggespraak zit. Hij moet zelf zijn standpunten daarin kunnen kiezen en innemen.

⁹⁰ Kamerstuk II 1998/99, 26 219, nr. 7.

⁹¹ Ministerie van EZ. Onderzoek toekomst governance gasgebouw, 10 maart 2014.

⁹² Ministerie van EZ. Opmerkingen Minister Kamp bij notitie inzake informatie over Gasgebouw, 13 november 2013.

Het lijkt erop dat er in de periode van directeur-generaal Dierikx op het Ministerie van Economische Zaken (de jaren 2011–2016), intern al geruime tijd onduidelijkheid is over de invulling van de rol van regeringsvertegenwoordiger. In een notitie van 22 september 2014 staat dat de Dienst Wetgeving en Juridische Zaken van het Ministerie van Economische Zaken de directie Energie erop gewezen heeft, dat de regeringsvertegenwoordiger de wettelijke plicht heeft het belang van de onderneming GasTerra te dienen. De opvattingen van de Minister kunnen volgens de juristen van Economische Zaken niets veranderen aan deze wettelijke verplichting.⁹³ Dierikx gebruikt deze status bovendien in zijn voordeel om geen informatie naar buiten te hoeven brengen. Zo meldt hij in januari 2014 in het College Beheer Maatschap dat hij bepaalde stukken niet gaat vrijgeven bij een WOB-verzoek, door te zeggen dat hij er alleen in zijn rol als regeringsvertegenwoordiger over beschikt, en dat ze dus niet aanwezig zijn op het ministerie.⁹⁴

Het is echter de vraag in hoeverre de voorgangers van Dierikx als directeur-generaal op dezelfde wijze opereerden. Stan Dessens verklaart in zijn openbaar verhoor over zijn periode als directeur-generaal juist het tegenovergestelde over de invulling van zijn rol als regeringsvertegenwoordiger.

Dit was nou juist een vertegenwoordiging waarbij ik niet het belang van de onderneming, maar het belang van de Staat behartigde. Het conflict of interest gaat om de vraag: je hebt de onderneming en je hebt de Staat, dus wiens belang zit je nou te behartigen? Nou, in mijn perceptie behartigde ik in die onderneming het belang van de Staat.

Openbaar verhoor Stan Dessens, 31 augustus 2022

Het is bovendien de vraag of de Minister in de voorgaande periodes net zo weinig bij beslissingen in het gasgebouw wordt betrokken als Dierikx en Camps in hun openbaar verhoor verklaren. Voor 2000 waren Ministers duidelijk meer betrokken bij het gasgebouw. Het kwam zelfs geregeld voor dat de Minister van Economische Zaken aanwezig was bij vergaderingen van het College van Gedelegeerde Commissarissen. Wanneer in 2000 de bevoegdheden van de Minister in het kader van de Overeenkomst Staat/Gasunie vervallen, neemt echter ook de betrokkenheid van de Minister van Economische Zaken bij de verkoop van het Groningengas zichtbaar af. Na 2000 is de Minister geen enkele keer meer aanwezig geweest bij het College van Gedelegeerde Commissarissen.

De invulling van de functie door directeur-generaal Dierikx is een belangrijke aanleiding voor de top van het ministerie om in 2014 advies in te winnen over de aansturing van het gasgebouw. Naast de autonome positie van de directeur-generaal in de aansturing van het gasgebouw is de positie van EBN een tweede punt dat Minister Kamp wil laten onderzoeken door ABDTOPConsult. Minister van Economische Zaken Kamp geeft in zijn openbaar verhoor aan dat de positie van EBN voor hem de belangrijkste aanleiding voor het onderzoek was.

Ik vond het probleem: EBN. EBN is een staatsdeelname, maar die gingen toch behoorlijk hun eigen gang. Het was niet zo dat de overheid,

⁹³ Ministerie van EZ. Nota aan Minister Kamp inzake mandaat EZ voor komende vergadering College van Gedelegeerd Commissarissen GasTerra, 22 september 2014.

⁹⁴ College van Beheer Maatschap. Notulen van de 540e (extra, telefonische) vergadering van het College van Beheer Maatschap, gehouden op 13 februari 2014.

die met drie van de vijf plekken in het College van Gedelegeerde Commissarissen bij GasTerra zat, echt een sterke macht vormde in mijn ogen. Het verliep getrapt via EBN en de inbreng van de overheid was eigenlijk niet zo krachtig als die zou kunnen zijn. Idealiter zou ik dat niet zo opgezet hebben. Ik zou gewoon die drie plekken bij GasTerra vanuit de rijksoverheid, vanuit de Staat, laten invullen en die dan ook als Minister rechtstreeks kunnen aansturen.

Openbaar verhoor Henk Kamp, 9 september 2022

Het (gebrek aan) overleg en afstemming tussen Economische Zaken en EBN is één van de pijnpunten. In de jaren '90 vindt er tussen EBN en het departement nog geregeld een zogeheten *trustor-trustee-overleg* plaats, maar met de tijd neemt dit af. In 2004 is dit nog tweemaal per jaar.

Het rapport *Onderzoek toekomst governance Gasgebouw* van ABDTOP-Consult verschijnt in augustus 2014. Een groot gedeelte van het rapport wordt besteed aan EBN. De rol van EBN binnen het gasgebouw wordt in het algemeen als neutraal tot nuttig ervaren. Echter vrijwel iedereen oordeelt kritisch over de (te) vrije (rol)opvatting die EBN hanteert. EBN dient zich volgens ABDTOPConsult meer rekenschap te geven van het feit dat zij een staatsdeelneming is. De consultants pleiten daarom voor een groter maatschappelijk bewustzijn van EBN. Het Ministerie van Economische Zaken heeft hier volgens de consultants ook onvoldoende op gestuurd en gecorrigeerd. Zij adviseren daarom een striktere aansturing van EBN door Economische Zaken. Minister Kamp is tevreden met deze uitkomst van het rapport.

In het rapport van de Algemene Bestuursdienst werd gezegd dat de aansturing van EZ niet krachtig genoeg was en dat EBN de neiging had om een eigen rol te vervullen. Daar had ik geen behoefte aan, dat zij een eigen rol gingen vervullen.

Openbaar verhoor Henk Kamp, 9 september 2022

Kortom, de aanbevelingen uit het rapport gaan vooral over het steviger in positie brengen van de overheid als aandeelhouder. De consultants adviseren in het rapport om geformaliseerde procedures en protocollen op te stellen voor zaken rondom de inzet van het Ministerie van Economische Zaken in het gasgebouw, vergelijkbaar met de procedures en protocollen bij Shell en Esso. Daarbij horen periodieke (kwartaal-)rapportages aan de Minister en het expliciet verkrijgen van mandaat van de Minister bij belangrijke beslissingen, zoals de goedkeuring van het jaarlijkse businessplan van GasTerra. Nadien wordt het overleg tussen EBN en Economische Zaken inderdaad geïntensiveerd. Voortaan voeren de partijen vier keer per jaar strategisch overleg (*het trustor-trustee-overleg*). Bovendien wordt de beleidsaansturing en het aandeelhouderschap gescheiden van elkaar binnen het ministerie. Het aandeelhouderschap komt direct bij de secretaris-generaal te liggen.

Een van de belangrijkste punten is dat het aandeelhouderschap nu belegd is bij de secretaris-generaal. Ik denk dat dat het juiste niveau is. Verder hebben we vier keer per jaar strategisch overleg met de verantwoordelijke directeur-generaal. EBN heeft bij mijn komst in 2016 samen met het ministerie ook een nieuwe strategie ontwikkeld die ook door Henk Kamp is vastgesteld. Het afgelopen jaar hebben we een herijking van onze strategie gedaan, samen met klankbordgroepen van het ministerie. Ik heb afgelopen week ook nog met een aantal directeuren van het ministerie gezeten om te kijken hoe we die strategie vervolgens kunnen operationaliseren.

Openbaar verhoor Jan Willem van Hoogstraten, 6 oktober 2022

In het rapport van ABDTOPConsult wordt aan bepaalde zaken opvallend genoeg geen aandacht besteed, die wel in de opdrachtbeschrijving zijn benoemd. Zo gaat het rapport bijvoorbeeld niet in op het loongebouw bij GasTerra en EBN en ook niet op de sponsoring door beide organisaties. In het uiteindelijke rapport wordt alleen de beloning van EBN genoemd, niet die van GasTerra. Uit intern e-mailverkeer tussen secretaris-generaal Camps en directeur-generaal Dierikx, blijkt dat GasTerra erop heeft aangedrongen om deze thema's niet op te nemen. Camps schrijft over de zorgen van GasTerra dat er zaken openbaar worden over de «*kleine dingen zoals salarissen en sponsoring*». Camps geeft daarbij aan dat de «*focus ligt op governance [...], dat [de] Minister hier een politiek punt van wil maken, en dat we aan TK nu niet de hele opdracht sturen, maar alleen mededeling dat we onderzoek naar governance gaan doen*».⁹⁵ Ook toenmalig CEO van GasTerra, Gertjan Lankhorst, geeft intern aan dat Camps tegenover hem benadrukt heeft «*dat er naar zijn mening niets mis is met het opereren van GasTerra, maar dat het met name om de governance gaat, de dubbele petten van EZ. Waarom dan toch die vragen over salarisgebouw en sponsoring?*»⁹⁶

Het rapport van ABDTOPConsult is weinig kritisch over GasTerra: «*Het nut van GasTerra en de rol van de overheid staan voor komende jaren [...] niet ter discussie. Hierbij moet worden opgemerkt dat GasTerra geen gewoon en ook geen zelfstandig bedrijf is: het is een publiek-private joint venture die bestaat bij de gratie van de gezamenlijke opdracht die door de aandeelhouders aan GasTerra is opgelegd. De huidige governancestructuur is echter niet bijzonder transparant en de checks and balances zijn beperkt.*» Het rapport heeft wel kritische opmerkingen over de raad van commissarissen en sluit daarbij aan bij eerdere rapporten over het gebrek aan intern toezicht door de raad van commissarissen: de consultants noemen de raad van commissarissen «*een tandeloze tijger*». Als aanbeveling stelt ABDTOPConsult daarom voor om een meer volwaardige en meer onafhankelijke raad van commissarissen in te stellen, die zich richt op het interne toezicht, zoals ook al in de jaren '80 en '90 in verschillende rapporten is geadviseerd. Ook nu reageren de betrokkenen in het gasgebouw kritisch op deze aanbeveling. GasTerra, in de persoon van Gertjan Lankhorst, laat in een reactie bijvoorbeeld weten:

*«[...] Ik hecht eraan hier te melden dat ik de conclusie van de onderzoekers dat de RvC van GasTerra in praktijk een tandeloze tijger is volstrekt niet deel. [...] Deze tekst geeft een volstrekt verkeerd beeld van de feiten en de aanbevelingen bieden geen toegevoegde waarde. Het onjuiste beeld dat GasTerra een onderneming is, met gebrekkig intern toezicht behoort niet naar buiten te worden gebracht en is schadelijk voor het imago van GasTerra. Het kan in het samenspel met de TK en de samenleving zelfs tot verkeerde besluitvorming leiden.»*⁹⁷

Na de publicatie van het rapport van ABDTOPConsult dringt het Ministerie van Economische Zaken niet aan op wijzigingen in de *governance* van het gasgebouw zelf, bijvoorbeeld door een aanpassing van de rvc. Een ambtenaar van de Inspectie der Rijksfinanciën schrijft daarover in een notitie aan Minister Dijsselbloem van Financiën: «*Wij zijn het er mee eens dat deze aanbeveling niet wordt overgenomen. Dit vraagt namelijk onderhandelingen met Shell/Esso welke vaak moeizaam lopen en draagt het risico in zich dat dit ten koste van de aardgasbaten zou kunnen gaan.*

⁹⁵ Ministerie van EZ. Mailbericht, 10 maart 2014, 21.39. Onderwerp: Re: Communicatie.

⁹⁶ GasTerra. Mailbericht, 11 maart 2014, 13.20. Onderwerp: Re: Strikt vertrouwelijk: onderzoeksopdracht Minister.

⁹⁷ Ministerie van EZ. Reactie brief aardgasbeleid in NL en ABDTopconsult rapport, 30 september 2014.

*Het ligt namelijk niet in de rede dat Shell/Esso ook onafhankelijke commissarissen zullen benoemen. Dus hun belang blijft geborgd terwijl de staat op grotere afstand komt».*⁹⁸

Ook de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) doet in 2014 onderzoek naar het functioneren van het gasgebouw. In zijn interview met de OVV in oktober 2014 geeft Minister Kamp aan dat hij vooral de aansturing van het gasgebouw vanuit Economische Zaken wil verbeteren: *«De heer Kamp is niet tevreden over de opzet en het functioneren van het gasgebouw, maar ook over de inbreng van het ministerie naar het gasgebouw toe.»*

Desondanks heeft de Minister niet de ambitie om de *governance* van het gasgebouw zelf te wijzigen, staat in het verslag: *«Hij vindt niet dat er een plek voor lokale en provinciale vertegenwoordigers in het gasgebouw gereserveerd moet worden. Waar hij wel van overtuigd is dat er meer onafhankelijke adviezen aan de Minister gegeven moeten worden.»*⁹⁹

Het OVV-rapport (gepubliceerd in februari 2015) is kritisch over de inrichting van het gasgebouw. Het rapport constateert dat het gasgebouw een *«besloten en gesloten stelsel»* is dat onvoldoende oog heeft gehad voor de veiligheid van de burgers bij de gaswinning in Groningen. De besluitvorming over hoeveel gas er wordt gewonnen is bijvoorbeeld slechts in handen van *«minder dan tien mensen»*, waarover de OVV uiterst negatief oordeelt. Bovendien zijn volgens het rapport de betrokkenen in het gasgebouw primair gericht op winning, terwijl veiligheid geen doel op zich is: *«De inrichting van het gasgebouw kent te weinig prikkels voor de Maatschap Groningen, Shell, ExxonMobil, het Ministerie van EZ, EBN en NAM om veiligheid als zelfstandig belang mee te wegen. In het gesloten en besloten gasgebouw ontbreekt het aan checks and balances die ervoor zorgen dat alle belangen voldoende aandacht krijgen»*. Tegelijkertijd geeft de Onderzoeksraad weinig concrete verbeterpunten voor de besluitvorming binnen het gasgebouw.

In zijn reactie op het OVV-rapport zegt Minister Kamp daarbij het volgende over het gasgebouw: *«OvV stelt terecht vast dat het gasgebouw een stelsel is waarin het veiligheidsbelang niet als zelfstandig belang is vastgelegd. [...] Het is echter niet het gasgebouw, maar de Minister van EZ die verantwoordelijk is voor een veilig mijnbouwbeleid in Nederland. [...] De veiligheid staat hierbij voor het kabinet voorop. [...] Het staat voor het kabinet vast dat het wenselijk is de structuur van het gasgebouw aan te passen.»*¹⁰⁰ Kamp verwijst daarbij naar het advies ABDTOPConsult over de toekomst van de *governance* van het gasgebouw en het voornemen van de Minister om de daarin opgenomen aanbevelingen over te nemen. Tegelijkertijd moet vastgesteld worden dat ABDTOPConsult niets over veiligheid zegt, en dit ook niet in de opdracht was opgenomen.

Uiteindelijk vinden er geen belangrijke wijzigingen plaats in de *governance* van het gasgebouw naar aanleiding van het OVV-rapport, anders dan de gewijzigde aansturing van EBN vanuit Economische Zaken. Een van de personen die het gasgebouw vanuit verschillende functies goed kent, is voormalig directeur-generaal Energie en daarna CEO van GasTerra, Gertjan Lankhorst. Volgens hem was er geen sprake van een *«besloten en gesloten»* stelsel, omdat de overheid een plek heeft: *«Die borgt toch de maatschappelijke belangen.»*¹⁰¹

⁹⁸ Minister van Financiën. Notitie aan Minister Dijsselbloem inzake aardgasbeleid in Nederland, 25 september 2014.

⁹⁹ Onderzoeksraad voor Veiligheid: Verslag interview met Minister Kamp en secretaris-generaal Camps inzake onderzoek gaswinning Groningenveld, 27 augustus 2014.

¹⁰⁰ Kamerstuk II 2014/15, 33 529, nr. 143.

¹⁰¹ Verslag van openbaar verhoor van de heer Lankhorst, 2 september 2022.

We hebben de overheid, die toch namens ons allemaal als Nederlandse samenleving moet opereren, als aandeelhouder. Die zit daarbij. Degene die bij uitstek de afwegingen kan maken van veiligheid, maar ook voorzieningszekerheid en overheidsinkomsten is als aandeelhouder aanwezig.

Openbaar verhoor Gertjan Lankhorst, 2 september 2022

Stan Dessens, die lange tijd in het gasgebouw actief is geweest, geeft in zijn openbaar verhoor aan dat hij ook niet kan aangeven of het OVV-rapport invloed heeft gehad op de organisatie van het gasgebouw.

Als het OVV een rapport uitbrengt, is dat altijd een stevig ding. Of het invloed heeft gehad op de organisatie, zou ik niet durven zeggen. Ik herken daar niet evident dingen in die daarbij aan de orde zijn geweest.

Openbaar verhoor Stan Dessens, 31 augustus 2022

GEEN NIEUWE REGERINGSVERTEGENWOORDIGER BIJ DE MAATSCHAP GRONINGEN

In juni 2022 besluit Staatssecretaris Mijnbouw, Hans Vijlbrief, om geen nieuwe regeringsvertegenwoordiger te benoemen bij de Maatschap Groningen. De huidige regeringsvertegenwoordiger vertrekt, omdat hij niet meer de portefeuille mijnbouw onder zich heeft. De berichtgeving van het NRC en het Dagblad van het Noorden over het handelen van de regeringsvertegenwoordiger bij de Maatschap Groningen tussen november 2012 en mei 2014 vormt de aanleiding van dit besluit. Volgens Vijlbrief «past» wat hij leest in de notulen «niet bij het beeld» dat hij heeft «van hoe de staat hoort te handelen».¹⁰² De directeur-generaal Energie blijft wel in functie als gedelegeerd commissaris van GasTerra. De genoemde kranten berichten niet over het optreden van de directeur-generaal in dit college.

II.4.2. Beloningen in het gasgebouw

Zowel bij EBN als bij GasTerra worden bonussen uitgekeerd aan het management. De beloningen bij GasTerra staan op gespannen voet met het deelnemingenbeleid van de overheid. Binnen GasTerra komen in 2006 ongeveer 35 personen in aanmerking voor een *targetuitkering*. Dit zijn medewerkers die buiten de normale CAO-afspraken vallen. In 2015 zijn dit er 25. De variabele uitkering kan variëren van 10, 15, 25, of 30 procent van het jaarsalaris. De directie van GasTerra stelt in de praktijk een rapportcijfer voor, gebaseerd op een «self-assessment», die door het CvG wordt geaccordeerd. De Minister van Economische Zaken moet hier dan nog wel mee instemmen

Daarbij komt het feit dat het zo dicht mogelijk benaderen (maar niet overschrijden) van het Groningenplafond lange tijd één van de beoordelingscriteria was voor het uitkeren van de bonus. Er zijn echter ook andere criteria, zoals uitvoering van de «publieke taak». Daaronder verstaat men bijvoorbeeld de samenwerking met GTS en een meer actieve benadering met betrekking tot de accommodatie van kleine velden, bijvoorbeeld door belastingmaatregelen te bepleiten bij het kabinet of herinvoering van vrije afschrijvingsregeling, maatregelen die het weer aantrekkelijker maken voor mijnbouwondernemingen om kleine velden te exploiteren.

Vanaf 2011 plaatst de directeur-generaal Energie Dierikx kritische kanttekeningen bij het bonussysteem van GasTerra. In de vergadering van februari 2012 geeft hij aan dat de rijksoverheid een loonmatigingsbeleid voorstaat, waardoor de inzet is dat er bij staatsdeelnemingen geen

¹⁰² Kamerstuk II 2021/22, 33 529, nr. 1044.

bonussen worden toegekend of in elk geval terughoudendheid wordt betracht. Ook in december 2013 geeft Dierikx aan dat hij op grond van het overheidsbeleid voor banken en staatsdeelnemingen pleit voor terughoudendheid bij het toekennen van variabele beloningen.

Dat het niet deugde. Daar heb ik met de Minister uitgebreid over gedebatteerd. Na de periode, geef ik eerlijk toe, dat we hem betrokken, kregen we natuurlijk een discussie over de salarisverhoging elk jaar, of de salarissen. Er was toen, vanaf 2014, ook binnen de rijksoverheid geïntroduceerd dat het bonusbeleid werd afgeschaft, en dat er WNT-conform, volgens de Balkenendenorm om het maar even in die termen te zeggen, moest worden gesalarieerd. Ik was met Minister Kamp van oordeel dat een beleidsdeelneming of een beleidsonderneming als GasTerra weliswaar niet een overheidsorganisatie is, maar toch, als je kijkt naar het ondernemersrisico dat je als ondernemer voor zo'n bedrijf loopt, geringer was dan normaal, en dat we dus eigenlijk vonden dat er een bonusbeleid moest zijn zoals we dat ook binnen de publieke sector hadden geïntroduceerd. Dus die discussie ben ik gestart.

Openbaar verhoor Mark Dierikx, 8 september 2022

Als Minister Kamp wordt geïnformeerd over de beloningen bij GasTerra is hij uitgesproken kritisch over deze bonussen. In een nota aan hem, van 7 december 2014, wordt opgemerkt dat de Minister moet instemmen met de bonussen voor ze worden vastgesteld. Kamp stelt daarbij dat hij «*de ratio van prestatiebeloningen voor de GasTerra-leiding niet [ziet]. Ik neem aan dat men zich voor het overeengekomen salaris optimaal inzet. Voor wie daar ook nog eens een prestatiebeloning voor nodig heeft, moet vervanging overwogen worden.*»¹⁰³

In februari 2015 wordt Kamp wederom gevraagd in te stemmen met de hoogte van de variabele beloningen en met de criteria voor het volgende jaar. Voor het volgende jaar is als criterium opgenomen: het zo dicht mogelijk benaderen van het vigerende Groningenplafond van 27 miljard kubieke meter. De ambtenaren schrijven: «*Wij vinden dit een ongewenst criterium en willen dit ook schrappen.*» Minister Kamp schrijft zelf als reactie op deze notitie: «*Het gaat bij GasTerra om een organisatie met 185 medewerkers. De hoogste leidinggevende ontvangt een salaris dat – inclusief bonus en afkoop hypotheekregeling – drie keer zo hoog is als dat van de Minister-President. [...] Een paar vragen: is de financiële functie van GasTerra zo gecompliceerd dat een normaal betaald iemand dat niet aan kan? Wat is het salaris van de directeur Strategie? Wat heeft die persoon in 2015 gepresteerd? Wat is het gemiddelde inkomen van die 24? Waarom zij wel een bonus en de cao'ers niet (nog beter zou zijn niemand een bonus). Vanzelfsprekend moet voor 2016 het criterium «het productiebesluit Groningen zo dicht mogelijk benaderen» geschrapt worden.*»¹⁰⁴

De directeur-generaal Dierikx zet zich vanaf dat moment in om met name de doelstelling van het zo dicht mogelijk benaderen van het Groningenplafond als criterium voor de jaarlijkse bonussen te doen verdwijnen. Volgens hem gaat er een pervers effect van dat criterium uit.

¹⁰³ Ministerie van EZ. Opmerkingen Minister Kamp bij de nota inzake vergaderstukken CvG 2 december 2014.

¹⁰⁴ Ministerie van EZ. Opmerkingen Minister Kamp bij de nota inzake CvG vergadering GasTerra 18 februari over de variabele beloningen 5 februari 2016.

Het was een pervers effect, als je dan toch op het maximum van een koude winter zou gaan plannen, omdat je afhankelijk van de temperatuursontwikkeling ook lager zou moeten kunnen uitkomen.

Openbaar verhoor Mark Dierikx, 8 september 2022

Andere aandeelhouders van GasTerra kijken daar duidelijk anders tegenaan, zoals Filip Schittecatte van ExxonMobil in zijn openbaar verhoor verklaart.

Ik vind het nogal vreemd om het dan meteen pervers te noemen dat iemand aangemoedigd wordt om de waarde te maximaliseren voor alle aandeelhouders volgens de afspraak en ook binnen het kader dat de Minister toelaat. Dus in die optiek vind ik het een logische prikkel als GasTerra toch nog altijd als opdracht meekrijgt om waarde te maximaliseren.

Openbaar verhoor Filip Schittecatte, 5 oktober 2022

In februari 2016 is Dierikx ervan overtuigd dat de aandeelhouders dit criterium hebben geschrapt. In het College van Gedelegeerde Commissarissen wordt hier een stevige discussie over gevoerd, waarbij met name Joost van Roos van ExxonMobil zich stevig uitspreekt: «*Van Roost [...] merkt op dat de Minister twee rollen vertegenwoordigt, namelijk die van «regulator» als het gaat om het waarborgen van de veiligheid, en die van deelnemer in een commerciële venture. Van Roost stelt dat het in deze vergadering gaat om de laatstgenoemde rol, en voegt toe dat als wordt getornd aan de basis voor de samenwerking in gasgebouwverband eigenlijk de fundamenten van de missie van GasTerra ter discussie worden gesteld.*»¹⁰⁵

Hoewel Dierikx in de veronderstelling is dat de commissarissen afspreken dat het criterium van het benaderen van het Groningenplafond vervalt, blijkt dit niet het geval. Een jaar later speelt daarom dezelfde kwestie opnieuw. Ditmaal komen de commissarissen in actie nadat Tweede Kamerlid Liesbeth van Tongeren (GroenLinks) in februari 2017 schriftelijke vragen stelt over het bonusbeleid in het gasgebouw. In de korte tijd tussen het indienen van de schriftelijke vragen en het beantwoorden van de vragen, belegt de nieuwe directeur-generaal en tevens commissaris van GasTerra, Sandor Gaastra, snel een extra telefonische vergadering van het College van Gedelegeerde Commissarissen (CvG). Daarin wordt het criterium alsnog, en met terugwerkende kracht, geschrapt. Jan Willem van Hoogstraten verklaart in zijn openbaar verhoor dat de discussie daarover «*best stevig*» verliep.

Er was een CEO ad interim, die daar vrij stevig in stond. Ook de olies, Shell en Esso, hadden daar moeite mee, zeker omdat het een aanpassing met terugwerkende kracht was. Maar uiteindelijk heeft iedereen ermee ingestemd om het niet te doen, omdat het in die situatie echt niet te verkopen was om iemand een incentive te geven om zo veel mogelijk gas te winnen.

Openbaar verhoor Jan Willem van Hoogstraten, 6 oktober 2022

Nadat de commissarissen toch instemmen met het schrappen van het criterium, kan de Minister vervolgens in de Tweede Kamer mededelen dat hij een jaar eerder succesvol dat criterium heeft geschrapt.

¹⁰⁵ GasTerra. Bijlage bij de notulen van de 152e vergadering van het College van Gedelegeerde Commissarissen van GasTerra B.V., gehouden op 19 februari 2016.

Overigens merkt Rolf de Jong van ExxonMobil in de CvG-vergadering nog wel op dat hij graag de regie wenst te behouden over de wijze waarop de Minister hierover communiceert met de Tweede Kamer.¹⁰⁶ De commissarissen beschouwen het beloningenbeleid als bedrijfsgevoelige informatie en De Jong probeert zodoende het commerciële belang van GasTerra te beschermen. In zijn openbare verhoor verklaart De Jong daarover dat het gebruikelijk is dat partners in het gasgebouw mee willen praten over de communicatie van de Minister aan de Tweede Kamer.

In het gasgebouw is dat niet ongebruikelijk; dat heeft u eerder denk ik andere mensen ook al horen verklaren. Ja, dat is gebruikelijk.
Openbaar verhoor Rolf de Jong, 7 oktober 2022

II.5 Bevindingen

GOVERNANCE GASGEBOUW NOOIT FUNDAMENTEEL GEWIJZIGD

In de zestigjarige geschiedenis van het gasgebouw zijn er geen significante veranderingen doorgevoerd in de besluitvormingsstructuur van het gasgebouw. De partijen in het gasgebouwen hebben altijd proberen te voorkomen dat er meer inspraak van buitenaf in het gasgebouw zou komen. Dit deden zij bijvoorbeeld door te voorkomen dat Gasunie onder de Structuurwet zou vallen, door zich uit te spreken tegen adviezen om de samenstelling van de raad van commissarissen te wijzigen, en door de introductie van een gaswet zo lang mogelijk tegen te houden (zie daarvoor hoofdstuk 1). Zelfs na de twee adviezen in 2014 en 2015 van ABDTOPConsult en de OVV is de *governance* van het gasgebouw niet fundamenteel gewijzigd.

BESLUITVORMING IN GASGEBOUW: VEEL INFORMEEL OVERLEG, WEINIG BUITENSTAANDERS

Gezien de aard van het bedrijf Gasunie, als *joint venture* tussen de oliemaatschappijen, EBN en de Staat, heeft de raad van commissarissen van Gasunie slechts een zeer beperkte rol. Het College van Gedelegeerde Commissarissen heeft een belangrijkere rol in de besluitvorming en krijgt in verloop van tijd zelfs meer beslissingsbevoegdheid. De beperkte rol van de raad van commissarissen wordt bovendien versterkt door het grote besluitvormingscircuit buiten de formele toezichtsorganen om. Tijdens informele dinerafspraken wordt veel van de besluitvorming in het gasgebouw «voorgekookt». De twee externe personen in de raad van commissarissen, de ambtenaar van het Ministerie van Financiën en de commissaris van de Koningin, zijn daarbij niet aanwezig. Wanneer deze twee personen in 2007 uit de raad van commissarissen verdwijnen blijven er nog minder buitenstaanders in het gasgebouw over.

OVERHEIDSVERTEGENWOORDIGERS IN GASGEBOUW OP AFSTAND VAN MINISTER

Wat betreft de aansturing van het gasgebouw vanuit de overheid kan niet zondermeer gesteld worden dat de staatsparticipat (Staatsmijnen, DSM Aardgas, EBN) het verlengstuk van het Ministerie van Economische Zaken is. Ambtenaren en bewindspersonen van Economische Zaken betogen juist herhaaldelijk dat ze een partij willen met commerciële ervaring, die niet te ambtelijk is, en op enige afstand van het ministerie staat. Op die manier heeft het petrochemische bedrijf DSM tot 2006 een zeer grote rol gehad in de besluitvorming in het gasgebouw. Dit blijkt het meeste uit het feit dat de CEO van DSM, Peter Elverding, tot 2006 één van de commissarissen in de personele unie is. Wat de «industriële inbedding» van EBN

¹⁰⁶ GasTerra. Notulen van de 166e vergadering van het College van Gedelegeerde Commissarissen van GasTerra B.V., 13 februari 2017.

nog precies betekent na het volledige terugtreden van DSM is voor de enquêtecommissie moeilijk te duiden.

FUNCTIONEREN GASGEBOUW OOK NOOIT WEZENLIJK VERANDERD, ONDANKS ONVREDE MINISTER

Het is duidelijk dat Minister Kamp de constructie met EBN als participant namens Economische Zaken zeer ongelukkig vond en dit sterk wilde wijzigen. Hiertoe zijn inderdaad hervormingen gekomen, waarna het ministerie EBN sterker aanstuurt. Ook de directeur-generaal moet sinds 2015 nadrukkelijker verantwoording afleggen aan de Minister, over zijn optreden in het gasgebouw, nadat hij lange tijd zeer autonoom heeft gehandeld. In juni 2022 besluit de Staatssecretaris Mijnbouw om geen nieuwe regeringsvertegenwoordiger te benoemen bij de Maatschap Groningen na berichtgeving van het NRC en het Dagblad van het Noorden over het handelen van de regeringsvertegenwoordiger tussen 2012 en 2014. De directeur-generaal Energie blijft wel in functie als gedelegeerd commissaris bij GasTerra. Afgezien van deze wijzigingen in de aansturing van het gasgebouw vanuit Economische Zaken heeft het gasgebouw in de hele 60-jarige periode vrijwel hetzelfde gefunctioneerd.

III. Gasbaten

Wat zijn de gasbaten? Hoeveel is er verdiend aan het Groningenveld? Wat is ermee gedaan?

Dit zijn logische vragen, zeker in het kader van dit rapport. Er zijn echter uiteenlopende antwoorden op mogelijk. In dit themahoofdstuk staan de cijfers over de omvang van «de gasbaten». Daarbij volgt eerst in paragraaf III.1 een uiteenzetting over hoe lastig het is om gasbaten te vergelijken door verschillen in definitie, waarderingsmethode en meetmoment. Daarna volgen becijferingen van de omvang van de gasbaten. Vervolgens gaat paragraaf III.2 in op de vraag hoe de gasbaten zijn besteed. Paragraaf III.3 gaat in op de gevolgen van de sinds 2021 sterk gestegen gasprijzen voor de gasbaten. Tot slot worden de belangrijkste bevindingen van dit hoofdstuk in paragraaf III.4 op een rij gezet.

III.1 Omvang van de gasbaten

III.1.1 Definities en berekeningswijzen aardgasbaten

De kosten en baten van de gaswinning kunnen op verschillende manieren gedefinieerd en becijferd worden. In de economische literatuur worden de begrippen kosten en baten vaak breed gehanteerd. Zo is het in maatschappelijke kosten-batenanalyses gebruikelijk om alle mogelijke kosten en baten voor de samenleving mee te nemen en op geld te waarderen. In paragraaf III.2.2 komt deze brede benadering kort aan de orde, waar het gaat om de vraag of de gasbaten een zegen of een vloek zijn. Daarbij worden bijvoorbeeld de negatieve gevolgen van de «harde gulden» of het (vermeende) gebrek aan innovatie als gevolg van de gasbaten gezien als kosten. Politieke stabiliteit («aardgas als smeerolie») en de uitbouw van de verzorgingsstaat kunnen worden gezien als voorbeelden van baten.

In dit rapport wordt steeds uitgegaan van de publieke gasbaten in enge zin, namelijk de inkomsten die de rijksoverheid heeft uit de gaswinning. Het beperken van gasbaten tot de directe geldstromen voor de Staat, betekent nog niet dat er vervolgens simpelweg een eenduidig cijfer te geven is over «de gasbaten». Er zijn verschillende bronnen beschikbaar en verschillende instituten (TNO, CBS, NAM, Algemene Rekenkamer) presenteren soms uiteenlopende getallen. Daarvoor zijn verschillende

verklaringen. In tekstkader III.1 wordt ingegaan op verschillende methoden van afbakenen, toerekenen en waarderen van gasbaten.

Tekstkader III.1 Rekenmethoden gasbaten

1. Verschillen in definitie (afbakenen van de toerekening)

De gasbaten voor de Staat zijn in de loop der jaren op uiteenlopende wijze – direct en indirect – geïncasseerd, via onder meer heffing, dividend, bonus, oppervlakterechten, cijns, winstaandeel, bijzondere afdrachten, en generiek via de vennootschapsbelasting. De vennootschapsbelasting die de NAM afdraagt over de gaswinst wordt ook vaak meegeteld bij de gasbaten. Vanaf het begin van de gaswinning zijn deze namelijk betrokken in onderhandelingen over afdrachten. Ook in andere landen worden belaste winsten van delfstoffenwinning vaak gezien als directe baten. Niettemin is er discussie mogelijk over de vraag of ook deze belastinginkomsten als gasbaten te beschouwen zijn, omdat in het Nederlandse begrotingsbeleid doorgaans een expliciete scheiding wordt gemaakt tussen enerzijds uitgaven en anderzijds de generieke belastinginkomsten (zoals vennootschapsbelasting en btw).

Naast «boekhoudkundige» afbakeningen, zijn verschillen in gasbatencijfers ook vaak terug te voeren op afbakening naar reikwijdte: alle gasvelden of alleen de Groninger gaswinning. Over wat in dit verband onder de Groninger gaswinning moet worden verstaan, spelen in de loop der jaren overigens ook verschillende definitiekwesties.

2. Verschillen in waardering (manier van toerekening)

Voor het bepalen van de omvang van de totale gasbaten is zeer bepalend op welke wijze opbrengsten worden opgeteld. Dit kan door bedragen per jaar eenvoudigweg bij elkaar op te tellen (nominaal). Een andere gebruikelijke methode is om uit te gaan van de reële waarde van de gasbaten. Dan worden bedragen eerst in de tijd met elkaar vergelijkbaar gemaakt, bijvoorbeeld door rekening te houden met inflatie en bedragen uit eerdere jaren eerst om te rekenen naar de waarde die ze tegen de prijzen van nu zouden vertegenwoordigen (netto contante waarde). Daarnaast kan bij het bepalen van de hoogte van baten ook de gehanteerde valutakoers een rol spelen, omdat gas op een internationale markt wordt verhandeld.

3. Verschillen in peilmoment (moment van toerekening)

Het kunnen vergelijken van cijfers over gasbaten is soms ook gecompliceerd omdat er meerdere momenten zijn waarop de (veranderende) waarde van het gas bepaald kan worden. Uitgegaan kan worden van de waarde op het moment van winning, op het moment van verkoop of op het moment van betaling. Naarmate gas meer een handelsproduct wordt (dat onder meer ondergronds kan worden opgeslagen, dat in kwaliteit tussentijds kan worden verrijkt of verarmd en dat kan worden verhandeld in allerlei contractvormen) wordt het complexer om gasbaten op vergelijkbare wijze te waarderen en te administreren. Vergelijking op jaarbasis kan daarnaast ook op twee manieren: per kalenderjaar (van 1 januari tot 1 januari) of per gasjaar (van 1 oktober tot 1 oktober).

III.1.2 De gasbaten van alle velden zijn nominaal: 294 miljard euro

In 2014 publiceert de Algemene Rekenkamer (AR) het rapport *Besteding van aardgasbaten: feiten, cijfers en scenario's*.¹⁰⁷ Over de gasbaten op dat moment schrijft de AR: «De totale staatsinkomsten uit de Nederlandse aardgasbaten bedroegen in de periode 1960–2013 circa € 265 miljard».¹⁰⁸ Het betreft hier dus de gasbaten uit het Groningenveld en de kleine velden elders in Nederland en op de Noordzee tezamen. De enquêtecommissie heeft via de Tweede Kamer de AR verzocht om de berekeningen van aardgasbaten uit haar rapport van oktober 2014 te actualiseren. Op 27 september 2022 heeft de AR vervolgens de publicatie *Actualisatie scenario's aardgasbaten 1966–2022* aan de Tweede Kamer aangeboden.¹⁰⁹ In deze actualisatie, gebaseerd op cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), stelt de AR dat de cumulatieve Nederlandse gasbaten in de periode 1966 tot en met 2021 – zonder correctie voor inflatie – in totaal 294 miljard euro bedragen.¹¹⁰

Naast het CBS publiceert ook TNO jaarlijks cijfers over de gasbaten. Deze zijn opgenomen als bijlage in het *Jaarverslag delfstoffen en aardwarmte in Nederland*. In het meest recente jaarverslag, over 2021, zijn realisatiecijfers tot en met 2019 en ramingen voor 2020 tot en met 2027 opgenomen.¹¹¹ Deze cijfers worden door het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat aangeleverd. De baten zijn weergegeven op zogenaamde transactiebasis.¹¹² Er wordt een onderverdeling gegeven in belastingmiddelen (vennootschapsbelasting) en niet-belastingmiddelen. Die laatste bestaan uit: bonus, oppervlakterechten, cijns, winstaandeel, de bijzondere afdrachten aan de Staat over de productie uit het Groningenveld, dividenduitkeringen GasTerra en de winstuitkeringen van EBN, die namens de Staat in de winning deelneemt.

III.1.3 De gasbaten van alle velden zijn reëel: 454 miljard euro

De Algemene Rekenkamer heeft de gasbaten ook berekend na correctie voor inflatie. Daarbij is de waarde van gasbaten in alle jaren uitgedrukt in prijzen van 2021. Dit vanuit de gedachte dat een gasopbrengst uit bijvoorbeeld 1970 niet voor de prijs in guldens wordt meegerekend die het toen opbracht (= nominale waarde), maar voor de waarde die het vertegenwoordigt naar huidige maatstaven gecorrigeerd voor jaarlijkse prijsstijgingen (= netto contante waarde). De cumulatieve Nederlandse gasbaten in de periode 1966 tot en met 2021 bedragen dan 454 miljard euro.¹¹³

III.1.4 De mogelijke waarde van de gasbaten van alle velden: 1.671 miljard euro

De Algemene Rekenkamer (AR) beschrijft in haar rapport uit 2014 drie manieren waarop Nederland in de toekomst met aardgasbaten zou kunnen omgaan:

- (1) besteden via de algemene middelen;
- (2) een verdeelfonds met specifieke besteding van de aardgasbaten, zoals het FES,

¹⁰⁷ Bijlage bij Kamerstuk II 2014/15, 34 000 XIII, nr. 10.

¹⁰⁸ Bijlage bij Kamerstuk II 2014/15, 34 000 XIII, nr. 10, p. 5.

¹⁰⁹ Bijlage bij Kamerstuk II 2022/23, 33 529, nr. 1064.

¹¹⁰ Bijlage bij Kamerstuk II 2022/23, 33 529, nr. 1064, p. 7.

¹¹¹ TNO (juli 2022), bijlage F Aardgasbaten, p. 108.

¹¹² Dit betekent dat de baten zijn toegerekend aan het jaar waarin de winning waar de baten op gebaseerd is, plaatsheeft. De daadwerkelijke ontvangst van de baten door de Staat (kasbasis) vindt met enige vertraging hierop plaats.

¹¹³ Bijlage bij Kamerstuk II 2022/23, 33 529, nr. 1064, p. 7.

(3) een staatsvermogensfonds, zoals dat in Noorwegen bestaat.

Doorrekening van de derde optie, een staatsvermogensfonds, leidt tot de conclusie dat wanneer Nederland vanaf de jaren '60 gekozen zou hebben voor een fonds waarin alle olie- en gasbaten waren belegd, het vermogen van dat fonds eind 2013 bijna 350 miljard euro zou zijn geweest. Ook deze scenario's uit 2014 heeft de AR geactualiseerd. In tekstkader III.2 staat een overzicht van de scenario's. Deze scenario's geven een indicatie van de waarde van de gasbaten: wat zouden de gasbaten nu waard zijn als zij al die jaren hadden gerendeerd, ofwel als ze waren gegroeid doordat ze belegd waren, zoals Noorwegen heeft gedaan?

Tekstkader III.2 Scenario's Algemene Rekenkamer

De parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen heeft de Algemene Rekenkamer verzocht de volgende situaties en scenario's door te rekenen:

1. nominale opbrengsten: alle ontvangen bedragen uit hoofde van de gaswinning van alle Nederlandse gasvelden eenvoudigweg bij elkaar opgeteld;
2. reële opbrengsten: alle bedragen van de gasbaten bij elkaar opgeteld (zoals onder 1), maar dan rekening houdend met inflatie (de waarde van de gasbaten tegen de prijzen van 2021);
3. scenario vermogensfonds – korte rente: gasbaten vloeien niet naar de schatkist, maar worden belegd in een apart fonds met een rendement dat gelijk is aan de gemiddelde rente op kortlopende staatsobligaties (= 4,6%);
4. scenario vermogensfonds – lange rente: gasbaten vloeien niet naar de schatkist, maar worden belegd in een apart fonds met een rendement dat gelijk is aan de gemiddelde rente op langlopende staatsobligaties (= 5,6%);
5. scenario vermogensfonds – Noors model: gasbaten vloeien niet naar de schatkist, maar worden belegd in een apart fonds met een rendement dat gelijk is aan het gemiddelde rendement dat het Noorse staatsfonds sinds de oprichting heeft gerealiseerd op de Noorse gas- en oliebaten (= 6,5%).

De drie scenario's voor een fonds kennen steeds twee opties:

- (a) de jaarlijkse gasbaten worden gestort in het fonds, maar er wordt niets uit het fonds gehaald;
- (b) de jaarlijkse gasbaten worden gestort in het fonds, maar ieder jaar wordt daar 4% van het fondsvermogen uitgehaald. In de b-variant (met onttrekking) komt dus jaarlijks ook een bedrag vrij voor «reguliere uitgaven». Als voorbeeld: in het «Noors model» (het vijfde scenario) zou dat bedrag 388 miljard euro tot nu toe zijn geweest, waarvan de onttrekking in 2021 21 miljard euro geweest zou zijn. In dit scenario zou er nu 536 miljard euro in het fonds zitten als opgebouwd vermogen. Zie ook tabel III.1.

Tabel III.1 bevat een overzicht van de uitkomsten van de verschillende scenario's die de Algemene Rekenkamer heeft doorgerekend.

Wanneer we in Nederland gekozen zouden hebben voor het «Noors model» (beleggen van olie- en gasbaten in een fonds en ieder jaar 4% aan dat fonds onttrekken), dan zou er eind 2021 in totaal 388 miljard euro uit het fonds gehaald zijn en zou er nog een bedrag van 536 miljard euro in het fonds zitten. 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 halen, zou er nu 1.671 miljard euro in het fonds zitten; grofweg «een ton per Nederlander».

Tabel III.1 Uitkomsten scenario's Algemene Rekenkamer

Scenario		(Fonds)totaal (€ miljard)	Onttrekkingen (€ miljard)		Groei- percentage
			totaal	in 2021	
1	Nominaal	294	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
2	Prijspeil 2021	454	n.v.t.	n.v.t.	pBBP
3a	Korte obligatie- rente (met onttrekking)	337	285	13	4,6%
3b	Korte obligatie- rente (zonder onttrek- king)	951	n.v.t.	n.v.t.	4,6%
4a	Lange obligatie- rente (met onttrekking)	427	333	17	5,6%
4b	Lange obligatie- rente (zonder onttrek- king)	1.273	n.v.t.	n.v.t.	5,6%
5a	Noors model (met onttrekking)	536	388	21	6,5%
5b	Noors model (zonder onttrek- king)	1.671	n.v.t.	n.v.t.	6,5%

III.1.5 De Groningse gasbaten voor de Staat: 363 miljard euro

In de voorgaande paragrafen is steeds gekeken naar de totale gasbaten, ofwel de inkomsten voor de Staat uit het Groningenveld en de kleine velden gezamenlijk. «Tot de kleine velden worden alle Nederlandse gasvelden gerekend, behalve het Groningenveld (dat is circa 40 keer groter dan het op één na grootste Nederlandse gasveld)», zo vermeldt het TNO jaarverslag delfstoffenwinning 2021.¹¹⁴ Door het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK), noch door TNO of het CBS wordt bijgehouden welk deel van de gasbaten specifiek afkomstig zijn uit het Groningenveld.

GASBATEN GRONINGENVELD NIET AFZONDERLIJK GEADMINISTREERD

De commissie heeft daarom aan het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, de NAM en haar aandeelhouders Shell en ExxonMobil gevraagd om een overzicht van de feitelijke verdeling van de inkomsten van de aardgaswinning uit het Groningenveld tussen de Staat en de andere partijen in het gasgebouw over de gehele onderzoeksperiode. Het ministerie geeft 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. Het opstellen van een benadering van een verdeling van inkomsten is volgens het ministerie per definitie arbitrair. Het Ministerie van EZK acht het in het kader van waarheidsvinding niet zuiver om op basis van diverse aannames inlichtingen te verstrekken omtrent inkomsten van andere partijen dan het Ministerie van EZK zelf.

SHELL BEREKENT BATEN GRONINGENVELD

Van de overige benaderde partijen heeft Shell wel een dergelijk overzicht opgesteld, zonder daarbij een beroep te doen op bedrijfsvertrouwelijkheid. De cijfers in dit overzicht zijn ontleend aan jaarrekeningen van de

¹¹⁴ TNO (juli 2022), p. 15.

Maatschap Groningen en belastingaangiften van de NAM en lopen vanaf 1963 tot en met het jaar 2020. In tabel III.2 zijn de belangrijkste cijfers samengevat. Onder «afdrachten» is verstaan de afdracht aan EBN (40%), de afdrachten in het kader van de meeropbrengstregeling (MOR) en overige afdrachten aan de Staat. Omdat al deze afdrachten en de betaalde vennootschapsbelasting direct of indirect (via EBN en Belastingdienst) naar de rijksbegroting vloeien, is er in tabel III.2 van uitgegaan dat deze posten tezamen de gasbaten van de Nederlandse Staat uit het Groningenveld vormen.

Tabel III.2 Gasbaten Groningenveld volgens berekeningen Shell

(Bedragen in miljoen €)	Opbrengsten	Kosten	Netto gasbaten	Afdrachten	Vennootschapsbelasting	Winst oliemaatschappijen (50% naar Shell, 50% naar Exxon-Mobil)	Gasbaten Staat	Aandeel Staat (%)	Aandeel oliemaatschappijen (%)
Bedragen nonimaal	274.328	20.778	253.550	195.742	20.955	36.853	216.697	85%	15%
Bedragen gecorrigeerd voor inflatie	457.588	27.586	430.002	319.131	43.462	66.341	363.661	85%	15%

GASBATEN GRONINGENVELD RUIM 363 MILJARD EURO

Uit deze cijfers van Shell kan worden opgemaakt dat over de periode van de Groningse gaswinning tot en met 2020 gemiddeld 85% van alle baten van het Groningenveld bij de Staat en 15% bij de oliemaatschappijen terecht zijn gekomen. Gecorrigeerd voor inflatie bedraagt de waarde van de Groningse gaswinning tot en met 2020 in totaal 430 miljard euro. Hiervan heeft de Staat ruim 363 miljard euro ontvangen en Shell en ExxonMobil ieder ruim 33 miljard euro als winst.¹¹⁵ Gerelateerd aan de gasbaten van alle velden – die de AR becijfert op 454 miljard euro, zie paragraaf III.1.3 – zou dan zo'n 80% van de gasbaten voor de Staat afkomstig zijn uit de Groningse gaswinning en 20% uit de kleine velden. De commissie heeft de aannames, rekenmethoden en onderliggende data in deze berekening van Shell niet zelf kunnen verifiëren. In Het Financieel Dagblad (FD) van 6 september 2022 komen de genoemde cijfers deels al voortijdig naar buiten. In het artikel in het FD staat: «*In een reactie bevestigt het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat de verdeling van de winst tussen de staat en de Oliees.*»¹¹⁶

Op 12 december 2022 vormt het door Shell berekende bedrag van ruim 363 miljard euro aan baten voor de Staat uit het Groningenveld mede de onderbouwing van een motie van vier regeringsfracties waarin het kabinet wordt opgeroepen met een langetermijninvesteringsagenda voor het Noorden te komen.¹¹⁷ In de motie staat onder meer: «*overwegende dat het Groningenveld de Nederlandse Staat ruim € 363 miljard heeft opgeleverd en hiervan slechts een fractie in Groningen is geïnvesteerd*» (zie ook paragraaf III.2 hierna).

RELATIEVE OMVANG VAN DE GASBATEN OOK GROOT

Tot nu toe zijn in dit hoofdstuk de gasbaten steeds in bedragen weergegeven, ofwel in absolute termen. De relatieve omvang van de gasbaten wordt vaak geduid door deze uit te drukken als percentage van het bruto binnenlands product (bbp). Dat geeft aan welk deel van ons nationaal inkomen te danken is aan de gasbaten. In figuur III.1 zijn de gasbaten

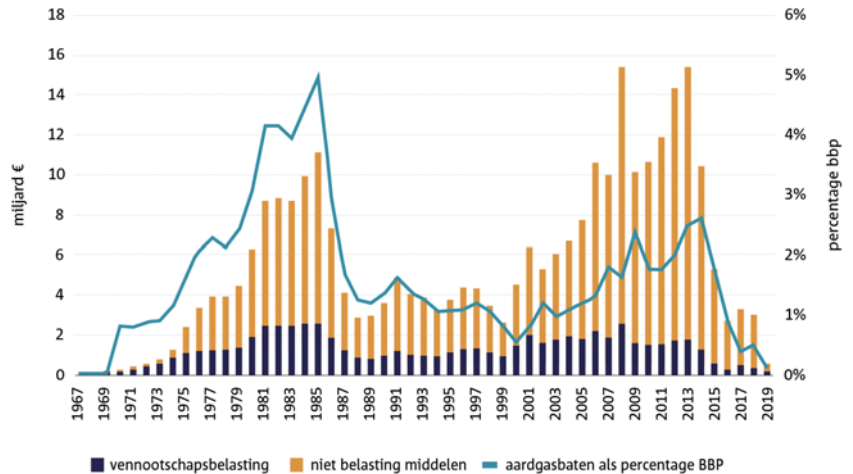
¹¹⁵ Dit betreft de via de NAM in Nederland gerealiseerde winst van Shell en ExxonMobil op het Groningengas. De totale winst is hoger wanneer ook rekening zou worden gehouden met de winst van de dochterondernemingen van Shell en ExxonMobil in Duistland en België waar het geëxporteerde Groningengas deels ook aan is verkocht (zie ook hoofdstuk 1, paragraaf 1.3.4 en tabel 1.5). De omvang van winst die buitenlandse kopers hebben gemaakt specifiek op Groningengas is niet te achterhalen.

¹¹⁶ Been (6 september 2022), p. 3.

¹¹⁷ Kamerstuk II 2022/23, 36 200-XIII, nr. 93.

zowel in absolute zin (in miljarden euro's per jaar = oranje balken), als in relatieve zin (als aandeel in het bbp van het betreffende jaar was in procenten = blauwe lijn) opgenomen.

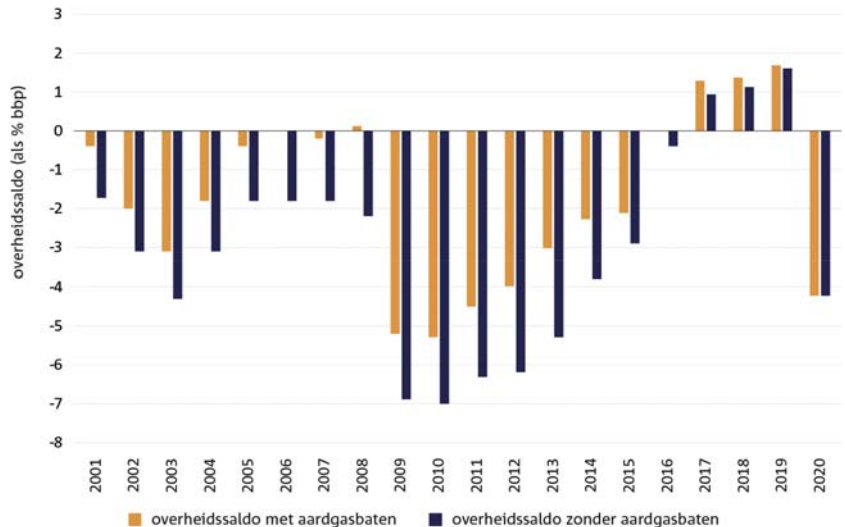
Figuur III.1 Gasbaten: absoluut per jaar en als percentage van het bbp



Bron: Cijfers CBS en NAM.

De gasbaten zijn van grote betekenis voor de rijksbegroting en het beheersen van de overheidsfinanciën. Vanaf 1992 is in Europees verband afgesproken dat het zogenoemde EMU-saldo niet lager dan -3% van het bruto binnenlands product (bbp) mag zijn (zie ook hoofdstuk 5 en 6). De gasbaten zijn van invloed op de hoogte van het EMU-saldo, ook vaak aangeduid als overheidssaldo. Om dit te illustreren bevat figuur III.2 een overzicht van de ontwikkeling van het overheidssaldo van Nederland voor de periode vanaf 2001, met daarbij een onderscheid in enerzijds de *feitelijke situatie* – ofwel het gerealiseerde EMU-saldo inclusief de gasbaten – en anderzijds de *fictieve situatie* – wat het EMU-saldo geweest zou zijn zonder gasbaten.

Figuur III.2 Overheidssaldo 2001–2020 «met en zonder gasbaten»



Bron: Cijfers CBS

Het boek *Gaswinning Groningen* van Herman Damveld benoemt nog een andere manier om de relatieve omvang van de gasbaten te duiden. Hierbij wordt de omvang van gasbaten per dag weergegeven.¹¹⁸ In deze benadering is te zien dat in het recordjaar 2013 elke dag ruim 44 miljoen euro werd verdiend aan aardgas.

III.2 Besteding van de gasbaten

III.2.1 Gasbaten niet geormerkt in de schatkist

Over de feitelijke besteding van aardgasbaten valt betrekkelijk weinig te zeggen omdat de gasbaten vrijwel altijd integraal deel hebben uitgemaakt van de algemene middelen. Ofwel, ze zijn zonder verdere oormerking «rechtstreeks in de schatkist gestort». De Algemene Rekenkamer vat het in 2014 in het al eerder genoemde rapport *Besteding van aardgasbaten: feiten, cijfers en scenario's* kernachtig samen: «*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.*»¹¹⁹

GASBATEN IN EEN FONDS?

In de loop der tijd is er niettemin met enige regelmaat een (politieke) discussie geweest over de vraag of gasbaten niet beter apart gezet kunnen worden in een vermogensfonds, dan wel een verdeelfonds. De daarvoor gebruikte argumenten komen kernachtig terug in de slogans «sparen voor later», respectievelijk «ondergronds vermogen voor bovengronds vermogen».

De gedachte achter «sparen voor later» is dat incidentele baten (aardgasbaten zijn immers eindig) gespaard moet worden om het directe profijt ervan over een langere periode te kunnen spreiden. Ook toekomstige generaties zouden op die manier rechtstreeks profijt hebben van de ooit eenmalig gewonnen bodemschatten. De gedachte achter «ondergronds vermogen voor bovengronds vermogen» zegt iets over de aanwendingsrichting van incidentele grondstofbaten. Gasbaten zouden in de optiek van sommige economen niet aangewend moeten worden voor consumptieve doeleinden («verjubelen van de gasbaten») maar slechts voor specifieke doelen, zoals investeringen in infrastructuur.

Een voorbeeld van de eerste gedachte is het al eerder genoemde staatsvermogensfonds, waarvoor Noorwegen heeft gekozen. Olie- en gasbaten worden via een door de Staat beheerd fonds belegd en een deel van het rendement van dat fonds (in casu 4% per jaar van het fondsvermogen) wordt vervolgens gebruikt voor jaarlijkse uitgaven. Zo ontstaat een permanente vaste inkomstenbron uit de rendementen van het fonds. Een voorbeeld van de tweede gedachte is een verdeelfonds zoals het Fonds Economische Structuurversterking. De Algemene Rekenkamer schrijft in de samenvatting van het rapport uit 2014 hierover: «*Een uitzondering vormt de periode tussen 1995 en 2010. In die jaren is een deel van de aardgasbaten in het Fonds Economische Structuurversterking (FES) gestort. Via dit fonds heeft het geld een traceerbare bestemming gekregen. Het is besteed aan investeringsprojecten die de economische structuur moesten versterken. Het FES-geld werd met dit oormerk verdeeld over een aantal ministeries. Het FES fungeerde dus als een*

¹¹⁸ Damveld (2020), tabel 2, p. 8; tabel 13.1, p. 78.

¹¹⁹ Bijlage bij Kamerstuk II 2014/15, 34 000 XIII, nr. 10, p. 5.

verdeelfonds. Er is in totaal € 33 miljard in het FES gevloeid, waarvan € 26 miljard afkomstig was uit de aardgasbaten. Deze middelen zijn voor ongeveer 80% uitgegeven aan investeringsprojecten op het gebied van verkeer en vervoer, zoals de Betuwelijn en de Hogesnelheidslijn.»¹²⁰

VOOR EN TEGENS VAN EEN GASBATENFONDS

In tekstkader III.3 staat een niet uitputtend overzicht van enkele suggesties en discussies over nut en noodzaak van een gasbatenfonds.

Tekstkader III.3 Gasbaten in een fonds? Voor en tegens

Een krantenartikel uit NRC in 2009 illustreert dat in de jaren '60 de discussie over een aardgasfonds al speelde in het kabinet:
«Er werd nog wel gediscussieerd over de oprichting van een apart investeringsfonds. Oud-Minister van Financiën Piet Lieftinck was daar een warm pleitbezorger van. «De aardgasinkomsten moet je niet gebruiken om de consumptie te versterken, maar om de investeringen op een hoger peil te brengen», betoogde de PvdA-politicus. Maar Minister Jelle Zijlstra van Financiën was daar tegen. De inkomsten waren te gering, vond hij. En hij was bang dat het fonds toch voor extra overheidsuitgaven zou worden gebruikt.» (NRC 13 juni 2009)

In 2008 berekenen twee medewerkers van De Nederlandsche Bank dat als het resterend gasvermogen in een vermogensfonds zou worden gestort, de Staat kan rekenen op een permanente stroom aan inkomsten van circa 2,5 miljard euro per jaar. NRC bericht hierover:
«Minister Maria van der Hoeven (Economische Zaken) ziet geen reden om het bestaande Fonds Economische Structuurversterking te veranderen. «De economen van De Nederlandsche Bank gaan voor het hoogste rendement», zei Van der Hoeven in een reactie. «Wij willen antwoorden geven op maatschappelijke problemen en dat kost geld.» (NRC, 18 juni 2009)

In 2014 trekt de Algemene Rekenkamer in het rapport over gasbaten (2014) enkele «lessen bij fondsvorming»:
«Maak in geval van fondsvorming een weloverwogen keuze voor een specifiek type fonds (vermogensfonds/verdeelfonds), zorg ervoor dat de doelen van het fonds helder zijn geformuleerd en passen bij het fondstype. Stel voorts een eenduidig stelsel van procedures en criteria op.»
«Maak heldere afspraken over hoe er informatie wordt verstrekt en verantwoording wordt afgelegd over het fondsbeheer, zorg voor onafhankelijke evaluaties en verbind gevolgen aan uitkomst van die evaluaties.» (Algemene Rekenkamer (2014), pp. 34–35)

BECIJFERINGEN VAN DE NEDERLANDSCHE BANK EN DE ALGEMENE REKENKAMER

In de studie van De Nederlandsche Bank uit 2008 (zie tekstkader III.3) is de conclusie: «De academische literatuur laat zien dat alleen het permanente rendement op het gasvermogen zou moeten worden meegenomen in de jaarlijkse afweging van middelen en bestedingen op de begroting. De vermogenspositie van de overheid verslechtert dan niet en er wordt een stabiele voeding van de begroting gecreëerd waar ook toekomstige generaties van profiteren.»¹²¹ Op basis van behoedzame uitgangspunten wordt in de studie becijferd dat wanneer gasbaten worden gereserveerd

¹²⁰ Bijlage bij Kamerstuk II 2014/15, 34 000 XIII, nr. 10.

¹²¹ Wierds & Schotten (2008), p. 1.

en belegd, er een permanente jaarlijkse geldstroom van 2,5 miljard euro beschikbaar komt.

In 2014 schetst de Algemene Rekenkamer drie mogelijke scenario's voor het aanwenden van gasbaten: in de schatkist, in een verdeelfonds of in een beleggingsfonds (zie ook tekstkader III.4).

Tekstkader III.4 Scenario's aanwending gasbaten (Algemene Rekenkamer 2014)

Een eerste mogelijk scenario is dat de aardgasbaten in de toekomst volledig worden besteed via de algemene middelen, zoals dat ook nu gebeurt. Er kan dan geen relatie worden gelegd tussen de aardgasbaten en waaraan deze zijn besteed.

Een tweede mogelijk scenario is dat de aardgasbaten (gedeeltelijk) worden gestort in een verdeelfonds, vergelijkbaar met het inmiddels opgeheven FES. Een belangrijk voordeel van een verdeelfonds is dat daarmee bepaalde typen uitgaven (bijvoorbeeld investeringen) kunnen worden gewaarborgd om zo het principe van «vermogen voor vermogen» te effectueren. Met een verdeelfonds kunnen bovendien niet tot besteding gekomen ontvangsten worden meegenomen naar een volgend jaar.

Een derde mogelijk scenario ontstaat wanneer Nederland de keuze zou maken om zijn aardgasbaten naar Noors voorbeeld onder te brengen in een staatsvermogensfonds. Dit zou, wanneer het fonds op korte termijn wordt ingericht, een vermogen kunnen opleveren van ongeveer € 150 miljard in 2035, zo blijkt uit onze berekeningen. Een nadeel van dit scenario is dat het in de eerste jaren tot een extra begrotingstekort zal leiden, omdat de aardgasbaten dan niet langer aan de algemene middelen worden toegevoegd. Het voordeel van dit scenario is dat na 2027 het rendement van het vermogensfonds de te verwachten jaarlijkse aardgasbaten zou overstijgen. De terugloop in de aardgasbaten wordt op die manier (in elk geval deels) gecompenseerd door blijvende inkomsten uit het opgebouwde vermogen; ook wanneer de aardgasbaten volledig zijn opgedroogd.

KABINETSREACTIE OP REKENKAMERRAPPORT GASBATEN 2014

In de kabinetsreactie op het Rekenkamerrapport wijst Minister Kamp van Economische Zaken op drie bezwaren om (alsnog) een gasbatenfonds te vormen.¹²² 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 gaat de suggestie dat aardgasbaten alleen in een fonds permanent renderen, volgens de Minister voorbij aan het feit dat aardgasbaten «consumeren» (voor bijvoorbeeld onderwijs, innovatie) wel rechtstreeks maatschappelijk rendement oplevert. Ten derde stelt 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.

¹²² Bijlage bij Kamerstuk II 2014/15, 34 000 XIII, nr. 10, p. 36.

In zijn bestuurlijke reactie verwijst Minister Kamp naar plannen om gasmeevallers voortaan in een toekomstfonds te storten: *«Het kabinet kiest er niet voor om de aardgasbaten, naar Noors voorbeeld, in een staatsvermogensfonds onder te brengen. [...] In het Toekomstfonds wordt zowel gespaard (meevallers worden belegd in Nederlandse staatsobligaties) als met behoud van vermogen geïnvesteerd (het startkapitaal wordt ingezet om innovatie te bevorderen). [...] Het Toekomstfonds is bij de start nog beperkt van omvang, maar met elke gasmeevaller groeit de omvang van het fonds. Op termijn kan het een substantieel extra bedrag voor innovatie opleveren.»*¹²³ Dit toekomstfonds is het antwoord van de Minister op een breed gedragen wens van de Tweede Kamer om zo'n fonds in het leven te roepen. De fractievoorzitters Pechtold (D66), Zijlstra (VVD), Samsom (PvdA), Slob (Christen Unie) en Van der Staaij (SGP) hebben hiertoe een motie ingediend op 24 juni 2014.¹²⁴ De motie verzoekt de regering onder meer om: *«uiterlijk op Prinsjesdag 2014 een voorstel te doen voor een Toekomstfonds, gericht op duurzame economische groei, mede gevoed door een deel van de gasbaten, dat zonder aantasting van de hoofdsom afkomstig uit gasbaten wordt ingezet voor de financiering van innovatieve mkb-ondernemingen en waarvan het rendement bestemd wordt voor (fundamenteel) onderzoek.»*

Het Toekomstfonds zal echter niet van de grond komen. Minister Kamp schrijft op 16 september 2014 nog aan de Kamer: *«Het Toekomstfonds zal worden gevoed met een startkapitaal van 200 miljoen euro, middelen uit het bestaande Innovatiefonds MKB+ en mogelijke meevallers in de gasbaten vanaf 2014.»*¹²⁵ De Minister besluit zijn brief met de constatering: *«Met het Toekomstfonds wordt een deel van het gasvermogen behouden voor toekomstige generaties.»* Meevallers bij de gasbaten blijven echter uit, dus het Toekomstfonds groeit niet. In de EZK-begroting 2020 is dan ook vijf jaar later te lezen: *«Het Toekomstfonds heeft een startkapitaal van € 200 mln en wordt gevoed door mogelijke meevallers in de gasbaten ten opzichte van de voor het Toekomstfonds actuele ijklijn. Dit is echter sinds de oprichting van het Toekomstfonds nog niet voorgekomen.»*¹²⁶

De vraag is in hoeverre de hierna – in paragraaf III.3.2 – genoemde gasbatenmeevaller van ruim 17 miljard euro in 2020 en 2023, gezien zal worden als voeding voor het Toekomstfonds. Voormalig Minister Kamp bleek in zijn openbaar verhoor van 3 oktober 2022 de filosofie achter het Toekomstfonds niet meer scherp te hebben (zie tekstkader III.5).

Tekstkader III.5 Minister Kamp in openbaar verhoor over Toekomstfonds

*De heer **Kwint**: Het ging specifiek om de vraag of het verstandig zou zijn om een fonds te beleggen waarin door middel van bijvoorbeeld beleggingen in staatsobligaties een deel van de gasbaten gereserveerd zouden kunnen worden voor toekomstige generaties. Wij hebben het nu dus minder over de bestuursakkoorden wanneer het gaat over specifieke economische ontwikkelingen in het gebied, maar meer over het, via het beleggen van de overwinsten in staatsobligaties, voor een langere termijn kunnen profiteren van de gasbaten. De Rekenkamer adviseert dat vervolgens ook in oktober.*

¹²³ Bijlage bij Kamerstuk II 2014/15, 34 000 XIII, nr. 10, p. 36.

¹²⁴ Kamerstuk II, 2013/14, 27 406, nr. 210.

¹²⁵ Kamerstuk II, 2014/15, 34 000 XIII, nr. 5, p. 1.

¹²⁶ Kamerstuk II, 2019/20, 35 300 XIII, nr. 2, p. 80.

*De heer **Kamp**: Van die lijn is eigenlijk afgestapt, hè. De lijn van daar geld verdienen en dat vervolgens in een fonds stoppen en dat voor de toekomst doorgeven. U weet hoe het zit. Volgens mij is er nog een winbare reserve in Groningen van 400 miljard. Volgens de Miljoenennota die net is verschenen, wordt uitgegaan van een gasprijs van € 1,22 per kubieke meter. Dan zit je dus aan een half biljoen. Er is besloten om dat gas er niet uit te halen maar het erin te laten zitten. Als je het gas er niet uithaalt, kun je het vervolgens ook niet in een fonds stoppen.*

*De heer **Kwint**: Nee, maar deze motie waar ik aanvankelijk mee begon, is aangenomen in juni 2014. Dat was al geruime tijd voordat dat besluit genomen werd.*

*De heer **Kamp**: Zeker. Maar goed, ook op dat moment waren we bezig om de winning van gas uit Groningen zo snel en zo veel mogelijk te verminderen.*

*De heer **Kwint**: De aansporing zoals die door zowel de Kamer als de Rekenkamer wordt gedaan, heeft u toen niet doen besluiten om via staatsobligaties een deel van de gasbaten op lange termijn opzij te zetten.*

*De heer **Kamp**: Nee. De lijn die ik had, was wat ik net heb gezegd en wat we ook in het bestuursakkoord met de bestuurders in Groningen hadden afgesproken. Dat was wat ik wilde doen.¹²⁷*

VOOR- EN NADELEN VAN EEN GASBATENFONDS

In een artikel in NRC in 2009, naar aanleiding van 50 jaar Groningse gaswinning, geven enkele economen hun mening over hoe in Nederland is omgesprongen met de gasbaten. Enkele oud-ministers blikken terug op nut en noodzaak van een aardgasbatenfonds. Tekstkader III.6 vat hun opmerkingen in dit NRC-artikel samen.

Tekstkader III.6 Opvattingen over aanwending gasbaten (NRC 18 juni 2009)

Het ondergrondse vermogen werd verbruikt, maar in investeringen in bovengronds vermogen – de nationale infrastructuur – kwam maar 15 procent van de opbrengst terecht, zegt hoogleraar De Kam. De overige 85 procent van de aardgasbaten is gebruikt voor sociale uitkeringen, rente op staatsschuld en uitgaven voor zorg, onderwijs en bestuur. «Dat geld ging in rook op», constateert De Kam.

De econoom De Kam staat met zijn kritiek niet alleen. De berekeningen illustreren een «onthutsend beeld», beaamt Sweder van Wijnbergen, hoogleraar economie aan de Universiteit van Amsterdam. Nederland had een veel betere publieke infrastructuur kunnen hebben. «Chargerend zou je kunnen zeggen dat Nederland niet in de file had hoeven te staan, wanneer het geld slimmer was besteed.»

«De vermogenspositie van een land mag volgens deze regel niet verslechteren», zegt Kees Koedijk, hoogleraar Financieel Management aan de Universiteit Tilburg. «De staat gaf het geld uit, maar niet aan investeringen. Het korte termijn beleid heeft het gewonnen van de lange termijn visie», zegt hij.

¹²⁷ Openbaar verhoor de heer Kamp, 3 oktober 2023.

Econoom Aad Correljé, die onderzoek heeft gedaan naar de uitwerking van al het aardgasgeld op de politieke besluitvorming, zegt dat de aardgasbaten het poldermodel hebben gefinancierd. *«Het geld werd als smeerolie gebruikt om werkgevers en werknemers te vriend te houden.»*

Minister Westerterp (Verkeer en Waterstaat) stelt dat de (meer)kosten van de aanleg van de Oosterschelddedam gefinancierd konden worden uit aardgasbaten. *«Een forse begrotingsoverschrijding, maar ook een nuttige besteding van het gas uit Slochteren»,* meent Westerterp. *«Dat hadden we vaker moeten doen.»* Een apart investeringsfonds had *«absurde bestedingen zoals subsidies voor vrouwencafés»* kunnen voorkomen, meent hij. *«Een gemiste kans.»*

Ook Minister Duisenberg (Financiën) blijkt later voorstander van een investeringsfonds. Maar het idee om de aardgasbaten te storten in een apart fonds *«was gezien het politiek en economisch klimaat van de jaren zeventig – naar mijn mening – [toen] geen reële optie»,* zei Duisenberg in het boek *Natural Gas in the Netherlands* (2003).

Dat vond toen ook Minister Ruud Lubbers van Economische Zaken. De aardgasbaten waren *«geen zegen, maar een vloek»,* zegt Lubbers nu. De gasmiljarden hebben tot *«een gebrek aan discipline»* geleid. *«We raakten de kritische toets op de overheidsuitgaven kwijt.»* Eind jaren tachtig zag Lubbers, nu als premier (1982–1994), kans om een fonds te creëren met als doel de structuur van de Nederlandse economie te versterken.

«Toen ik in 1989 als Minister van Economische Zaken aantrad, lag er al een plan klaar en ik hoefde niet te worden overtuigd van de voordelen», zegt Koos Andriessen. In de jaren zestig had hij, toen eveneens als (jonge) Minister van Economische Zaken, nog felle discussies met Zijlstra over zo'n fonds gevoerd. De CDA'er maakte in het derde kabinet-Lubbers zijn comeback op het ministerie en lanceerde het gasbatenfonds, het Fonds Economische Structuurversterking.

GASBATEN: ZEGEN OF VLOEK?

Economen, maar ook politici, zijn verdeeld over de vraag of de gasbaten alleen maar positief zijn voor de economie. Zijn gasbaten een zegen of vloek? Net als voormalig premier Ruud Lubbers (zie tekstkader III.6 en III.7) stelt hoogleraar Bert Scholtens onder meer in een artikel dat op 9 februari 2013 verschijnt in de Leeuwarder Courant, met als titel *De vloek van het gas*, dat gasbaten ook als een vloek gezien kunnen worden. In de jaren '70 en '80 leiden de gasbaten tot de zogenaamde «Dutch disease», met als veronderstelde gevolgen een verslechtering van de concurrentiepositie van Nederland, minder innovatie, verstoring van de kapitaalmarkt en – voor de nabije toekomst – tot relatief welvaartsverlies door het wegvallen van gasbaten. Andere economen zien aardgas evenwel meer als zegen dan als vloek, zoals politicoloog en econoom Aad Correljé. Tekstkader III.7 geeft een overzicht van enkele opvattingen, ontleend aan het genoemde artikel uit de Leeuwarder Courant in 2013.

«Dat er ook nadelen aan verbonden zijn, daarover denken we al decennia niet meer na. We doen alsof onze neus bloedt». Hoogleraar Bert Scholtens, directeur van het onderzoekscentrum voor duurzaamheid in Groningen, helpt ons graag uit de droom. Hij noemt de onzekerheid over de bevingen van de Groningse aarde slechts een van de lasten van de productie van gas. Het Groningse goud zorgt ervoor dat we in de toekomst relatief minder welvarend zullen zijn. «Dat is de vloek van het gas.»

Die vloek wil Scholtens graag stellen tegenover de bewering van opeenvolgende Ministers van Economische Zaken en Financiën dat aardgas zo belangrijk is voor de Nederlandse economie: «Nederland gedraagt zich als de winnaar van een loterij die alleen maar potverteert.»

Vanaf de jaren zeventig tot de gezamenlijke Europese munteenheid in 1999 een feit werd, heeft de Nederlandse economie, in een periode van zwevende wisselkoersen, geleden onder een overgewaardeerde gulden. Deze appreciatie was in belangrijke mate te danken aan de aardgasbaten die de schatkist deden overvloeien. Scholtens: «Internationaal kwamen de gevolgen van de overwaardering van de munteenheid bekend te staan als «de Hollandse ziekte».» Dit houdt een verslechtering in van de concurrentiepositie als gevolg van de dure export en een minder innoverend klimaat. Dat heeft weer tot gevolg dat er een vereenvoudiging van de economische sectorstructuur plaatsvindt. Nederland is in economisch opzicht een eenzijdig land, de industriële sectoren – zoals chemie en metaal – zijn nagenoeg alle sterk afhankelijk van fossiele energiebronnen. De beperkte diversiteit en het gebrek aan innovatieve kracht maken ons kwetsbaar.¹²⁸

Een tweede last van het aardgas is wat onder economen bekend staat als rent-seeking. Scholtens: «Dit vloeit voort uit het hebben van een grote zak met geld. Partijen die baat hebben bij gas, vooral grootverbruikers, eigenen zich graag de aardgasgelden toe. Ze nemen energie af ver onder de marktprijs. Het zijn niet per definitie kwaaië pieren, maar zulke spelers ontstaan nu eenmaal op de markt van overvloed. Ook ontstaat er een krachtige fossiele energielobby. Het gevolg daarvan is dat er minder gedaan wordt aan onderzoek en ontwikkeling van alternatieve, duurzame energiebronnen.» Aardgas heeft ons lui gemaakt, onvoldoende geprikkeld en minder scherp gemaakt.

Nog niet overtuigd? Een derde last van het gas: de kapitaalmarkt. Door de beïnvloeding van aardgasgelden lijkt kapitaal minder schaars en wordt de efficiënte aanwending ervan verstoord. «Dat komt doordat er geen vervangingsinvesteringen gepleegd worden in bijvoorbeeld duurzame energie. De investeringen op dit gebied lopen ver achter bij die van de grondstoffearme landen, die veel meer doen aan alternatieve energie-opwekking.»¹²⁹

¹²⁸ Joustra (9 februari 2013), p. 4.

¹²⁹ Joustra (9 februari 2013), p. 4.

Om aan te geven dat het een zegen is zei voormalig commissaris der Koningin in Groningen, Henk Vonhoff, ooit: «*Nederland is België met aardgas.*» (...) Ook andere voor de Nederlandse samenleving wezenlijke zaken zijn met aardgasgelden betaald: een uniek sociaal stelsel, een belangrijk deel van de infrastructuur in wegen, waterwegen en het spoor, diverse milieumaatregelen en wetenschappelijk onderzoek. En, misschien nog wel het belangrijkste: politieke stabiliteit. Aad Correljé, politicoloog en econoom aan de Technische Universiteit van Delft geeft als voorbeeld het Akkoord van Wassenaar van 24 november 1982, waarbij de sociale partners een beleid van loonmatiging overeenkwamen. Terwijl regering, vakbonden en werkgevers in België lijnrecht tegenover elkaar stonden, kon hier dankzij de extra financiële middelen de basis worden gelegd voor het typisch Nederlandse poldermodel. (...)

Correljé vindt ook dat de aanhangers van de Dutch Disease-theorie de waardestijging van de gulden overdrijven. «*Die was niet aan de orde omdat de gulden was gekoppeld aan de Deutschmark en een groot deel van ons aardgas naar Duitsland werd geëxporteerd. De omvang van de aardgasexport is in Nederland nooit zo dominant geweest dat andere sectoren van de industrie daarvan hinder ondervonden. Negatieve werkgelegenheidseffecten speelden dan ook niet of nauwelijks.*»¹³⁰

BODEMDALINGSFONDS OF SCHADEFONDS

De in deze paragraaf genoemde pleidooien voor of tegen een aardgasbatenfonds zijn ingegeven vanuit een macro-economische optiek. In het Groningse gasdossier zien we daarnaast ook discussies en pleidooien voor fondsvorming vanuit het oogpunt van bedrijfsvoering, een apart fonds waarin bedragen worden gestort om toekomstige kosten uit te betalen. Zo wordt al sinds 1963 gesproken over een fonds voor bodemdaling. Ook pleidooien voor een schadefonds komen in het Groningse gasdossier regelmatig terug. Tot dit type fondsen komt het in de praktijk meestal niet. Vaak wordt gekozen voor het maken van een reservering of het treffen van een voorziening, bijvoorbeeld door de NAM en EBN, in plaats van jaarlijkse stortingen in een fonds.

III.2.2 Aanwending van het aardgas

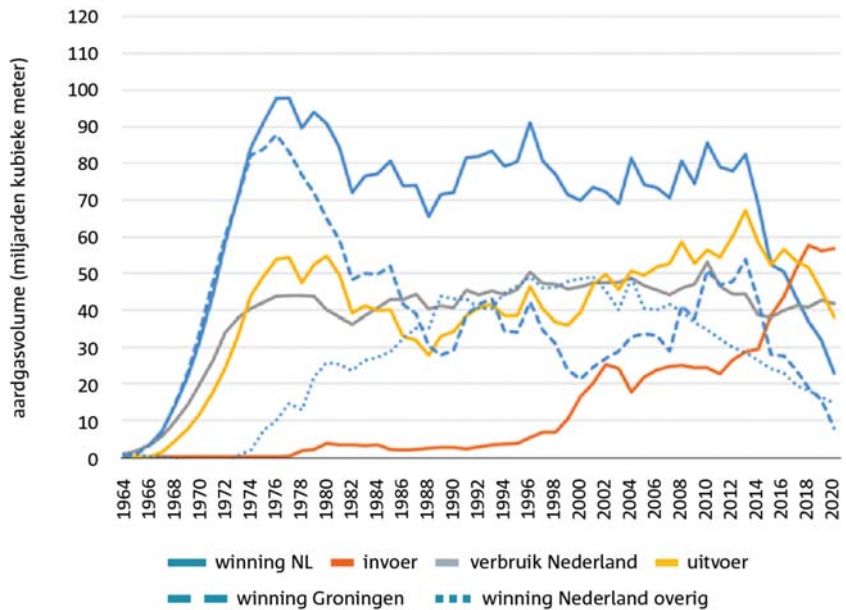
«*In Nederland wordt de pot van aardgasbaten voor alles gebruikt behalve voor onderzoek naar de problematiek die gepaard gaat met de aardgaswinning*», schreven de leden Van der Gaag en Van den Berg van het Onafhankelijk Geologenplatform in 1994 in een opiniestuk (zie ook hoofdstuk 2).¹³¹ Deze verzuchting was vanuit hun perspectief begrijpelijk, maar gaat voorbij aan het feit dat «de pot van aardgasbaten» niet bestaat, tenzij daarmee de Nederlandse schatkist wordt bedoeld.

Hoewel de aanwending van de baten dus niet navolgbaar is, zijn er wel cijfers beschikbaar over de manier waarop het gas zelf is aangewend. In figuur III.3 is uiteengezet hoe in grote lijnen de gasstromen in Nederland lopen. Wat is gewonnen (blauwe lijnen), wat is geïmporteerd (oranje lijn), wat is geëxporteerd (gele lijn) en wat is in Nederland verbruikt (grijze lijn)? Ofwel «de gasbalans van Nederland».

¹³⁰ Joustra (9 februari 2013), p. 4.

¹³¹ Gaag, van der & Berg, van den (26 september 1994), p. 8.

Figuur III.3 De gasbalans van Nederland



Bron: Cijfers CBS en NAM.

De grafiek met de gasbalans laat zien dat de winning in Groningen aanvankelijk nagenoeg de volledig Nederlandse gasproductie en de stijging daarvan bepaalt. Ook de export stijgt aanvankelijk mee met productiestijging van het Groningenveld. Vanaf de jaren '70 wordt echter ook steeds meer ingezet op gas uit andere velden (kleineveldenbeleid), respectievelijk op het minder snel leegproduceren van het Groningenveld. Goed te zien is hoe in de meer recente jaren, na het recordjaar 2013 qua Groningenproductie en qua export, de lijn naar beneden wordt gevonden, met een dalende winning in Groningen. Tegelijk is te zien hoe Nederland steeds meer afhankelijk wordt van de import van gas.

III.2.3 Waar in Nederland slaan de gasbaten neer?

Een andere invalshoek in beschouwingen over de besteding van gasbaten, is de vraag waar de gasbaten regionaal neerslaan. Deze vraag speelt vanzelfsprekend vooral in Groningen: welk deel van de gasbaten zijn aan de Groningers ten goede gekomen?

In hoofdstuk 1 is te lezen dat in de jaren '70 via de zogenoemde «Noordenkorting» op relatief bescheiden schaal gepoogd wordt om specifiek de Noordelijke provincies tegemoet te komen met een korting op het aardgas. Een korting die overigens vooral in de gemeentekas terecht komt en niet bij de kleinverbruikers. Verder zijn er geen specifiek gebiedsgerichte geldstromen die een rechtstreekse relatie met aardgasbaten hebben. Wel zijn er becijferingen en studies over hoe gasbaten indirect, via overheidsuitgaven, neerslaan.

Zo becijfert Damveld in 2020 in zijn boek, op basis van eigen berekeningen, dat sinds de aardbeving in Huizinge slechts 7% van de baten uit het Groningenveld zijn ingezet voor maatregelen in de provincie.¹³² Hoewel inmiddels de Groningse gasbaten geheel of gedeeltelijk nodig zijn voor (toekomstige) uitgaven in Groningen (zie paragraaf III.3.3), is het een

¹³² Damveld (2020), p. 8 en p. 78.

feit dat de gasbaten niet specifiek ten goede kwamen aan de regio waarin het gas werd gewonnen; een regio die echter wel steeds meer de lasten van de gaswinning ondervond.

Ook in de Tweede Kamer wordt hier in debatten soms aan gerefereerd of wordt er zelfs een directe vraag over gesteld. Zo bevestigt Minister Kamp van Economische Zaken en Klimaat in 2019 desgevraagd dat een beperkt deel van de gasbaten is neergeslagen in Groningen (zie tekstkader III.8).

Tekstkader III.8 Kamervraag over aanwending gasbaten ten gunste van Groningen

Antwoorden op vragen begrotingsbehandeling EZK (november 2019)¹³³

Vraag 7.

«We blijven verdienen aan Groningen. Hoeveel daarvan gaat naar de Groningers? Hoeveel komt er bij gedupeerden terecht?»

Antwoord vraag 7.

«De gasbaten waren de laatste 55 jaar aanzienlijk en daarvan is maar een beperkt deel naar Groningers gegaan. Inmiddels slinken deze snel en fors na het besluit de gaswinning zo snel als mogelijk volledig te beëindigen. Voor gedupeerden in Groningen geldt dat schade vergoed wordt en dat alles versterkt zal worden wat nodig is. Daarnaast heeft het kabinet het Nationaal Programma Groningen opgericht. Met het NPG wordt € 1,15 miljard beschikbaar gesteld, dat ten goede komt aan de mensen in Groningen. Een overzicht van tot nu toe gehonoreerde projecten is te vinden op <https://www.nationaalprogrammagoningen.nl/projecten-informatie>.»

In 2006 voert het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven een quickscan uit naar de besteding van middelen uit het met gasbaten gevulde Fonds Economische Structuurversterking (FES). Deze quickscan laat zien dat tot 2006 slechts 1% van de FES-middelen naar Noord-Nederland is gevloeid.¹³⁴ Deze 1% komt nadien vaak terug in artikelen en debatten als een exemplarisch voorbeeld van de ongelijke verdeling van de lasten en lusten van de Groningse gaswinning. Zo stelt voormalig gedeputeerde William Moorlag in zijn openbaar verhoor: *«1% van die opbrengsten is in Noord-Nederland besteed, dus niet alleen in Groningen, maar in alle drie de noordelijke provincies. [...] We voelden ons niet echt gezien. Ik vind dat de mensen in Groningen echt fors tekort is gedaan»*.¹³⁵

Recent hebben leden van de vier regeringsfracties in de Tweede Kamer ook in een motie uitgedrukt dat de Staat veel verdiend heeft aan het Gronings gas (in casu ruim 363 miljard euro; zie ook paragraaf III.1.5) en dat Nederland een ereschuld aan Groningen heeft (zie tekstkader III.9).¹³⁶

¹³³ Bijlage bij Handelingen II 2019/20, nr. 26, item 8.

¹³⁴ IOO (2006).

¹³⁵ Openbaar verhoor de heer Moorlag, 14 september 2022.

¹³⁶ Kamerstuk II 2022/23, 36 200 XIII, nr. 93.

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat het Groningenveld de Nederlandse Staat ruim € 363 miljard heeft opgeleverd en hiervan slechts een fractie in Groningen is geïnvesteerd;

overwegende dat de potentie van de provincie Groningen als economisch en academisch centrum van Noord-Nederland vraagt om een langetermijninvesteringsagenda voor het Noorden;

van mening dat Nederland een ereschuld heeft naar Groningen;

verzoekt het kabinet om na de parlementaire behandeling van het rapport van de parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen een Conferentie voor het Noorden in Groningen te beleggen teneinde deze langetermijninvesteringsagenda op te stellen,

en gaat over tot de orde van de dag.

Ook deze motie en hetgeen daarover in het debat is gewisseld, geven uiting aan het feit dat de baten en de lasten van de Groningse gaswinning bepaald niet evenredig zijn neergeslagen vanuit het gezichtspunt van regionale verdeling.

III.3 Stijging gasbaten door stijging gasprijzen

De in dit themahoofdstuk gepresenteerde cijfers over gasbaten betreffen de periode jaren '60 tot en met 2021; de onderzoeksperiode van de enquêtecommissie. Toch kan in het kader van gasbaten niet voorbijgegaan worden aan de onvoorziene extreme stijging van de gasprijzen sinds medio 2021 en de gevolgen die dat heeft voor de gasbaten, de rijksbegroting en de partijen in het gasgebouw. In hoofdlijnen wordt in deze paragraaf ingegaan op de stijging van de gasbaten en op de geraamde omvang van de toekomstige rekening die nog betaald moet worden, al dan niet uit de nu verhoogde gasbaten.

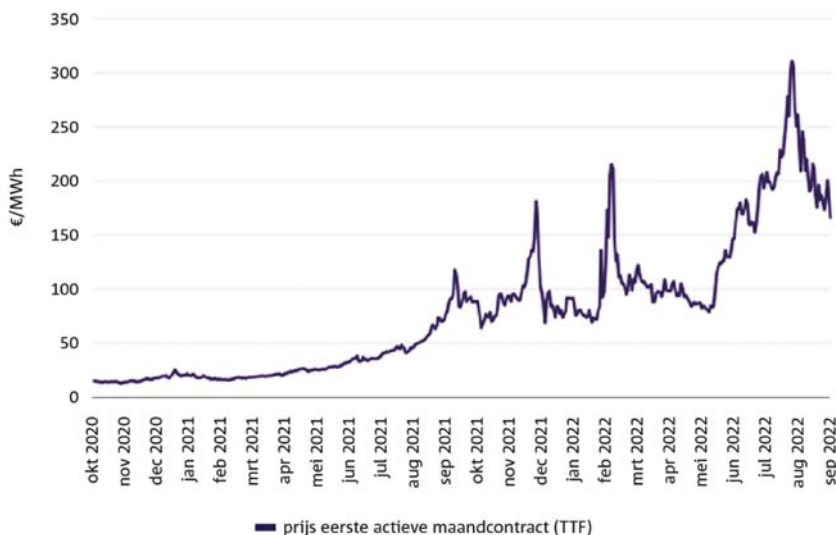
III.3.1 Gasprijzen naar recordhoogte

NAM-directeur Atema schetst in zijn verhoor de extremen van de gasprijs: van een recorddiepte door de coronapandemie in 2020 naar een recordhoogte in 2022 door de oorlog in Oekraïne.

Dat jaar, 2020, was ook het jaar dat de gasprijs in de zomer naar € 0,04 per kuub ging. Nu is die € 1,60 en de prijs is boven de € 2 geweest. € 0,04 is voor NAM verliesgevend. Dus dat was voor ons een jaar waarin we alle riemen even hebben aangesjord.

Openbaar verhoor Johan Atema, 12 oktober 2022

Figuur III.4 Ontwikkeling gasprijs (oktober 2020–september 2022)



Bron: Refinitiv en AFM Trendzicht 2023 (figuur 11).

Figuur III.4 geeft een beeld van de ontwikkeling van de gasprijs vanaf oktober 2020 tot september 2022. De grafiek is opgesteld door de AFM en afkomstig uit de beantwoording door de Minister voor Klimaat en Energie Jetten (op 9 december 2022) van vragen van het lid Bontenbal (CDA) over speculatie op de gasbeurs.¹³⁷ De grafiek toont de ontwikkeling van de zogenaamde *TTF-gasprijs van het meest liquide contract (front-month)*.

III.3.2 Mee- en tegenvallers rijksbegroting door stijgende gasprijzen

Het huidige kabinet Rutte-IV heeft door de gestegen gasprijzen in de jaren 2022 en 2023, naar de inzichten uit de Miljoenennota 2023, een meevaller van ruim 16 miljard euro op de gasbaten. Dit blijkt onder meer uit het antwoord op vraag 43 die de Tweede Kamer stelde over de Miljoenennota 2023 (zie ook tekstkader III.10 hieronder).¹³⁸

Tekstkader III.10 Vraag Tweede Kamer over meevaller gasbaten 2022/2023

Vraag 43

Hoeveel bedraagt de meevaller op de gasbaten in 2022 en 2023 en kan het kabinet dit per jaar aangeven? Hoeveel daarvan is bestemd voor Norg?

Antwoord op vraag 43

Gasbaten bestaan uit ontvangsten Mijnbouwwet en dividenden. Begin 2022 werden deze ontvangsten geraamd op respectievelijk 59 en 39 miljoen euro voor 2022 en 2023. De huidige ramingen voor 2022 en 2023 bedragen circa 6,3 miljard euro en 10,5 miljard euro.

De kosten voor Norg bedragen bruto 9.900 miljoen euro. Een deel hiervan vloeit terug in de staatskas via de werking van het gasgebouw, bijvoorbeeld via Vpb- en cijnsafdrachten. De nettokosten voor het Norg Akkoord bedragen daarmee circa 3.012 miljoen euro.

¹³⁷ Aangangsel Handelingen II 2022/23, nr. 982

¹³⁸ Kamerstuk II 2022/23, 36 200, nr. 76

Tabel III.3 bevat een overzicht van de genoemde cijfers en de omvang van de voorziene meevallers op de gasbaten in 2022 en 2023.

Tabel III.3 Toename geraamde gasbaten voor de jaren 2022 en 2023

(Bedragen in miljard €)	2022	2023	Totaal
Raming gasbaten Coalitieakkoord (december 2021)	0,06	0,04	0,10
Raming gasbaten Miljoenennota 2023 (september 2022)	6,30	10,50	16,80
Vershil (= omvang meevaller)	6,24	10,46	16,70

TEGENVALLER KOSTEN NORG AKKOORD DOOR STIJGENDE GASPRIJZEN

Naast meevallers, leidt de stijgende gasprijs ook tot tegenvallers op de rijksbegroting. Zo vallen onder meer ook de kosten van het Norg Akkoord fors hoger uit. De vergoeding die de Staat betaalt voor onder andere de inkoop van 12 miljard kubieke meter gas om de gasberging in Norg te vullen, is gestegen naar zo'n 10 miljard euro. Weliswaar vloeit hiervan het grootste deel ook weer terug naar de schatkist (zie ook antwoord op vraag 43 in tekstkader III.11), maar zo'n 3 miljard euro slaat elders neer. Staatssecretaris Vijlbrief geeft in zijn openbaar verhoor aan dat het lastige materie is, maar stelt dat de NAM er alleen een fee aan verdient (zie tekstkader III.11).

Tekstkader III.11 Betaling aan NAM voor het Norg Akkoord¹³⁹

*Mevrouw **Kuik**: Op 1 april 2022 informeert u de Tweede Kamer over de arbitrage-uitspraak over de kosten van de gasberging in Norg. De uitkomst is dat u naar verwachting voor 7,5 miljard aan facturen aan NAM gaat betalen in het kader van het Norg Akkoord.*

*De heer **Vijlbrief**: Ja.*

*Mevrouw **Kuik**: Waar betaalt u NAM precies voor?*

*De heer **Vijlbrief**: Het heeft mij enige tijd gekost, mevrouw Kuik, om dit zelf te begrijpen. Ik trof dit aan. Het was een arbitrageafspraken die gemaakt was. De uitspraak van de arbitrage kwam en we moesten dit betalen. Ik heb het altijd als volgt begrepen. Als er gas uit Groningen was gebruikt, had het veel minder gekost. Nu er duur gas gekocht moet worden, kost dat geld. De NAM koopt dat gas en verkoopt het door. De NAM verdient er niks aan. In technische termen heet het dat het gas «door het gasgebouw heen gaat». De NAM verdient er niks aan. Ze geven een bedrag en dat bedrag komt ook weer terug, en dat geeft de NAM weer uit aan gas. Maar het is zo duur omdat het gas zo ontzettend duur is. Ik kan u vertellen: het is nóg duurder geworden in de loop van de tijd.*

*Mevrouw **Kuik**: Ja, we zien 10 miljard staan in de Miljoenennota 2023.*

*De heer **Vijlbrief**: Ik zit te zoeken in de stukken. Ja, stijgende gasprijs. Ja, dat is een duur akkoord.*

*Mevrouw **Kuik**: Dat bedrag is dus hoger geworden vanwege de gasprijs?*

*De heer **Vijlbrief**: De NAM koopt in en verkoopt door.*

*Mevrouw **Kuik**: En het levert NAM dus verder niks op?*

¹³⁹ Verslag openbaar verhoor van de heer Vijlbrief, 12 oktober 2022.

*De heer **Vijlbrief**: Nee. Er zit volgens mij een fee in omdat de NAM moet kopen en verkopen, maar dat is geen groot geld.*

*Mevrouw **Kuik**: Klopt het nou dat dit bedrag ten gunste komt van de Maatschap Groningen en dat dit geld dus bij de verkoop van het gas grotendeels, 70%, weer terugvloeit in de schatkist?*

*De heer **Vijlbrief**: Ik schiet in een lichte glimlach omdat ik al vele saridons heb genomen toen ik hierover zat na te denken. Uiteindelijk werkt het systeem zo dat je die 7,5 miljard, dat oude bedrag, aan de NAM geeft. De NAM koopt daar gas voor, niet één jaar, maar drie jaren. Voor dat geld heeft de NAM gas gekocht en dat hebben ze doorverkocht. Het gaat uiteindelijk door het gasgebouw heen, maar in essentie blijft er nergens geld hangen, behalve die kleine fee voor de NAM. Het is ingewikkeld, maar zo zit het systeem in elkaar. Ik zag inderdaad in de verslagen dat dit eerder tot discussie met u heeft geleid. Dit is hoe het systeem werkt. Dus het klopt inderdaad dat zij uiteindelijk ook weer betalen, belasting betalen, maar in essentie blijft er geen geld hangen in de NAM.*

*Mevrouw **Kuik**: Klopt het dan dat er ook weer gewoon een deel terugvloeit naar de schatkist?*

*De heer **Vijlbrief**: Ja, dat klopt. Maar dan lijkt het alsof wij er iets aan verdienen. Dat zou namelijk de volgende vraag zijn. Dat is niet zo. De Staat verdient er niet aan. Men koopt gas. De NAM koopt dat duur en verkoopt het gas door. Dat is wat de NAM voor ons doet. Uiteindelijk doet GasTerra dat denk ik voor de NAM, want dat is het handelsbedrijf.*

Na dit openbaar verhoor ontvangt de enquêtecommissie per email verduidelijking van het ministerie, waarin onder meer geschreven wordt:

«Tijdens het verhoor van dhr. Vijlbrief zijn vragen gesteld over de Norgvergoeding (p. 1-35 t/m 1-39). Om te voorkomen dat er een onjuist of onvolledig beeld ontstaat bij de commissie over de Norgvergoeding, wil dhr. Vijlbrief via deze weg een aanvullende toelichting geven:

- In het Norg-akkoord is afgesproken dat vermindering van de Groningen-productie voor NAM neutraal uitpakt. Dat was voor Shell en ExxonMobil voorwaarde om Norg ter beschikking te willen stellen.*
- Zonder het Norg-akkoord zou NAM het benodigde gas (nagenoeg kosteloos) uit het Groningenveld hebben gewonnen en verkocht op de markt. Nu moet dit gas worden ingekocht op de markt. De Staat vergoedt daarom NAM de inkoop van het gas.*
- De Norgvergoeding wordt verdeeld tussen de partijen in het gasgebouw volgens de geldende afspraken. Dat betekent dat ongeveer 70% van de vergoeding terugvloeit aan de Staat. Ongeveer 30% blijft bij NAM. NAM maakt daarmee dezelfde winst als in de situatie zonder het Norgakkoord.»¹⁴⁰*

De uitspraak van de Staatssecretaris in zijn verhoor dat de NAM niets verdient aan het Norg Akkoord, moet dus begrepen worden als dat de NAM nu evenveel verdient aan het vullen van de gasberging Norg als in de situatie waarin het Groningenveld niet gesloten zou zijn.

¹⁴⁰ Ministerie van EZK. Mailbericht aan de parlementaire enquêtecommissie, 7 november 2022 14.24. Onderwerp «Correcties Hans Vijlbrief».

III.3.3 Toekomstige aardbevingskosten voor de NAM en EBN

Voor de participanten in de Maatschap – de NAM en EBN – betekenen de hoge inkomsten in 2021 en 2022 door gestegen gasprijzen, mogelijk ook dat zij hun voorzieningen voor toekomstige verplichtingen inzake bodemdaling, opruimkosten en aardbevingen (verder) kunnen verhogen. Uit de jaarverslagen 2021 van de NAM, respectievelijk EBN, blijkt dat zij tot en met 31 december 2021 inmiddels gezamenlijk voor ruim 5 miljard euro aan voorzieningen hebben getroffen (zie tabel III.4).

Tabel III.4 Voorzieningen NAM (jaarverslag NAM 2021)

12. Voorzieningen						
Het verloop van de voorzieningen is als volgt:						
	<i>Opruim- en Verwijderings- voorziening</i>	<i>Latente belasting- verplichtingen</i>	<i>Aardbeving- gerelateerde voorziening</i>	<i>Bodemdaling voorziening</i>	<i>Overige voorzieningen</i>	<i>Totaal</i>
(x 1 miljoen euro)						
Stand per 1 januari 2021	2.035	80	2.114	373	16	4.618
Dotatie	8	8	1.392	44	11	1.463
Aanpassing disconteringsvoet	-	-	-	-	-	-
Vrijval	(3)	(2)	(92)	-	(3)	(100)
Onttrekkingen	(25)	-	(482)	(2)	(4)	(513)
Reclassificaties	-	-	-	-	-	-
Oprenting (indien constante waarde wordt toegepast)	20	-	-	4	-	24
Stand per 31 december 2021	2.035	86	2.932	419	20	5.492

Bron: Jaarverslag NAM 2021¹⁴¹

GETROFFEN VOORZIENINGEN VOOR GEVOLGEN GRONINGSE GASWINNING

Bij de cijfers van EBN dient bedacht te worden dat de voorziening «opruimkosten» alle Nederlandse gasvelden betreft en niet uitsluitend het Groningenveld. De voorziening «aardbevingen» daarentegen betreft wel Groningen, zo blijkt uit de toelichting in het EBN-jaarverslag op deze voorziening: «De voorziening voor kosten als gevolg van aardbevingen in de provincie Groningen is gebaseerd op informatie van de operator en publieke informatie. Deze voorziening heeft betrekking op schadeherstel als gevolg van aardbevingen gerelateerd aan de productie tot en met balansdatum (inclusief de remwegvoorziening), bouwkundige versterkingen van gebouwen, versterking van de infrastructuur, compensatiemaatregelen en waardedaling. De voorziening voor kosten als gevolg van aardbevingen heeft naar verwachting een looptijd tot 2030.»¹⁴² Deze voorziening is de afgelopen jaren steeds verhoogd door EBN en de NAM, zo blijkt uit hun jaarverslagen.¹⁴³

¹⁴¹ NAM (7 april 2022), p. 37

¹⁴² EBN (14 maart 2022), p. 131.

¹⁴³ Voorziening aardbevingen per ultimo jaar (in miljoen euro's) van NAM was: € 1.402 (2018), € 2.024 (2019), € 2.114 (2020) € 2.932 (2021). En voor EBN: € 893 (2018), € 1.303 (2019), € 1.409 (2020) € 1.954 (2021).

Tabel III.5 Voorzieningen EBN (jaarverslag EBN 2021)

In EUR mln	opruimkosten	bodemdaling	aardbevingen	toetaal
stand per 1 januari 2020	2.755	170	1.303	4.228
dotatie	9	60	476	545
onttrekking	-29	-4	-240	-273
vrijval			-130	-130
herziening	14			14
oprenten	17			17
stand per 31 december 2020	2.766	226	1.409	4.401
dotatie	29	42	947	1.019
onttrekking	-44	-4	-322	-370
vrijval			-81	-81
herziening	197	39		236
oprenten	5			5
stand per 31 december 2021	2.953	304	1.954	5.211

Bron: Jaarverslag EBN 2021¹⁴⁴

KOSTEN SCHADE EN VERSTERKEN NIET MEER UIT DE RIJKSBEGROTING BETAALD DANKZIJ GESTEGEN GASPRIJZEN

De kosten die de NAM en EBN moeten maken in de toekomst voor schade en versterken zijn ook terug te vinden in de rijksbegroting. In de bijlage *Groningen Schade en Versterken*, in de Miljoenennota 2023 wordt dit uitgelegd: «De kosten voor schade en versterken worden (exclusief btw) doorbelast aan de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM), die namens de Maatschap (NAM en EBN, een 100% beleidsdeelname) verantwoordelijk is voor het betalen van de kosten voor schade en versterken. In lijn met de economische verhoudingen binnen de Maatschap komt 40% van de kosten vervolgens voor rekening van EBN. In de Voorjaarsnota 2021 is deze systematiek eerder toegelicht. De eerder geraamde kapitaalinjectie van circa 1,7 miljard euro voor EBN om de kosten van schade en versterken te kunnen dragen blijkt gezien de huidige marktomstandigheden en de bedrijfsresultaten van EBN slechts voor een klein gedeelte nodig, deze is daarom bijgesteld.»¹⁴⁵

Uit deze toelichting blijkt ook dat EBN aanvankelijk in 2021 niet in staat zou kunnen zijn om zijn aandeel (van 40%) in de toekomstige kosten voor schade en versterking zelfstandig te kunnen dragen. Dit als gevolg van het nagenoeg wegvallen van inkomsten uit de winning van het Groningengas. Om die reden besluit de Minister van Financiën om in de Voorjaarsnota 2021 een bedrag van 1,7 miljard euro uit de rijksbegroting beschikbaar te stellen voor EBN als kapitaalinjectie. Door de stijging van de gasprijzen vanaf medio 2021 blijkt deze kapitaalsteun minder hard nodig en kan EBN de kosten voor schade en versterking (i.c. betalingen en verhoging van de voorziening) alsnog voldoen uit de gasbaten dankzij de stijging van de gasprijzen.

III.3.4 Resterende kosten schade en versterken nog minstens 8 miljard euro

Niettemin zijn de geraamde totale kosten in de rijksbegroting voor schade en versterking veel hoger dan de huidige voorzieningen van de NAM en EBN. Voor de periode 2021–2028 wordt in de Miljoenennota 2023 een totaalbedrag van 9,6 miljard euro geraamd. Tabel III.6 laat zien hoe deze

¹⁴⁴ EBN (14 maart 2022), pp. 131–132.

¹⁴⁵ Kamerstuk II 2022/23, 36 200, nr. 2, p. 315.

cijfers in de Miljoenennota 2023 gepresenteerd zijn in een bijlage met als titel «Groningen Schade en Versterken».¹⁴⁶

Tabel III.6 Overzichtstabel van kosten schade en versterken uit Miljoenennota 2022

Tabel 21.5 Totale raming schade en versterken (bedragen in miljoenen euro, - = saldo verbeterend)									
# Omschrijving	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Cumulatief
1 Totale raming schade	1.199	887	616	592	491	343	97	63	4.287
2 Waarvan excl. btw	1.171	865	597	574	476	335	92	62	4.170
3 Waarvan btw	28	22	19	18	15	8	5	1	117
4 Totale raming versterking	400	556	820	822	680	680	680	680	5.320
5 Waarvan excl. btw	344	498	732	733	592	592	591	591	4.674
6 Waarvan btw	56	57	88	89	89	89	89	89	646
7 Juridische bijstand novelle	0	0	5	5	5	5	5	5	30
8 Waarvan excl. btw	0	0	4	4	4	4	4	4	24
9 Waarvan btw	0	0	1	1	1	1	1	1	5
10 Totale raming (1+4+7)	1599	1442	1441	1419	1176	1029	782	748	9.636
11 Totale raming excl. btw (2+5+8)	1515	1363	1334	1312	1072	931	687	657	8.869
12 Totale btw (3+6+9)	84	79	108	108	105	98	95	91	767

De kosten voor schadeafhandeling 2021–2028 worden geraamd op 4,3 miljard euro, de kosten voor versterking in die periode op 5,3 miljard euro. De raming in de rijksbegroting eindigt echter in het jaar 2028, terwijl niet uit te sluiten valt dat ook na 2028 nog kosten voor schadeherstel en wellicht ook versterking gemaakt worden. Zoals gezegd, vermeldt het jaarverslag EBN in dit verband dat de voorziening voor kosten van EBN als gevolg van aardbevingen «naar verwachting een looptijd tot 2030 heeft». De totaalraming van kosten voor schade en versterking bedraagt voor de periode 2022–2028 ruim 8 miljard euro (9,6 miljard euro voor de getoonde hele periode 2021–2028 minus de 1,6 miljard euro in het jaar 2021).

Tot ultimo 2021 zijn voor deze kosten na 2021 voorzieningen getroffen voor een totaalbedrag van 4,9 miljard euro (afgerond: 2 miljard euro bij EBN en 3 miljard euro bij de NAM). Voor een flink deel van de nu geraamde kosten voor schade en versterking, die waarschijnlijk ook na 2028 nog zullen doorlopen, moet nog financiering gevonden worden. Want op grond van de richtlijnen voor jaarverslaggeving hoeft niet voor alle posten uit de huidige kostenraming van 8 miljard euro – die bovendien nog onzekerheden bevat – een volledig voorziening te worden getroffen.

RAMING KOSTEN VOOR SCHADE EN VERSTERKING KENT ONZEKERHEDEN

In november 2022 rapporteert het kabinet over de laatste stand van zaken van de «Groningen gerelateerde» uitgaven op de rijksbegroting. Dat gebeurt in de Najaarsnota 2022, bijlage 8 *Groningen schade en versterken*: «De totale raming van 9,6 miljard euro blijft vooralsnog ongewijzigd (...) Het blijft een raming met onzekerheden, zo zijn bijvoorbeeld de effecten van eventuele nieuwe zware aardbevingen niet in deze raming meegenomen.»¹⁴⁷

Boven op deze raming komen de budgetten van programma's die de rijksoverheid «buiten de NAM om» direct ten laste van de rijksbegroting heeft vrijgemaakt om tegemoet te komen aan overige kosten voor schade en versterking en het bieden van toekomstperspectief. Zoals in de Najaarsnota 2022 is verwoord: «De raming van 9,6 miljard euro is exclusief 1,5 miljard euro voor de Bestuurlijke Afspraken uit 2020 en 1,15 miljard euro voor het Nationaal Programma Groningen (NPG).»¹⁴⁸

¹⁴⁶ Kamerstuk II 2022/23, 36 200, nr. 2, p. 316.

¹⁴⁷ Kamerstuk II 2022/23, 36 250, nr. 1, p. 131.

¹⁴⁸ Kamerstuk II 2022/23, 36 250, nr. 1, p. 131.

III.3.5 Stijgende gasprijzen behulpzaam bij treffen van voorzieningen?

De NAM maakt in het jaarverslag 2021 melding van de gestegen gasprijzen: *«De NAM heeft hierbij geprofiteerd van de sterke stijging van de gasprijzen gedurende 2021. Door een positieve kasstroom van 1,3 miljard euro is de kaspositie toegenomen van ongeveer 3,8 miljard euro eind 2020 naar 5,1 miljard euro eind 2021. Door het toevoegen van de winst aan het eigen vermogen, overeenkomstig de gemaakte afspraken in het Akkoord op Hoofdpijnen, is deze gestegen naar 615 miljoen euro. De NAM bouwt hiermee verder aan haar financiële robuustheid. De NAM blijft financieel gezond en kan aan haar betalingsverplichtingen voldoen.»*¹⁴⁹

Hieruit blijkt dat «onverwachte» winst die de NAM in 2021 maakt als gevolg van hoge gasprijzen niet terugvloeit als dividend naar de aandeelhouders Shell en ExxonMobil, maar binnen de NAM behouden blijft. Dit impliceert dat in 2022 en mogelijk 2023 de financiële positie van de NAM nog sterker zal verbeteren wanneer opnieuw afgezien zou worden van uitkeren van dividend aan Shell en ExxonMobil.¹⁵⁰ Hetzelfde geldt voor EBN omdat een groot deel van de eerdere genoemde gasbatenmeevaller van ruim 16 miljard euro in 2022 en 2023 via EBN binnenkomt. Het biedt in ieder geval financiële speelruimte die mogelijk ook benut kan worden om tot verbeteringen te komen in de wijze waarop de NAM en de Staat op dit moment de kosten van schade en versterking verdelen en soms betwisten.

In hoeverre gasbatenmeevallers bij de NAM en EBN in 2022 en 2023 als gevolg van hoge gasprijzen ten goede zullen komen aan merkbare verbeteringen voor de Groningers, zal in de toekomst moeten blijken.

In de tussentijd – u hebt volledig gelijk – is er van alles en nog wat veranderd. De gasprijs is zo hoog dat we inmiddels weer kunnen spreken over meeropbrengsten. Het is nu ook zover dat de overheid zegt: wacht even, maar dan willen wij die meeropbrengsten graag uit NAM halen. Dat is de zogenaamde «bofbelasting» of «windfall tax».

Openbaar verhoor Ben van Beurden, 13 oktober 2022

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. [...] 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.

Openbaar verhoor Hans Vijlbrief, 12 oktober 2022

¹⁴⁹ NAM (7 april 2022), p.12.

¹⁵⁰ Op 25 juni 2018 schrijft Minister Wiebes van EZK hierover aan de Tweede Kamer: *«Shell en ExxonMobil zien toe op de financiële robuustheid van NAM [...] In dit kader is ook afgesproken dat NAM in ieder geval over de boekjaren 2018 en 2019 geen dividend zal uitkeren aan haar aandeelhouders. In de jaren daarna kan NAM slechts dividend uitkeren als zij voldoende financieel robuust blijft.»* (Kamerstuk II 2017/18, 33 529, nr. 493, p. 2).

In de Groningse gaswinning en het daarvoor gecreëerde gasgebouw is, vanuit financiële optiek, het zwaartepunt steeds meer verschoven van het verdelen van winsten naar het (onderhandelen over het) verdelen van kosten. Op 13 december 2021 stuurt Minister Blok van Economische Zaken en Klimaat een brief aan de Tweede Kamer waarin uitvoerig wordt ingegaan op de inkomsten uit de Groningse gaswinning, de daarbij gehanteerde verrekeningssystematiek en de verandering daarin. De Minister schrijft dat het *«daarbij niet altijd eenvoudig is om het geheel te overzien»*.¹⁵¹

In de brief wordt uitgelegd dat de Staat de facto ongeveer 70% van de winst van de Groningse gaswinning ontvangt: 40% via staatsdeelneming EBN, maar ook grofweg de helft van de winst van NAM via de vennootschapsbelasting (Vpb) die NAM als bedrijf verschuldigd is en via het zogenoemde winstaandeel dat NAM moet afdragen aan de Staat. In tekstkader III.12 is een deel van de uitleg uit de brief van de Minister van 13 december 2012 opgenomen.

Tekstkader III.12 Verdeling baten en lasten van het Groningenveld

Algemene systematiek: heffingen uit de Mijnbouwwet
«Op grond van de Mijnbouwwet mag gas en olie in Nederland alleen worden gewonnen op basis van een winningsvergunning (artikel 6 Mijnbouwwet). Deze wordt verleend aan private bedrijven, bijvoorbeeld NAM, TotalEnergies, Vermilion, etc. De vergunninghouders dienen op grond van artikelen 88 en 94 van de Mijnbouwwet samen te werken met EBN. De vergunningshouders sluiten hiertoe een overeenkomst op basis waarvan de vergunninghouders samen een belang van 60% nemen en EBN van 40%. Op basis van een dergelijke overeenkomst worden opbrengsten en kosten verdeeld tussen de vergunninghouders en EBN. EBN ontvangt dus 40% van de opbrengsten en betaalt mee aan 40% van de kosten.»

¹⁵¹ Kamerstuk II 2021/2022, 33 529, nr. 932, p. 1.

Afdrachten Groningenveld

«Tot en met 2017 waren de heffingen in de winningsvergunning Groningen geregeld in privaatrechtelijke overeenkomsten. Hierdoor verkreeg de Staat over de winst van het Groningenveld circa 85–90%. In 2018 zijn deze vervangen door het regime van de Mijnbouwwet en is het wettelijke regime van de heffingen ook van toepassing op de winning uit het Groningenveld. Aangezien de verdeling tussen NAM (60%) en EBN (40%) ook gelijk is aan het in de Mijnbouwwet bepaalde aandeel van EBN, is de bovenstaande uitleg van de heffingen uit de Mijnbouwwet ook van toepassing voor de opbrengsten uit de winningsvergunning Groningen. NAM is hierover dus winstaandeel, cijns en oppervlakterecht verschuldigd, daarnaast betaalt NAM ook Vpb. Het door NAM te betalen winstaandeel wordt in samenhang bepaald met alle andere gaswinningsactiviteiten van NAM, dus ook de kleine velden. Zoals hierboven aangegeven geldt bij benadering dat ook over het Groningenveld de Staat 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 EBN (40%) en de 50% van de opbrengst van NAM die binnenkomt via het winstaandeel en de Vpb. 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.»

Sinds het Akkoord op Hoofdpijnen vallen de afdrachten van de Groningse gaswinning onder het regime van de Mijnbouwwet dat geldt voor alle in Nederland actieve mijnbouwondernemingen. 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.

ONDERHANDELINGEN STAAT EN OLIEMAATSCHAPPIJEN WEER HERVAT

Op 13 december 2022 stuurt Staatssecretaris Vijlbrief de Kamer een brief waarin hij aangeeft weer te gaan onderhandelen met de oliemaatschappijen.¹⁵² De Staatssecretaris verwijst naar het eerdere voorstel van Shell en ExxonMobil om te proberen te komen tot finale afspraken over het Akkoord op Hoofdpijnen en zijn eigen toezegging om te verkennen of er voldoende basis en vertrouwen is om tot verdere gesprekken over te gaan met Shell en ExxonMobil.¹⁵³ Daarover schrijft de Staatssecretaris:

«In de afgelopen periode hebben verkennende gesprekken plaatsgevonden met vertegenwoordigers van Shell en ExxonMobil. Uit deze gesprekken is gebleken dat er aanzienlijke verschillen in positie bestaan tussen de Staat en beide bedrijven. Desalniettemin hebben de vertegenwoordigers van beide bedrijven tijdens de openbare verhoren van de parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen gezegd dat er een aanzienlijke oplossingsruimte is.»

In de brief wordt ingegaan op de samenwerking om de sluiting van het Groningenveld definitief te realiseren, waarbij een aantal vraagstukken rond de stabiliteit van de energiemarkten, de leveringszekerheid en de

¹⁵² Kamerstuk II 2022/23, 33 529, nr. 1105.

¹⁵³ Kamerstuk II 2021/22, 33 529, nr. 972.

eventuele rol van de gasopslagen Norg en Grijskerk speelt. De Staatssecretaris verkiest constructief overleg boven langdurig juridisch conflict:

«Tijdens de verkenningsfase is gebleken dat partijen bereid zijn om de verschillen nader te bespreken om te pogen tot een vergelijk te komen. In plaats van tegenover elkaar te staan in langdurige juridische conflicten verdient het de voorkeur om te bezien of partijen elkaar in deze omstandigheden kunnen vinden in constructief overleg. Ik benadruk dat de inzet van de Staat gericht zal zijn op de borging van de publieke belangen, waaronder veiligheid, rust en perspectief voor de Groningers en leveringszekerheid. Het belang om tot goede aanvullende afspraken te komen is groot, maar niet tegen iedere prijs.»

De onderhandelingsinzet van de Staat wordt voor Kamerleden vertrouwelijk ter inzage gelegd bij de Griffie van de Kamer. De Staatssecretaris geeft aan bereid te zijn de Kamer vertrouwelijk te informeren over de standpunten van de Staat. Tot slot stelt de Staatssecretaris: *«Tijdens de onderhandelingen zal ik uw Kamer op gezette momenten informeren over het verloop van de gesprekken. Verder zeg ik toe, voordat ik een definitief akkoord sluit, uw Kamer te informeren over het dan bereikte onderhandelingsresultaat.»*

III.4 Bevindingen

DE GASBATEN BESTAAN NIET

De term «gasbaten» is een rekbaar begrip. Meestal wordt hieronder verstaan: de inkomsten van de rijksoverheid uit de gaswinning. Maatschappelijke baten van de gaswinning in bredere zin, zoals werkgelegenheidseffecten, vallen buiten deze definitie. Ook de winsten van de oliemaatschappijen worden doorgaans niet tot de gasbaten gerekend. De gasbaten worden dus – ook in dit rapport – gezien als de publieke baten. Bij het becijferen van de publieke gasbaten zijn eveneens keuzes te maken. Daardoor zijn er veel verschillende getallen in omloop. Keuzes zijn te maken over de reikwijdte (reken je ontvangen vennootschapsbelasting van oliemaatschappijen wel of niet mee?), over de waarderingmethode (welk prijspeil, welke valutakoers?) en over het peilmoment (moment van winning, moment van verkoop?).

DE TOTALE GASBATEN VAN ALLE VELDEN BEDRAGEN 454 MILJARD EURO

Alle jaarlijkse gasbaten van de Nederlandse gasvelden (Groningen en kleine velden op land en op zee) in de periode 1966 tot en met 2021 bij elkaar opgeteld, geven een totaalbedrag van 294 miljard euro aan totale gasbaten voor de rijksoverheid. De Algemene Rekenkamer heeft berekend dat de waarde van deze gasbaten, rekening houdend met inflatie, in 2022 een bedrag van 454 miljard euro bedraagt. In het hypothetische geval dat de gasbaten niet uitgegeven zouden zijn, maar belegd tegen hetzelfde rendement als het Noorse gasbatenfonds, zou er nu 1.671 miljard euro in het fonds zitten; grofweg een ton per Nederlander.

430 MILJARD VERDIEND AAN HET GRONINGENVELD: 85% VOOR DE STAAT EN 15% VOOR DE OLIEMAATSCHAPPIJEN

Cijfers over gasbaten zijn alleen beschikbaar voor alle gasvelden in Nederland (dus het Groningenveld en de overige zogenoemde «kleine velden» samen). Het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat kon desgevraagd geen betrouwbare cijfers aanleveren aan de enquêtecommissie over uitsluitend het Groningenveld. Shell heeft dit op basis van cijfers van de Maatschap Groningen en belastingafdrachten door de NAM

wel kunnen becijferen, zij het op basis van bepaalde aannames. Shell komt, gecorrigeerd voor inflatie, op een bedrag van 430 miljard euro aan totale winst op het Groningenveld. Hiervan is ruim 363 miljard euro naar de Staat gegaan en ruim 66 miljard euro naar Shell en ExxonMobil (die ieder de helft van dit bedrag hebben ontvangen als winstaandeel). De verdeling van de nettobaten van het Groningenveld over de hele periode van winning tot en met 2020 komt dan gemiddeld uit op 85% voor de Staat en 15% voor de oliemaatschappijen. In december 2022 neemt de Tweede Kamer een motie aan waarin, onder verwijzing naar de gasbaten van de Staat uit het Groningenveld ter waarde van 363 miljard euro, gesteld wordt dat Nederland een ereschuld heeft aan Groningen.

GASBATEN STAAT GAAN GROTENDEELS ONGEORMERKT DE SCHATKIST IN

Over de feitelijke besteding van aardgasbaten kunnen geen betrouwbare uitspraken worden gedaan, want de gasbaten hebben vrijwel altijd integraal deel uitgemaakt van de algemene middelen (ofwel: ze zijn in de schatkist gestort). Dit is een bewuste politieke keuze geweest bij aanvang van de gaswinning, die ook de decennia daarna is (her)bevestigd.

1% VAN FONDS ECONOMISCHE STRUCTUURVERSTERKING TEN BATE VAN GRONINGEN

Onder de noemer «sparen voor later» en «ondergronds vermogen voor bovengronds vermogen» is wel nagedacht over het reserveren van de aardgasbaten voor een speciaal project. Dit heeft in de periode 1995–2010 geleid tot een uitzondering op de regel om de gasbaten aan te wenden in de lopende begroting. In die jaren is een deel van de aardgasbaten (23%) in het Fonds Economische Structuurversterking (FES) gestort, in totaal 27,5 miljard euro. Onderzoek naar de besteding van FES-gelden laat zien dat ongeveer 1% van deze geormerkte gasbaten ten goede is gekomen aan (infrastructuur)projecten in de provincie Groningen.

FONDSVORMING MET GASBATEN WEL OVERWOGEN, NIET GEKOZEN

In 2008 becijferen medewerkers van De Nederlandsche Bank dat als het op dat moment nog resterende gasvermogen in een vermogensfonds zou worden gestort, de Staat kan rekenen op een permanente stroom aan inkomsten van circa 2,5 miljard euro per jaar.

Een aantal jaren later, in 2014, legt ook de Algemene Rekenkamer het kabinet scenario's voor over wat baten zijn, of zouden zijn geweest, bij de keuze voor een staatsvermogensfonds naar Noors voorbeeld. Wanneer ook in Nederland gekozen zou zijn voor het Noorse model (gasbaten beleggen in een fonds en ieder jaar 4% van het fondsrendement benutten voor reguliere uitgaven) dan zou het saldo van het fonds in 2014 bijna 350 miljard euro zijn geweest en zou de jaarlijkse onttrekking aan het fonds rond de 13 miljard euro hebben bedragen. De Algemene Rekenkamer heeft op verzoek van de commissie deze bedragen en verschillende scenario's geactualiseerd tot en met 2021 (zie tabel III.1). In 2014 kiest het kabinet niet alsnog voor het beleggen van gasbaten, maar, mede op verzoek van de Kamer, voor een Toekomstfonds waarin gasmeevallers zullen worden gestort. Het Toekomstfonds bestaat nog steeds op de begroting van Economische Zaken en Klimaat. Afgezien van een beginstorting van 200 miljoen euro, is het echter nooit meer gevuld met gasmeevallers. Die hebben zich namelijk – tot 2021 – niet meer voorgedaan.

De Groningse gaswinning is veranderd van een jaarlijkse geldbron in een kostenpost, zowel voor de Staat als voor aandeelhouders Shell en ExxonMobil. Waar er in bepaalde jaren miljarden de rijksbegroting in stroomden (in het recordjaar 2013 meer dan 40 miljoen euro per dag ofwel € 30.000 per uur), moet er in de jaren 2022–2028 naar verwachting nog tenminste 8 miljard euro worden betaald door de NAM (60%) en EBN (40%) voor alleen al schade en versterking. Terwijl hier vanwege de voorgenomen sluiting van het Groningenveld de komende jaren zeer beperkte, of zelfs geen gasbaten, meer tegenover zullen staan. Waarschijnlijk zullen daarnaast kosten, ook nog na 2028 doorlopen. Voor deze toekomstige kosten treffen EBN en NAM voorzieningen, die per ultimo 2021 in totaal 4,9 miljard euro bedragen. EBN vermeldt dat deze voorziening naar verwachting een looptijd tot 2030 heeft. Daarnaast zijn er, behalve voor schadeafhandeling en versterking, ook voorzieningen getroffen voor andere toekomstige kosten van de Groningse gaswinning, zoals opruimkosten en bodemdaling (zie tabellen III.4 en III.5).

Het grotendeels wegvallen van de gasbaten door de afbouw van de Groningse productie leidde er in 2021 al toe dat het kabinet 1,7 miljard euro in de rijksbegroting moest vrijmaken voor kapitaalsteun aan EBN om de toekomstige verplichtingen rond het Groningenveld te kunnen blijven voldoen. Die situatie is inmiddels echter geheel veranderd door onverwacht sterk stijgende gasprijzen sinds medio 2021.

ONVERWACHTE MEEVALLERS GASBATEN DOOR STIJGENDE GASPRIJZEN

Het kabinet-Rutte IV heeft door de stijging van de gasprijzen een meevaller op de gasbaten ten opzichte van het coalitieakkoord van bijna 17 miljard euro. De vergoeding die de Staat betaalt aan de NAM in het kader van het Norg Akkoord is als gevolg van de hoge gasprijzen ook gestegen en uitgekomen op meer dan 10 miljard euro in 2022. Zo'n 7 miljard euro daarvan vloeit echter weer terug in de schatkist. De hogere inkomsten door gestegen gasprijzen geven ook financiële ruimte in het gasgebouw bij de NAM en EBN. In het Akkoord op Hoofdpijnen zijn afspraken gemaakt over het niet afnemen van winsten van NAM door Shell en ExxonMobil.¹⁵⁴ In hoeverre de meevallers op de gasbaten in 2022 en 2023 als gevolg van de hoge prijzen ook ten goede zullen komen aan merkbare verbeteringen voor de Groningers, zal in de toekomst moeten blijken.

IV. Vlakke winning

IV.1 Verschillende vormen van vlakke winning

De term «vlakke winning» is in de context van de Groningse gaswinning door de jaren heen niet eenduidig gebruikt. 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). Op deze vorm van vlakke winning gaat dit themahoofdstuk niet in.

¹⁵⁴ Op 25 juni 2018 schrijft Minister Wiebes van EZK hierover aan de Tweede Kamer: «Shell en ExxonMobil zien toe op de financiële robuustheid van NAM [...] In dit kader is ook afgesproken dat NAM in ieder geval over de boekjaren 2018 en 2019 geen dividend zal uitkeren aan haar aandeelhouders. In de jaren daarna kan NAM slechts dividend uitkeren als zij voldoende financieel robuust blijft.» (Kamerstuk II 2017/18, 33 529, nr. 493, p. 2).

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 dit hoofdstuk wordt beschreven hoe door de jaren heen over vlakke winning met betrekking tot zomer-winter fluctuaties werd gedacht (interpretatie 3, seizoenen) en op welke manier dit een rol heeft gespeeld in de besluitvorming over de gaswinning na de beving bij Huizinge.

IV.2 2012: vlakke winning wel geopperd, niet geadviseerd

In het najaar van 2012 komt SodM 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 (IG) Jan de Jong aan Minister Kamp uit december 2012 wordt de term vlakke winning niet expliciet gebruikt, maar spreekt de IG 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.*»¹⁵⁵

Aan dit advies ligt een model ten grondslag dat wordt beschreven in een conceptrapport van 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 ook wordt er geen conclusie getrokken 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.¹⁵⁶ Eén 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.*»¹⁵⁷ Dit advies is eveneens opgenomen in de presentatie die Jan de Jong op 21 december 2012 geeft aan Minister van Economische Zaken Kamp.¹⁵⁸ Deze conclusie/aanbeveling stond alleen in het conceptrapport.

De conceptversies van zowel het rapport als de brief aan de Minister worden behalve met het ministerie ook met het KNMI en de NAM gedeeld, om hen in de gelegenheid te stellen op het concept te reageren.

¹⁵⁵ SodM. Concept-advies inspecteur-generaal De Jong aan Minister Kamp inzake aardbevingen in Groningen, 18 december 2012.

¹⁵⁶ SodM. Concept-rapport Muntendam-Bos en De Waal aan inspecteur-generaal de Jong inzake kans op aardbevingen met hogere magnitude in Groningen, versie 6, 19 december 2012.

¹⁵⁷ SodM. Concept-advies inspecteur-generaal de Jong aan Minister Kamp inzake aardbevingen in Groningen, 18 december 2012.

¹⁵⁸ SodM. Presentatie inspecteur-generaal de Jong aan Minister Kamp inzake toegenomen kans op bevingen met hogere magnitudes in Groningen, 21 december 2012.

Zowel de NAM als het KNMI onderschrijven de hypothese van SodM niet dat het «egaliseren» van de productie leidt tot minder zware bevingen. Dat blijkt onder meer uit diverse interne mailwisselingen tussen onderzoekers van Shell en NAM, waarin kritiek wordt geuit op het onderliggende model van SodM.¹⁵⁹ Ook in vergaderingen van het College van Beheer Maatschap worden de veronderstelde effecten van een vlakker productie ter discussie gesteld. Daarbij wordt erop gewezen 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.¹⁶⁰

Naar aanleiding van de discussies over en reacties op het conceptrapport, past SodM in januari 2013 het advies aan de Minister aan. In de definitieve adviesbrief, van 22 januari 2013, wordt niet meer gesproken over het egaliseren van de productie, maar over het egaliseren van de druk. In het definitieve advies wordt enkel gesteld 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. Gesteld wordt dat de NAM daarvoor inmiddels studies in gang heeft gezet. Hier gaat zoals gezegd dit themahoofdstuk niet verder op in.

Over vlakker of gelijkmatig produceren in de tijd wordt niet meer gesproken, en het advies dat de NAM productief fluctuaties moet minimaliseren, komt dan ook niet meer terug in het definitieve advies.¹⁶¹ Dat het argument om productief fluctuaties in de tijd te vermijden verdwijnt uit het definitieve advies van SodM, wordt ook op het ministerie opgemerkt, zo blijkt uit een mail eind februari 2013 van een ambtenaar aan directeur Jos de Groot. De mail gaat in op de verkenning die GasTerra heeft gemaakt over mogelijkheden om de productie te verlagen (zie paragraaf 5.2.2 en paragraaf 5.3.2 van hoofdstuk 5). De ambtenaar schrijft dat enkele scenario's in die verkenning minder relevant zijn geworden, nu het zo veel mogelijk vlak produceren van het Groningenveld geen onderdeel meer is van het SodM-advies.¹⁶²

Jan de Jong verklaart in zijn openbaar verhoor van de parlementaire enquêtecommissie overigens dat vlak produceren (in de zin van het vermijden van grote fluctuaties tussen de zomer en de winter) in zijn tijd geen rol speelde: *«Mijn opvolger heeft daar een bepaalde theorie over geuit. Het CBS heeft daarvan gezegd dat het zou kunnen, maar dat ze nog te weinig data hebben. Dat heeft hij opgeblazen tot dat vlak produceren heel belangrijk zou zijn; belangrijker dan minder te gaan produceren. Ik vond dat niet.»*¹⁶³ Minister Kamp daarentegen verklaart in zijn verhoor in tal van gesprekken, met zowel eigen medewerkers als met Jan de Jong, te zijn gewezen op het belang van vlakke winning en weinig fluctuaties.¹⁶⁴

¹⁵⁹ NAM. Mailwisseling, 9 januari 2013. Onderwerp: RE: Project 500: Comments on the additional slides from SodM.

¹⁶⁰ College van Beheer Maatschap. Notulen van de 505^e vergadering CBM, 13 december 2012; College van Beheer Maatschap. Notulen van de 508^e (extra, telefonische) vergadering CBM, 17 januari 2013.

¹⁶¹ Bijlage «Brief van de Inspecteur-generaal der Mijnen inzake aardbevingen in de provincie Groningen, 22 januari 2013» bij Kamerstuk II 2012/13, 33 529, nr. 1.

¹⁶² Ministerie van EZ. Mailbericht, 25 februari 2013 20:56. Onderwerp: FW: Geveiligheidsanalyse.

¹⁶³ Verslag openbaar verhoor van de heer J. de Jong, 30 augustus 2022.

¹⁶⁴ Verslag openbaar verhoor van de heer Kamp, 9 september 2022.

IV.3 Vlakke winning speelt wel een rol in besluitvorming over gaswinning

Uiteindelijk gaat vlakke winning (het minimaliseren van seizoenfluctuaties tussen zomer en winter), in 2013 toch een prominente rol spelen. In 2013 laat Minister Kamp namelijk veertien onderzoeken uitvoeren, ter voorbereiding op een nog te nemen besluit over de gaswinning in Groningen (zie paragraaf 5.2.2 van hoofdstuk 5). Eén van die onderzoeken betreft de vraag aan Gasunie Transport Services (GTS) om na te gaan hoeveel de gaswinning uit Groningen teruggebracht zou kunnen worden met het oog op de leveringszekerheid. Daarbij wordt gevraagd twee scenario's uit te werken. Enerzijds een scenario waarin de Groningenproductie zo laag mogelijk is («*Groningen minimaal*») en anderzijds een scenario waarin de Groningenproductie weliswaar zo laag mogelijk is, maar ook nog vlak is over het jaar heen («*Groningen vlak*»). In dat tweede scenario ligt de minimaal noodzakelijk productie aanzienlijk hoger, omdat de gasvraag in de winter fors hoger ligt dan in de zomer.¹⁶⁵ Hoewel het argument van vlakke winning in de formele adviezen van de toezichhouder, noch in de adviezen van anderen een plek heeft gekregen, stelt Minister Kamp in januari 2014 dat hij uit moet gaan van vlakke winning en de productie daarom niet verder omlaag kan dan naar 40 miljard kubieke meter (zie paragraaf 5.3.2 van hoofdstuk 5 over dit besluit).

Toen al, en nog een paar jaar daarna, werd mij voortdurend verzekerd dat die vlakke winning echt noodzakelijk was».

Openbaar verhoor Henk Kamp, 9 september 2022

Dit argument haalt de Minister dan ook aan in zijn brief aan de Kamer van 17 januari 2014, waarin hij aankondigt dat de gaswinning uit Groningen wordt teruggebracht naar 42,5 miljard kubieke meter in 2014. Hoewel de productie bij maximale inzet van de beschikbare conversie-installaties kan worden teruggebracht naar 30 miljard, wijst de Minister erop dat indien het wenselijk is de productie uit Groningen gedurende het jaar zo vlak mogelijk te houden, een minimale productie van 40 miljard kubieke meter noodzakelijk is.¹⁶⁶

Geconstateerd moet worden dat in januari 2014 echter geen van de adviserende partijen een formeel advies uitbrengt omtrent vlakke winning.

IV.4 2015: vlakke winning daadwerkelijk geadviseerd

Pas in 2015 komt SodM met formeel advies om de productiefunctuaties over het jaar heen zo veel mogelijk te beperken. Onderdeel van het advies in het rapport van SodM is 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 productiefunctuaties (tijdsduur week/maand) vermeden worden.*» In een toelichting daarbij wordt aangegeven: «*Zolang niet duidelijk is wat de invloed is van snelle productiefunctuaties (op week- en maandbasis) op de seismiciteit acht SodM het niet verstandig om het productieniveau dermate te verlagen dat snelle productiefunctuaties onontkoombaar zijn. Indien er vanuit het oogpunt van leveringszekerheid in een koude winter een hogere gasproductie uit het Groningenveld*

¹⁶⁵ Bijlage Rapportage resultaten onderzoek 7 «Mogelijkheden kwaliteitsconversie en gevolgen voor de leveringszekerheid» bij Kamerstuk II 2013/14, 33 529, nr. 28.

¹⁶⁶ Kamerstuk II 2013/14 33 529, nr. 28.

noodzakelijk is, acht SodM het raadzaam deze verhoging zo gelijkmatig mogelijk door te voeren.»¹⁶⁷

Duidelijke wetenschappelijke onderbouwing over de precieze relatie tussen het voorkomen van fluctuaties tussen seizoenen en de impact daarvan op seismiciteit blijft ook in de jaren erna uit, al ziet SodM wel aanwijzingen dat die relatie er is. SodM benadrukt meermaals het belang van meer onderzoek naar deze relatie.¹⁶⁸ Dat bevestigt ook inspecteur Annemarie Muntendam-Bos in het openbaar verhoor. Zij geeft aan dat er verschillende kennisbronnen aanleiding vormden om de aanname op te baseren dat vlakker winnen een positieve bijdrage zou kunnen leveren aan het beperken van de risico's, al is meer onderzoek nodig.¹⁶⁹ Maar, «*intuïtief*», zo stelt inspecteur-generaal Harry van der Meijden, leek het ook logisch om vlakker te winnen. In de empirie, evenals in studies van TNO en het CBS, waren er aanwijzingen dat het een rol zou kunnen spelen. Vanaf 2015 wordt er door de inspecteurs van SodM beter naar gekeken. Van der Meijden spreekt over een «*gedachtetrein*» die op gang kwam, waardoor het denken over de zin van vlakker produceren meer vorm krijgt en uiteindelijk een plaats krijgt in het advies van december 2015. Van der Meijden stelt dat het de kern van het advies aan de Minister is om zo vlak mogelijk en zo laag mogelijk te winnen, maar niet zo laag dat je weer sterk moet gaan fluctueren. Over de precieze niveaus zegt hij geen uitspraken te kunnen doen, omdat SodM zelf geen inzage heeft in de leveringszekerheid.¹⁷⁰

Alles was met elkaar verbonden: ga zo laag mogelijk zitten en vermijd zo veel mogelijk fluctuaties. Daar zat geen weging in, niet op dat moment in de adviezen zoals ze daar zo verwoord zijn.

Openbaar verhoor Harry van der Meijden, 27 september 2022

Hoewel door de NAM vlakke winning in 2012 nog als niet-relevant wordt beschouwd, verschuift ook de NAM in opvatting hierover. In 2015 blijkt uit mailcorrespondentie tussen Shell en de NAM dat de NAM het argument van vlakke winning ziet als een sterk argument om weg te blijven van een scenario waarbij in de eerste plaats stikstofconversie wordt toegepast en pas in tweede instantie laagcalorisch gas uit Groningen wordt gewonnen. Het argument (van vlakke winning) zou alleen gebruikt moeten worden wanneer vlak produceren meer veiligheidswinst zou opleveren dan een lager productieniveau. Vlak produceren levert echter niet meer veiligheidswinst op, zo wordt gesteld in de mail.¹⁷¹ Het argument van de NAM in de bewuste email van 6 april 2015 is volgens de NAM (in een reactie aan de enquêtecommissie) in 2016 en 2017 wetenschappelijk aangetoond. Een vijftal verschillende studies geven volgens de NAM aan dat er geen verband kan worden aangetoond tussen vlakke winning en seismiciteit. Daarom is minder produceren volgens de NAM meer effectief voor het beperken van de seismiciteit dan vlakke productie. De NAM is van mening dat vlak produceren alleen zinvol is als dit niet leidt tot hogere productie.

In een brief van inspecteur-generaal Harry van der Meijden van 17 november 2017 aan de nieuwe Minister van Economische Zaken en Klimaat, Wiebes, spreekt hij wel over «*convergentie*» in de standpunten tussen de NAM en SodM op dit punt. Hij wijst erop dat SodM en de NAM de opvatting delen «*dat vlak produceren zonder fluctuaties aan een*

¹⁶⁷ SodM (december 2015), p. 43.

¹⁶⁸ SodM. Notitie inzake conceptuele en voorlopige bespiegelingen, 4 april 2017.

¹⁶⁹ Verslag openbaar verhoor van mevrouw Muntendam-Bos, 29 augustus 2022.

¹⁷⁰ Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Meijden, 27 september 2022.

¹⁷¹ Shell. Mailwisseling. 6 april 2015. Onderwerp: FW: waarom vlak produceren.

vermindering van de aardbevingsdreiging en dus van risico's kan bijdragen.»¹⁷²

IV.5 Vanaf 2018: advies vlakke winning wordt losgelaten

Ook in het regeerakkoord van kabinet-Rutte III in 2017 wordt ten aanzien van de productie uit Groningen nog uitgegaan van vlakke winning. Minister-President Rutte verklaart hierover dat het kabinet al vanaf 2014 het advies krijgt om fluctuaties te voorkomen omdat die zouden leiden tot een hoger risico op aardbevingen. En dat advies beperkt de mogelijkheden om in de formatie van het nieuwe kabinet al een stap verder te gaan in de verlaging van de gaswinning, stelt Rutte.

Dat was ook wel een beetje een frustratie van de formerende partijen in die formatie, herinner ik mij, omdat we dachten: wij kunnen meer doen dan we nu doen.

Openbaar verhoor Mark Rutte, 13 oktober 2022

Omdat vlakke winning noodzakelijk is, blijft de voorgenomen reductie van de gaswinning uit het Groningenveld in het regeerakkoord beperkt tot 1,5 miljard kubieke meter. Daar komt echter verandering in na de aardbeving van Zeerijp en het daaropvolgende advies van de toezichthouder. In februari 2018 laat SodM het argument van vlakke winning los. «*Vlakke winning is niet meer heiligmakend*», constateert Rutte in zijn verhoor.¹⁷³

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, maar dit is niet de vorm van vlakke winning die in dit themahoofdstuk beschreven wordt.¹⁷⁴ 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.¹⁷⁵

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 seismiciteit, dat die op een ander moment plaatsvindt, maar het is niet de primaire oorzaak.*»¹⁷⁶

¹⁷² SodM. Brief inspecteur-generaal Van der Meijden aan Minister Wiebes inzake kennismaking van de IGM met de Minister, 17 november 2017.

¹⁷³ Verslag openbaar verhoor van de heer Rutte, 13 oktober 2022.

¹⁷⁴ SodM. Brief inspecteur-generaal Kockelkoren aan Minister Wiebes inzake advies Groningengasveld n.a.v. aardbeving Zeerijp van 8 januari 2018, 1 februari 2018.

¹⁷⁵ SodM. Brief inspecteur-generaal Kockelkoren aan Minister Wiebes inzake advies over aanvulling op winningsplan Groningen 2016, 12 juli 2018, p.5.

¹⁷⁶ Verslag openbaar verhoor van mevrouw Muntendam-Bos, 29 augustus 2022.

Met het ondergeschikt maken van het argument van vlakke winning aan zo laag mogelijke gaswinning, wordt in februari 2018 de weg vrijgemaakt om de gaswinning, voor het eerst, daadwerkelijk terug te brengen tot het minimale niveau dat voor de leveringszekerheid vereist is.

IV.6 Een gelegenheidsargument voor hogere winning?

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.¹⁷⁷ Een lager winningsniveau betekent namelijk ook een grotere kans op productief fluctuaties en verschillen in de zomer en winter. Inspecteur-generaal Theodor Kockelkoren, onder wiens leiding begin 2018 het argument van vlakke winning wat meer los wordt gelaten, constateert ook dat er jarenlang zeer veel waarde is toegekend aan het argument van vlakke winning. Hij spreekt zelfs over «*heilig verklaren*».

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.

Openbaar verhoor Theodor Kockelkoren, 14 oktober 2022

Daarbij reflecteert Kockelkoren erop dat SodM zelf ook nadrukkelijker naar voren had kunnen brengen dat vlakke winning één van de mogelijke maatregelen zou kunnen zijn en sterker had kunnen benadrukken dat de prioriteit zou moeten liggen op het verlagen van de gaswinning.¹⁷⁸

IV.7 Bevindingen

DISCUSSIE OVER VLAKKE WINNING BEÏNVLOEDT DE BESLUITVORMING

Vlakke winning wordt voor het eerst in het conceptadvies van SodM eind 2012 genoemd, maar komt begin 2013 niet terecht in het definitieve advies. De discussie over nut en noodzaak van vlakke winning heeft zo gezien al vanaf 2013, dus zelfs twee jaar voordat het voorkomen van productief fluctuaties daadwerkelijk wordt geadviseerd, een rol gespeeld in de besluitvorming over de verlaging van de gaswinning. Het argument was met name voor het Ministerie van Economische Zaken belangrijk in de besluitvorming over de verlaging van de gaswinning, en vormde de argumentatie om op een hoger niveau te blijven produceren.

ONDUIDELIJKHEID VLAKKE WINNING HEEFT LANG GEDUURD

Hoewel de toezichthouder stelt dat vlakke winning niet het belangrijkste element van de advisering is geweest, heeft men verzuimd daar in de communicatie en onderlinge contacten helder en frequent op te wijzen, waardoor de verwarring vele jaren in stand is gebleven.

¹⁷⁷ Verslag openbaar verhoor van mevrouw Muntendam-Bos, 29 augustus 2022.

¹⁷⁸ Verslag openbaar verhoor van de heer Kockelkoren, 14 oktober 2022.

V. Toezicht

Dit themahoofdstuk biedt inzicht in de ontwikkelingen die zich de afgelopen 25 jaar hebben voorgedaan in het toezicht door rijksinspecties in het algemeen en in de ontwikkelingen bij Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) in het bijzonder. Dit gebeurt aan de hand van een aantal perioden waarin het (denken over het) rijksbrede toezicht veranderde. Dit hoofdstuk bevat per periode steeds eerst een beschrijving op hoofdlijnen van de heersende visie op toezicht, gevolgd door een korte beschouwing van de organisatorische vormgeving en aansturing van SodM in de betreffende periode.

Het thema «toezicht» is overigens breder dan alleen het functioneren van rijksinspecties en bij toezicht op de Groningse gaswinning zijn, naast SodM, ook tal van andere (kennis)organisaties betrokken. De feitenreconstructie (hoofdstukken 1 tot en met 9) schetst dat bredere beeld. De nadruk in dit themahoofdstuk ligt vooral op toezicht door rijksinspecties en de rol van SodM. In tabel V.1 zijn de perioden weergegeven die in dit themahoofdstuk achtereenvolgens aan de orde komen.¹⁷⁹

Tabel V.1 Overzicht beschreven perioden

Periode	Omschrijving
1995–2000	toezicht als tegenhanger voor marktwerking, privatisering en verzelfstandiging
2001–2005	toenemende aandacht voor het belang van goed toezicht
2005–2006	toezichthouders onder vuur en roep om vorming van één rijksinspectie
2007–2010	bezuinigingen op het toezicht en toenemende samenwerking tussen inspecties
2010–2013	verdere bezuinigingen op het toezicht
2013–2016	hernieuwde aandacht voor het belang van goed toezicht
2016–2019	focus op onafhankelijkheid en onpartijdigheid van inspecties
Vanaf 2020	naar een wettelijke verankering van onafhankelijk en onpartijdig toezicht

Tabel V.2 geeft een overzicht van de huidige rijksinspecties in volgorde van grootte, uitgaande van hun personeelsomvang (in aantallen fte per 1/1/2023).

Tabel V.2 Omvang formatie rijksinspecties

Organisatie	Aantal fte (per 1/1/2023)
Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit	3.244
Nederlandse Arbeidsinspectie	1.591
Inspectie Leefomgeving en Transport	1.472
Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd	902
Inspectie van het Onderwijs	598
Agentschap Telecom	391
Staatstoezicht op de Mijnen	149
Inspectie Justitie en Veiligheid	120
Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed	36
Inspectie veiligheid Defensie	31
Inspectie Belastingen, Toeslagen en Douane	23
Totaal	8.557

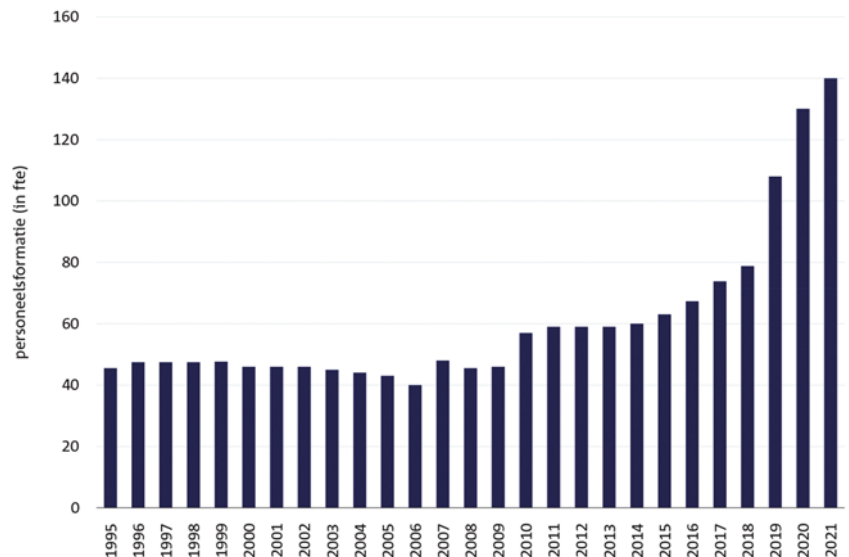
Bron: Inspectieraad

¹⁷⁹ Deze fasering is gebaseerd op de tijdlijn die de Inspectieraad heeft opgesteld ter gelegenheid van zijn 15-jarig bestaan (zie: Vijftien jaar Inspectieraad).

Met een huidige formatie van 149 fte behoort SodM qua personeelsbestand tot de kleinere rijksinspecties. Tabel V.2 laat zien dat SodM gekenschetst kan worden als «de grootste van de kleinere rijksinspecties».¹⁸⁰

Figuur V.1 geeft een overzicht van de ontwikkeling van de formatie van SodM (in fte) gedurende de hier beschreven periode 1995–2021.

Figuur V.1 Ontwikkeling personeelsformatie SodM 1995–2021



Bron: jaarverslagen SodM

V.1 1995–2000: Toezicht als tegenhanger voor marktwerking, privatisering en verzelfstandiging

V.1.1 Ontwikkelingen rijksbreed 1995–2000

In de jaren '90 van de vorige eeuw zet de overheid in op meer marktwerking, privatisering en verzelfstandiging. Daardoor komen departementen op grotere afstand van de uitvoering van beleid te staan. «Door het meer op afstand van de overheid plaatsen van de publieke dienstverlening en de blijvende behoefte van politiek en samenleving om publieke belangen te bewaken, is [...] toezicht een steeds prominenter rol gaan spelen in tal van maatschappelijke domeinen», zo constateert de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in 2013 in een rapport over de ontwikkelingen van het toezicht binnen de overheid.¹⁸¹

Vanaf het eind van de jaren '90 gaan rijksinspecties vaker met elkaar overleggen. De bestuurders van de Inspectie voor de Gezondheidszorg, de Arbeidsinspectie, de Inspectie Politie en de Onderwijsinspectie komen vanaf 1997 maandelijks bijeen onder de naam Gemeenschappelijk Overleg Inspecties. In 2000 wordt dat overleg omgevormd tot het IG-beraad. Vrijwel alle inspecties nemen daaraan deel, evenals de

¹⁸⁰ Tabel V.2 is gebaseerd op de meest actuele cijfers van de Inspectieraad. Op 16 mei 2022 heeft de Inspectieraad een technische briefing gegeven aan de enquêtecommissie, waarbij deze cijfers zijn gepresenteerd die op verzoek van de commissie naderhand zijn geactualiseerd naar de stand per 1/1/2023. Informatie over rijksinspecties is ook raadpleegbaar op <https://inspectielandschap.nl>.

¹⁸¹ WRR (augustus 2013).

Ministeries van Justitie en van Binnenlandse Zaken.¹⁸² Het beraad is bedoeld voor onderlinge afstemming en voor professionalisering door middel van kennisuitwisseling. Zo komt er onder meer een groep bijeen vanuit verschillende inspecties die de basis legt voor het risicogericht toezicht van de rijksinspecties.¹⁸³ Tegenover het feit dat het belang van toezicht toeneemt ter borging van publieke belangen bij toenemende marktwerking en verzelfstandiging, wordt het voor toezichthouders niet altijd makkelijker, doordat ook sterk vertrouwd wordt op zelfregulering.

V.1.2 Ontwikkelingen SodM 1995–2000

De manier van denken in deze periode over meer marktwerking, een overheid op afstand en vertrouwen in zelfregulering, is terug te zien in de voorstellen voor een nieuwe Mijnbouwwet in 1998. Over de mogelijke gevolgen van deze wet voor de toezichthouder schrijft de Minister van Economische Zaken Jorritsma op 29 september 1998 in de memorie van toelichting van de Mijnbouwwet: *«Het ziet er niet naar uit dat de inhoud en de zwaarte van hun taak door het wetsvoorstel zal veranderen aangezien er – overeenkomstig de huidige situatie – sprake zal zijn van een grote mate van spontane naleving.»*¹⁸⁴ De Minister schrijft dat de doelgroep – de mijnbouwbedrijven – overzichtelijk is en dat *«de relatie»* die het Staatstoezicht met de bedrijven heeft opgebouwd *«de mate van spontane naleving op positieve wijze beïnvloeden»*. De Minister wijst ook op de trend van zelfregulering in de mijnbouwsector waardoor de *«verantwoordelijkheid voor de veiligheid, de gezondheid en het milieu»* steeds meer *«bij de bedrijven zelf»* komt te liggen. Volgens de Minister zijn de ervaringen tot nu toe positief. Toenmalig inspecteur-generaal Jan de Jong verwoordt in zijn openbaar verhoor het denken over toezicht in die tijd als volgt:

De verwachting was dat de oliemaatschappijen min of meer precies zouden doen wat er in die wet staat en dat er geen extra toezicht nodig was

Openbaar verhoor Jan de Jong, 30 augustus 2022

V.2 2001–2005: Toenemende aandacht voor het belang van goed toezicht

V.2.1 Ontwikkelingen rijksbreed 2001–2005

In deze periode komt er meer (bestuurlijke) aandacht voor het belang van goed toezicht. Dit wordt mede gevoed door twee grote incidenten waarbij gebreken in het toezicht aan het licht komen: de vuurwerkramp in Enschede, op 13 mei 2000, en de cafébrand in Volendam, op 1 januari 2001.

In 2001 formuleert het kabinet-Kok II een eerste kaderstellende visie op toezicht. Deze visie is in 1998 aangekondigd in het regeerakkoord van het kabinet-Kok II. Het kabinet stelt daarin dat toezicht goed geregeld moet zijn als overheidstaken op enige afstand of door de markt worden uitgevoerd. Ook vormt deze visie de kabinetsreactie op het advies *Vertrouwen in onafhankelijkheid van de Ambtelijke Commissie Toezicht*. In de visie wordt het begrip toezicht gedefinieerd en wordt het belang van toezicht als onderdeel van checks-and-balances beschreven. Opgemerkt wordt dat toezicht *«onafhankelijk, transparant en professioneel»* moet zijn.

¹⁸² Inspectieraad (8 maart 2022).

¹⁸³ Inspectieraad (1 maart 2022).

¹⁸⁴ Kamerstuk II 1998/99, 26 219, nr. 3.

In 2005 publiceert het kabinet-Balkenende II een tweede kaderstellende visie op toezicht, getiteld *Minder last, meer effect*. Hierin staan zes principes van goed toezicht; aan de drie principes uit de eerste kaderstellende visie worden drie nieuwe principes toegevoegd: «*selectief, slagvaardig en samenwerkend*». Hieruit blijkt dat er rond die tijd meer nadruk komt te liggen op efficiënt toezicht en op minder toezichtlasten voor het bedrijfsleven.¹⁸⁵

V.2.2 Ontwikkelingen SodM 2001–2005

In deze periode treedt een wijziging van de Mijnbouwwet in werking die vergaande gevolgen heeft voor SodM. Door de wet moeten mijnbouwbedrijven hun productieplannen beschrijven in een winningsplan waarin zij ook ingaan op de seismiteit. SodM moet deze winningsplannen beoordelen.

«Er waren in Nederland zo'n 300 velden, dus zo'n 300 winningsplannen», aldus toenmalig inspecteur-generaal De Jong in zijn openbaar verhoor. Niet alleen seismiteit is een punt van aandacht in de (toetsing van) winningsplannen, maar ook zo, verklaart De Jong: «Bodembeweging en allerlei andere aspecten, bijvoorbeeld hoe je ermee omging dat ervoor gezorgd werd dat er voldoende activiteit in het veld was, dus dat er geboord werd, dat er nieuwe installaties werden gebouwd. [...] De timing van bepaalde dingen is heel belangrijk: als we daar dat en dat gaan bouwen, willen we er in die en die fase bij zijn met onze inspecteurs. Dat had dus best wel handen en voeten, maar het was ook veel extra werk en dat werd niet gewaardeerd.»¹⁸⁶

V.3 2005–2006: Toezichthouders onder vuur en roep om vorming van één Rijksinspectie

V.3.1 Ontwikkelingen rijksbreed 2005–2006

Vanaf de jaren 2005–2006 is een trendbreuk te zien, die zich doorzet in de periode erna. Tot 2005 gaat de aandacht vooral uit naar de regulering en is de bijbehorende toezichthouder een vanzelfsprekend gegeven. Sindsdien richt de discussie zich meer op de toezichthouders zelf.¹⁸⁷ Er ontstaat een roep om het aantal toezichthouders en de kosten van het toezicht terug te dringen.¹⁸⁸ Dit gaat echter niet gepaard met een kritischer houding naar marktwerking en regulering: hoewel men minder geld voor toezicht beschikbaar wil stellen, neemt het aantal taken voor toezichthouders niet af, maar komen er juist taken bij.¹⁸⁹ In 2005 worden de toezichthouders vergeleken met «*zelfrijzend bakmeel*»: zowel vanuit de Tweede Kamer¹⁹⁰ als vanuit het bedrijfsleven¹⁹¹ wordt kritiek geuit op de toename van het aantal toezichthouders.¹⁹²

In november 2005 neemt de Tweede Kamer de motie-Aptroot c.s. aan die oproept tot de vorming van één inspectie- en controledienst voor het bedrijfsleven.¹⁹³ Deze heeft als doel de kosten en administratieve lasten

¹⁸⁵ Inspectieraad (1 maart 2022).

¹⁸⁶ Verslag openbaar verhoor van de heer J. de Jong, 30 augustus 2022.

¹⁸⁷ Ottow, A. (2014), p. 107.

¹⁸⁸ Morawski et al. (2013), pp. 43–51.

¹⁸⁹ Ottow, A. (2014), p. 107.

¹⁹⁰ Het was het Kamerlid De Nerée tot Babberich (CDA) die de vergelijking maakte tussen toezichthouders en zelfrijzend bakmeel (Handelingen II 2005/06, nr. 8, pp. 399–426.)

¹⁹¹ Op 20 oktober 2005 was «Toezichthouders: zelfrijzend bakmeel» de kop van een artikel in Forum, het opinieblad van Werkgeversorganisatie VNO/NCW.

¹⁹² Ottow, A. (2014), p. 107.

¹⁹³ Kamerstuk II 2005/06, 30 300 XIII, nr. 29.

voor bedrijven aanzienlijk te verminderen en een kostenbesparing bij de overheid te realiseren. In januari 2006 reageren de Ministers voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties en van Economische Zaken op de motie.¹⁹⁴ *«Het kabinet onderschrijft dat de administratieve lasten en uitvoeringskosten voor bedrijven verder moeten worden verminderd. Daarom blijft het de vermindering van toezichtlasten voor ondernemers en instellingen centraal stellen. (...) Door de grote diversiteit in toezicht, is een eenheidsoplossing geen verstandige optie. Het is vooral zoeken naar intelligent maatwerk met impact. In die zin acht het Kabinet het simpelweg uitvoeren van de motie Aptroot, indien al mogelijk, geen recht doen aan de gecompliceerde werkelijkheid. Wel ziet het Kabinet de motie als een aanmoediging voor het met kracht voortgaan op de ingeslagen weg.»*

De Tweede Kamer is niet tevreden over deze kabinetsreactie en neemt in februari 2006 (nagenoeg Kamerbreed) een tweede motie-Aptroot c.s. aan.¹⁹⁵ Daarin verzoekt de Tweede Kamer de regering vóór 1 mei 2006 het plan voor realisatie van één inspectie- en controledienst voor het bedrijfsleven aan de Kamer voor te leggen. In september 2006 reageert het kabinet en geeft aan niet over te gaan tot de vorming van één rijksinspectie, maar wel tot verdergaande afspraken over lastenverlichting voor bedrijven.¹⁹⁶ Dit kan bereikt worden door een meer integrale aanpak van het toezicht en betere samenwerking tussen inspecties. De inspecties zullen in domeinen gaan samenwerken *«als waren zij één inspectie»*.

In december 2006 volgt een brief van het kabinet aan de Tweede Kamer over de implementatie van de kaderstellende visie op toezicht uit 2005.¹⁹⁷ Daarin benadrukt het kabinet nogmaals niet te streven naar een samenvoeging van de inspectie- en controlediensten tot één dienst. Wel vindt het kabinet het nodig dat er één frontoffice per domein wordt gevormd en dat die frontoffices de volgende hoofdtaken krijgen: (1) verplichte samenwerking tussen inspecties; (2) domeingericht toezicht; (3) de toezichtlasten voor bedrijven met 25% verminderen; (4) maximaal twee inspecties per mkb-bedrijf per jaar en (5) oprichting van de Inspectieraad en een taskforce.

V.3.2 Ontwikkelingen SodM 2005–2006

Maar de werkelijkheid was: elk jaar anderhalve man minder. Het woord «uitbreiden» kwam in het vocabulaire van SodM helemaal niet voor. openbaar verhoor Hans Roest, 28 juni 2022

In het Jaarverslag 2000 meldt SodM dat het zijn personeelsbegroting – op eigen initiatief en tegen de trend in – naar beneden heeft gebracht. In de jaarverslagen vanaf 2003 maakt SodM herhaaldelijk melding van een hoge werkdruk.¹⁹⁸ Deze hoge werkdruk is het gevolg van een combinatie van nieuwe taken, taakstellingen die het kabinet oplegt aan overheidsorganisaties en moeilijk vervulbare vacatures. De formatie van SodM daalt van 46 fte in het jaar 2000 naar 40 fte in het jaar 2006.

Deze rijksbrede ontwikkeling in toezichtsland in deze periode, is ook voor SodM merkbaar en wordt door toenmalig inspecteur bij SodM Hans Roest als volgt verwoord: *«Daarnaast hadden we natuurlijk een Kamer en een kabinet met de taakstelling om inspecties te verkleinen en samen te*

¹⁹⁴ Kamerstuk II 2006/07, 29 362, nr. 71.

¹⁹⁵ Kamerstuk II 2006/07, 29 362, nr. 77.

¹⁹⁶ Kamerstuk II 2006/07, 29 362, nr. 107.

¹⁹⁷ Kamerstuk II 2006/07, 27 831, nr. 21.

¹⁹⁸ SodM. Jaarverslagen 2003–2006.

voegen. De motie-Aptroot is daarnet al even ter sprake gekomen; alles om die inspecties maar kleiner en kleiner en efficiënter te maken. Dus het was een tijd waarin het woord «uitbreiden» niet bestond binnen onze dienst. We moesten anderhalve man per jaar kleiner worden, dacht ik. De tijdgeest was gewoon «met veel minder mensen het werk doen», terwijl er een problematiek was om u tegen te zeggen.»¹⁹⁹

V.4 2007–2010: Bezuinigingen op het toezicht en toenemende samenwerking tussen inspecties

V.4.1 Ontwikkelingen rijksbreed 2007–2010

In 2007 wil het kabinet-Balkenende IV met het programma *Vernieuwing Rijksdienst* tot een doelmatiger en doeltreffender presterende overheid komen. Het kabinet kiest voor een aanzienlijke reductie van de inspectiecapaciteit. De inspecties krijgen een taakstelling ter grootte van 20% van hun budget opgelegd. In de *Nota Vernieuwing Rijksdienst* staat hierover: «Het kabinet heeft in het kader van het programma *Vernieuwing Rijksdienst* gekozen voor een reductie van de lastendruk op de maatschappij en vindt dat ook inspecties daarbij een rol moeten spelen. Tevens oordeelt het kabinet dat een betere prioriteitstelling in wat er geïnspecteerd moet worden tot een minder grote omvang kan leiden. Ook het hanteren van nieuwe methoden zoals risicoanalyses kan de benodigde inspectiecapaciteit reduceren. En ten slotte kan tevens het uitgaan van vertrouwen in plaats van wantrouwen een rol spelen, zeker in combinatie met het meer vertrouwen op het zelfregulerend vermogen van beroepsgroepen of branches.»

Daarnaast wordt in deze nota opnieuw het belang van samenwerking tussen de verschillende inspecties benadrukt. Belangrijk onderdeel daarvan is een eerder geïntroduceerde aanpak gericht op sectoren (domeinen) «waarbij ernaar gestreefd wordt om per domein een zodanige werkwijze te hebben dat bedrijven in dat domein nog maar met één loket te maken hebben dat namens de rijksinspecties als voordeur naar het totale inspectieapparaat functioneert. Daarmee kan ook gegarandeerd worden dat niet allerlei verschillende Inspecties op verschillende momenten op bezoek komen.»

Om de toenemende samenwerking te onderstrepen wordt in 2007 het informele IG-beraad geformaliseerd tot Inspectieraad en wordt het secretariaat van het IG-beraad omgevormd tot Bureau Inspectieraad. De Inspectieraad krijgt de opdracht de samenwerking tussen de inspecties vorm te geven.²⁰⁰

V.4.2 Ontwikkelingen SodM 2007–2010

In 2007 treedt een lichte kentering op in de formatie van SodM.²⁰¹ Na enkele jaren van krimp is sprake van een lichte groei. In 2007 krijgt SodM extra capaciteit toegekend, maar moet het tegelijkertijd personeel inleveren als gevolg van een nieuwe taakstelling. Per saldo is echter sprake van een lichte toename van de capaciteit. In 2008 vindt een reorganisatie plaats, om de bezuinigingen op te vangen die het gevolg zijn van deze nieuwe taakstelling. Uit de jaarverslagen blijkt echter dat de werkdruk hoog blijft. Dit leidt ertoe dat de Inspecteur-generaal der Mijnen in 2009 bij de secretaris-generaal van het Ministerie van Economische Zaken aan de bel trekt vanwege een nijpend personeelstekort. De

¹⁹⁹ Verslag openbaar verhoor van de heer Roest, 28 juni 2022.

²⁰⁰ Inspectieraad (1 maart 2022).

²⁰¹ SodM, Jaarverslagen 2007–2014.

secretaris-generaal honoreert die aanvraag deels (8,5 fte van de gevraagde 13 fte). De jaren daarna kenmerken zich door een combinatie van nieuwe taakstellingen, nieuwe taken en een groeiende formatie.

In 2009 wordt een verkenning uitgevoerd naar de vraag of het wenselijk is dat SodM en de VROM-inspectie samengaan. In oktober 2009 besluit de Minister van EZ daarvan af te zien. De belangrijkste reden is dat uit de verkenning blijkt dat met een fusie geen of weinig directe efficiencyvoordelen zijn te behalen. *«De beoogde voordelen kunnen grotendeels ook gerealiseerd worden door nog nauwere samenwerking. Hiertoe is de samenwerkingsovereenkomst tussen VROM-I en SodM geactualiseerd.»*²⁰² In het jaarverslag 2009 van SodM staat ook dat besloten is om SodM als zelfstandige dienst van het Ministerie van Economische Zaken te laten voortbestaan.²⁰³

Over de periode tot 2010 verklaart toenmalig inspecteur-generaal De Jong dat het werk moeilijk te behappen was: *«Er speelden ook heel veel andere dingen. Er zijn al een paar dingen genoemd: gaswinning in de Waddenzee, opslag van gas in het Bergermeer, na-ijlende mijnschade in Limburg en geothermie, waarvan iedereen dacht dat het een heel goede zaak was. Dat moesten we met de paar mensen die we hadden allemaal behappen, wat heel moeilijk was.»*²⁰⁴

V.5 2010–2013: Verdere bezuinigingen op het toezicht

V.5.1 Ontwikkelingen rijksbreed 2010–2013

In 2010 besluit het kabinet-Balkenende IV tot het opleggen van een efficiencytaakstelling van 231 miljoen euro voor alle departementen, te realiseren door bezuinigingen op personeel en materieel. Een jaar later formuleert het kabinet-Rutte I ook een generieke efficiencytaakstelling van (afgerond) 1,5% per jaar per departement, inclusief zelfstandige bestuursorganen, rechtspersonen met een wettelijke taak en baten-lastendiensten, te realiseren door productiviteitsverhoging.²⁰⁵

In het regeerakkoord *Vrijheid en verantwoordelijkheid* van 30 september 2010 roept het kabinet-Rutte I op tot de vorming van één rijksinspectie. Daarnaast wordt een *«inspectievakantie»* geïntroduceerd:

- *«Er wordt door de rijksoverheid verder gewerkt aan de vorming van een rijksinspectie en centralisatie van bedrijfsvoering [...] met een adequate aansturing en doorzettingsmacht voor de verantwoordelijke bewindspersoon.»*
- *«Per 1 januari 2011 komt er een zogeheten «inspectievakantie» voor het bedrijfsleven. Bij deugdelijke zelfregulering (certificering) kan met minder inspectieonderzoeken per bedrijf worden volstaan.»*

De bijlage bij het regeerakkoord bevat onder de kop *«kleinere overheid»* een ombuiging die oploopt van 0,2 miljard euro in 2011 tot 6,1 miljard euro in 2015 en structureel 6,6 miljard euro vanaf 2016. Om deze bezuinigingen te realiseren, wordt in februari 2011 het *Uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst* gepubliceerd. Over de rijksinspecties staat daarin onder meer dat wordt verkend welke inspecties en toezichthouders «ontdubbeld» kunnen worden. De prioriteit ligt bij twee clusters: Het cluster toezichthouders niet-financiële markten en het cluster

²⁰² SodM. Brief van Inspecteur-generaal der Mijnen aan secretaris-generaal Buijink inzake Managementreview-verklaring 2009, 25 februari 2010.

²⁰³ SodM (2010).

²⁰⁴ Verslag openbaar verhoor van de heer J. de Jong, 30 augustus 2022.

²⁰⁵ Bijlage bij Kamerstuk II 2012/13, nr. 31 490, nr. 104, p. 7.

rijksinspecties fysieke veiligheid bedrijven. «*Kijkend naar maatschappelijke doelgroep en aard van het inspectiewerk is er een categorie van inspecties waar de samenwerking veel verder kan gaan dan nu het geval is.*» Hierbij doelt men op SodM, de VROM-inspectie en de directie Major Hazard Control van de Arbeidsinspectie.

In 2013 verschijnt een onderzoek naar toezichthouders. De resultaten van dit onderzoek worden gepubliceerd in het *Tijdschrift voor Toezicht* in een artikel getiteld «Trends in toezicht: middelen, prestaties».²⁰⁶ Uit het onderzoek blijkt dat er in de periode 2007–2011 zowel stijgers als dalers zijn in de personele omvang van de inspecties. Het aantal fte van alle inspecties gezamenlijk is in 2011 8% lager dan in 2007 (een daling van afgerond 10.885 fte in 2007 naar 10.030 fte in 2011). De omvang van de apparaatskosten zijn daarentegen in dezelfde periode juist gestegen met ruim 13%, ofwel zo'n 140 miljoen euro (van afgerond 1,10 miljard euro in 2007 naar 1,24 miljard euro in 2011). De auteurs merken op dat het groter worden van enkele toezichthouders verschillende oorzaken kan hebben, maar dat de oorzaak vaak ligt in een uitbreiding van de wettelijke taken van de toezichthouder.

V.5.2 Ontwikkelingen SodM 2010–2013

In bovengenoemd onderzoek uit 2013 blijkt dat bij SodM in de periode 2007–2011 sprake is van een stijging van de formatie met 21% (van 48 naar 58 fte) en een stijging van de apparaatskosten met 28% (van 4,7 miljoen euro naar 6 miljoen euro). Beide stijgingen zijn groter dan de gemiddelde stijging onder alle inspectiediensten. De auteurs merken op dat de formatie bij SodM groeide met 21% «*als gevolg van het besluit om SodM als zelfstandige dienst te laten voortbestaan. Omdat onvoldoende kritische massa binnen de SodM een van de redenen voor deze verkenning was, is dit probleem aangepakt door het aantal fte van SodM uit te breiden.*»²⁰⁷ Hoe «onvoldoende kritische massa» moet worden opgevat, vermeldt het onderzoek niet.

Het *Uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst* kondigt een verkenning aan naar de mogelijkheden om de rijksinspecties die zich bezighouden met fysieke veiligheid bedrijven te clusteren. De optie die wordt onderzocht betreft het onderbrengen van SodM en de directie Major Hazard Control van de Arbeidsinspectie in een directie Risicovolle bedrijven van de Inspectie Leefomgeving en Transport (sinds 2011 de opvolger van de VROM-inspectie).²⁰⁸ Onduidelijk is wat de resultaten van dit onderzoek zijn. Wel is duidelijk dat de onderzochte optie niet in uitvoering is gebracht.

Over het idee om inspecties samen te voegen verklaart de inspecteur-generaal der Mijnen De Jong in zijn openbaar verhoor dat SodM destijds al integraal werkt en bij hun inspectie naar veel aspecten tegelijk kijkt: «*Wij hebben altijd gesteld dat wij een typisch voorbeeld zijn van juist integraal kijken. Wij waren de enige inspectiedienst die bij oliemaatschappijen over de vloer kwam. Wij hadden dus geen tegenstrijdigheid. Als wij iets zagen wat niet deugde op het gebied van arbeidsveiligheid en we zagen ook iets op het gebied van milieu – dat gebeurde natuurlijk ook, want daar keken we ook naar – was dat nooit in strijd met elkaar. Dan werd dat gewoon in samenhang met die oliemaatschappij gedeeld en werden die dingen opgelost. [...] Onze inspecteurs keken dus integraal naar die zeven of acht wetten waar wij verantwoordelijk voor waren. Dat*

²⁰⁶ Morawski et al. (2013), pp. 43–51.

²⁰⁷ Morawski et al. (2013), p. 46.

²⁰⁸ Bijlage bij Kamerstuk 2011/12, 32 849, nr. 18.

was voor mij destijds ook in het Inspectieberaad, zoals dat heette, waarin dus de inspecteurs-generaal van Nederland elkaar één keer in de maand troffen, reden om te zeggen: ik denk dat wij het voorbeeld zijn, dat je het ook zus zou kunnen doen. Dat kan niet overal, maar bijvoorbeeld in ziekenhuizen of in scholen zou je dat makkelijk kunnen doen.»²⁰⁹

V.6 2013–2016: Hernieuwde aandacht voor het belang van goed toezicht

V.6.1 Ontwikkelingen rijksbreed 2013–2016

Onder het kabinet-Rutte II ontstaat hernieuwde aandacht voor het belang van toezicht. «Krachtiger toezicht» wordt een thema van de *Hervormingsagenda Rijksdienst*. In 2013 verschijnt het advies *Toezien op publieke belangen* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid over het belang van onafhankelijk toezicht voor het borgen van publieke belangen.²¹⁰ De WRR constateert onder meer dat het denken en de discussie over de kernwaarden van goed toezicht – waaronder onafhankelijkheid, onpartijdigheid en publieke verantwoording – ten onrechte op de achtergrond zijn geraakt door de nadruk op lastenreductie, budgettaire taakstellingen en fusies. De WRR pleit voor een verruiming van het perspectief, dat wil zeggen voor een blik op het rijkstoezicht die verder reikt dan de incidenten van vandaag en die meer recht doet aan de maatschappelijke complexiteit en dynamiek.

In 2014 neemt het kabinet de belangrijkste aanbevelingen uit dit WRR-rapport over en kondigt aan de kernwaarden, waaronder het onafhankelijk functioneren, te borgen: «*Het kabinet erkent dat onafhankelijk functioneren cruciaal is voor het toezicht: het is bepalend voor het vertrouwen in toezicht en voor de rechtsgelijkheid van burgers en bedrijven. (...) Een van de projecten van de Hervormingsagenda Rijksdienst richt zich op de mogelijkheid van verankering van de onafhankelijke positionering van rijksinspecties in een daartoe op te stellen ministeriële regeling. Het kabinet zal op basis van de definitieve uitkomsten van dit project een standpunt hieromtrent bepalen.*»²¹¹

Eén van de thema's uit de *Hervormingsagenda Rijksdienst* is krachtiger toezicht. De Rijksbrede verandertrajecten binnen dit thema kennen vier speerpunten: (1) Werken als ware er één rijksinspectie, (2) Bedrijfsvoering rijksinspecties, (3) Uniformeren en versterken wettelijk instrumentarium, (4) Fysiek toezicht bedrijven.

V.6.2 Ontwikkelingen SodM 2013–2016

VERSTERKING VAN DE SODM ORGANISATIE

In 2014 wordt inspecteur-generaal De Jong opgevolgd door Harry van der Meijden. In deze periode ontstaat discussie over wat er over de adviestaak van SodM wordt opgenomen in de functiebeschrijving van de nieuwe inspecteur-generaal. SodM geeft gevraagd advies, over bijvoorbeeld winningsplannen en vergunningen van mijnbouwondernemingen, maar ook ongeraagd advies over beleid en wetgeving. Toenmalig directeur-generaal Energie, Telecom en Mededinging bij het Ministerie van Economische Zaken Mark Dierikx zegt daarover in zijn verhoor: «*Noem het een ambtelijke beleidsdiscussie over hoe zuiver het is om toezicht-houder en adviseur tegelijk te zijn. [...] Toen ik op Verkeer en Waterstaat*

²⁰⁹ Verslag openbaar verhoor van de heer J. de Jong, 30 augustus 2022.

²¹⁰ Inspectieraad (1 maart 2022).

²¹¹ Bijlage bij Kamerstuk II, 2013/14, 33 822, nr. 3.

werkte, had ik daar ook discussies over met de Inspectie Infrastructuur en Leefomgeving. Daar hebben we de adviesfunctie die daarin zat, zelfs teruggebracht naar het beleid, omdat daar spanning zat. En wil je dat wel? Daar hebben we een open discussie met elkaar over gevoerd, met de conclusie dat het zo moest blijven. Het stond ook in de wet.» Dierikx benadrukt dat besloten is het zo te laten: «Zo nu en dan wordt er weleens een notitie gemaakt om eventjes te testen en nog eens een discussie uit te lokken over de vraag: hoe hard willen we dit... Daar hoeft u niet zo veel achter te zoeken. Uiteindelijk is de conclusie – en dat is materieel van waarde – dat we het zo gelaten hebben.»²¹²

In de openbare verhoren komen nog andere voorbeelden naar voren van de manier waarop door het Ministerie van Economische Zaken wordt omgegaan met de adviesrol van SodM.

Wij hadden gesprekken met elkaar over SodM-adviezen, over mijn taak en over hoe ik die taak ging invullen. Vergeef me het Engels, maar toen kwamen er woorden aan de orde als: «Ja, maar Harry, who the hell is SodM? Dat is een klein groepje mensen, dus dat is toch niet onlogisch?» Openbaar verhoor Harry van der Meijden, 27 september 2022

Maar ik hoor dat meneer Van der Meijden dat zegt en meneer Van der Meijden verzint zulke dingen niet. Ik probeer me dat dus voor te stellen. Er is een gesprek over een advies van SodM van mij met de heer Van der Meijden waar dan Shell en Exxon bij zitten. Ik vind dat geen fraaie setting. Openbaar verhoor Henk Kamp, 27 september 2022

In zijn verhoor spreekt toenmalig Minister Kamp waardering uit voor de invulling van de adviesrol door SodM, en waardering voor inspecteur-generaal De Jong in het bijzonder: *«Ik heb Jan de Jong gerespecteerd. Volgens mij was dat een goede inspecteur-generaal, die in moeilijke omstandigheden toch de moed had om met adviezen te komen, met concrete adviezen te komen, die als eerste de kat de bel aangebonden heeft na de aardbeving in Huizinge, augustus 2012. Ik respecteerde hem dus als inspecteur-generaal en ook zijn instituut, het Staatstoezicht op de Mijnen. Ik vond wel dat het Staatstoezicht op de Mijnen versterkt moest worden. Zijn opvolger kreeg ook die opdracht mee.»²¹³*

Minister Kamp besluit dus om SodM na het vertrek van De Jong te versterken. De opvolger van De Jong, Harry van der Meijden, krijgt deze opdracht. Van der Meijden zegt daarover in zijn openbare verhoor: *«Nou, die taak kreeg ik in mijn schoot gespeeld met mijn opdracht SodM toekomstbestendig te maken. De hele SodM-organisatie, maar ook dat Groningenteam moest ontlast worden, in de zin dat het veel was, erg veel.»²¹⁴*

Toenmalig secretaris-generaal Maarten Camps van het Ministerie van Economische Zaken stelt in zijn openbaar verhoor dat er: *«een goede band was – laat ik het maar positief formuleren – tussen SodM en mensen in de olie- en gassector. Dat wil niet zeggen dat de onafhankelijkheid er niet was, maar dat de strengheid misschien wel iets groter zou kunnen en dat dat iets vraagt van de kwaliteit van mensen, hoe zij zich opstellen, en dat vraagt iets van de deskundigheid, want als je deskundigheid hebt, kun je je ook strenger opstellen, kun je je ook kritischer opstellen, onafhankelijker opstellen. [...] Het was voor ons duidelijk dat SodM op dat moment eigenlijk niet sterk genoeg was, niet stevig genoeg was, niet het kwaliteits-*

²¹² Verslag openbaar verhoor van de heer Dierikx, 8 september 2022.

²¹³ Verslag openbaar verhoor van de heer Kamp, 3 oktober 2022.

²¹⁴ Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Meijden, 27 september 2022.

niveau had dat we nodig hadden voor de toekomst, gelet op alle discussies die er waren.»²¹⁵

RAPPORT ONDERZOEKSRaad VOOR VEILIGHEIDHEID 2015

In januari 2015 publiceert de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) het rapport *Aardbevingsrisico's in Groningen*.²¹⁶ Daarin beveelt de OVV de Minister van EZ aan om de onafhankelijkheid van SodM ten opzichte van het Ministerie van Economische Zaken en de sector te versterken. Op 27 november 2015 dient Minister Kamp een wetsvoorstel in ter wijziging van de Mijnbouwwet. In de memorie van toelichting schrijft hij: «Dit wetsvoorstel beoogt de Minister van Economische Zaken (hierna: de Minister) meer regie te geven waar het gaat om belangrijke beslissingen op het gebied van Mijnbouw. Daarnaast beoogt dit wetsvoorstel de positie van het Staatstoezicht op de Mijnen (hierna: SodM) te versterken, mede naar aanleiding van de aanbevelingen van de OVV.»²¹⁷

In oktober 2015 brengt de Afdeling advisering van de Raad van State advies uit over de geplande wetswijziging van de Mijnbouwwet.²¹⁸ De Raad van State is geen voorstander van het beperken van de aanwijzingsbevoegdheden van de Minister van EZ aan SodM. De Raad van State bepleit een interne regeling om de onafhankelijkheid van SodM te waarborgen en bepleit een meer onafhankelijke positie van SodM ten opzichte van de sector. In tekstkader V.1 staan enkele passages uit de samenvatting van het advies van de Raad van State daarover.

Tekstkader V.1 Samenvatting advies Raad van State

- «De Onderzoeksraad voor Veiligheid heeft geadviseerd het Staatstoezicht op de Mijnen onafhankelijker te maken van de Minister en van de gasector. Het Staatstoezicht op de Mijnen is een onderdeel van het Ministerie van Economische Zaken waarover de Minister volledige zeggenschap heeft en waarvoor hij de volledig ministeriële verantwoordelijkheid draagt. In het wetsvoorstel blijft het Staatstoezicht een hiërarchisch ondergeschikt dienstonderdeel, maar wordt de Minister wel beperkt bij het geven van aanwijzingen aan Staatstoezicht. Hierdoor wordt ook de ministeriële verantwoordelijkheid van de Minister voor een deel van zijn ministerie beperkt. Dat is ongewenst, te meer het ook kan gaan om uitoefening van toezichtsbevoegdheden die rechten van burgers en private organisaties raken.
- Voor zover het wetsvoorstel het doel heeft de onafhankelijkheid van onderzoek en oordeelsvorming binnen het ministerie te versterken en de onafhankelijke informatievoorziening daarover te bevorderen – aan de Minister, de Staten-Generaal en het publiek – kan de Afdeling advisering dat doel op zichzelf onderschrijven. Dit doel kan echter beter met een interne regeling worden bereikt die de verantwoordelijkheid van de Minister wel volledig in stand laat. Recent is een dergelijke regeling al vastgesteld voor alle rijksinspecties.

²¹⁵ Verslag openbaar verhoor van de heer Camps, 28 september 2022.

²¹⁶ Bijlage bij Kamerstuk II 2014/15, 33 529, nr. 123.

²¹⁷ Kamerstuk II 2015/16, 34 348, nr. 3.

²¹⁸ Kamerstuk II 2015/16, 34 348, nr. 4.

- *Daarnaast constateert de Afdeling advisering dat het wetsvoorstel niet ingaat op de aanbeveling van de Onderzoeksraad voor Veiligheid om het Staatstoezicht ook onafhankelijker te maken van de gassector. Dit ligt wel in de rede omdat beide ontwikkelingen – meer onafhankelijkheid van de Minister en van de sector – gelijk zouden moeten opgaan.»*

Minister Kamp merkt in de memorie van toelichting bij de wijziging van de Mijnbouwwet onder meer op dat er geen sprake is van afhankelijkheid van SodM van de sector en dat daarover in het wetsvoorstel dan ook geen maatregelen zijn opgenomen. Een punt dat de huidige inspecteur-generaal, Theodor Kockelkoren, in zijn openbaar verhoor bevestigt wanneer hem gevraagd wordt hoe SodM de onafhankelijkheid ten opzichte van de NAM en de oliemaatschappijen heeft kunnen verbeteren de afgelopen jaren.

Ik heb niet het idee dat daar heel grote stappen nodig waren. Onze opdracht en onze positionering hinderen daar helemaal niet aan, wij moeten ons richting de NAM als toezichthouder opstellen. [...] Er waren op zich geen belemmeringen om ons ook echt als onafhankelijk toezichthouder te gedragen jegens de NAM en dat hebben we ook gedaan.

Openbaar verhoor Theodor Kockelkoren, 14 oktober 2022

In afwijking van het advies van de Raad van State wordt in het wetsvoorstel geborgd dat de Minister geen bijzondere aanwijzing meer kan geven ten aanzien van de rapportering en advisering door de inspecteur-generaal. Ook wordt de bevoegdheid van de Minister om ambtenaren instructies te geven ten aanzien van SodM ingekaderd (zie tekstkader V.2).

Tekstkader V.2 Aanwijzingsbevoegdheden Minister (tekst memorie van toelichting)²¹⁹

- *«Het wetsvoorstel voorziet in het belang van de versterking van de veiligheid expliciet in attributie van toezichtstaken en toezichts- en handhavingsbevoegdheden aan de inspecteur-generaal der mijnen (IGM). Niettemin is de IGM een ondergeschikte van de Minister. Het is dan van belang hoe de Minister zijn verantwoordelijkheid voor het handelen van IGM kan nemen. Dit is geregeld in de artikelen 10:22 en 10:23 van de Algemene wet bestuursrecht. [...] Deze algemene regel geeft de Minister een ruimere instructiebevoegdheid dan wordt beoogd in de verhouding tussen de inspecteur-generaal en de Minister. Het wetsvoorstel beoogt immers dat de IGM de hierboven omschreven taken en bevoegdheden in onafhankelijkheid kan uitvoeren. Het wetsvoorstel wijkt om die reden af van de hoofdregel [...]. Zo waarborgt het wetsvoorstel expliciet dat de Minister geen bijzondere aanwijzing aan de IGM kan geven ten aanzien van de rapportering en advisering door de IGM (artikelen 128 en 128a, vierde lid, onderdeel c).»*

²¹⁹ Kamerstuk II 2015/16, 34 348, nr. 3.

- «Verder is de bevoegdheid die er normaliter is voor de Minister om ambtenaren instructies te geven, ingekaderd. Een aanwijzing mag uitsluitend schriftelijk worden gegeven en alleen door de Minister zelf (artikel 128a, eerste en tweede lid). De bevoegdheid tot het geven van een aanwijzing kan derhalve niet worden gemandateerd aan een (hoogste) ambtenaar. Dit voorkomt dat een beleidsonderdeel binnen het departement bepaalt wat de IGM in voorkomend geval wel of niet moet doen. Het is alleen aan de Minister zelf te bepalen of een aanwijzing wordt gegeven. In het geval dat de Minister een aanwijzing geeft wordt deze aanwijzing aan de Staten-Generaal gezonden, zodat controle mogelijk is.»

Terugblikkend stelt de huidige inspecteur-generaal, Kockelkoren, in zijn openbaar verhoor vast dat het SodM een bijzondere positie heeft, met een wettelijk regeling die waarborgt dat de Minister geen specifieke aanwijzingen kan geven: «Ik had wel gezien, voordat ik startte, dat naar aanleiding van de adviezen van de OVV, de onafhankelijkheid van het Staatstoezicht voor wat betreft de inhoud wettelijk geborgd was. In de Mijnbouwwet, die was veranderd per 1 januari 2017, was vastgelegd dat de Minister de IGM/het SodM geen instructies mocht geven waar het individuele onderzoeken betrof. Hij mag ons wel een algemene instructie geven, maar die moet hij dan wel onverwijld ook naar de Tweede Kamer sturen. Hij mag zich niet mengen in individuele toezichtzaken. [...] Het werd me pas later duidelijk dat SodM daar eigenlijk een hele bijzondere positie mee had gekregen. Ik geloof dat er afgezien van de onderwijsinspectie geen enkele inspectie is waarvan de onafhankelijkheid op deze manier wettelijk geborgd is. [...] Vandaar ook dat de Inspectieraad het pleidooi heeft gehouden: wij willen graag dat die aanwijzingen voor alle rijksinspecties wettelijk vastgelegd worden.»²²⁰

De OVV doet in 2017 een vervolgonderzoek naar de opvolging van de aanbevelingen uit 2015. Ten aanzien van de aanbeveling om de onafhankelijkheid van SodM ten opzichte van het ministerie en de sector te versterken stelt de OVV twee jaar later vast: «Het kabinet heeft hiertoe de spelregels voor rijksinspecties geëxpliciteerd en vastgelegd in de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties, die op 1 januari 2016 in werking zijn getreden. Ook zijn de toezeggingen van het kabinet om de positie van de inspecteur-generaal van SodM te versterken en meer onafhankelijk te maken met de wijzigingen in de Mijnbouwwet nagekomen.»²²¹

De parlementaire enquêtecommissie heeft in het kader van gevorderde inlichtingen een door SodM opgestelde «geschiedenis van het toezicht» ontvangen. SodM schrijft over de gevolgen van het OVV-rapport het volgende: «De uitkomsten maken duidelijk dat SodM zich moet ontwikkelen naar een zichtbaar onafhankelijke, proactieve en met de samenleving in verbinding staande autoriteit van de ondergrond. De IGM wil de leiding versterken met 4 directeuren en meer eigen inhoudelijke expertise en internationale onafhankelijke kennis organiseren. Dit voornemen leidt in 2017 tot de oprichting van het Kennisprogramma Effecten Mijnbouw. Ook wordt de totale capaciteit van SodM – op dat moment ongeveer 60 fte – substantieel uitgebreid.»²²²

²²⁰ Verslag openbaar verhoor van de heer Kockelkoren, 14 oktober 2022.

²²¹ Onderzoeksraad voor Veiligheid (maart 2017).

²²² SodM. Schriftelijke inlichting met een chronologisch overzicht (tijdlijn) van wat in hoofdlijnen is gebeurd met betrekking tot de aardgaswinning in Groningen en de bijbehorende risico's alsmede van belangrijke momenten in de geschiedenis van de Groningse aardgaswinning vanuit het perspectief van SodM.

V.7 2016–2019: Focus op onafhankelijkheid en onpartijdigheid van inspecties

V.7.1 Ontwikkelingen rijksbreed 2016–2019

In 2016 wordt de onafhankelijkheid van de inspecties verankerd in de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties van de Minister-President. Dit naar aanleiding van diverse incidenten waarbij de onafhankelijkheid van rijksinspecties ter discussie stond. In de Handreiking bij de Aanwijzingen wordt over de onafhankelijkheid van rijksinspecties in algemene zin het volgende opgemerkt: *«Rijksinspecties vallen onder de ministeriële verantwoordelijkheid, maar heten desondanks onafhankelijk te zijn. Daarbij gaat het niet over staatsrechtelijke onafhankelijkheid, maar over het onafhankelijke functioneren van inspecties: het toezicht moet op basis van deskundigheid – en onafhankelijk van politiek en bestuur – informatie kunnen verzamelen, beoordelen en rapporteren en kunnen interveniëren. In de Aanwijzingen wordt die ruimte van de rijksinspecties verankerd.»*

Daartoe wordt in de aanwijzingen onder meer bepaald dat *«Ministers inspecties geen aanwijzingen mogen geven om bepaald onderzoek niet uit te voeren en dat inspecties zelf hun bevindingen en oordelen vaststellen.»*²²³

In 2019 doet oud-voorzitter van de OVV, Pieter van Vollenhoven, in navolging van een vergelijkbaar pleidooi in 2016²²⁴, een oproep om de resterende tien inspecties samen te voegen tot één nationale inspectie die zich onafhankelijk kan positioneren ten opzichte van de departementen en daarmee een eigen uniforme werkwijze kan ontwikkelen.²²⁵ Op verzoek van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken laat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Tweede Kamer weten hoe het kabinet aankijkt tegen het samenvoegen van alle inspecties tot één nationale inspectie. Het kabinet is daar geen voorstander van, wijst op de samenwerking binnen het *Programma innovatie toezicht* en schrijft: *«Het kabinet hecht eraan om wat de organisatie en werkwijze van de rijksinspecties betreft, op de ingeslagen weg voort te gaan, zodat lopende verander- en verbetertrajecten hun beslag kunnen krijgen. De velden waarin de diverse inspecties werken kennen een grote diversiteit. Het opgaan van de inspecties in één nationale inspectie zou niet alleen bijzonder ingewikkeld zijn, het zou geen voordelen opleveren boven het samenwerken «als ware men één rijksinspectie». Bovendien zou het bundelen afbreuk doen aan het kabinetsbeleid om inspecties – onverminderd hun onafhankelijkheid – te positioneren «dichtbij hun beleidskern en werkveld.»*²²⁶

V.7.2 Ontwikkelingen SodM 2016–2019

In de al eerder genoemde «geschiedenis van het toezicht» die SodM voor de enquêtecommissie heeft opgesteld, beschrijft de toezichthouder relevante ontwikkelingen. Voor de periode 2016–2019 zijn deze opgenomen in tekstkader V.3.

²²³ Inspectieraad (1 maart 2022).

²²⁴ NOS (18 september 2016).

²²⁵ Vollenhoven, P. van (2019).

²²⁶ Kamerstuk II 2018/19, 31 490, nr. 251.

2016

«In dit jaar vindt een bijzonder relevante wetwijziging plaats, namelijk de implementatiewet met betrekking tot de Europese Richtlijn 2013/30/EU (Offshore safety directive). Deze wetwijziging heeft een directe impact op het bevoegdheids- en toezichtskader waarbinnen SodM opereert. Zo wordt de adviestaak van SodM geformaliseerd en wordt de zorgplicht uitgebreid door op te nemen dat ook gevolgen voor mens en milieu onderdeel van de zorgplicht zijn. Hiermee is geëxpliciteerd dat de vergunninghouder eveneens expliciet rekening dient te houden met de gevolgen van de uitgeoefende mijnbouwwerkzaamheden voor mensen. De implementatiewet introduceert verder de mogelijkheid voor de Minister om een winningsplan (gedeeltelijk) af te wijzen of het instemmingsbesluit met het winningsplan in te trekken.»

«In dit jaar start SodM in samenwerking met EZK met de voorbereiding van de oprichting van het KEM [Kennisprogramma Effecten van Mijnbouw, red.], mede als gevolg van de aanbeveling in het OVV-rapport. Met zo'n instituut kan onafhankelijk onderzoek worden geïnitieerd. In december stelt SodM een kwartiermaker aan. Ook geeft EZK akkoord op het SodM organisatiebesluit waarmee SodM extra mankracht kan worden aangetrokken.»

2017

«De onafhankelijke positie van SodM wordt versterkt bij wet. In de aangepaste Mijnbouwwet krijgt de toezichthouder per 1 januari 2017 de ruimte om een zelfstandige handhavingsbevoegdheid en de regie op de opsporings-, winnings-en opslagvergunningen.»

2018

In de zomer van 2018 «[...] zet het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat een reeks, elkaar deels overlappende, adviesaanvragen bij verschillende instanties uit. Het ministerie vraagt de Mijnraad om op basis hiervan een integrerend advies uit te brengen. In de ogen van de IGM beperkt dit verzoek de onafhankelijke rol van SodM.[...] Het SodM zal onafhankelijk van de Mijnraad zijn rapport over de gevolgen van de afbouw van de gaswinning voor de veiligheidsrisico's en de versterkingsopgave uitbrengen en wil dat ook toelichten in Groningen.»

2019

In april 2019 heeft SodM «een financiële claim voor meer mankracht en expertise neergelegd bij het ministerie zowel voor Groningen als voor het milieutoezicht waar SodM nauwelijks aan toekomt.» In december 2019 geeft de secretaris-generaal aan dat SodM – hoewel de claim van SodM voor extra mensen aangehouden is – SodM vooruitlopend op de mogelijke goedkeuring mensen mag inhuren voor zover dat noodzakelijk is voor de veiligheid.²²⁷

Deze financiële claim uit april 2019 voor extra menskracht (zie tekstkader V.3) wordt gehonoreerd. Dit komt ook in de volgende paragraaf nog aan de orde. SodM groeit namelijk qua personeelsformatie van 108 fte in 2019

²²⁷ SodM. Schriftelijke inlichting met een chronologisch overzicht (tijdlijn) van wat in hoofdlijnen is gebeurd met betrekking tot de aardgaswinning in Groningen en de bijbehorende risico's alsmede van belangrijke momenten in de geschiedenis van de Groningse aardgaswinning vanuit het perspectief van SodM.

naar 140 fte in 2021. Een forse uitbreiding en verbetering ten opzichte van de organisatorische positie van het SodM in 2018, die de dan nieuw aantredende inspecteur-generaal Kockelkoren als «uitgemergeld» kwalificeert.

Het werd mij heel snel duidelijk dat het SodM een uitgemergelde organisatie was. Ja, ik kan niet anders zeggen. Het werd allereerst heel duidelijk na de beving bij Zeerijp. Wat je dan doet, je haalt het hele team bij elkaar. Het bleek dat op dat moment zegge en schrijve 2 fte bezig waren met toch wel misschien de grootste risico's van de mijnbouw op dat moment.

Openbaar verhoor Theodor Kockelkoren, 14 oktober 2022

Behalve dat Kockelkoren bij zijn aantreden signaleert dat slechts 2 fte zich bezighouden met het Groningendossier, merkt hij ook dat de verhoudingen tussen ministerie en toezichthouder moeizaam zijn, maar wel verbeteren (zie tekstkader V.4 hierna). Zijn voorganger Van der Meijden plaatst in zijn openbaar verhoor op dit punt enkele kritische kanttekeningen. Want, gevraagd naar hoe hij de relatie tussen Staatstoezicht en het ministerie zou karakteriseren, geeft Van der Meijden als antwoord: «*Sluimerende oorlog. Alles moest bevochten worden.*»²²⁸

Een beeld dat Minister Kamp in zijn openbaar verhoor niet herkent.

«Een sluimerende oorlog»? Heel vreemd dat ik daar nooit iets van gemerkt heb. Het was altijd zo. Er kwamen adviezen van SodM. Ik vond dat daar respectvol over gesproken werd door de ambtenaren naar mij toe. Daar werd serieus naar geluisterd en ik ging daar ook serieus op in. Dus volgens mij was daar geen sprake van. Ik vind het ook... Ja... «sluimerende oorlog»... Ik kan mij daar niks bij voorstellen.

openbaar verhoor Henk Kamp, 27 september 2022

In tekstkader V.4 is opgenomen wat in het openbaar verhoor met de heer Kockelkoren is gewisseld over de «sluimerende oorlog».

Tekstkader V.4 Sluimerende oorlog EZK-SodM

*Mevrouw **Kuik**: Uw voorganger, de heer Van der Meijden, omschreef de relatie met Economische Zaken als een «sluimerende oorlog». Deelt u dat beeld?*

*De heer **Kockelkoren**: Dat is inmiddels wel verbeterd, maar dat herken ik zeker. Ik kan me wel voorstellen dat je zeker die eerste jaren dat label erop plakt.*

*Mevrouw **Kuik**: Is dat nog steeds zo?*

*De heer **Kockelkoren**: Dat is nu in mindere mate zo. De kraakheldere focus van de Staatssecretaris op veiligheid in brede zin zorgt ervoor dat ook een departement natuurlijk daarin aan het veranderen is. In die zin is dat dus echt wel anders dan toen ik aantrad in 2018.*

²²⁸ Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Meijden, 27 september 2022.

V.8 Vanaf 2020: Naar een wettelijke verankering van onafhankelijk en onpartijdig toezicht

V.8.1 Ontwikkelingen rijksbreed vanaf 2020

Begin 2020 ontspint zich in de Tweede Kamer een debat over vermeende beïnvloeding van enkele inspectierapporten en daarmee over de onafhankelijkheid van het inspectietoezicht. Er komt een roep om een nog stevigere verankering van de onafhankelijkheid van de rijksinspecties van hun Minister en departement. Ook de Inspectieraad wordt om zijn visie gevraagd.²²⁹

EERSTE VOORSTELLEN INSPECTIERAAD

Op 11 mei 2020 doet de Inspectieraad – in reactie op de start van de evaluatie van de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties – in een brief vijf concrete voorstellen aan Staatssecretaris Knops van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om de onafhankelijkheid van rijksinspecties steviger te verankeren:²³⁰

1. Regel de onafhankelijkheid in een Wet op de rijksinspecties.
2. Maak alle inspecteurs-generaal budgetverantwoordelijke voor de middelen die voor de betreffende inspecties beschikbaar zijn. Regel dat waar dat nu nog niet het geval is.
3. Zorg voor een adequate onderbouwing van het jaarlijks beschikbare budget en benut daarvoor instrumenten als risicoanalyses.
4. Geef rijksinspecties bestedingsvrijheid binnen het (als lumpsum uitgekeerde) budget.
5. Ontwikkel een nieuw «governancemodel» voor de relatie tussen inspectie en de rest van het ministerie zodat alle departementen/onderdelen dat model kunnen gebruiken. Besteed in het governance-model aandacht aan thema's als (de dialoog over) planvorming en verantwoording, en de relatie tussen nieuwe taken en bijbehorende financiële middelen.

Een tweede brief van de Inspectieraad aan de Staatssecretaris volgt op 10 december 2020 met daarin een nadere invulling van de door hen eerder bepleite Wet op de rijksinspecties.²³¹ Op aandringen van de Tweede Kamer reageert Staatssecretaris Knops op 3 februari 2021 op de twee brieven van de Inspectieraad.²³² Hij gaat op hoofdlijnen in op drie hoofdpunten waarvoor de Inspectieraad aandacht vraagt: (1) een wettelijke borging van de onafhankelijke positie van de rijksinspecties; (2) financiële onafhankelijkheid van inspecties en (3) ideeën over een nieuw governance-model. De Staatssecretaris geeft echter aan de uitkomsten van een brede evaluatie, eind 2021, te willen afwachten en in de tussentijd in gesprek te gaan met de Inspectieraad.

EVALUATIE RIJKSORGANISATIES OP AFSTAND

Eerder, op 11 december 2020, heeft de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties al een evaluatie van de *Aanwijzingen inzake de rijksinspecties* aan de Kamer gestuurd.²³³ Deze evaluatie, uitgevoerd door Andersson Elffers Felix (AEF), bevat zeven aanbevelingen om de doelmatigheid en doeltreffendheid van de Aanwijzingen te vergroten, waaronder: «Versterk de Aanwijzingen met een aantal aanvullende

²²⁹ Inspectieraad (1 maart 2022).

²³⁰ Bijlage bij Kamerstuk II 2020/21, 31 490, nr. 282.

²³¹ Bijlage bij Kamerstuk II 2020/21, 31 490, nr. 297.

²³² Kamerstuk II 2020/21, 31 490, nr. 297.

²³³ Kamerstuk II 2020/21, 31 490, nr. 292.

bepalingen die van belang zijn voor de onafhankelijke positie van inspecties.» Deze evaluatie van de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties maakt deel uit van de brede evaluatie van kaders voor zogenoemde rijksorganisaties op afstand. De uitkomsten daarvan worden echter pas eind 2021 verwacht. De Staatssecretaris schrijft dan ook dat het *«aan een volgend kabinet om aan de hand van die resultaten een koers te kiezen en met een reactie op de bijgevoegde rapportage te komen»*.

Een jaar later, op 9 december 2021 biedt Staatssecretaris Knops de «eindrapportage van de brede evaluatie organisatiekaders voor rijksorganisaties op afstand» aan de Tweede Kamer aan.²³⁴ In de brede evaluatie zijn verschillende organisatiekaders geëvalueerd, te weten: de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties, de Aanwijzingen voor de Planbureaus, de Kaderwet adviescolleges, de Regeling agentschappen, het Stichtingenkader en het Normenkader financieel beheer en toezicht. Een kabinetsreactie wordt aangekondigd. Daarin zal het kabinet ook ingaan op de motie-Kuik c.s. die eerder dat jaar, in april 2021, is aangenomen. In deze motie, die is ingediend naar aanleiding van de kindertoeslagaffaire, wordt de regering onder meer verzocht om een kaderwet toezicht in te dienen die de onafhankelijkheid van toezichthouders borgt.²³⁵

COALITIEAKKOORD 2021: NAAR EEN WET OP DE RIJKSINSPECTIES

Kort daarna, op 15 december 2021, verschijnt het coalitieakkoord *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst* van het kabinet-Rutte IV. Hierin staat dat het nieuwe kabinet extra geld beschikbaar stelt voor het versterken van de positie van diverse inspecties en andere toezichthoudende organisaties en een wetsvoorstel zal opstellen dat de onafhankelijkheid van de inspecties regelt:

- *«We zorgen dat toezichthouders als de Autoriteit Persoonsgegevens, de Nationale ombudsman, de Algemene Rekenkamer en het Adviescollege Toetsing Regeldruk en de inspecties extra middelen krijgen om hun taken goed te kunnen uitvoeren.»*
- *«We zorgen voor een betere borging van de onafhankelijkheid van inspecties. Het kabinet zal daartoe een voorstel uitwerken voor een Wet op de rijksinspecties.»²³⁶*

In juni 2022 presenteert het Kamerlid Omtzigt een initiatiefnota met voorstellen om de onafhankelijkheid van rijksinspecties te vergroten. Deze voorstellen betreffen zes thema's: (1) het beperken van bevoegdheden van bewindspersonen ten aanzien van rijksinspecties; (2) het versterken van de onafhankelijkheid van de leiding van rijksinspecties; (3) het vestigen van een budgetrecht van rijksinspecties; (4) het voorkomen van oneigenlijke beïnvloeding; (5) het verstevigen van de politiek-maatschappelijke informatiefunctie, en (6) het verminderen van conflicterende belangen van ministeries en rijksinspecties. Deze initiatiefnota bevat ook een beschrijving van de «casus Groningen» om daarmee *«het belang van de (organisatorische) onafhankelijkheid van een toezichthouder ten opzichte van een ministerie, kennisinstellingen én sector te laten zien»*.²³⁷

²³⁴ Kamerstuk II 2021/22, 31 490, nr. 309.

²³⁵ Kamerstuk II 2021/22, 28 362, nr. 47.

²³⁶ Bijlage bij Kamerstuk II 2021/22, 35 788, nr. 77, p. 2.

²³⁷ Kamerstuk II 2021/22, 36 146, nr. 2.

Op 22 juni 2022 stuurt de Inspectieraad een brief aan de Minister van BZK over de aangekondigde Wet op de rijksinspecties. De Inspectieraad noemt zeven concrete elementen die – in aanvulling op de huidige Aanwijzingen inzake de rijksinspecties – een plaats zouden moeten krijgen in de aangekondigde Wet op de rijksinspecties (zie tekstkader V.5).²³⁸

*Tekstkader V.5 Advies Inspectieraad voor elementen in de Wet op de rijksinspecties*²³⁹

1. **Werkprogramma, jaarverslag en publieke verantwoording:** De Minister biedt het door de inspecteur-generaal vastgestelde werkprogramma en het jaarverslag van de inspectie onverkort en terstond aan beide Kamers der Staten-Generaal aan. De Minister kan alleen zijn/haar goedkeuring aan het werkprogramma onthouden in het geval dat het werkprogramma op ondeugdelijke wijze tot stand is gekomen, in welk geval hij beide Kamers terstond verwittigt.
2. De inspecteur-generaal licht desgevraagd zijn/haar **jaarverslag** toe in het parlement. De inspectie bericht jaarlijks in het jaarverslag over het gevoerde beleid ten aanzien van de kwaliteitsborging. De inspectie draagt minimaal eens in de vijf jaar zorg voor een **externe evaluatie** van de kwaliteit van haar taakuitoefening en van de instrumenten en resultaten van haar interne kwaliteitsborging. De Minister stuurt de uitkomsten daarvan onverkort en onverwijld naar beide Kamers der Staten-Generaal.
3. **Inspectierapporten:** De Minister biedt door de inspecteur-generaal vastgestelde en aan de Minister aangeboden inspectierapporten onverkort en terstond na ontvangst aan het parlement aan. De Minister stuurt binnen zes weken na ontvangst een beleidsreactie op het rapport naar het parlement.
4. **Budget en bedrijfsvoering:** De Minister neemt het budget voor de inspectie op overzichtelijke wijze en gescheiden van de beleidsartikelen op in de rijksbegroting. De inspecteur-generaal is budgethouder en verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering van de inspectie en besteedt het als lumpsum beschikbaar gestelde budget naar eigen inzicht met inachtneming van de Comptabiliteitswet en daarop gebaseerde regelgeving. Over de wijze van bijstelling van het budget – ingegeven door bijvoorbeeld beleidswijzigingen, taakveranderingen of verzoeken van de Minister – maakt de Minister nadere afspraken met de inspectie, met oog voor de beoogde stabiliteit en effectiviteit van het toezicht.
5. **Aanwijzingen, beleidsregels en besluiten:** De Minister kan – onder voorwaarde van openbaarmaking – een rijksinspectie algemene aanwijzingen geven, maar geen bijzondere aanwijzingen. De Minister biedt eventueel door de Minister opgestelde algemene beleidsregels onverkort aan de beide Kamers aan, maar deze beleidsregels hebben geen betrekking op het wel of niet uitvoeren van specifieke onderzoeken/inspecties, de werkwijze bij specifieke onderzoeken/inspecties of de bevindingen, oordelen of adviezen van een inspectie. De Minister kan besluiten van een inspectie alleen vernietigen als deze in strijd zijn met het recht en stelt de beide Kamers daarvan onverkort op de hoogte.

²³⁸ Bijlage bij Kamerstuk II 2021/22, 31 490, nr. 319.

²³⁹ Bijlage bij Kamerstuk II 2021/22, 31 490, nr. 319

6. **Informatiebevoegdheden:** Wanneer een inspectie (ook) toezicht uitoefent op organisatieonderdelen van het Rijk, zijn de medewerkers van deze onderdelen verplicht de verlangde medewerking te verlenen en alle informatie te verstrekken die naar het oordeel van de inspectie nodig is om het toezicht uit te oefenen.
7. **Communicatiebeleid en informeren parlement:** De inspectie heeft een eigenstandige verantwoordelijkheid voor haar communicatiebeleid. Aan de inspecteurs-generaal wordt algemene toestemming verleend om op verzoek van een van beide Kamers met hen in contact te treden. De inspecteur-generaal stelt de Minister van een dergelijk verzoek op voorhand in kennis.

ORGANISATORISCHE POSITIONERING INSPECTIES

Over de organisatorische positionering van rijksinspecties is de Inspectieraad van mening dat de inspecties deel kunnen blijven uitmaken van de departementale organisatie. *«Wij denken dat het van eminent belang is dat beleidsonderdelen, uitvoeringsorganisaties en toezichthoudende rijksinspecties als nevenschikte onderdelen van een keten met een rolzuiwere taakuitvoering gezamenlijk werken aan het borgen van de publieke belangen. (...) Dat vergt uiteraard erkenning en respect voor elkaars rol en positie, goede samenwerkingsafspraken en de cultuur en het gedrag die daarbij passen, nadrukkelijk ook van de rijksinspecties.»*

Tot slot wijst de Inspectieraad op de bijzondere situatie die zich voordoet wanneer inspecties als taak hebben om toezicht te houden op (dienst)onderdelen van het eigen ministerie. Dit geldt voor de Inspectie Justitie en Veiligheid, de Inspectie Veiligheid Defensie en de Inspectie Belastingen, Toeslagen en Douane. De onafhankelijke positie van dergelijke inspecties kan in het geding komen wanneer zij betrokken raken bij *«interne bestuurlijke processen»* of deelnemen in overlegstructuren zoals de Bestuursraad van het ministerie. *«Dit is ons inziens te voorkomen door middel van specifieke afspraken over de organisatorische inbedding en de deelname aan departementale processen. Bij de drie hiervoor genoemde inspecties zijn dergelijke afspraken inderdaad gemaakt: de inspecteurs-generaal nemen geen zitting in de Bestuursraad en de inspecties zijn buiten de hoofdzetel van het kerndepartement gehuisvest. Eenzelfde afspraak is onlangs ook gemaakt voor het Staatstoezicht op de Mijnen.»*²⁴⁰

WET OP DE RIJKSINSPECTIES IN DE MAAK; EERST HOOFDLIJNENBRIEF

Op verzoek van de Kamer stuurt Minister Bruins Slot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op 7 juli 2022 een voortgangsbericht. Ze schrijft daarin dat ze de brieven van de Inspectieraad (inmiddels drie) betreft bij het lopende voorbereidingstraject van het voorstel voor een Wet op de rijksinspecties en dat de kabinetsreactie op de brede evaluatie binnenkort aan de Kamer wordt gestuurd.²⁴¹

Op 9 september 2022 volgt dan de kabinetsreactie op de brede evaluatie.²⁴² Over toezicht schrijft de Minister van BZK onder meer: *«Het kabinet wil de onafhankelijke uitoefening van de toezichtstaak van de rijksinspecties beter borgen. Dit doen we in de wet op de rijksinspecties, die reeds in het coalitieakkoord is aangekondigd. Deze wet wordt nu*

²⁴⁰ Bijlage bij Kamerstuk II 2021/22, 31 490, nr. 319

²⁴¹ Kamerstuk II 2021/22, 31 490, nr. 319.

²⁴² Kamerstuk II 2021/22, 31 490, nr. 323.

voorbereid. Het kabinet hecht waarde aan ministeriële verantwoordelijkheid voor de rijksinspecties, waarbij de wet de verhouding tussen Minister en inspectie vastlegt. Ook wil het kabinet meer openheid en inzicht geven in de onderlinge werkwijze en afspraken tussen rijksinspectie en ministerie. Zo zal de onafhankelijkheid van de rijksinspecties beter worden geborgd. Hierbij denk ik aan een codificatie van de huidige Aanwijzingen inzake de rijksinspecties aangevuld met bepalingen over het werkprogramma, de financiering en het contact tussen inspectie en parlement.»

De Minister verwijst in haar brief ook naar de moties die de Tweede Kamer heeft aangenomen naar aanleiding van een debat over de positionering van de Inspectie Belastingen, Toeslagen en Douane (IBTD). Die moties gaan over de verhouding tussen Minister en inspectie in het algemeen en de wettelijke waarborging van de onafhankelijkheid van IBTD. Deze moties, de brief van de Inspectieraad en de initiatiefnota van het lid Omtzigt zal de Minister betrekken in een hoofdlijnenbrief.

In een commissiedebat met de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken op 14 september 2022 zet Minister Bruins Slot deze aanpak ook mondeling uiteen: *«Ik kom op de Wet op de rijksinspecties. Ik ben bezig met de voorbereidingen.(...) Ik wil in ieder geval de huidige aanwijzingen in de wet opnemen en ik wil kijken hoe we de onafhankelijkheid van het functioneren kunnen vergroten. Een van de aspecten is het wel of niet benoemen van de ig's [inspecteurs-generaal, red.], maar daar heb ik nu nog geen uitgesproken opvatting over. De huidige praktijk is dat de inspecteurs-generaal allemaal door de Algemene Bestuursdienst benoemd worden. Maar ik kom nog met een hoofdlijnenbrief aan het einde van dit jaar. Volgens mij is de planning november of december. Dat doe ik bewust, omdat de Kamer dan eerst over de algemene lijnen van het wetsvoorstel kan spreken in plaats van dat ik direct een wetsvoorstel bij de Kamer neerleg.»*²⁴³

VOORSTEL DAT KAMERMINDERHEID EEN INSPECTEUR-GENERAAL KAN UITNODIGEN EN HOREN

Op 3 november 2022 ontvangt de Kamer een brief van het presidium met een voorstel tot wijziging van het Reglement van Orde in verband met een mogelijkheid voor vijftig leden tot uitnodiging van een inspecteur-generaal voor een rondetafelgesprek, hoorzitting of technische briefing.²⁴⁴ In het bijgevoegde voorstel staat als verdere toelichting: *«Met dit voorstel wordt uitvoering gegeven aan de door de Kamer aangenomen motie Omtzigt²⁴⁵ waarin het presidium is verzocht het Reglement van Orde zodanig te veranderen dat een gekwalificeerde minderheid van vijftig leden het besluit kan nemen om een inspecteur-generaal van een rijksinspectie uit te nodigen en te horen.»*²⁴⁶

Op 2 december 2022 brengt de commissie voor de werkwijze verslag uit over dit voorstel. Het Kamerlid Omtzigt merkt in het verslag onder meer op dat *«inspecteur-generaal Theodor Kockelkoren tijdens [zijn openbare verhoor bij, red.] de parlementaire enquêtecommissie over de gaswinning in Groningen «geheel terecht aangaf»: «De wetgever bepaalt wat mijn taak is, en niet een afdeling van het ministerie.»*²⁴⁷

²⁴³ Kamerstuk II 2021/22, 31 490, nr. 325.

²⁴⁴ Kamerstuk II 2022/23, 36 238, nr. 1.

²⁴⁵ Kamerstuk II 2021/22, 31 066, nr. 1011.

²⁴⁶ Kamerstuk II 2022/23, 36 238, nr. 2.

²⁴⁷ Kamerstuk II 2022/23, 36 238, nr. 3.

V.8.2 Ontwikkelingen SodM vanaf 2020

UITBREIDING FORMATIE SodM

Een belangrijke ontwikkeling binnen SodM vanaf 2020 is de duidelijke toename van de personele sterkte van de toezichthouder. Die werd ook nodig geacht vanwege toenemende taken en werkdruk. Zo meldt SodM in het jaarverslag over 2017 dat het steeds meer werk op zich af ziet komen, zowel als gevolg van het feit dat de organisatie in verandering is als door externe factoren. Een jaar later schrijft SodM in het jaarverslag dat het patroon van een groeiende hoeveelheid werk voor SodM zich in versterkte mate heeft voortgezet. In 2019 wordt het zogenoemde «interne versterkingsprogramma» verder voortgezet en worden in de jaren daarop nieuwe collega's geworven.

Het jaarverslag over 2021, dat in juni 2022 verschijnt, begint in het voorwoord met de constatering: «SodM is dan ook gegroeid om haar rol als toezichthouder op de gaswinning in Groningen waar te maken».²⁴⁸

Uit de cijfers in het jaarverslag 2021 van SodM blijkt een groei van de formatie van 108 fte in 2019 naar 140 fte 2021. De feitelijke bezetting ligt lager (zie ook tabel V.3).²⁴⁹

Tabel V.3 Organisatie Staatstoezicht op de Mijnen, cijfers 2019–2021

Organisatie	2021	2020	2019
Totaal aantal formatieplaatsen (per 31/12)	140	130	108
Bezetting op formatie (per 31/12)	117	115	100
Instream bezetting (tussen 1/1–31/12)	17	20	23
Uitstroom bezetting (tussen 1/1–31/12)	15	5	6
Realisatie banenafpraak in fta	3	3	3
Ziekteverzuim	4%	3%	3%
Man/vrouw-verhouding	59%–41%	60%–40%	61%–39%
Gemiddelde leeftijd in jaren	48	48	48

Bron: SodM

In het openbaar verhoor licht inspecteur-generaal Kockelkoren deze groei van de formatie van SodM en daarbinnen het Groningenteam in het bijzonder toe. (zie tekstkader V.6).

Tekstkader V.6 Groei formatie SodM en groei Groningenteam

«Mevrouw **Kuik**: U diende een claim in om dat team op volle sterkte te krijgen. Werde die claim gehonoreerd?

De heer **Kockelkoren**: Die claim werd gehonoreerd. We hebben in 2018 een aantal mensen erbij kunnen werven die juist ook voor die bovengrondkennis ons van wat meer stevigheid voorzagen. Later hebben we een aantal claims ingediend die te maken hadden met toezicht op de versterking. Die werden afgehouden. Dat was omdat het Ministerie van mening was dat dat geen taak was van SodM.

Mevrouw **Kuik**: Als ik dan vraag hoe het Groningenteam er nu voor staat, wat zou u daar dan op zeggen?

²⁴⁸ SodM (24 juni 2022), p. 4.

²⁴⁹ SodM (24 juni 2022), p. 38.

*De heer **Kockelkoren**: Ik heb de meest recente optelling niet gemaakt, maar we hebben nu meer dan 10 fte die hiermee bezig is. Dat is dus een groot verschil met de 2 fte die ik aantrof en dat is een functie geweest van het feit dat we een claim gehonoreerd hebben gekregen. Naderhand – daar komen we misschien nog over te spreken – hebben we, met dank aan de psg [plaatsvervangend secretaris-generaal, red.], wat ruimte gekregen om toch nog wat mensen te werven, ondanks dat de claims niet gehonoreerd werden. En we hebben ook geherprioriteerd.»*

BUDGETTAIRE ONAFHANKELIJKHEID TOEZICHTHOUDER

Inspecteur-generaal Kockelkoren verklaart echter ook dat personele claims voor meer toezicht op de versterkingsoperatie zijn afgehouden omdat het Ministerie van mening was dat dit toezicht geen taak zou zijn van SodM. Kockelkoren concludeert daarom in zijn openbaar verhoor dat via de vaststelling van de begroting de onafhankelijkheid van de toezichthouder is beknot. Hij bepleit -overigens rijksbreed – een wettelijke verankering van een zo onafhankelijk mogelijke bekostiging van rijksinspecties (zie tekstkader V.7).²⁵⁰

Tekstkader V.7 Financiële onafhankelijkheid rijksinspecties

*«De heer **Kockelkoren**: Een ander punt dat ik ook waarnam specifiek voor SodM, is dat die inhoudelijke onafhankelijkheid weliswaar goed geborgd was in de Mijnbouwwet, maar dat onze organisatorische positionering onvoldoende was. Die moet ik iets meer toelichten. Wat ik bedoel, is dat hoe onze begroting wordt goedgekeurd en hoe uiteindelijk wordt besloten welke financiële middelen wij krijgen om onze taak naar behoren uit te oefenen, nu intern binnen het ministerie op dezelfde manier verloopt waarop een beleidsonderdeel wordt aangestuurd. Op zich begrijp ik die systematiek wel en ik denk ook dat die op zich goed in mekaar zit, maar hij past niet bij een onafhankelijk gepositioneerde toezichthouder. Dat is in de praktijk helaas ook gebleken, want nadat wij discussies hadden met het ministerie – dat zei: jullie moeten helemaal geen toezicht houden op de versterkingsopgave; jullie moeten helemaal niet naar maatschappelijke ontwrichting kijken; anderen zijn er om een arm om de Groningers heen te slaan, dat hoeven jullie helemaal te doen – [...]»*

*Mevrouw **Tielen** (VVD): Dat zijn allemaal dingen die u gezegd zijn?*

*De heer **Kockelkoren**: Ja, dat zijn allemaal zaken die wij te horen kregen. Daarvan heb ik u al uitgelegd dat wij of in elk geval ik kijk naar de wet en daar mijn keuzes op baseer, want de wetgever bepaalt de opdracht die ik heb. Dat zijn dus zaken die ik dan vervolgens ook wel naast me neer kan leggen. Maar als wij in tweede instantie niet de financiële middelen krijgen om dat toezicht op die versterkingsoperatie goed vorm te geven, dan word ik in feite alsnog beperkt in mijn onafhankelijke roluitoefening. [...]*

²⁵⁰ Verslag openbaar verhoor van de heer Kockelkoren, 14 oktober 2022.

Dit is een aandachtspunt voor niet alleen SodM, maar voor alle rijksinspecties. De rijksinspecties hebben in een tweetal brieven hun aandachtspunten met betrekking tot een onafhankelijke positionering aan de Minister van Binnenlandse Zaken meegegeven. Dat zit 'm erin dat voor alle rijksinspecties die aanwijzingen wettelijk verankerd worden. Dat zit 'm er ook in dat voor wat betreft de financiering het belangrijk is dat een toezichthouder – sorry voor de Engelse term – op lumpsumbasis wordt gefinancierd, want daarmee wordt gewaarborgd dat de toezichthouder zelfstandig keuzes kan maken waar de aandacht het hardst nodig is, dus de prioriteiten zelf kan bepalen. Ik denk dat het ook belangrijk is dat een toezichthouder in zekere zin een eigen begrotingsartikel heeft, waardoor er een transparante financiële cyclus nodig is.»²⁵¹

TOEGANG TOT DE TWEDE KAMER

Een aantal principiële uitgangspunten is inmiddels vastgelegd in een relatiestatuuut tussen de secretaris-generaal van EZK en toezichthouder SodM. Desgevraagd geeft Kockelkoren aan nog verbeteringen te zien op het punt van spelregels tussen Minister en toezichthouder. Onder meer op het punt van toegang tot de Tweede Kamer.

Ik denk ook dat het belangrijk is om heldere spelregels te maken, waardoor er makkelijker verkeer tussen de toezichthouder en de Tweede Kamer mogelijk wordt. Ik heb dat in de afgelopen jaren toch als een hindernis ervaren. Wij kunnen niet op eigen initiatief aan de Tweede Kamer aangeven dat het wat ons betreft wellicht wenselijk zou zijn om op een bepaald onderwerp nader te spreken. Uiteraard is de keuze aan de Tweede Kamer, maar dat kenbaar kunnen maken, is denk ik belangrijk.
Openbaar verhoor Theodor Kockelkoren, 14 oktober 2022

In de mogelijkheid dat de Tweede Kamer zelf het initiatief neemt om een inspecteur-generaal uit te nodigen wordt nu deels voorzien in het eerder genoemde voorstel van het presidium. De mogelijkheid andersom, dat een inspecteur-generaal op eigen initiatief de Kamer kan spreken, is niet geregeld. Mogelijk komt dit vraagstuk nog aan de orde in de nog te verschijnen Wet op de rijksinspecties.

COLLEGIAAL BESTUUR

Een ander mogelijk punt ter verbetering van de onafhankelijkheid van de toezichthouder is, naar het oordeel van de huidige inspecteur-generaal Kockelkoren, te kiezen voor een collegiaal bestuur in plaats van één inspecteur-generaal aan het hoofd van een inspectie.

Ik zou het voor de onafhankelijke positionering van SodM – maar dit zou je ook breder kunnen trekken – ook verstandig vinden dat collegiaal bestuur het uitgangspunt is voor de besturing van de toezichthouder. Waarom? Omdat je met het collegiale bestuur niet de koers helemaal afhankelijk maakt van één persoon. Daarmee word je ook minder gevoelig voor eventuele beïnvloeding van een persoon en ben je beter in staat om de kwaliteit van de koers te verhogen.

Openbaar verhoor Theodor Kockelkoren, 14 oktober 2022

²⁵¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Kockelkoren, 14 oktober 2022.

Over collegiaal bestuur stelt Kockelkoren dat het in de praktijk al gebeurt, maar dan «een beetje houtje-touwtje verankerd, omdat de Mijnbouwwet niet de ruimte geeft om dat collegiale bestuur te verankeren. [...] Wat mij betreft zou je dat wettelijk moeten verankeren.»²⁵²

In een model van collegiaal bestuur vervalt ook de situatie waarin een inspecteur-generaal beoordeeld wordt door de secretaris-generaal, hetgeen Kockelkoren ziet – en ook ervaren heeft – als een onzuivere situatie: «Ik vind dat toch een beetje een gekunsteld noodverband. Ik vind het eigenlijk niet zuiver, want op het moment dat de toezichthouder heel kritisch kijkt naar activiteiten van het eigen ministerie, waar een sg [secretaris-generaal, red.], zoals ikzelf heb gemerkt, zelf flink mee betrokken kan zijn en het volstrekt niet eens kan zijn – dat heb ik zelf ook gemerkt – met bijvoorbeeld de taakuitoefening van SodM, kan dat flink schuren. Maar met diezelfde sg ga je aan het eind van het jaar wel een gesprek voeren over: en hoe functioneert het SodM? Ik vind dat in governancezin gewoon geen zuivere constructie. [...] Op het moment dat je kiest voor bijvoorbeeld zo'n collegiaal bestuur, is het ook veel logischer – bij toezichthouders als AFM en DNB is dat ook heel gebruikelijk – om een raad van toezicht te installeren en dan is die raad van toezicht degene die ook een kritische beoordeling van het bestuur van een toezichthouder moet maken.»²⁵³

Ook Kockelkoren's voorganger Van der Meijden benoemt in zijn openbaar verhoor het spanningsveld dat de secretaris-generaal van het ministerie de inspecteur-generaal beoordeelt: «Ik heb in mijn afscheidsgesprekken en ook in presentaties tegen mensen weleens het volgende gezegd – ik was toen inmiddels 66, denk ik: het is een verleidelijke conclusie dat je alleen maar een geloofwaardige en onafhankelijke inspecteur-generaal kunt zijn als je geen carrièreperspectief meer hebt of meer wilt hebben, en geen dg of sg meer wilt worden, want dat is ook degene die jou beoordeelt. Daarmee kom ik terug op uw vraag wie het dan moet beoordelen. Kijk, ik ben opgevoed, ook bij Shell, in een systeem van beoordelingen. We zijn allemaal mensen. En mensen vinden wat van elkaar. Als inspecteur-generaal zit je in de lastige positie dat je soms moet blaffen. Dat vindt niemand leuk. Ik vind het ook niet leuk om dat te doen. Maar als je in een afhankelijkheidspositie zit, bijvoorbeeld door je leeftijd, omdat je nog carrière wilt maken – daar is niks mis mee – dan moet je je daar wel bewust van zijn. Als jij blaft tegen degene die over jouw carrière gaat, dan geeft dat een spanningsveld. Dat is ongemakkelijk. Maak ik mezelf duidelijk?»²⁵⁴

Secretaris-generaal Camps verklaart in zijn openbaar verhoor dat SodM altijd in onafhankelijkheid heeft kunnen opereren: «Ik denk dat het Staatstoezicht altijd de gelegenheid heeft gekregen om zijn eigen standpunt in te nemen. Ik denk dat zowel vanuit de ambtelijke organisatie als vanuit de Minister altijd gezegd is: Staatstoezicht moet in volgestrekte onafhankelijkheid tot zijn oordeel komen. Dat wil natuurlijk niet zeggen dat daar nooit discussie over was, want er spelen verschillende inzichten en verschillende belangen. Dat kan weleens tot spanning leiden – dat is niet ongebruikelijk tussen beleid, politiek en toezichthouders – maar dat is niet hetzelfde als dat de toezichthouder niet de ruimte zou hebben om onafhankelijk tot een oordeel te komen.»²⁵⁵

²⁵² Verslag openbaar verhoor van de heer Kockelkoren, 14 oktober 2022.

²⁵³ Verslag openbaar verhoor van de heer Kockelkoren, 14 oktober 2022.

²⁵⁴ Verslag openbaar verhoor van de heer van der Meijden, 27 september 2022.

²⁵⁵ Verslag openbaar verhoor van de heer Camps, 28 september 2022.

Ten aanzien van toezicht specifiek in het gasdossier, merkt de commissie in het openbaar verhoor met de heer Kockelkoren op dat de toezichthouder bij het Groningenveld niet zo vergaand kan ingrijpen als bij andere gasvelden. De heer Kockelkoren beaamt dit, maar geeft aan dit ook te begrijpen. Hij stelt dat vanwege de winningsplicht en vanwege de verantwoordelijkheid van de Minister (en nu de Staatssecretaris) om te bepalen wat er met het Groningenveld in termen van productie moet gebeuren, door de bewindspersoon die afweging gemaakt moet worden. *«Ik ben wel degene die de Minister, nu de Staatssecretaris, over die veiligheid adviseert, maar uiteindelijk moet de Staatssecretaris afwegingen maken van de veiligheid in Groningen versus de veiligheidsrisico's die elders in Nederland zouden ontstaan als je te ver terug zou gaan met gaswinning. Daar houd ik geen toezicht op, daar heb ik ook geen kennis van, dus die kan ook niet meewegen. Hij kan dat wel. Daarom denk ik dat dat op zich een logische constructie is.»*

Gevraagd naar de instrumenten van de toezichthouder ten aanzien van het Groningenveld, verklaart de heer Kockelkoren dat «een rode knop» inderdaad ontbreekt. Ondanks zijn begrip voor de – in zijn eigen woorden – *«logische constructie»* dat de Minister bij het Groningenveld de bredere afweging maakt, bepleit hij wel een rode knop voor alle overige mijnbouwactiviteiten: *«Voor het Groningenveld heb ik verder geen instrumenten, nee. Ik heb geen rode knop als het ware die ik zelf kan indrukken. Daar wil ik graag nog één ding aan toevoegen als het mag. Die rode knop is voor de overige mijnbouwactiviteiten naar mijn idee ook niet helemaal goed verankerd. Die rode knop ligt bij de Minister en die kan ik wel bedienen, maar strikt genomen kan de Minister zeggen: doe het in dit geval toch maar niet. Ik zou heel graag willen dat die rode knop verankerd wordt en dat die bevoegdheid – sorry dat ik het nu weer even heel technisch ga zeggen – geattribueerd wordt aan de IGM. Het is nu een bevoegdheid van de Minister, maar niet van de IGM.»*²⁵⁶

V.9 Bevindingen

IN 2006–2013 FORS BEZUINIGD OP RIJKSINSPECTIES

De discussie over aard en omvang van rijkstoezicht is van alle tijden en vertoont een zekere slingerbeweging. Rond de eeuwwisseling bevestigden twee grote incidenten (de vuurwerkkramp Enschede en de cafébrand Volendam) nog eens het belang van goed toezicht. Toezicht wordt van belang geacht om publieke belangen goed te borgen in tijden van toenemende marktwerking en privatisering. Niettemin komt rijkstoezicht in de periode 2006–2013 in de knel omdat het ook gezien wordt als duur en inefficiënt («zelfrijzend bakmeel»). In die jaren wordt fors bezuinigd op rijksinspecties. Ook SodM ondervindt daar de gevolgen van.

ROEP OM WETTELIJKE VERANKERING ONAFHANKELIJK TOEZICHT

Vanaf 2013 wordt het belang van goed maar ook onafhankelijk toezicht weer meer ingezien. Waarborgen voor onafhankelijk toezicht zijn daarbij tussen de verschillende inspecties verschillend vormgegeven, worden in de praktijk uiteenlopend toegepast en zijn vaak neergelegd in afzonderlijke spelregels of aanwijzingen. Sinds begin 2020 wordt daarom op verschillende fronten gepleit voor wettelijk geborgd onafhankelijk toezicht. De Inspectieraad doet hiervoor verschillende voorstellen (in de vorm van drie verschenen brieven) en ook in de Tweede Kamer bestaan er ideeën over

²⁵⁶ Verslag openbaar verhoor van de heer Kockelkoren, 14 oktober 2022.

(zoals te zien in onder meer de motie-Kuik, moties over de ophanging van de IBDT en de initiatiefnota Omtzigt).

De wettelijke verankering van waarborgen voor onafhankelijk toezicht is inmiddels een langlopend traject, maar zijn enkele mijlpalen aanstaande in de vorm van een hoofdlijnenbrief (toegezegd najaar 2022, maar bij verschijning van dit rapport nog niet aan de Tweede Kamer gestuurd) en een voorstel voor een Wet op de rijksinspecties (voorzien «in 2023»).

INSPECTIERAAD NOEMT ZEVEN PUNTEN VOOR WET OP DE RIJKSINSPECTIES

De Inspectieraad reikt zeven punten aan die in deze wet geregeld zouden moeten worden:

1. *Werkprogramma en jaarverslag.* De Minister biedt het door de inspecteur-generaal vastgestelde werkprogramma en jaarverslag onverkort aan beide Kamers aan.
2. *Publieke verantwoording.* De inspecteur-generaal licht desgevraagd het jaarverslag toe in het parlement. De inspectie draagt minimaal eens in de vijf jaar zorg voor een externe evaluatie, die ook naar de Kamer gaat.
3. *Inspectierapporten.* De Minister biedt inspectierapporten onverkort en terstond na ontvangst aan het parlement aan en stuurt binnen zes weken een beleidsreactie op het rapport naar het parlement.
4. *Budget en bedrijfsvoering.* De Minister neemt het budget voor de inspectie op een overzichtelijke wijze en gescheiden van de beleidsartikelen op in de rijksbegroting. De inspecteur-generaal is budgethouder en verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering van de inspectie en besteedt het als lumpsum beschikbaar gestelde budget naar eigen inzicht.
5. *Aanwijzingen, beleidsregels en besluiten.* De Minister kan – onder voorwaarde van openbaarmaking – een rijksinspectie algemene aanwijzingen geven, maar geen bijzondere aanwijzingen.
6. *Informatiebevoegdheden.* Wanneer een inspectie (ook) toezicht uitoefent op organisatieonderdelen van het Rijk, zijn de medewerkers van deze onderdelen verplicht de verlangde medewerking te verlenen en alle informatie te verstrekken die naar het oordeel van de inspectie nodig is om het toezicht uit te oefenen.
7. *Communicatiebeleid en informeren parlement.* De inspectie heeft een eigenstandige verantwoordelijkheid voor haar communicatiebeleid. Aan inspecteurs-generaal wordt algemene toestemming verleend om op verzoek van een van beide Kamers met hen in contact te treden.

INSPECTEUR-GENERAAL KOCKELKOREN BENOEMT AANVULLENDE PUNTEN VOOR ONAFHANKELIJKHEID SodM

De punten die de Inspectieraad noemt kunnen, voor zover nog niet geïmplementeerd, ook de onafhankelijke positie van het SodM verder verbeteren. Daarin zijn in de loop der jaren overigens al verbeteringen aangebracht. Zo is naar aanleiding van het rapport van het OVV de onafhankelijke positie van het SodM in 2016 versterkt door wijziging van de Mijnbouwwet. Meer recent is de formatie van SodM fors uitgebreid, waardoor ook het Groningenteam ten opzichte van eerdere jaren substantieel vergroot is.

Naast enkele van de hiervoor genoemde punten van de Inspectieraad, komen in het openbaar verhoor met de huidige inspecteur-generaal Kockelkoren een aantal (zorg)punten aan de orde die van invloed zijn op de positie van het SodM:

- *Budgettaire onafhankelijkheid niet altijd geborgd.*
Als voorbeeld komt naar voren dat de secretaris-generaal formatie-uitbreiding weigert omdat het Ministerie van EZK vindt dat toezicht op de versterkingsoperatie niet onder het SodM zou vallen.
- *Collegiaal bestuur als besturingsmodel van de toezichthouder.*
Inspecteur-generaal Kockelkoren is van opvatting dat met een collegiaal bestuur de koers niet helemaal afhankelijk wordt gemaakt van één persoon en een college ook minder gevoelig is voor eventuele beïnvloeding dan één persoon. Het punt dat een inspecteur-generaal wordt beoordeeld door de secretaris-generaal (een «*onzuivere situatie*» en een «*gekunsteld noodverband*» in de optiek van Kockelkoren) wordt daarmee ook omzeild.
- *Een «rode knop» als instrument, ook voor de toezichthouder.*
Het stilleggen van een mijnbouwactiviteit is nu een bevoegdheid van de Minister, maar niet van de inspecteur-generaal der Mijnen. Kockelkoren pleit ervoor dat die «*rode knop*» voor mijnbouwactiviteiten wettelijk wordt verankerd en dat die bevoegdheid geïmputeerd wordt aan de inspecteur-generaal.
- *Toegang tot de Kamer niet altijd mogelijk.*
De heer Kockelkoren verklaart: «*Wij kunnen niet op eigen initiatief aan de Tweede Kamer aangeven dat het wat ons betreft wellicht wenselijk zou zijn om op een bepaald onderwerp nader te spreken*».

Wat dit laatste punt betreft zijn er ontwikkelingen. De Tweede Kamer heeft recent zelf een voorstel gedaan ter wijziging van haar Reglement van Orde, waardoor een gekwalificeerde Kamerminoriteit van 50 leden de mogelijkheid krijgt een inspecteur-generaal uit te nodigen en te horen.

VI. De rol van de Tweede Kamer

De Tweede Kamer heeft als de volksvertegenwoordiging in Nederland de taak om de regering te controleren en is zelf medewetgever. De Kamer is vanaf het prille begin van de gaswinning betrokken. De vraag is hoe de Kamer met haar verantwoordelijkheid is omgegaan. Welke rol heeft zij gespeeld, hoe is met de belangen van Groningers omgegaan? Ook is hierbij relevant of de Kamer met de informatie die de regering verstrekt voldoende in staat was om haar rol te kunnen vervullen.

Dit themahoofdstuk gaat in op deze vragen. Paragraaf VI.1 gaat in op de periode tot de aardbeving in Huizinge in 2012. De tweede en derde paragraaf behandelen de gebeurtenissen vanaf de aardbeving in Huizinge. Dit is uitgesplitst in enkele thematische onderwerpen. Paragraaf VI.2 gaat in op het winningsniveau en financiële afwikkeling. Paragraaf VI.3 gaat in op de schadeafhandeling en versterking. Het hoofdstuk sluit af met paragraaf VI.4 met de bevindingen als reflectie op de rol en de informatiepositie van de Kamer.

VI.1 Periode 1960–2011

VI.1.1 Betrokken bij de nota-De Pous

De periode rond de vondst van de gaswinning en de nota-De Pous kenmerkt zich door een intensieve betrokkenheid vanuit de Kamer. Naar aanleiding van een schriftelijke vraag bij de begrotingsbehandeling Economische Zaken (EZ) eind 1961 legt Minister De Pous in 1962 twee keer een conceptnota aan de vaste Kamercommissie voor Economische Zaken voor. Ook spreekt de vaste Kamercommissie voor Economische Zaken drie keer in een besloten commissievergadering met de Minister over deze aardgasnota. Belangrijk aandachtspunt is het waarborgen van het algemeen belang. De Kamerleden zien dit vooral in termen van welk

deel van de opbrengst naar de Staat gaat, prijsniveaus voor consumenten en industrie, en de inpassing van de gaswinning in het bredere energiebeleid. Daarnaast is er kritiek van de Kamerleden op de ondoorzichtige opzet van het gasgebouw. Verder vragen Kamerleden specifiek aandacht voor de positie van het Noorden. Het gaat bijvoorbeeld om het beschikbaar stellen van gas voor de industriële ontwikkeling en de vestigingsplaats van het hoofdkantoor van de gasmaatschappij.²⁵⁷

Een van de Kamerleden, Biewenga (ARP) uit Groningen, vraagt op dat moment al naar de mogelijke bodemdaling door de gaswinning. Minister De Pous verwacht geen problemen, aangezien de geologische omstandigheden in Groningen verschillen van die in bijvoorbeeld Los Angeles.

VI.1.2 Behoefte aan informatie over aardgasvoorraad en export

In de jaren na de nota-De Pous komen Kamerleden regelmatig terug op de hoeveelheden aardgas in Groningen en het afsluiten van exportcontracten. Berichtgeving in België, Duitsland en Nederland vormt aanleiding voor Kamerleden om het kabinet steeds te bevragen. Het gaat bijvoorbeeld om de uitspraken die de Belgische senator Leemans in 1963 en een geologische stichting in Duitsland in 1964 doen over de grote hoeveelheid aardgas. Ook zijn er in 1963 berichten dat er al een exportcontract met Duitse afnemers is. De betrokken Ministers reageren ontkennend op deze berichten. In december 1964 komt vanuit de Kamer de vraag of het klopt dat er een contract is afgesloten met België. Minister Andriessen van Economische Zaken bevestigt dit. Het valt op dat het kabinet de Kamer steeds niet actief informeert: het zijn de Kamerleden die over deze economische aspecten van de gaswinning steeds om informatie vragen. Hetzelfde geldt bijvoorbeeld voor het oprichten van de Internationale Gas Transport Maatschappij (IGTM), een joint venture van Esso en Shell voor participaties in het buitenland, die niet wordt gemeld aan de Kamer.

Hoewel het nog maar een paar jaar na de nota-De Pous is, laait eind 1964 ook de discussie over de gekozen opzet van het gasgebouw en de afgesproken winstverdeling al weer op. Kamerleden van de PvdA en CPN roepen, gezien de grote aardgasvoorraden, op om de contracten met Shell en Esso te herzien. Andere partijen zoals de VVD en Minister Andriessen zien hier geen reden voor.

Aan het einde van de jaren '60 is er ook druk vanuit de Kamer om de exploitatie van de aardgasvoorraden te versnellen. Het lid Van der Peijl (CHU) roept in 1968 hiertoe op vanuit de vrees dat anders aardgasvoorraden onbenut blijven door de opkomst van andere energiebronnen, zoals kernenergie.

VI.1.3 Kortstondige aandacht risico's en aansprakelijkheid gaswinning

In december 1971 komt er in de Kamer ook even aandacht voor een ander aspect van de gaswinning. Het D'66-Kamerlid Terlouw stelt schriftelijke vragen over de verantwoordelijkheid van het Rijk of de NAM indien er een aardverschuiving of -verzakking in de buurt van Slochteren zou optreden. Ook wil het Kamerlid weten of in het aardgaswinningsgebied geregeld bodemkundig onderzoek plaatsvindt en wat de eventuele resultaten hiervan zijn. In reactie op de schriftelijke vragen stuurt Minister Langman van Economische Zaken een rapport dat nog niet eerder was gedeeld met de Kamer. De NAM heeft dit rapport onder leiding van SodM opgesteld op

²⁵⁷ Notulen van de vergadering van de vaste Kamercommissie voor Economie Zaken op 19 april 1962 en Verslag van het mondeling overleg met de Minister van Economische Zaken op 4 juli 1962.

basis van onderzoek dat sinds 1963 door Shell wordt verricht. Uit het rapport blijkt dat er sprake kan zijn van een meter bodemdaling tot 2050.²⁵⁸ De NAM en SodM verzekeren dat er geen grote gevolgen voor de bodem en gebouwen te verwachten zijn. Volgens de Minister zal de geleidelijke bodemdaling wel van invloed zijn op de waterhuishouding. Tot dan toe zijn er geen verplaatsingen in de ondergrond of bodemdaling aan de oppervlakte waargenomen. Voor eventuele schade moeten de NAM en de Nederlandse Staatsmijnen opkomen, naar evenredigheid van het belang dat zij in de gevormde maatschap hebben.²⁵⁹ De Kamer komt na het antwoord van de Minister niet terug op het thema.

VI.1.4 Steun beleid eerste Energienota

In september 1974 presenteert Minister Lubbers van Economische Zaken de eerste Energienota. Hiermee zet het kabinet na de oliecrisis van 1973 in op meerdere energiebronnen (aardgas, kolen, kernenergie) om de afhankelijkheid van olie te verminderen. Het kleineveldenbeleid komt tot stand en het zoeken naar nieuwe aardgasreserves wordt gestimuleerd. Het Groningenveld krijgt de functie om schommelingen in de gasvraag op te vangen. De Kamerleden Drees (DS'70) en Schouten (ARP) wijzen op het tijdelijke karakter van de aardgasbaten en willen die baten (gedeeltelijk) inzetten voor investeringen in nieuwe energiebronnen en economische structuurverbetering. Oproepen van Kamerleden om de afgesproken wijzigingen in de verdeling van de opbrengst van de aardgasbaten tussen de Staat en de oliemaatschappijen nog verder aan te passen wijst het kabinet af. Er zijn volgens het kabinet beperkingen aan de mogelijkheden om bestaande overeenkomsten te wijzigen, de aanvullende afspraken leiden tot een hogere opbrengst voor de staat en internationaal gezien is de afgesproken verdeling goed.²⁶⁰

De behandeling van de Energienota in de Kamer leidt niet tot wijzigingen. Tijdens een debat over aardgasprijzen in november 1974 dient het PvdA-lid Wierenga een motie in om via heronderhandelingen het staatsaandeel in de opbrengst te vergroten (13 146, nr. 13). Het PPR-lid Van Gorkum dient een motie in om de exportcontracten openbaar te maken (13 146, nr. 14). Deze beide moties verwerpt de Kamer met een meerderheid van 85 zetels, waarbij coalitie- en oppositiefracties wisselend stemmen.

VI.1.5 Meer exporteren met oog voor winstverdeling

Vanuit de Kamer klinkt in de jaren '80 de oproep om extra aardgas te exporteren. In een debat in november 1983 dienen de leden Van der Linden (CDA) en Braams (VVD) een motie in die uitspreekt dat Nederland de bijzondere kwaliteit van het Nederlandse aardgas (flexibiliteit, bufferfunctie, voorzieningszekerheid) bij de komende onderhandelingen in de contractprijzen tot uitdrukking dient te brengen (18 100 XIII, nr. 47). De Kamer spreekt zich breed voor deze motie uit. Een motie van het lid Van der Spek (PSP) om een aanzienlijke verhoging van het staatsaandeel in de gaswinsten van de NAM te bevorderen krijgt onvoldoende steun (18 100 XIII, nr. 53). Minister van Aardenne van Economische Zaken vindt dat het internationaal gezien om een redelijke winstverdeling gaat.

Het lid Van der Linden (CDA) vraagt begin 1984 opnieuw aandacht voor de extra export van aardgas. Wel moet de export tegen commerciële prijzen plaatsvinden. De baten dienen ten goede te komen aan investeringen in

²⁵⁸ Brouwer et al. (2022), p. 5.

²⁵⁹ Aanhangsel Handelingen II 1971/72, nr. 619.

²⁶⁰ Handelingen II 1974/75, nr. 7, pp. 295–342, nr. 8, pp. 345–380, nr. 9, pp. 385–426.

het duurzaam verlagen van het energieverbruik, het verbeteren van de toekomstige infrastructuur voor de energievoorziening en de versterking van de marktsector. Minister van Aardenne onderschrijft deze uitgangspunten in zijn antwoord. De gesprekken met de buitenlandse afnemers zullen vooral leveringen op de lange termijn betreffen.

VI.1.6 Zorg over bodemdaling en aardbevingen ebt ook weer weg

De Kamer heeft vanaf medio jaren '80 tot in het eerste decennium van de 21^e eeuw wisselend aandacht voor de negatieve gevolgen van de gaswinning, die beginnen toe te nemen.

Twee weken na de viering van 25 jaar «Slochteren» in 1984 laat de NAM de provincie Groningen weten dat er fors meer bodemdaling zal optreden dan verwacht.²⁶¹ Voor het VVD-Kamerlid Blauw is dit aanleiding om schriftelijke vragen te stellen. Het Kamerlid vraagt of er naast bestaande regelingen voor individuele burgers een eenvoudige regeling moet komen indien de bodemdaling zich in ernstige mate voortzet. Minister Smit-Kroes van Verkeer en Waterstaat stelt in de beantwoording dat de huidige regeling tussen NAM en Rijk en tussen NAM en provincie als genoegzaam moet worden beoordeeld. De gasonttrekking en bodemdaling vinden volgens de Minister geleidelijk plaats. Ook wordt de uiteindelijke bodemdaling pas in 2050 verwacht. Daarmee is er volgens de Minister voldoende tijd voor onderzoek naar de mate van bodemdaling en kan eventueel worden onderhandeld over een nieuwe overeenkomst.²⁶²

Op 26 december 1986 is er een aardbeving bij Assen. De aardbeving met een kracht van 2,8 op de schaal van Richter leidt op 25 januari 1987 tot schriftelijke vragen van de PvdA-leden Zijlstra en Knol. De leden vragen onder meer of het mogelijk is dat de bevingsverschijnselen (mede) veroorzaakt worden door de aardgaswinning in het Slochterenveld. Minister Smit-Kroes van Verkeer en Waterstaat antwoordt hierop mede namens de Ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Economische Zaken dat het Slochterenveld te veraf ligt. Ook stelt de Minister dat een samenhang met de gasonttrekking uit de kleine gasvelden bij Assen niet voor de hand ligt.²⁶³

De vaste Kamercommissies voor Economische Zaken en voor Verkeer en Waterstaat houden op 9 maart 1989 een mondeling overleg over bodemverzakking en aardbevingen in het noorden van Nederland. Vanuit het kabinet nemen Minister De Korte van Economische Zaken en Minister Smit-Kroes van Verkeer en Waterstaat deel. In de voorbereidende schriftelijke ronde vragen commissieleden naar de wenselijkheid om een netwerk van seismografen in de verzakkingsgebieden in het noorden van Nederland op te stellen. Ook vragen zij om op systematische wijze klachten over trillingen, scheuren in gebouwen en dergelijke te registreren. De Ministers antwoorden dat bemoeienis van de overheid met de klachtenregistratie niet voor de hand ligt. Het zou niet op de weg van de overheid liggen om zich te mengen in zaken zoals de vergoeding van schade aan gebouwen, omdat het burgerlijk recht hiervoor geldt. Ook noemen de Ministers de bestaande schaderegelingen adequaat. Daarnaast achten ze de seismometers die rond Assen geplaatst zijn voldoende om een nauwkeuriger inzicht in de aardbevingen te krijgen.²⁶⁴

²⁶¹ Brouwer et al. (2022), p. 7.

²⁶² Aanhangsel Handelingen II 1984/85, nr. 246.

²⁶³ Aanhangsel Handelingen II 1986/87, nr. 669.

²⁶⁴ Kamerstuk II 1988/89, 21 108, nr. 1.

De PvdA-Kamerleden Zijlstra en Vos stellen in schriftelijke vragen van 8 december 1989 het onderwerp opnieuw aan de orde. Aanleiding is een aardbeving in Purmerend op 1 december 1989. De Kamerleden willen weten of deze beving en de eerdere bevingen in Hooghalen (1987) en Assen (1986) veroorzaakt zijn door gaswinning. Ook vragen zij naar een verklaring waarom de aardbevingen telkens in december plaatsvinden. Minister Andriessen van Economische Zaken antwoordt op 18 januari 1990 dat er geen eenduidige verklaring is voor het feit dat deze aardbevingen in de nabijheid van gasvelden en telkens in de maand december hebben plaatsgevonden. Gelet op de vele factoren die bodemtrillingen kunnen veroorzaken, overweegt de Minister een nader multidisciplinair onderzoek.²⁶⁵

Na de aardbevingen in Emmen op 15 februari en Geelbroek bij Assen op 25 april 1991 volgen nogmaals schriftelijke vragen vanuit de Kamer. De PvdA-Kamerleden Zijlstra, Witteveen-Hevinga en Middel willen verschillende details over de bevingen weten, zoals de ligging van het epi- en hypocentrum, de magnitude, de intensiteit en de betrokken geologische formaties en breuksystemen. Ook vragen de leden naar het productiemechanisme en het drukverval van de gasvelden bij Emmen en Geelbroek en naar de relatie met de winning in andere gasvelden. Daarnaast verzoeken zij om nader onderzoek te doen naar de mogelijke samenhang tussen aardbevingen en bodemdaling enerzijds en de olie- en gaswinning anderzijds. Minister Andriessen heeft nog geen antwoord op de vraag of de aardbevingen met de gaswinning te maken hebben. Wel kondigt hij een multidisciplinair onderzoek aan naar gaswinning en bodembeweging.²⁶⁶

In november 1992 ontvangt de Kamer een voortgangsrapportage met de eerste bevindingen van het multidisciplinaire onderzoek van de Begeleidingscommissie Onderzoek Aardbevingen (BOA). De commissie trekt de conclusie dat de gaswinning bij Eleveld in Drenthe de aardbevingen bij Eleveld en Geelbroek heeft veroorzaakt. Dit leidt vanuit de Kamer echter niet tot een bijstelling van het beleid. Onder andere de NAM en het KNMI benadrukken in hun communicatie vooral dat het in alle gevallen om lichte bevingen gaat, met een minimale kans op schade. Ook Minister Andriessen van Economische Zaken onderstreept dit richting de Kamer door te stellen dat in alle gevallen de uitstraling van de seismische energie in de vorm van trillingen 10.000 maal kleiner zal zijn dan die van de aardbeving bij Roermond van 13 april 1992.²⁶⁷ Deze natuurlijke aardbeving met een kracht van 5,8 op de schaal van Richter is de zwaarst gemeten aardbeving in Nederland. De Kamer ziet vervolgens in 1994 ook geen reden om niet in te stemmen met de gasopslag Norg bij Langelo. Dit lege gasveld wordt vanwege de geologische structuur en de mogelijke snelle ingebruikname het meest geschikt geacht.

Op 30 juli 1994 vindt er in Groningen bij Middelstum een aardbeving van 3,0 op de schaal van Richter plaats. De Kamer reageert niet op deze aardbeving. Een aantal jaar later, na de aardbeving op 19 februari 1997 in het Drentse Roswinkel met sterkte van 3,4 op de schaal van Richter, stelt de Kamer wel weer schriftelijke vragen. De leden Witteveen-Hevinga en Rehwinkel (beiden PvdA) vragen naar de gaswinning als oorzaak en naar de schaderegelingen. Minister Wijers van Economische Zaken laat weten dat aangenomen mag worden dat het gasveld bij Roswinkel de oorzaak is.

²⁶⁵ Aanhangsel Handelingen II 1989/90, nr. 290.

²⁶⁶ Aanhangsel Handelingen II 1990/91, nr. 597.

²⁶⁷ Brouwer et al. (2022), p. 9.

De Minister ziet geen reden om de bestaande schaderegelingen voor de gaswinning in Noord-Holland en Noordoost-Nederland aan te passen.²⁶⁸

Twee maanden later, in april 1997, vraagt de Kamer via schriftelijke vragen van de leden Witteveen-Hevinga, Feenstra (beiden PvdA) en Stellingwerf (RPF) opnieuw aandacht voor de schaderegelingen. Het valt de leden op dat er weinig schadeclaims en aanvragen voor contra-expertise zijn ingediend. Een laagdrempelige regeling, zoals het Amerikaanse bedrijf Amoco voor de gaswinning bij het Noord-Hollandse Bergen heeft afgesproken, vinden de leden beter. Ook stellen zij vragen over het opbouwen van onafhankelijke multidisciplinaire expertise over aardbevingsschade en over de toepasbaarheid van de schadeschaal van Mercalli op de schade-effecten van ondiepe gasbevingen. Minister Wijers houdt de voorstellen en kritiek af en wijst op de al bestaande expertise bij het KNMI en SodM, op het vervolgonderzoek dat nog volgt en op de evaluatie van de schaderegeling die plaats zal vinden.²⁶⁹

In de periode 1998–2002 wordt in het kader van de nieuwe Mijnbouwwet gesproken over omkering van de bewijslast. Het gevolg hiervan zou zijn dat de NAM moet aantonen dat schade aan een gebouw niet door de gaswinning is veroorzaakt. Dit versterkt de positie van gedupeerden. Het Kamerlid Zijlstra (PvdA) heeft zich in eerdere jaren hiervoor ook al ingezet. Tijdens de behandeling van de Mijnbouwwet komt de omkering van de bewijslast volop in de belangstelling. De noordelijke provincies en diverse actiegroepen en juristen pleiten voor invoering hiervan.²⁷⁰ Op 3 december 1998 dienen de D66-leden Van Walsem en Augusteijn-Esser een amendement in om de omkering van de bewijslast in te voeren.²⁷¹ Deze leden trekken hun amendement in na de toezegging van Minister Jorritsma van Economische Zaken om de taken van de Technische Commissie Bodembeweging (Tcbb) uit te breiden. Het PvdA-lid Witteveen-Hevinga dient op 13 december 2001 vervolgens ook een amendement in voor omkering van de bewijslast.²⁷² De Kamer verwerpt dit amendement in april 2002. Naast de PvdA stemmen alleen SP en GroenLinks voor het amendement.

Verder blijft het, ook nog in de volgende jaren, stil in de Kamer als het gaat over aardbevingen als gevolg van de gaswinning in Groningen. Op vrijdag 24 oktober 2003 is er bij Hoeksmeer een aardbeving met een kracht van 3,0 op de schaal van Richter. De Kamer besteedt hier geen aandacht aan. Op 8 augustus 2006 volgt bij Westeremden een aardbeving van 3,5 op de schaal van Richter. Ook deze beving leidt niet tot een reactie vanuit de Kamer.

VI.1.7 Liberalisering en inzetten op de gashandel in jaren '90 en '00

In de jaren '90 en de jaren '00 is de Kamer wel doorlopend bezig met andere aspecten van de aardgaswinning. De export, liberalisering en toekomst – als de gasvoorraad opdraakt – staan centraal. De tweede Energienota uit 1990 van Minister Andriessen van Economische Zaken geeft ruimte voor uitbreiding van de export. De Kamer vraagt aandacht voor de eindigheid van de aardgasvoorraden en vindt het van belang dat er voldoende aardgas overblijft voor de binnenlandse markt. De Kamer neemt een motie van het PvdA-lid Van Rijn-Vellekoop (21 300 XIII, nr. 63)

²⁶⁸ Aanhangsel Handelingen II 1996/97, nr. 1059.

²⁶⁹ Aanhangsel Handelingen II 1996/97, nr. 1457.

²⁷⁰ Brouwer et al. (2022), p. 11.

²⁷¹ Kamerstuk II 1998/99, 26 219, nr. 5.

²⁷² Kamerstuk II 1998/99, 26 219, nr. 31.

aan, met als doel dat centrales voor warmtekrachtkoppeling aardgas tegen concurrerende prijzen ten opzichte van energiecentrales kunnen kopen.

Ook de derde Energienota van Minister Wijers van Economische Zaken uit 1995 blijft ruimte bieden voor export. Meerdere leden wijzen opnieuw op het belang van voldoende eigen gasreserves voor de toekomst. In de Kamer gaat de aandacht dus uit naar de voorzieningszekerheid. De Minister vindt dat er, in tegenstelling tot de nota uit 1990, nu sprake is van evenwichtig beleid. Tegenover nieuwe export moet voor globaal de helft extra import staan. Het PvdA-lid Witteveen-Hevinga dient samen met enkele andere leden een motie in om dit handelsbeleid, specifiek wat betreft de Gasunie als gashandelaar, verder uit te werken (24 525, nr. 8). De Kamer neemt deze motie aan.

In 1996 overweegt de vaste Kamercommissie voor Economische Zaken op voorstel van het PvdA-Kamerlid Witteveen-Hevinga om uitgebreid onderzoek te doen naar het Nederlandse aardgasbeleid. Dit met het oog op onder andere de liberalisering van de gasmarkt. Het doel is om als Kamer onafhankelijk informatie te krijgen over de opties hoe met de aardgasreserve kan worden omgegaan. Hierbij moet rekening worden gehouden met economie en milieu. Andere aandachtspunten zijn de omvang van de reserve, de exportcontracten, het binnenlands verbruik, de onderlinge relaties tussen de organisaties die bij de winning betrokken zijn, de winstverdeling tussen de oliemaatschappijen en de overheid bij de productie uit het Slochterenveld en de kleine velden, en de informatievoorziening aan het parlement. In de uitwerking van het voorstel trekt het lid Witteveen-Hevinga samen op met het D66-lid Augusteijn-Esser. Het onderzoek komt echter niet van de grond, omdat D66 haar steun intrekt. Het lid Augusteijn-Esser geeft later in een debat als verklaring dat er te weinig draagvlak is, omdat het onderzoek volgens haar ongetwijfeld lang zou duren en te duur zou zijn.²⁷³

Op 30 maart 1999 dient Minister Jorritsma-Lebbink van Economische Zaken het wetsvoorstel Regels omtrent het transport en de levering van gas (Gaswet) bij de Kamer in.²⁷⁴ Het wetsvoorstel is een uitvloeisel van het streven van de Europese Unie naar liberalisering van de energiemarkt. Tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel op 29 en 30 maart 2000 uiten oppositie- en coalitiepartijen kritische geluiden en zorgen over de snelheid van de liberalisering, de bescherming van consumentenbelangen en het niet-splitsen van de gashandel en het transportnetwerk. Factoren als voorzieningszekerheid en veiligheid spelen geen rol in het debat. De Kamer neemt het wetsvoorstel aan, waarmee de liberalisering van de gasmarkt definitief is.

In de geliberaliseerde markt krijgt de gashandel nog een extra stimulans met het Nederlandse gasrotondebeleid. In mei 2005 stelt Minister Brinkhorst van Economische Zaken zich tot doel dat Nederland zich ontwikkelt tot een belangrijk handelsknooppunt binnen de Noordwest-Europese gasmarkt.²⁷⁵

Dat de Kamer dit ook wel ziet zitten, blijkt wanneer zij in oktober 2008 een motie van het lid Ten Hoopen (CDA) aanneemt die de regering vraagt stevige maatregelen te nemen om Nederland uit te laten groeien tot gasrotonde. De opbrengsten kunnen bijdragen aan het bruto nationaal

²⁷³ Kamerstuk II 1996/97, 24 889, nr. 2.

²⁷⁴ Kamerstuk II 1998/99, 26 463, nr. 1.

²⁷⁵ Kamerstuk II 2004/05, 29 023, nr. 10.

product en de werkgelegenheid voor als de gaswinning wegvalt.²⁷⁶ Het lid Leegte (VVD) verwijst in een commissiedebat in februari 2011 naar de Hollandse koopmansgeest en vergelijkt de lege gasvelden van nu met de pakhuizen aan de grachten van Amsterdam en Rotterdam van vroeger. Ook het lid Verburg (CDA) spreekt haar steun uit voor het gasrotondebeleid. Wel stelt zij daarbij vragen naar de risico's. Andere leden, zoals Van Tongeren (GroenLinks) en Van Veldhoven (D66), stellen zich kritisch op, maar dan vanuit de insteek van duurzaamheid en de ambitie om vanaf 2020 minder gebruik te maken van aardgas.²⁷⁷

VI.1.8 Einde van regionaal stimuleringsbeleid rond 2004

Het regionaal economisch beleid is weliswaar niet rechtstreeks met de gaswinning verbonden, maar het speelt wel een rol in de verhouding tussen Groningen en Den Haag. In 2004 vindt er een ommekeer in dit beleid plaats. De liberalisering van de gasmarkt leidt tot het verdwijnen van de zogeheten «noordenkorting» voor kleinverbruikers per 1 juli 2014. Eerder verdween deze korting al voor midden- en grootverbruikers. In de praktijk kwam het voordeel neer bij onder andere de gemeenten, wat neerkwam op 10 miljoen euro per jaar.²⁷⁸

In 2004 kondigt het kabinet-Balkenende II ook de beëindiging van de Langman-gelden aan. Het kabinet wil zich voortaan met het nieuwe beleidsprogramma *Pieken in de Delta* richten op het versterken en uitbouwen van regionaal sterke punten van zes regio's in Nederland. De Langman-gelden vormden een regionaal stimuleringsbeleid voor specifiek de noordelijke provincies naar aanleiding van een rapport van de commissie-Langman uit 1997. Dit was verder uitgewerkt in het programma *Kompas voor het Noorden*. De beëindiging hiervan leidt tot flink verzet in het Noorden. Zo brengen 150 noordelijke bestuurders op 15 september 2004 een bezoek aan de vaste Kamercommissie voor Economische Zakken, waar zij de behandeling van de nota *Pieken in de Delta* van Staatssecretaris Van Gennip bijwonen en een petitie overhandigen.²⁷⁹

In de Kamer zijn oppositiepartijen PvdA, GroenLinks, SP, SGP en ChristenUnie voor voortzetting van het Langman-akkoord.²⁸⁰ De druk vanuit het Noorden leidt ertoe dat ook coalitiepartijen VVD, CDA en D66 willen dat er toch meer geld naar het Noorden gaat, waarbij gedacht wordt aan vernieuwende industriële activiteiten zoals de Energy Valley. Dit project is een samenwerking tussen de provincies Groningen, Friesland en Drenthe, kennisinstellingen en het bedrijfsleven (Gasunie en de NAM). Doel is om van Noord-Nederland een internationaal centrum te maken van (groene) energie-industrie en -onderzoek.²⁸¹ De drie coalitiepartijen dienen de motie-Van Dijk c.s. (29 697, nr. 9) in, met het verzoek aan de regering om een vervolg op het programma *Kompas voor het Noorden* te ontwikkelen en de benodigde (additionele) middelen beschikbaar te stellen. Naast de coalitie stemt alleen LPF voor. GroenLinks, PvdA en ChristenUnie lichten in een stemverklaring toe dat zij de oorspronkelijke afspraken met het Noorden willen nakomen.²⁸²

²⁷⁶ Kamerstuk II 2008/09, 31 700-XIII, nr. 44.

²⁷⁷ Kamerstuk II 2010/11, 29 023, nr. 82.

²⁷⁸ Trouw (12 januari 2004.), p. 3.

²⁷⁹ Brouwer et al. (2022), p. 15.

²⁸⁰ Dagblad van het Noorden, 16 september 2004.

²⁸¹ Brouwer et al. (2022), p. 13.

²⁸² Handelingen II 2004/05, nr. 10, pp. 471–473.

VI.2 Periode 2012 –2022: winningsniveau en financiële afwikkeling

VI.2.1 Kamer reactief na Huizinge en volgt kabinet

Op 16 augustus 2012 vindt bij Huizinge de tot dan toe zwaarste aardbeving in Groningen plaats. In de directe reactie hierop gebeurt er in de Kamer relatief weinig. Weliswaar stellen de leden Van Dekken en Dijkers (PvdA) schriftelijke vragen, maar de rest van het jaar blijft het in de Kamer stil over de aardbeving. Ook tijdens de begrotingsbehandeling, die vanwege de formatie pas op 15 januari 2013 plaatsvindt, gaat de Kamer niet in op de aardbeving, de schadeafhandeling of de veiligheid van de aardgaswinning.

Eind januari 2013 stuurt Minister Kamp van Economische Zaken de onderzoeken van SodM, het KNMI en de NAM over de aardbeving naar de Kamer.²⁸³ Het SodM-rapport met het advies om de gasproductie uit het Groningse gasveld zo snel mogelijk en zo veel als mogelijk en realistisch is terug te brengen, heeft impact. De Kamer reageert met het houden van een technische briefing, een rondetafelgesprek en een debat. De uitkomst van het debat is echter dat de Kamer de Minister volgt in zijn besluit om eerst meerdere onderzoeken uit te voeren om een afgewogen besluitvorming mogelijk te maken. Tekenend hiervoor is dat de Kamer de motie van de leden Jan Vos (PvdA) en Leegte (VVD) uit de coalitie aanneemt. Het verzoek in deze motie aan de regering is om de noodzakelijke technische en juridische voorzorgsmaatregelen te nemen die benodigd zijn om een eventueel te nemen reductiebesluit, wanneer dit aan de orde is, snel uit te kunnen voeren (33 529, nr. 3).

Moties vanuit de oppositie om vanwege de veiligheid de gaswinning te verminderen neemt de Kamer niet aan. De motie-Van Gerven c.s. (33 529, nr. 9) waarin de regering wordt opgeroepen om gehoor te geven aan het advies van SodM en de winning van gas zo snel als contractueel mogelijk te temporiseren, krijgt geen steun van VVD, PvdA, PVV, SGP en 50PLUS. De GroenLinksmotie-Klaver/Van Tongeren (33 529, nr. 16) om direct stappen te zetten tot het verminderen van de gasproductie uit het Groningse aardgasveld met 40% vindt alleen steun van de PvdD.

De aardbeving in Huizinge vormt voor de vaste Kamercommissie voor Economische Zaken geen aanleiding om op werkbezoek te gaan naar het getroffen gebied. Op 20 november 2013 bespreekt de vaste Kamercommissie voor Economische Zaken een voorstel van het lid Dik-Faber (ChristenUnie) voor een rondetafelgesprek over het advies van de Commissie Duurzame Toekomst Noord-Oost Groningen (commissie-Meijer). Dit advies richt zich onder andere op het herstel van de veiligheid, het verbeteren van de leefomgeving en het bieden van een duurzaam economisch toekomstperspectief. Op suggestie van het lid Van Dekken (PvdA) volgt een uitgewerkt voorstel om het rondetafelgesprek in Groningen te houden.

De vaste Kamercommissie besluit op 4 december 2013 om dit niet te doen. Dit besluit leidt tot verontwaardiging in Groningen. Omdat een deel van de Kamerleden het te duur en te tijdrovend zou vinden, geeft commissaris van de Koning Max van den Berg aan dat de provincie de kosten dan best wil betalen.²⁸⁴ Door de ophef keert de vaste Kamercommissie tijdens een extra procedurevergadering op 10 december 2013 op haar schreden terug. Op voorstel van het lid Van Tongeren (GroenLinks),

²⁸³ Kamerstuk II 2012/13, 33 529, nr. 1.

²⁸⁴ ANP (6 december 2013).

mede namens de fracties van de PvdA, SP, CDA, ChristenUnie en PvdD, besluit de vaste Kamercommissie alsnog om het rondetafelgesprek in Groningen te houden, voorafgegaan door een werkbezoek om gedupeerden bij hun woningen te spreken.

Toch komt het rondetafelgesprek in Groningen daarmee nog niet tot stand. Het presidium van de Kamer weigert toestemming te geven voor het houden van een rondetafelgesprek op locatie in Groningen. Het presidium stelt in een brief aan de commissie dat formele vergaderingen, waaronder rondetafelgesprekken, ten principale in Den Haag plaats dienen te vinden. Ook spelen kostenoverwegingen bij het presidium mee.²⁸⁵ De vaste Kamercommissie neemt het rondetafelgesprek vervolgens op als programmaonderdeel van het werkbezoek. Uiteindelijk vindt zo op 27 januari 2014 het eerste werkbezoek van de Kamer na de aardbeving in Huizinge aan Groningen plaats.

Op 5 februari 2014 houdt de Kamer een volgend plenair debat over de gaswinning. De Kamer heeft de onderzoeken die Minister Kamp van Economische Zaken heeft laten uitvoeren dan ontvangen. De Minister neemt het besluit om de winning in de vijf clusters rond Loppersum met 80% terug te brengen. Er komt een bovengrens aan de totale productie van 42,5 miljard kubieke meter in 2014 en 2015. Ook sluiten Rijk, provincie Groningen en betrokken gemeenten op 17 januari 2014 een bestuursakkoord. Dit bestuursakkoord richt zich in lijn met de commissie-Meijer op de veiligheid en preventieve versterking, de schadeafhandeling en de waardevermeerdering, de leefbaarheid en het economisch perspectief. Over een periode van vijf jaar komt hiervoor 1,18 miljard euro beschikbaar. De NAM draagt hier jaarlijks 225 miljoen euro aan bij, waarvan 144 miljoen euro door de participatie van de Staat in de Maatschap Groningen voor rekening van de Staat komt. Daarnaast vindt financiering door de provincie Groningen en gemeenten plaats.²⁸⁶

Voorafgaand aan het kabinetsbesluit is er afstemming tussen het kabinet en de coalitiefracties VVD en PvdA. In het openbaar verhoor geeft het toenmalige PvdA-Kamerlid Jan Vos aan dat het dossier besproken is in aanwezigheid van Minister-President Rutte, Minister Kamp, de fractievoorzitters en woordvoerders. Jan Vos verklaart in het openbaar verhoor dat hij in het coalitieoverleg heeft aangedrongen op een vermindering van de gaswinning, maar dat dat op dat moment niet heeft geleid tot een afspraak over de winning.²⁸⁷

De Kamer gaat in het debat mee in het besluit van de Minister om de gaswinning rond Loppersum met 80% te verminderen. Wel neemt de Kamer een paar moties aan. De motie-Dik-Faber c.s. (33 529, nr. 48) verzoekt de regering te onderzoeken welke maatregelen er in de volgende jaren genomen kunnen worden ter voorbereiding op een eventueel besluit over drie jaar tot drastische vermindering van aardgaswinning, indien de veiligheidssituatie daartoe aanleiding geeft. Ook neemt de Kamer de motie-Jan Vos c.s. (33 529, nr. 34) aan. Deze motie stelt in het algemeen dat in toekomstige winningsplannen voor gas veiligheid als primair criterium moet worden gehanteerd.

Een motie om het advies van SodM concreet op te volgen haalt echter geen meerderheid. De motie-Agnes Mulder c.s. (33 529, nr. 44) roept het kabinet op om niet af te wijken van het advies van SodM over 100%

²⁸⁵ Presidium, 14 januari 2014, «Brief presidium nadere toelichting besluitvorming verzoek cie. EZ rondetafelgesprek op locatie».

²⁸⁶ Kamerstuk II 2013/14, 33 529, nr. 28.

²⁸⁷ Verslag openbaar verhoor van de heer Vos, 13 september 2022.

reductie in de vijf clusters rondom Loppersum. Naast coalitiepartijen VVD en PvdA stemmen ook de «constructieve oppositiepartijen» waarmee het kabinet met het oog op een meerderheid in de Eerste Kamer (D66, ChristenUnie, SGP) samenwerkt, en 50PLUS tegen. De leden van deze fracties verwijzen onder meer naar onderzoek van professor Ira Helsloot en TNO. Voor de komende drie tot vijf jaar zou volgens deze onderzoeken de situatie in Groningen veilig zijn. Zo zou het verschil in bodemdaling en daarmee in risico's tussen een reductie van 80% of een reductie van 100% in de vijf clusters bij Loppersum klein zijn.

Het debat gaat niet alleen over de recente besluitvorming, maar ook over het feit dat in 2013 met 53,8 miljard kubieke meter veel meer gas is gewonnen dan in de jaren daarvoor. Het Kamerlid Dik-Faber (ChristenUnie) stelt hierover op 2 januari 2014 schriftelijke vragen. In de beantwoording op 21 januari 2014 geeft Minister Kamp van Economische Zaken een toelichting op de productieplafonds. Hij schrijft dat de winning in 2013 onder het vastgestelde plafond is gebleven. Ook stelt de Minister dat het productieplafond geen grond biedt om eventueel gevolg te geven aan het advies van het Staatstoezicht op de Mijnen om de productie te verminderen.²⁸⁸ Enkele dagen voor de beantwoording van de schriftelijke vragen neemt Minister Kamp de hoogte van de winning ook op als voetnoot in de Kamerbrief van 17 januari 2014 over onder ander het kabinetsbesluit om de productie bij Loppersum te verminderen.²⁸⁹ De Voorjaarsnota van ruim een half jaar eerder, mei 2013, vermeldt al hogere gasbaten als gevolg van hogere oliepijzen en een hogere winning.²⁹⁰

Deze wijze van informatievoorziening aan de Kamer blijkt voor meerdere leden onvoldoende transparant te zijn. Zo verklaren de voormalige Kamerleden Leegte (VVD) en Jan Vos (PvdA) in de openbare verhoren pas tijdens het debat van 5 februari 2014 over de hoogte van de winning gehoord te hebben.²⁹¹ Op de vraag of Tweede Kamerleden via de Voorjaarsnota hadden kunnen weten dat de gaswinning zo hoog was, reageert het oud-Kamerlid Van Tongeren (GroenLinks) als volgt:

Zeker. Als ik een staf had gehad van tien medewerkers, had ik dat geweten op dat moment. Maar die ene halve medewerker die mij ondersteunde – ik had ook veiligheid en justitie en economie en een heleboel andere onderwerpen – had niet de tijd om de hele supplementaire begroting door te vlooiën.

Openbaar verhoor Liesbeth van Tongeren, 13 september 2022

In het debat reageren Kamerleden kritisch op de recordwinning en vragen ze om uitleg van de Minister. Als redenen voor de hoge winning voert de Minister de lagere winning in de kleine velden, de koude winter en de internationale contracten aan. Over mogelijke financiële en budgettaire redenen heeft hij het niet.²⁹² Ook verzuimt de Minister te melden dat Gronings gas is weggemengd in het hoogcalorische gasnetwerk. Dit vergroot de opbrengsten van het veld, maar is vanuit het oogpunt van leveringszekerheid voor het laagcalorische Nederlandse gasnetwerk niet nodig. Als dit in 2015 bij de voorbereiding van een reactie voor het onderzoek van de Onderzoeksraad voor Veiligheid duidelijk wordt en met de Minister wordt gedeeld, laat hij het na om de Kamer hierover alsnog onverwijld te informeren.

²⁸⁸ Aanhangsel Handelingen II 2013/14, nr. 990.

²⁸⁹ Kamerstuk II 2013/14, 33 529, nr. 28.

²⁹⁰ Kamerstuk II 2012/13, 33 640, nr. 1.

²⁹¹ Verslagen openbaar verhoor van de heer Vos, 13 september 2022; van de heer Leegte, 13 september 2022.

²⁹² Handelingen II 2013/14, nr. 50, item 7.

Tevens komt in het debat de rol van de Kamer zelf ter sprake.²⁹³ In reactie op het betoog van Agnes Mulder (CDA) over de verantwoordelijkheid van het kabinet van VVD en PvdA voor de hoge winning in 2013 en het feit dat het vertrouwen van de Groningers op een dieptepunt is beland, wijst Jan Vos (PvdA) ook op de rol van de Kamer zelf: *«Ik denk dat we hier allemaal verantwoordelijk zijn voor nalatigheid ten opzichte van Groningen. Dat geldt voor alle partijen die regeringsverantwoordelijkheid hebben gedragen.»*²⁹⁴

Op dinsdag 30 september 2014 vindt er in Groningen opnieuw een zware aardbeving plaats. De aardbeving bij Ten Boer heeft een kracht van 2,8 op de schaal van Richter. Naar aanleiding hiervan vraagt het Kamerlid Smaling (SP) een plenair debat aan. In het debat op 9 oktober 2014 wijzen verschillende leden opnieuw op het eerdere SodM-advies om de gaswinning terug te brengen. Het debat leidt echter niet tot een bijstelling van het winningsniveau. Ook dienen de leden hierover geen moties in.²⁹⁵

VI.2.2 Omslag vanaf 2015 en publicatie OVV-rapport

Het kabinet maakt op 9 februari 2015 bekend dat de winning in het eerste halfjaar van 2015 wordt beperkt tot 16,5 miljard kubieke meter gas. Voor het totale jaar laat het kabinet dan nog open of de winning het oorspronkelijk geplande niveau van 39,4 miljard kubieke meter gas zal behelzen, of dat de winning wordt beperkt tot 35 miljard kubieke meter. De hoogte van 35 miljard kubieke meter gas is inclusief een reserve van 2 miljard kubieke meter voor technische eventualiteiten.²⁹⁶

Over het kabinetsbesluit vindt van tevoren overleg plaats tussen het kabinet en de coalitiefracties. Oud-Kamerlid Jan Vos van de PvdA verklaart in zijn openbaar verhoor dat hij zelf daarbij niet aanwezig was, maar de fractievoorzitters en Minister Kamp wel.²⁹⁷ In dit overleg oefent de PvdA met succes druk uit op het kabinet om de winning verder te verlagen, aldus Vos:

Toen hebben we daar 33 plus 2 van gemaakt, opgeknipt in 16,5 en 16,5. U hoort het al: dit is echt Haags compromissenwerk waar de schoonheid niet van afspat.

Openbaar verhoor Jan Vos, 13 september 2022

Op 12 februari 2015 debatteert de Tweede Kamer over het winningsniveau. Tijdens het debat probeert PvdA-lid Jan Vos samen met oppositiefracties die ook aandringen op verlaging van de gaswinning, te komen tot overeenstemming over een gezamenlijke motie, ook om te laten zien aan de bevolking van Groningen dat men eensgezind is. Dit lukt echter niet.²⁹⁸ Samen met coalitiegenoot Bosman (VVD) dient Jan Vos vervolgens een motie (33 529, nr. 116) in met het verzoek aan de regering om een winningsbesluit voor te bereiden dat uitgaat van het laagst mogelijke niveau van gaswinning dat noodzakelijk is voor de leveringszekerheid en de veiligheid. Ook vraagt de motie om inzichtelijk te maken hoe de gaswinning na 1 januari 2016 nog verder verlaagd kan worden.

²⁹³ Brouwer et al. (2022), p. 25.

²⁹⁴ Handelingen II 2013/14, nr. 50, item 7, p. 16.

²⁹⁵ Handelingen II 2014/15, nr. 12, item 8.

²⁹⁶ Kamerstuk II 2014/15, 33 529, nr. 96.

²⁹⁷ Verslag openbaar verhoor van de heer Vos, 13 september 2022.

²⁹⁸ Handelingen II 2014/15, nr. 54, item 11.

De Kamer neemt de motie aan, maar de oppositie reageert kritisch op de motie en stemt bijna geheel tegen. Zo geeft het SP-lid Smaling aan dat hij had gehoopt op een echte vuurwerkmotie, maar dat er in deze motie toch wel heel veel termen staan die heel veel ruimte bieden voor escape. Het lid Dik-Faber (ChristenUnie) wijst erop dat er verschillende moties ter stemming voorliggen die zich wél duidelijk uitspreken voor het verminderen van de gaswinning. Volgens haar bieden deze moties de duidelijkheid waar Groningers behoefte aan hebben. Zowel de motie-Agnes Mulder c.s. (33 529, nr. 100) als de motie-Van Tongeren (33 529, nr. 112) verzoeken bijvoorbeeld om de gaswinning terug te brengen tot 30 miljard kubieke meter. De coalitiefracties VVD en PvdA stemmen tegen deze moties, waardoor ze geen meerderheid halen.

Ten tijde van de besluitvorming in 2013 en 2014 is de Kamer niet op de hoogte van de berekeningen van GasTerra dat een winning van rond de 27 miljard kubieke meter voldoende is voor de leveringszekerheid.²⁹⁹ Terugkijkend zegt het voormalige PvdA-Kamerlid Jan Vos hierover in zijn openbaar verhoor het volgende:

Achteraf gezien, wetende dat het eigenlijk op 27 zou kunnen voor de leveringszekerheid, denk ik echt: waar is het kabinet op dat moment mee bezig geweest? [...] Voor mij is dat wel een eyeopener geweest, want dit betekent gewoon dat wij jarenlang hebben staan discussiëren over leveringszekerheid, terwijl dat eigenlijk een beetje flauwekul was, in retrospectief.

Openbaar verhoor Jan Vos, 13 september 2022

Op 3 maart 2015 debatteert de Kamer plenair met Minister Kamp van Economische Zaken over het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid. In het rapport trekt de Onderzoeksraad voor Veiligheid de conclusie dat in de besluitvorming over de winning van het aardgas uit Groningen tot 2013 niet zorgvuldig is omgegaan met de veiligheid van de inwoners in relatie tot aardbevingen. De Kamer vindt het van belang dat alle aanbevelingen van het rapport worden opgevolgd. Het gaat om het versterken van het onafhankelijk toezicht van SodM, de onderzoeksplicht van mijnbouwondernemingen, het betrekken van andere ministeries, het burgerperspectief in de besluitvorming en het verbeteren van de communicatie.

De moties van het PvdA-lid Vos (33 529, nr. 138) en het GroenLinks-lid Van Tongeren (33 529, nr. 125), die oproepen deze aanbevelingen op te volgen, neemt de Kamer met algemene stemmen aan. De Kamer zet nog geen stappen om de gaswinning verder terug te brengen. Ze verwerpt de motie van het lid Van Veldhoven (D66) om de gaswinning terug te draaien tot het laagst mogelijke niveau waarbij de leveringszekerheid en een veilig winningspatroon gewaarborgd zijn en om de winning in ieder geval niet meer boven de 35 miljard kubieke meter per jaar uit te laten komen (26 463, nr. 142). Ook de motie van het CDA-lid Agnes Mulder om de zorgen van de Groningers nu te laten prevaleren en ook voor de nabije toekomst duidelijkheid te verschaffen door het gaswinningsplafond te reduceren tot circa 30 miljard kubieke meter gas in 2015, verwerpt de Kamer (26 463, nr. 131).

In het najaar van 2015 neemt de Kamer wel een motie aan die oproept om de gaswinning verder te verlagen. Tijdens de Algemene Financiële Beschouwingen dient het lid Schouten (ChristenUnie) met enkele andere leden een motie in om het niveau van de gaswinning uit het Groningenveld in 2016 substantieel te verlagen en de lagere gasbaten in 2016 ten

²⁹⁹ Verslag openbaar verhoor van de heer Broenink, 2 september 2022.

laste van het saldo te laten komen. De leden willen dit vanuit het oogpunt van de veiligheid (34 300, nr. 57). Het kabinet gaat in de begroting dan nog uit van een gaswinning van 33 miljard kubieke meter in 2016. Alleen VVD en SGP stemmen tegen de motie.

Tegelijkertijd zijn in 2015 ook de uitspraken van de Raad van State van grote betekenis. Zo bepaalt de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak op 14 april 2015 dat de gaswinning rondom Loppersum met het oog op de veiligheid nog slechts is toegestaan als de leveringszekerheid acuut in gevaar is. Op 18 november 2015 beperkt de Afdeling bestuursrechtspraak de gaswinning tot 27 miljard kubieke meter in het lopende gasjaar, dat van 1 oktober tot en met 30 september duurt. Onder andere bewonersorganisaties en gemeenten waren tegen het besluit tot instemming met het winningsplan in beroep gegaan.³⁰⁰

In juni 2016 adviseert SodM om de gaswinning te beperken tot 24 miljard kubieke meter en om fluctuaties in de winningshoogte zo veel mogelijk te vermijden. Minister Kamp van Economische Zaken neemt dit advies over.³⁰¹ De Kamer spreekt op 14 september 2016 met de Minister over het nieuwe gaswinningsbesluit. Er is steun voor het lagere winningsniveau, hoewel sommige fracties de gaswinning liever nog verder naar beneden zien gaan. Ook is er kritiek op het besluit om pas over uiterlijk vijf jaar weer een nieuw instemmingsbesluit te nemen.³⁰² De motie-Jan Vos c.s. (33 529, nr. 305) waarin de regering verzocht wordt om ieder jaar in samenspraak te bezien of de winning naar beneden kan worden bijgesteld, krijgt Kamerbrede steun.

VI.2.3 Kamer dringt aan op verdere vermindering en beëindiging gaswinning

Op 15 maart 2017 zijn er Tweede Kamerverkiezingen. In tegenstelling tot eerdere verkiezingen is de gaswinning in Groningen nu wel een verkiezingsthema. Tijdens de verkiezingscampagne krijgt de gaswinning in Groningen de nodige aandacht. Centraal staan begrippen als veiligheid en compensatie. Diverse partijen dringen net als hun fracties in de Kamer aan op een verdere verlaging van de gaswinning. Zo stellen SP, GroenLinks, en PvdD voor om de gaswinning tot 2021 te verlagen tot 12 miljard kubieke meter. De PvdA wil de winning verlagen tot 19 miljard kubieke meter en D66 en ChristenUnie tot 21 miljard kubieke meter. Andere partijen doen geen concreet voorstel. Een uitzondering vormt DENK, die juist pleit voor het verhogen van de winning naar 36 miljard kubieke meter.³⁰³

Ook in de media komt tijdens de verkiezingscampagne de Groningse gaswinning terug. Zo komt de NTR met de documentaire *De stille beving*, waarin getroffen Groningers worden gevolgd. In Groningen vindt op 7 februari 2017 een fakkeloptocht met enkele duizenden deelnemers plaats in protest tegen de gaswinning. Op 6 maart 2017 wordt Mark Rutte als lijsttrekker van de VVD in de verkiezingstalkshow van Pauw & Jinek geconfronteerd met vragen en emoties van Groningers.³⁰⁴

In de loop van 2017 vraagt de Kamer in diverse moties om verdere stappen te zetten in het verminderen van de gaswinning, dan wel de gaswinning te beëindigen. De Kamer debatteert bijvoorbeeld op 20 april

³⁰⁰ Brouwer et al. (2022), p. 26.

³⁰¹ Kamerstuk II 2015/16, 33 529, nr. 278.

³⁰² Handelingen II 2015/16, nr. 111, item 3.

³⁰³ CPB (16 februari 2017).

³⁰⁴ Brouwer et al. (2022), p. 28.

2017 met demissionair Minister Kamp van Economische Zaken naar aanleiding van het grote aantal bevingen in de regio Loppersum in korte tijd. SodM adviseert na deze bevingen om de gaswinning met 10% naar beneden te brengen van 24 naar maximaal 21,6 miljard kubieke meter. De Minister kondigt op 18 april 2017 aan dat hij deze productieverlaging overneemt.³⁰⁵ In het debat dient het lid Wassenberg (PvdD) een motie in waarin de regering gevraagd wordt om met een toekomstvisie te komen over een stapsgewijze beëindiging van de gaswinning (33 529, nr. 345). De Kamer neemt de motie aan, alleen DENK, FVD en PVV stemmen tegen.

Tijdens de begrotingsbehandeling van Economische Zaken en Klimaat voor het jaar 2018 dient het lid Moorlag (PvdA) een motie in die oproept tot een snellere afbouw van de gaswinning (34 775 XIII, nr. 98). De motie is medeondertekend door de leden Van Tongeren (GroenLinks), Beckerman (SP) en Wassenberg (PvdD). Volgens de indieners is het eerder genomen besluit tot reductie van slechts 1,5 miljard kubieke meter voor de periode 2017 tot 2021 onvoldoende voor de veiligheid van Groningen. Het lid Moorlag houdt de motie eerst aan en trekt haar later in, omdat de nieuwe Minister van Economische Zaken en Klimaat, Minister Wiebes, aangeeft een uiterste poging te doen een snellere afbouw waar te maken.³⁰⁶

Op 8 januari 2018 vindt bij Zeerijp een aardbeving met een kracht van 3,4 op de schaal van Richter plaats. In het debat hierover op 16 januari 2018 dient het GroenLinks-lid Van Tongeren een motie in met daarin onder andere de oproep om de gaswinning zo snel en zo ver als realistisch mogelijk is naar beneden te brengen. De Kamer neemt deze motie-Van Tongeren c.s. (33 529, nr. 406) met algemene stemmen aan. Het lid Baudet (FVD) dient een motie in om de Overeenkomst van Samenwerking en latere aanvullingen hierop openbaar te maken. Deze motie-Baudet (33 529, nr. 419) stelt dat het van cruciaal belang is om te weten wat precies is afgesproken in 1963 en wie verantwoordelijk is voor de schadeafhandeling en in welke mate. In een hoofdelijke stemming verwerpt de Kamer deze motie. De leden van de coalitiefracties VVD, CDA, D66 en ChristenUnie en de leden van de oppositiefractie SGP stemmen tegen.

In zowel het debat in januari als het volgende debat, op 7 februari 2018, dienen diverse leden moties in om de gaswinning sneller omlaag te brengen. De motie-Wassenberg/Beckerman (33 529, nr. 409) vraagt om binnen twee weken te komen met maatregelen zoals het hand-aan-de-kraanprincipe en een afbouwplan om sneller terug te gaan tot het veilige niveau van 12 miljard kubieke meter per jaar. De motie-Beckerman (33 529, nr. 430) verzoekt om binnen twee weken met maatregelen te komen om tot een verlaging van de gaswinning in Groningen over te kunnen gaan, aangezien de export hoger is dan de behoefte in het buitenland. Beide moties verwerpt de Kamer. De motie-Van Tongeren c.s. (33 529, nr. 434) kan wel rekenen op brede steun. Hierin wordt de regering verzocht om onafhankelijk in kaart te laten brengen wat er is aan gasopslagen en stikstofconversiecapaciteit in Nederland en omliggende landen en om alle mogelijkheden aan te grijpen om deze capaciteit te benutten, zodat de gaswinning in Groningen omlaag kan.

³⁰⁵ Kamerstuk II 2016/17, 33 529, nr. 331.

³⁰⁶ Handelingen II 2018/19, nr. 35, item 7.

VI.2.4 Behoefte snellere afbouw gaswinning na besluit beëindiging gaswinning

Het kabinet kondigt vervolgens op 29 maart 2018 aan dat de gaswinning uit het Groningenveld helemaal wordt beëindigd. Het doel is om de gaskraan uiterlijk 2030 dicht te draaien. Het plan is dat per oktober 2022, maar mogelijk een jaar eerder, het gaswinningsniveau tot onder de 12 miljard kubieke meter komt.³⁰⁷ Dit is het maximum dat SodM in januari 2013 al bestempelde als het niveau dat nodig is voor relatieve veiligheid in Noord-Groningen. In het plenaire debat op 7 juni 2018 over het beëindigen van de gaswinning ligt de focus op de vastgelopen versterkingsoperatie en het opstappen van de Nationaal Coördinator Groningen (NCG), Hans Alders. Net als in januari 2018 is er opnieuw een Kamerlid dat een motie indient om de documenten over de Overeenkomst van Samenwerking alsnog openbaar te maken. In de motie-Beckerman c.s. (33 529, nr. 478) wordt opgemerkt dat er in de media stukken zijn verschenen. De indieners stellen dat het informatierecht van het parlement wordt geschonden doordat de regering de stukken niet met de Kamer deelt, terwijl het voor de informatiepositie van de Kamer essentieel is om toegang tot alle stukken te hebben. De Kamer verwerpt de motie. De coalitiepartijen VVD, CDA, D66 en ChristenUnie stemmen tegen. Vanuit de oppositie stemmen 50PLUS en SGP ook tegen.

Op 22 mei 2019 treft een aardbeving van 3,4 op de schaal van Richter Westerwijtwerd. Dit is dan de zwaarste aardbeving sinds de beving in Zeerijp. De Kamer houdt op 4 juni 2019 een plenair debat naar aanleiding van de aardbeving. Aan het debat neemt niet alleen Minister Wiebes van Economische Zaken en Klimaat deel, maar ook Minister-President Rutte. Namens het kabinet biedt de Minister-President zijn excuses aan voor wat er in Groningen is gebeurd.³⁰⁸ Paragraaf VI.3.4 gaat hier uitgebreider op in. De in het debat ingediende motie-Yesilgöz-Zegerius c.s. (33 529, nr. 626) gaat over de hoogte van de winning. De Kamer neemt deze motie aan en verzoekt de regering daarmee om de vraag naar Groningengas op de kortst mogelijke termijn tot onder de 12 miljard kubieke meter te brengen. De motie-Wassenberg c.s. (33 529, nr. 621) gaat verder dan het plan van de regering om de gaswinning uit het Groningenveld uiterlijk 2030 te beëindigen en verzoekt om dit uiterlijk in 2025 te doen. De Minister wijst op het afbouwplan voor de periode na 2022 dat nog komt en verzoekt om de motie in afwachting daarvan aan te houden. Het lid Wassenberg (PvdD) gaat hierin mee. De motie komt niet in stemming en vervalt later.

De Kamer zoekt overigens ook steeds vaker een oplossing in energiebesparing en het overschakelen op duurzame alternatieven om een snellere afbouw van de gaswinning mogelijk te maken. Dit komt ook naar voren in diverse aangenomen moties, zoals de motie van de leden Jetten (D66) en Agnes Mulder (CDA) uit december 2017 om gasgestookte cv-ketels uit te faseren (34 775 XIII, nr. 93). De motie-Van Tongeren (34 775 XIII, nr. 121) vraagt om overleg met MKB-Nederland over het tegengaan van verspilling van aardgas. In deze lijn liggen ook moties uit begin 2018 van de leden Jetten c.s. (33 529, nr. 418) en Agnes Mulder c.s. (33 529, nr. 445), die gericht zijn op het afstappen van Groningengas in woonwijken en industrieën en het toepassen van alternatieven. Ook neemt de Kamer de motie-Agnes Mulder c.s. (33 529, nr. 412) aan om woningeigenaren in het aardbevingsgebied tegelijk met de versterking een aanbod te doen om van het gas af te kunnen.

³⁰⁷ Kamerstuk II 2017/18, 33 529, nr. 457.

³⁰⁸ Handelingen II 2018/19, nr. 88, item 21.

VI.2.5 Slepende financiële afwikkeling met Shell en ExxonMobil

Met de afbouw van de gaswinning komt ook de financiële afwikkeling met Shell en ExxonMobil steeds nadrukkelijker op de agenda. Tijdens het debat op 7 juni 2018 over de beëindiging van de gaswinning in Groningen dient het PvdA-kamerlid Nijboer een motie in over de onderhandelingen die het kabinet met Shell en ExxonMobil over de financiële afwikkeling voert. Omdat er grote financiële stromen en juridische aansprakelijkheden over een lange termijn in het geding zijn, verzoekt de motie-Nijboer c.s. (33 529, nr. 492) het Akkoord op Hoofdpijnen eerst ter instemming aan de Tweede Kamer voor te leggen. De motie haalt geen meerderheid: de coalitiefracties VVD, CDA, D66 en ChristenUnie en oppositiefractie 50PLUS steunen de motie niet.

Op 25 juni 2018 ontvangt de Kamer van Minister Wiebes van Economische Zaken en Klimaat het Akkoord op Hoofdpijnen dat de Staat heeft gesloten met Shell en ExxonMobil over de (financiële) gevolgen van de afbouw en beëindiging van de gaswinning in Groningen. De overheid neemt de volledige verantwoordelijkheid voor de schadeafhandeling en versterking op zich, terwijl de NAM haar deel van de kosten blijft betalen conform de afspraken in het Akkoord op Hoofdpijnen. In ruil daarvoor wordt het aandeel van de NAM in de gasopbrengsten verhoogd en worden alle oude schadeafhandelingen overgedragen aan het Rijk.³⁰⁹

Het lid Nijboer (PvdA) doet in de procedurevergadering van de vaste Kamercommissie voor Economische Zaken en Klimaat op 19 juni 2018 een voorstel om de Dienst Analyse en Onderzoek (DAO) van de Kamer te verzoeken een aantal vragen ten aanzien van het budgetrecht van de Kamer inzake het op handen zijnde Akkoord op Hoofdpijnen met Shell en Exxon te beantwoorden. De commissie stemt hiermee in.

Nadat in 2018 en 2019 verder met de bedrijven is onderhandeld, schrijft Minister Wiebes op 10 september 2019 aan de Kamer dat de gaskraan in Groningen versneld wordt dichtgedraaid. De gaswinning uit het Groningenveld zou vanaf medio 2022 nihil kunnen zijn in een gemiddeld jaar. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat de gasopslag Norg structureel kan worden gevuld met pseudo-Groningengas. Vanaf 2022 zou het gasveld alleen nog nodig zijn in het geval van een extreem koude winter. De Minister verwacht op basis van het GTS-advies dat volledige sluiting van het veld uiterlijk in 2026, maar mogelijk eerder, haalbaar is.

Ook hebben de Ministers Wiebes van Economische Zaken en Klimaat en Minister Hoekstra van Financiën met Shell en ExxonMobil een interim-akkoord afgesloten. Dit akkoord vormt een aanvulling (addendum) op het in juni 2018 afgesloten Akkoord op Hoofdpijnen. Onderdeel van de afspraken is een andere inzet van de gasopslag Norg door het vullen met pseudo-Groningengas. De NAM ontvangt een bedrag van 90 miljoen euro netto als voorschot voor de kosten van de opslag en voor de versnelde afbouw van de gaswinning.³¹⁰

De Kamer is kritisch over het voorschot aan de NAM, onder andere omdat gedupeerden nog altijd wachten op vergoeding van hun schade. De ontwikkelingen leiden tijdens een kort plenair debat ter afronding van een commissievergadering over Groningen op 25 september 2019 ook tot het indienen van een paar moties waarin de informatiepositie en het budgetrecht van de Kamer centraal staan. De Kamer neemt met algemene stemmen de motie-Agnes Mulder c.s. aan (33 529, nr. 686). Deze motie

³⁰⁹ Kamerstuk II 2017/18, 33 529, nr. 493.

³¹⁰ Kamerstuk II 2018/19, 33 529, nr. 678.

vraagt de regering om de Kamer regelmatig en tijdig te informeren over de onderhandelingen, gelet op de mogelijke grote financiële consequenties en het recht op informatie van de Kamer.

De motie-Nijboer c.s. (33 529, nr. 685) verzoekt het presidium om de parlementair advocaat een eigenstandige analyse te laten maken van de juridische positie van de Staat en het budgetrecht van de Kamer rondom de compensatie van de NAM. Ook deze motie neemt de Kamer aan, alleen VVD en het lid Van Haga stemmen tegen. Later, op 26 november 2019, besluit de vaste Kamercommissie voor Economische Zaken en Klimaat het advocatenkantoor AKD voor dit doel in te schakelen, omdat inmiddels is gebleken dat de parlementair advocaat in dit dossier al betrokken is.

De vaste Kamercommissie voor Economische Zaken en Klimaat besluit na ontvangst het memo van AKD openbaar te maken. AKD concludeert onder andere dat de afspraken in het interim-akkoord bindend zijn en dat het interim-akkoord een duidelijke basis kent in het eerdere Akkoord op Hoofdlijnen. Dit akkoord verplicht de partijen tot inspanningen om nader te overleggen bij een structurele en materiële afwijking van het basispad dat aan het Akkoord op Hoofdlijnen ten grondslag lag.

Tegelijk zijn er diverse onduidelijkheden in het interim-akkoord. Het gaat dan bijvoorbeeld om de interpretatie van het begrip «vergoeding» en de bepaling van de hoogte ervan. Overigens zou naar inschatting van AKD ook zonder het eerdere Akkoord op Hoofdlijnen een recht op compensatie niet uitgesloten kunnen worden. Dit zou in ieder geval gelden bij een versneld afbouwtraject naar een winningsniveau onder de 12 miljard kubieke meter, voor zover de veiligheid naar objectieve maatstaven niet hiertoe noopt. De grondslag is dan het niet-nakomen van eerdere overeenkomsten, waarin geen afbouwtraject is opgenomen.³¹¹

De vaste Kamercommissie voor Economische Zaken en Klimaat verzoekt daarnaast de ambtelijke ondersteuning van de Kamer om een notitie over de vraag hoe in deze casus het budgetrecht van toepassing is. Ook deze notitie maakt de commissie openbaar. Uit de notitie volgt dat het voorschot van 90 miljoen euro in het kader van het interim-akkoord opgenomen is als uitgavenpost op de suppletoire begroting van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Door de behandeling van de suppletoire begroting van Economische Zaken en Klimaat oefent de Kamer haar budgetrecht uit. De Kamer kan het begrotingsvoorstel al dan niet geamendeerd aannemen of verwerpen.

De notitie geeft aan dat als de Kamer niet akkoord gaat met de voorgestelde 90 miljoen euro aan uitgaven, de Staat dan toch verplicht is tot betaling. De Minister is namens de Staat bevoegd tot het aangaan van privaatrechtelijke overeenkomsten zonder voorafgaande toestemming van het parlement. Het budgetrecht heeft slechts een interne werking tussen parlement en regering: een begrotingspost machtigt de regering tot het doen van uitgaven.³¹²

Op verzoek van de leden van de vaste Kamercommissie voor Economische Zaken en Klimaat vindt op 18 december 2019 een vertrouwelijke technische briefing plaats over de totstandkoming van het interim-akkoord. Het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat en het Ministerie van Financiën geven hierop een toelichting. Omdat er ook bij de Kamerleden behoefte bestaat aan een verdere politieke gedachtewis-

³¹¹ Bijlage «memo AKD» bij Kamerstuk II 2018/19, 33 529, nr. 705.

³¹² Bijlage «DAO-notitie interim-akkoord terugschroefing gaswinning en parlementair budgetrecht» bij Kamerstuk II 2018/19, 33 529, nr. 705.

seling, volgt op 10 maart 2020 een vertrouwelijk algemeen overleg over het addendum bij het Akkoord op Hoofdpijnen met Minister Wiebes van Economische Zaken en Klimaat en Minister Hoekstra van Financiën.

In het vertrouwelijk algemeen overleg geeft het kabinet aan dat het mandaat van de ministerraad om tot een akkoord te komen 400 miljoen euro is. Mocht een akkoord binnen een al vastgestelde ruimere marge wel mogelijk zijn, dan moeten Minister Wiebes en Minister Hoekstra van Financiën de ministerraad om een nieuw mandaat vragen en de Kamer hierbij betrekken. In het debat spreken verschillende Kamerleden een voorkeur uit voor arbitrage, mocht het niet lukken om binnen het mandaat tot een akkoord te komen.

Een akkoord over het addendum bij het Akkoord op Hoofdpijnen is tot op heden niet tot stand gekomen. Recent heeft Staatssecretaris Vijlbrief van Mijnbouw de Kamer geïnformeerd te gaan starten met onderhandelingen met Shell en ExxonMobil om tot finale afspraken over het Akkoord op Hoofdpijnen te komen. Begin 2022 hebben Shell en ExxonMobil een voorstel hiertoe gedaan. In de Kamerbrief van 13 december 2022 verwijst Staatssecretaris Vijlbrief in zijn afweging om weer te gaan onderhandelen ook naar de openbare verhoren van de parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen. De vertegenwoordigers van beide bedrijven hebben tijdens de openbare verhoren gezegd dat er een aanzienlijke oplossingsruimte is. De onderhandelingsinzet van de Staat ligt vertrouwelijk ter inzage voor de Kamerleden.³¹³ In de procedurevergadering van 20 december 2022 besluiten de leden van de vaste Kamercommissie voor Economische Zaken en Klimaat de brief ter kennisgeving aan te nemen en geen gebruik te maken van het aanbod van de Staatssecretaris voor een besloten technische briefing ter toelichting.

Ook de zorgen over het kunnen verhalen van de kosten op de NAM blijven in de afgelopen jaren bestaan. Zo spreekt de Kamer zich bij de behandeling van de Tijdelijke wet Groningen in maart 2021 door het aannemen van een motie van het lid Nijboer (PvdA) uit voor het verhalen van alle schade op de NAM, indien nodig via een heffing op de oliebedrijven (35 603, nr. 76). De aangenomen motie van het lid Kröger van GroenLinks (35 925 XIII, nr. 81), ingediend tijdens een wetgevingsoverleg op 29 november 2021, vraagt de regering om afspraken over de langetermijnverplichtingen en -risico's van de NAM extern juridisch en economisch te laten toetsen. Daarbij speelt de zorg dat de NAM mogelijk geen kapitaal meer heeft dat als garantie voor langetermijnschade van de gaswinning kan dienen.

VI.3 Periode 2012–2022: schadeafhandeling en versterking

VI.3.1 Eerste zorgen schadeafhandeling en versterking

In de debatten die de Kamer in 2013 en 2014 voert over de aardbevingen in Groningen komen ook al zorgen naar voren over de afhandeling van de schade en de versterkingsaanpak. Zo dient het Kamerlid Klever (PVV) in februari 2013 een motie in die aangeeft dat de NAM eerder terughoudend geweest is met de schadeafhandeling. De motie-Klever c.s. (33 529, nr. 13) verzoekt de regering om de NAM 100% van de reeds bestaande schades als gevolg van eerdere aardbevingen te laten vergoeden. De Kamer verwierpt de motie, coalitiefracties VVD en PvdA en oppositiefractie SGP stemmen tegen. Wel neemt de Kamer bijvoorbeeld met algemene stemmen de motie-Jan Vos/Van Tongeren aan (33 529, nr. 4) die de regering verzoekt een onafhankelijke ombudsfunctie te creëren waar

³¹³ Kamerstuk II 2022/23, 33 529, nr. 1105.

bewoners terecht kunnen met vragen en zorgen over de gasboringen en de daardoor ontstane schade. De regering geeft dit vorm met de instelling van de Onafhankelijke Raadsman.

De Kamer spreekt in februari 2014 met het Kamerbreed aannemen van de motie-Van Veldhoven/Jan Vos (33 529, nr. 41) uit dat bewoners terecht moeten kunnen bij één aanspreekpunt voor schade en versterking. De motie signaleert dat bewoners veel overlast ervaren bij het aanpakken van schade en preventiewerkzaamheden, mede doordat zij met veel verschillende instanties te maken hebben, die soms naar elkaar verwijzen. Een ruime meerderheid in de Kamer verwerpt het voorstel van de leden Paulus Jansen en Van Tongeren (33 529, nr. 37) om een schadefonds in te stellen voor het afhandelen van de schade.

In oktober 2014 dringt de Kamer aan op voortgang in de schadeafhandeling en versterkingsoperatie. De Kamer neemt namelijk de motie-Van Veldhoven/Jan Vos (33 529, nr. 85) aan die de regering verzoekt om gezamenlijk met de NAM en uitvoeringsorganisaties ervoor te zorgen dat in 2020 alle preventieve versterkingsmaatregelen zijn uitgevoerd. In het debat ontraadt Minister Kamp van Economische Zaken deze motie, omdat de Minister eerst na wil gaan wanneer de versterking redelijkerwijs uitgevoerd kan worden zonder zich vast te leggen op het jaartal 2020.³¹⁴ De CDA-fractie en de Groep-Bontes/Van Klaveren stemmen tegen de motie.

Met het aannemen van de motie-Jan Vos (33 529, nr. 82) roept de Kamer bovendien de regering op om bij de NAM te bewerkstelligen dat de afhandeling van complexe schade wordt versneld en verbeterd. Bewoners dienen binnen drie maanden te worden geholpen, tenzij dit door overmacht onmogelijk is. Ook wil de Kamer via de motie-Dik-Faber c.s. (33 529, nr. 83) bereiken dat de bewoners en de Kamer voor het einde van 2014 zijn geïnformeerd over hoe de schadeafhandeling en versterking worden versneld. Daarnaast verzoekt de Kamer met de motie-Van Veldhoven c.s. (33 529, nr. 73) om de ondersteuning van de onafhankelijke raadsman de komende vijf jaar te continueren en waar nodig te versterken.

VI.3.2 Aanpassing van de Mijnbouwwet: omkering bewijslast

De omslag na het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid uit 2015 werkt ook door in de wetgeving en de schadeafhandeling. Het kabinet kondigt een wijziging van de Mijnbouwwet aan. Het doel hiervan is om de Minister van Economische Zaken meer regie te geven bij beslissingen op het gebied van mijnbouw en om de positie van SodM te versterken. Ook worden de veiligheid van omwonenden en het voorkomen van schade bij vergunningen voor opsporing en winning van gas een beoordelingscriterium. De Kamer neemt het amendement-Van Veldhoven (D66) aan, waardoor het belang van dit criterium wordt versterkt ten opzichte van het criterium leveringszekerheid (34 348, nr. 66). Het belang van leveringszekerheid kan daardoor alleen worden toegepast voor zover dat het belang van de veiligheid van omwonenden, of het voorkomen van schade aan gebouwen of infrastructurele werken of de functionaliteit daarvan, niet in de weg staat. Een amendement (34 348, nr. 63) van oppositiepartijen GroenLinks, ChristenUnie, PvdD en SP om de leveringszekerheid als wegingsgrond helemaal te schrappen haalt het niet.

³¹⁴ Handelingen II 2014/15, nr. 8, item 12.

De Kamer neemt het wetsvoorstel op 7 juli 2016 aan, tegelijk met de Wet bewijsvermoeden gaswinning Groningen. Deze wet verankert dat de exploitant aannemelijk moet maken dat bodembeweging door gaswinning niet de oorzaak van de schade is. Aan het wetsvoorstel gaat een amendement van de Kamerleden Jan Vos (PvdA) en Ouwehand (PvdD) vooraf (34 041, nr. 12). Minister Kamp hecht aan een oordeel van de Afdeling advisering van de Raad van State over het amendement en vraagt om de stemming erover aan te houden.³¹⁵ De Kamer gaat hier niet in mee en neemt het amendement op 28 april 2015 aan. Uiteindelijk volgen na het advies van de Afdeling advisering achter de schermen onderhandelingen met de PvdA-fractie, wat tot overeenstemming met het kabinet leidt om via een novelle, de Wet bewijsvermoeden gaswinning Groningen, de omkering van de bewijslast in wetgeving op te nemen.

VI.3.3 Grotere betrokkenheid Kamer vanaf 2016 bij schadeafhandeling en versterking

In de periode vanaf 2016 houdt de Kamer zich in bredere zin intensiever bezig met de schadeafhandeling, zoals blijkt uit een groter aantal moties dat wordt ingediend en deels wordt aangenomen. Verder besteedt de Kamer na 2015 veelvuldig aandacht aan de schadeafhandeling en versterking door middel van technische briefings, rondetafelgesprekken en werkbezoeken.

De focus van de Kamer ligt onder andere op een grotere onafhankelijkheid van de NAM tot de schadebeoordeling en -afhandeling. Zo verzoekt de motie-Dik-Faber c.s. (33 529, nr. 261) in juni 2016 de regering voorstellen te doen om het Centrum Veilig Wonen op grotere afstand te plaatsen van de NAM. De schadebeoordeling en schadeafhandeling moeten zo op een onafhankelijke manier gaan plaatsvinden. De Kamer neemt de motie met steun van coalitiefractie PvdA aan, maar coalitiefractie VVD steunt de motie niet. Een eerdere motie van hetzelfde Kamerlid (33 529, nr. 183) om de onafhankelijkheid van de schadeafhandeling te borgen door dit bij de Nationaal Coördinator Groningen onder te brengen werd in juli 2015 nog verworpen. De Nationaal Coördinator Groningen is dan nog maar net, sinds mei 2015, ingesteld. In de aangenomen motie van het SP-Kamerlid Smaling spreekt de Kamer ook uit dat er een heldere verdeling van de verantwoordelijkheden tussen de verschillende betrokkenen moet zijn. De regering moet terughoudend zijn in het aanwijzen van nog meer commissies en bestuurders (33 529, nr. 264).

Tegelijk zijn er ook zorgen over de onafhankelijkheid van de Nationaal Coördinator Groningen bij de versterkingsopgave. De motie-Dik-Faber c.s. (33 529, nr. 262) uit juni 2016 verzoekt de regering daarom om de Nationaal Coördinator Groningen een onafhankelijker positie te geven ten opzichte van de NAM. Ook deze motie neemt de Kamer met steun van de PvdA aan, terwijl coalitiepartij VVD tegenstemt. De motie-Van Veldhoven c.s. (33 529, nr. 288) krijgt wel steun van de VVD. Deze motie uit september 2016 stelt dat de afhandeling van schades op nog grotere afstand van de NAM dient te komen. De Nationaal Coördinator Groningen dient zodanige bevoegdheden te krijgen dat het schadeprotocol, de kwaliteitscriteria voor (contra)experts en het schadehandboek onafhankelijk geformuleerd kunnen worden.

In februari 2017 dient het Kamerlid Jan Vos (PvdA) een vrijwel door alle fracties gesteunde motie (32 849, nr. 110) in die onder meer oproept om de NAM volledig buiten het proces van schadeafhandeling te plaatsen. Ook een jaar later zijn de zorgen bij de Kamer nog niet weg. De Kamer

³¹⁵ Kamerstuk II 2014/15, 34 041, nr. 39.

neemt op 13 februari 2018 met algemene stemmen de motie-Jetten c.s. (33 529, nr. 443) aan. Deze motie verzoekt de regering om zo snel mogelijk met de regio en de Nationaal Coördinator Groningen tot een overeenkomst te komen, waarbij de versterkingsoperatie onafhankelijk van de NAM wordt ingericht. Eind 2018 neemt de Kamer tevens met algemene stemmen de motie-Beckerman c.s. (34 957, nr. 50) aan. De motie pleit ervoor om te zorgen voor een nieuwe regeling voor het vergoeden van de meerkosten van aardbevingsbestendig bouwen door de NAM, waarbij de NAM geen zeggenschap heeft over de uitvoering van deze nieuwbouw.

Naast de inzet voor de onafhankelijkheid van het proces van schadeherstel en versterking, vraagt de Kamer ook aandacht voor andere aspecten. Een voorbeeld is de juridische ondersteuning van gedupeerden. In september 2016 neemt de Kamer de motie-Van Tongeren c.s. (33 529, nr. 301) aan. Net als de oppositiepartijen stemmen de coalitiefracties daarbij verschillend. Onder andere PvdA, SP, PVV, D66, ChristenUnie, GroenLinks en PvdD stemmen voor de motie, terwijl VVD, CDA en SGP tegenstemmen. Hoewel de Kamer de motie aanneemt, wil Minister Kamp van Economische Zaken de motie niet uitvoeren. De Minister vindt dat de schadeafhandeling op adequate wijze is geregeld, waarbij alles erop gericht is om te voorkomen dat een gang naar de rechter nodig is. Ook acht het kabinet het binnen het Nederlandse rechtssysteem ten algemene niet passend voor de Staat om gerichte proefprocessen van particulieren tegen een specifiek privaat bedrijf (financieel) te stimuleren.³¹⁶

De weigering van Minister Kamp om de motie uit te voeren leidt tijdens de behandeling van de begroting voor het jaar 2017 tot het indienen van een amendement (34 550 XIII, nr. 20) door de Kamerleden Van Tongeren (GroenLinks) en Ouwehand (PvdD). Het amendement maakt een budget van € 200.000 vrij om een aantal proefprocessen te ondersteunen van Groningers die menen schade ten gevolge van mijnbouwactiviteiten te hebben. Minister Kamp herhaalt opnieuw zijn bezwaren en ontraadt het amendement.³¹⁷ De Kamer neemt het amendement aan, maar tot besteding van het budget door het kabinet komt het niet. Na drie jaar neemt de Kamer in juni 2019 met algemene stemmen de motie-Van der Lee c.s. (33 529, nr. 651) aan, die de regering verzoekt het budget te besteden aan een juristenteam dat gedupeerden ondersteunt. De regering voert deze motie uit door het tijdelijk mogelijk te maken dat gedupeerden via de provincie Groningen subsidie aanvragen voor juridische ondersteuning. Het resterende budget gaat naar Stut-en-Steun met het oog op ondersteuning van bewoners bij de procedures.³¹⁸ Deze organisatie biedt hulp aan bewoners en ondernemers in het proces rondom de afhandeling van mijnbouwschade in Groningen.

Daarnaast richt de Kamer zich onder meer op de scope van de schade die vergoed moet worden, de gelijke behandeling van vergelijkbare schade en het draagvlak in de regio. Zo verzoekt begin 2016 de motie-Bosman c.s. (33 529, nr. 242) om behoud van de waardevermeerderingsregeling, een subsidie voor energiebesparende maatregelen voor woningen in het aardbevingsgebied. Ook neemt de Kamer met algemene stemmen de motie-Van Tongeren c.s. (33 529, nr. 221) aan om te komen tot een snelle en ruimhartige afhandeling van alle oude complexe gevallen door de Nationaal Coördinator Groningen. De motie van de Kamerleden Klever (PVV) en Van Tongeren (33 529, nr. 243) om de contourenkaart te schrappen en alle schades in Groningen op een gelijke manier te behandelen haalt echter geen meerderheid.

³¹⁶ Kamerstuk II 2016/17, 33 529, nr. 310.

³¹⁷ Handelingen II 2016/17, item 15, nr. 10, p. 34.

³¹⁸ Kamerstuk II 2020/21, 33 529, nr. 865.

In reactie op het uitblijven van een nieuw schadeprotocol, neemt de Kamer op 9 mei 2017 met algemene stemmen een door het Kamerlid Beckerman (SP) ingediende motie (33 529, nr. 339) aan. Deze motie wijst op het terugtrekken van de Groninger Bodem Beweging (GBB) en het Gasberaad uit het overleg over het nieuwe schadeprotocol en op het belang van het herstellen van vertrouwen. Hierom moet er een onafhankelijk en open proces komen voor het nieuwe protocol. De motie van de ChristenUnieleden Schouten en Dik-Faber (33 529, nr. 346) heeft een vergelijkbare strekking en spreekt ook uit dat het nieuwe schadeprotocol niet alleen een technisch-juridische benadering moet zijn, maar dat hierin ook ruimhartigheid en de persoonlijke omstandigheden van mensen als uitgangspunt moeten worden genomen. De motie van onder anderen het D66-Kamerlid Van Veldhoven (33 529, nr. 380) vraagt om een onderzoek naar een schadefonds voor Groningen waarin ook (im)materiële schade en de waardedaling van woningen worden meegenomen. Ook deze motie neemt de Kamer aan. In het nieuwe protocol dat Minister Wiebes van Economische Zaken en Klimaat in februari 2018 aankondigt, wordt de NAM, in lijn met de wens van de Kamer, terzijde geschoven. Alleen voor oude schadegevallen moeten de gedupeerden dan nog naar de NAM.³¹⁹

Minister Wiebes van Economische Zaken en Klimaat kondigt in zijn Kamerbrief van 29 maart 2018 over het besluit om de gaswinning te beëindigen ook aan te onderzoeken wat de effecten van de vermindering van de gaswinning op de veiligheidsrisico's zijn en wat daarvan de betekenis is voor de versterkingsopgave. Over de uitkomst van de onderzoeken en het vervolg van de versterking wil de Minister in gesprek gaan met de regio. De Minister schrijft dat in de tussentijd de versterking van evident onveilige huizen doorgaat, maar dat overige onomkeerbare stappen worden opgeschort tot er meer duidelijk is over de veiligheid.³²⁰ De Mijnraad krijgt van de Minister de opdracht om uiterlijk 1 juli 2018 met een geïntegreerd advies te komen over de gevolgen van de afbouw van de gaswinning op de veiligheidsrisico's en de versterkingsopgave.

Het besluit van Minister Wiebes leidt ertoe dat de versterking van een batch van 1.588 al eerder geïnspecteerde woningen stil komt te liggen. Hetzelfde geldt voor enkele woningen uit batch 1581 waarvoor ook al een versterkingsadvies was opgesteld. De Minister verspeelt hiermee veel krediet. Lokale politici en bestuurders vrezen bijvoorbeeld dat het kabinet na de gaskraan ook de geldkraan dichtdraait voor Groningen. Tegenover de betreffende bewoners worden eerdere afspraken en gewekte verwachtingen niet waargemaakt. Voor Alders is de ingelaste pauze aanleiding om op te stappen als Nationaal Coördinator Groningen.³²¹

Op 7 juni 2018 debatteert de Kamer over het beëindigen van de gaswinning in Groningen. De kwestie van het stopzetten van het versterkingsproces van de batch van 1.588 woningen komt in dit debat ook aan de orde. Zo roepen de moties Van der Lee c.s. (33 529, nr. 475) en Kops (33 529, nr. 480) op om dit besluit te heroverwegen, respectievelijk tot versterking over te gaan. Deze beide moties halen geen meerderheid omdat de coalitiefracties VVD, D66, CDA en ChristenUnie tegenstemmen. De Kamer wijzigt de koers van de Minister zodoende niet. Wel vraagt de Kamer via de met algemene stemmen aangenomen motie-Agnes Mulder (33 529, nr. 491) om nog diezelfde zomer met een ruimhartige versterkingsaanpak te komen voor woningen die reeds zijn geïnspecteerd, maar waarvan de bewoners nog geen versterkingsadvies hebben ontvangen. De regering dient de Mijnraad te vragen om in het advies ook specifiek in

³¹⁹ Brouwer et al. (2022), p. 32.

³²⁰ Kamerstuk II 2017/18, 33 529, nr. 457.

³²¹ Brouwer et al. (2022), p. 32.

te gaan op de betekenis van de onderzoeksbevindingen voor de al geïnspecteerde woningen. Daarnaast spreekt de Kamer met de motie-Dik-Faber c.s. (33 529, nr. 484) uit dat onverkort vastgehouden moet worden aan de Meijdamnorm van 10^{-5} bij de versterking. Deze norm houdt in dat dat ieder individu per jaar een kans heeft van maximaal 1 op 100.000 om te overlijden als gevolg van een aardbeving of een natuurramp.

De Kamer spreekt op 5 juli 2018 in een plenair debat opnieuw over de versterkingsoperatie en schadeafhandeling. De Kamer spreekt met het aannemen van de motie-Jetten c.s. (33 529, nr. 508) unaniem uit dat de eigenaren van woningen uit batch 1581 net als de eigenaren van woningen uit batch 1588 ervoor kunnen kiezen om het eerder gegeven versterkingsadvies toch uit te laten voeren. Ook als hun woning volgens de laatste inzichten veilig is, moeten bewoners op grond van gewekte verwachtingen hiertoe de mogelijkheid krijgen. De Kamer verwerpt de motie-Beckerman c.s. (33 529, nr. 507). Deze motie verzoekt de regering zo snel mogelijk over te gaan tot versterking en de wensen van bewoners daarbij leidend te laten zijn. Ook dient de regering ervoor te zorg te dragen dat de NAM haar deel van de kosten op zich neemt. De coalitiepartijen VVD, CDA, D66, ChristenUnie en de oppositiepartijen 50PLUS en SGP stemmen tegen de motie.

Daarnaast vraagt de Kamer aandacht voor specifieke groepen. Diverse moties hierover neemt de Kamer met algemene stemmen aan. Zo verzoekt de motie-Agnes Mulder c.s. (33 529, nr. 510) de regering te bekijken of er een apart programma nodig is voor de versterking van bedrijfsgebouwen. De motie-Bisschop c.s. (33 529, nr. 518) vraagt om het opzetten van een apart programma voor agrarische bedrijven en het organiseren van regulier overleg tussen vertegenwoordigers van agrarische bedrijven en betrokken instanties. Ook dient de regering, door het aannemen van de motie-Dik-Faber c.s. (33 529, nr. 515), op korte termijn afspraken te maken over de versterking van zorginstellingen. De motie-Wassenberg c.s. (33 529, nr. 512) richt zich specifiek op de belangen van kinderen. Naar aanleiding van de constatering van de Kinderombudsman dat de belangen van de kinderen in het Groningse gaswinningsgebied onvoldoende worden meegenomen in beslissingen, moet de regering meer aandacht hebben voor kinderen in het Groningse gaswinningsgebied en hun mentale weerbaarheid.

VI.3.4 Wisselende ontvangst excuses kabinet

In de Kamer gaan een jaar later Minister Wiebes van Economische Zaken en Klimaat en Minister-President Rutte door het stof. De Minister-President biedt zoals eerder in paragraaf VI.2.4 al kort is vermeld, in het plenaire debat op 4 juni 2019 in drievoud excuses aan voor de «*crisis in slow motion*». Veiligheid had lange tijd geen rol gespeeld, het dossier was vanaf het begin volstrekt onderschat en het streven naar juridische precisie was ten koste gegaan van de voortvarendheid. De Kamerleden reageren wisselend op deze excuses. Volgens Nijboer (PvdA) moeten de excuses van de Minister-President «*op parlementaire waarde geschat worden*». Het Kamerlid Kops (PVV) spreekt daarentegen van «*wel heel veel gladde praatjes van deze premier*». Vanuit regionale media klinkt ook kritiek, zo reageert het Dagblad van het Noorden met «*Excuses alleen dichten geen scheuren*».³²²

Het Kamerlid Beckerman (SP) dient tijdens het debat een motie van afkeuring (33 529, nr. 616) in tegen het door Minister Wiebes gevoerde beleid ten aanzien van de versterking van gebouwen en de schadeafhan-

³²² Brouwer et al. (2022), p. 33.

deling. Daarbij verwijst de motie naar de conclusie van SodM dat er in Groningen sprake is van langdurige maatschappelijke ontwrichting en dat niet wordt voldaan aan de primaire levensbehoeften veiligheid en zekerheid. Deze motie is medeondertekend door de Kamerleden Nijboer (PvdA), Wassenberg (PvdD), Geleijnse (50PLUS) en Kops (PVV). De Kamer verwerpt de motie. Alle andere fracties stemmen tegen of nemen niet deel aan de stemming (DENK en FVD).

Om de schadeafhandeling en versterkingsoperatie vlot te trekken roept de Kamer met de motie-Agnes Mulder c.s. (33 529, nr. 629) op om, zoals SodM adviseert, te komen tot een gezamenlijke crisisaanpak van de schadeafhandeling en versterking. Alleen PVV en DENK stemmen tegen deze motie. Daarnaast wil de Kamer dat er één loket en één uitvoeringsorganisatie met budget en mandaat komen voor schadeafhandeling en versterking. De Kamer neemt hiertoe met algemene stemmen de motie-Dik-Faber c.s. (33 529, nr. 627) aan.

VI.3.5 Zorgen over vermenging versterking met Nationaal Programma Groningen

Op 5 oktober 2018 presenteren Minister Wiebes van Economische Zaken en Klimaat en regionale bestuurders het *Nationaal Programma Groningen* (NPG). Het Rijk en de NAM dragen samen 1,15 miljard euro bij aan het fonds dat bij moet dragen aan perspectief voor Groningen. Het NPG richt zich onder andere op het verbeteren van leefbaarheid, duurzaamheid, economie en arbeidsmarkt. Op 22 november 2018 vergadert de Kamer over het NPG. De Kamer ziet het NPG overwegend als positief en waardevol. Maar er zijn ook andere geluiden. Zo noemt het Kamerlid Beckerman (SP) het bedrag van 1 miljard euro, ten opzichte van de bijna 300 miljard euro die de staat verdiend heeft aan Groningen een «fooi» en er is kritiek op de eis van cofinanciering door gemeenten. Ook vinden de fracties dat het NPG de onzekerheid voor de bewoners over de veiligheid, het schadeherstel en de versterking niet wegneemt.³²³ De met algemene stemmen aangenomen motie van de Kamerleden Akerboom (PvdD) en Beckerman (SP) geeft hier uitdrukking aan (33 529, nr. 544): het NPG bevat mooie plannen voor de lange termijn, maar de regering moet te allen tijde prioriteit geven aan het inspecteren en versterken van woningen.

De gelden van het NPG zijn uitdrukkelijk niet bestemd voor schadeherstel en versterking, maar in de moties die de Kamerleden indienen, klinkt toch de vrees door voor vermenging van het NPG met schade en versterking. Zo roept de motie-Sienot c.s. (33 529, nr. 547) de regering op om ervoor te zorgen dat er geen middelen vanuit het NPG worden ingezet voor schadeherstel en/of versterking. Bovendien moeten alle bijkomende kosten, bijvoorbeeld om de versterking optimaal in te passen in het gebied, alleen worden gefinancierd vanuit de daarvoor bestemde versterkingsmiddelen. De Kamer neemt deze motie met algemene stemmen aan. De aangenomen motie-Van der Lee (33 529, nr. 541) vraagt de regering om helder te maken hoe de verbindinglijnen qua «*governance*» lopen tussen de schadeafhandeling, de versterkingsoperatie en het NPG. Ook dienen de (mede)zeggenschap van burgers en hun maatschappelijke zelforganisaties geborgd te worden.

VI.3.6 Toenemende aandacht voor versnelling en één loket

In 2019 neemt de Kamer diverse moties aan gericht op versnelling van de schadeafhandeling en versterking, bijvoorbeeld de moties die hierover zijn ingediend bij het plenaire debat op 16 januari 2019. De Kamer vindt

³²³ Kamerstuk II 2018/19, 33 529, nr. 550.

bovendien dat de schadehandeling en de versterking in dezelfde organisatie ondergebracht moeten worden. De Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen (TCMG) is in deze periode verantwoordelijk voor de beoordeling van de schade en de Nationaal Coördinator Groningen voor de versterking.

Zo neemt de Kamer met algemene stemmen de motie-Dik-Faber c.s. (33 529, nr. 575) aan. Deze motie constateert dat er verschillende routes zijn voor immateriële schade, schade aan huizen en de versterkingsopgave en roept daarom op tot één samenhangende aanpak door één instituut. Dit dient dan geregeld te worden in het wetsvoorstel Instituut Mijnbouwschade, vóór 1 juni 2019. In dezelfde lijn ligt de motie-Van der Lee (33 529, nr. 653) van 20 juni 2019. Deze motie pleit voor één meldpunt voor schadeherstel en versterking, zodat schadeherstel en versterking beter kunnen worden afgestemd.

De Kamer neemt in 2019 nog meer moties aan waarin zij oplossingen aandraagt, zoals de motie-Sienot c.s. (33 529, nr. 569) over het vereenvoudigen van schaderapportages door foto's te gebruiken. De motie-Sienot c.s. (32 849, nr. 179) verzoekt de regering om bij de TCMG sterk aan te dringen op het versnellen van het beoordelingsproces met het oog op een voorspoedige afhandeling van schademeldingen waarbij sprake is van een betrouwbare taxatie. In december 2019 volgt de motie-Sienot c.s. (33 529, nr. 711) die oproept om verschillende versnellingsmaatregelen te overwegen voor de versterkingsaanpak. Het gaat onder meer om een tijdelijke ontheffing voor aanbestedingsprocedures, doorzettingsmacht van lokale overheden en het tijdig betrekken van bouwers.

Op 16 oktober 2019 laat het kabinet aan de Kamer weten dat de verantwoordelijkheid voor de versterkingsoperatie overgedragen wordt van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze stap sluit volgens het kabinet aan op de verantwoordelijkheden en de expertise van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op het gebied van burgerparticipatie, bestuurskracht, bouwen, wonen en ruimtelijke ordening.³²⁴ In de Kamer gaat de behandeling van de versterkingsoperatie niet over naar de vaste Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Die blijft op verzoek van de vaste Kamercommissie voor Economische Zaken en Klimaat juist ongewijzigd bij deze commissie liggen, zodat een integrale behandeling met de andere samenhangende dossiers over de gaswinning in Groningen zoals de schadeafhandeling mogelijk blijft.³²⁵

Grote stappen in de versterking worden door de overdracht aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aanvankelijk niet gezet. Volgens het Kamerlid Van der Lee (GroenLinks) dreigt daarnaast vanwege een nieuw aangekondigd instituut, het Adviescollege Veiligheid Groningen, opnieuw kostbare tijd verloren te gaan.³²⁶

Zorgen over het tempo van de versterking blijven er ook in volgende jaren bestaan. In december 2021 vraagt de Kamer met de unaniem aangenomen motie-Beckerman c.s. (33 529, nr. 919) de regering om voor februari 2022 een plan van aanpak te hebben voor meer uitvoeringscapaciteit. Ook verzoekt de motie de regering om de NCG op te dragen meer praktisch en doortastend op te treden voor gedupeerden, en niet te

³²⁴ Kamerstuk II 2019/20, 33 529, nr. 695.

³²⁵ Procedurevergadering vaste Kamercommissie EZK 12 november 2014, verzoek met kenmerk 34700-68/2019D45690 aan vaste Kamercommissie BZK van 14 november 2019.

³²⁶ Brouwer et al. (2022), p. 36.

handelen vanuit de vraag hoe de kosten achteraf op de NAM verhaald kunnen worden.

VI.3.7 Aandacht voor gelijke behandeling, ruimte voor bewoners en specifieke groepen

Naar aanleiding van de aardbeving in Westerwijtwerd op 22 mei 2019 vragen de moties-Beckerman c.s. (33 529, nr. 635) en Sienot c.s. (33 529, nr. 637) om een snelle aanpak van het stuwmeer aan oudere schademelingen. Ook neemt de Kamer moties aan die oproepen om te luisteren naar de ideeën die provincie en gemeenten (Sienot c.s., 33 529, nr. 632) en maatschappelijke organisaties (Van der Lee c.s., 33 529, nr. 624) hebben voor een snellere versterking. Daarnaast ziet de Kamer het geven van ruimte aan bewoners als een mogelijkheid om de aanpak versnellen, getuige de motie-Van der Lee en Beckerman (33 529, nr. 603) en de motie Dik-Faber c.s. (33 529, nr. 604) uit april 2019.

Op 30 oktober 2019 maakt de Kamer een eigen onderzoek openbaar naar de tevredenheid van de eigenaren die het aanbod van de NAM voor de afhandeling van de schadegevallen van voor 31 maart 2017 hebben geaccepteerd. De vaste Kamercommissie voor Economische Zaken en Klimaat heeft op voorstel van het Kamerlid Van der Lee (GroenLinks) in het kader van de versterking van haar kennis- en informatiepositie het onderzoeksbureau aha! hier onderzoek naar laten doen. Uit dit onderzoek blijkt dat 63% van deze eigenaren vindt dat zij onvoldoende geld hebben gekregen om de schade te herstellen.³²⁷

De vaste Kamercommissie vraagt Minister Wiebes van Economische Zaken en Klimaat om een reactie op het rapport. De Minister laat in zijn reactie op 14 november 2019 weten dat de bewoners uit deze groep de kans krijgen om aan te tonen dat het aanbod onvoldoende was en dat wanneer dit tekort evident aantoonbaar is, de NAM bereid is het gat te dichten.³²⁸ De Kamer neemt bij de behandeling van de begroting van Economische Zaken en Klimaat voor het jaar 2020 ook de motie-Beckerman (35 300 XIII, nr. 89) aan, die voor deze gedupeerden vraagt om alsnog tot een rechtvaardige schadevergoeding te komen en hiervoor financiële middelen te reserveren.

Dit thema blijft terugkomen. De Kamer vraagt om compensatie voor mensen die eerder een lagere vergoeding van de NAM ontvingen dan bewoners die later een vergoeding ontvingen op basis van nieuwe inzichten of regelingen. De motie-Sienot c.s. (35 462, nr. 11) van 15 december 2020 vraagt om helderheid voor bewoners over een eventuele aanvullende compensatie, omdat de nieuwe waardedalingregeling tot een gevoel van onrecht leidt bij gedupeerden die eerder akkoord zijn gegaan met een bod van de NAM. De motie-Beckerman c.s. (33 529, nr. 904) van 5 oktober 2021 over de waardedalingregeling neemt de Kamer met algemene stemmen aan. Deze motie vraagt de regering te onderzoeken of en, zo ja, hoe middelen beschikbaar kunnen komen voor een compensatie van de circa 70% van de gedupeerden die op basis van de nieuwere regeling bij het IMG een hogere vergoeding zouden krijgen dan ze vergoed kregen van de NAM.

Het tegengaan van ongelijke behandeling is ook in andere opzichten een belangrijke invalshoek. Zo verzoekt de motie-Sienot c.s. (33 529, nr. 784) de regering het voortouw te nemen om te komen tot een structurele oplossing voor de vergeten huizen in Opwierde. Ook vraagt de motie om

³²⁷ Kamerstuk II 2019/20, 33 529, nr. 694.

³²⁸ Kamerstuk II 2019/20, 35 300 XIII, nr. 15.

een bewonersonderzoek, zodat lessen getrokken kunnen worden voor de aanpak van ongelijkheid bij de versterking. De Kamer neemt deze motie op 2 juli 2020 met algemene stemmen aan. Hetzelfde geldt voor de motie-Dik-Faber c.s. (33 529, nr. 785). Deze motie noemt Opwierde en Overschild als voorbeeld en wijst erop dat de onderlinge verhoudingen en solidariteit in gemeenschappen onder druk staan door de verschillende regimes in de versterking. In dorpen, wijken en straten waar onuitlegbare scheidslijnen zijn ontstaan, dient een logische clustering en maatwerk mogelijk te worden.

De ruimte voor bewoners is een thema dat terugkomt in de Kamer tijdens het wetgevingsoverleg op 12 november 2020 van de vaste Kamercommissie voor Economische Zaken en Klimaat. De Kamerleden dienen een groot aantal moties in, waarin zij onder meer reageren op de bestuurlijke afspraken die de regering heeft gemaakt met de provincie Groningen en gemeenten. Deze afspraken bevatten een steunpakket van 1,5 miljard euro voor de versterking en beogen om keuzemogelijkheden voor bewoners te vergroten en om onterechte ongelijkheid te voorkomen.

De motie-Van-Otterloo (33 529, nr. 826) pleit voor maatwerk voor bewoners, waarbij bewoners die dat wensen, worden ontzorgd maar anderen juist de vrije ruimte krijgen. De motie-Dik-Faber c.s. (33 529, nr. 825) dringt aan op het organiseren van doorzettingsmacht, onafhankelijke keuzeondersteuning en laagdrempelige procesbegeleiding. De achtergrond hiervan is dat mensen vastlopen in het woud van regels, procedures en instanties bij de schadeafhandeling en/of versterking van hun woning. Twee andere Kamerbreed aangenomen moties gaan over de inzet van budget voor schrijnende of complexe situaties. De motie-Agnes Mulder c.s. (33 529, nr. 816) vraagt om duidelijkheid over de hoogte van het budget en de wijze waarop de middelen ingezet kunnen worden. De motie-Beckerman (33 529, nr. 828) verzoekt om het IMG en de NCG de ruimte te geven om op basis van het bestuursakkoord ook aanvullende middelen in te zetten, indien dat nodig is om tot een oplossing te komen.

Naast moties die in meer algemene zin oproepen tot versnelling, vraagt de Kamer met het aannemen van moties ook aandacht voor de belangen van specifieke groepen gedupeerden. Zo wordt in december 2019 in de motie-Agnes Mulder/Sienot (33 529, nr. 715) en de motie-Beckerman c.s. (33 529, nr. 714) opgekomen voor de belangen van huurders. Met de motie-Bromet/Van der Lee (33 529, nr. 754) verzoekt de Kamer in mei 2020 om het IMG een inhaalslag te laten maken met het compenseren van het midden- en kleinbedrijf.

De aangenomen motie-Agnes-Mulder c.s. (33 529, nr. 817) uit november 2020 verzoekt de regering zo spoedig mogelijk te komen tot concrete stappen en resultaten voor de problemen van agrarische ondernemers. Een probleem vormt de beoordeling en vergoeding van schade aan mestkelders. In maart 2021 volgt nog een motie van het lid Nijboer (PvdA), die de regering ongeacht de kosten verzoekt ervoor te zorgen dat beeldbepalende gebouwen en monumenten in Groningen behouden blijven en niet worden gesloopt (35 603, nr. 66). De Kamer neemt de motie aan, alleen VVD, CDA en D66 stemmen tegen. De voorzichtiger geformuleerde motie-De Vries c.s. (33 529, nr. 935) uit december 2021 verzoekt de regering te onderzoeken in hoeverre het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap binnen bestaande budgetten voor 2022 en 2023 een bijdrage aan het programma voor erfgoed (monumenten) in Groningen beschikbaar kan stellen. Deze motie krijgt steun van alle fracties.

VI.3.8 Integrale aanpak komt niet tot stand met Tijdelijke wet Groningen

Op 14 januari 2020 behandelt de Kamer in een plenair debat de Tijdelijke wet Groningen. Het wetsvoorstel voorziet in een wettelijke regeling voor de afhandeling van alle vormen van schade als gevolg van bodembeveging door de aanleg of exploitatie van een mijnbouwwerk ten behoeve van het winnen van gas uit het Groningenveld of de gasopslag bij Norg door de overheid. Voor de afhandeling van aanvragen om vergoeding van schade wordt het Instituut Mijnbouwschade Groningen opgericht (IMG), als opvolger van de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen (TCMG). De Minister van Economische Zaken en Klimaat krijgt de mogelijkheid om een heffing op te leggen aan de NAM om de kosten achteraf te verhalen.

De gewenste integratie (één loket) van afhandeling en versterking komt in het wetsvoorstel niet tot stand. De Kamer heeft kritiek op het feit dat de versterking in een afzonderlijk wetsvoorstel wordt geregeld, dat nog ingediend moet worden, zodat geen gelijktijdige behandeling mogelijk is. Uiteindelijk legt de Kamer zich in meerderheid neer bij de wettelijke taakverdeling tussen de twee organisaties voor schadeafhandeling (IMG) en versterking (NCG).³²⁹ Zo wordt de motie-Beckerman c.s. (35 250, nr. 25), die alsnog pleit voor samenvoeging van schadeafhandeling en versterking verworpen, onder meer doordat de coalitiepartijen VVD, CDA, D66 en ChristenUnie tegenstemmen.

Wel worden amendementen aangenomen die beogen om de positie van gedupeerden te versterken. Het gaat bijvoorbeeld om het amendement-Van der Lee/Agnes Mulder (35 250, nr. 14) voor een beperkte hardheidsclausule. In gevallen waarin een schademelding of claim eerder is voorgelegd aan het Centrum Veilig Wonen of de exploitant en waarin de exploitant met de gedupeerde een vaststellingsovereenkomst heeft gesloten, is het IMG bevoegd om af te wijken van de algemene regels en kan het alsnog een aanvraag om vergoeding van schade in behandeling nemen. Het amendement-Sienot c.s. (35 250, nr. 19) neemt in de wet op dat de procedure en werkwijze van het IMG een ruimhartige schadeafhandeling als uitgangspunt kennen. Wat deze ruimhartigheid inhoudt, legt het amendement daarbij niet vast. Door het amendement-Agnes Mulder (35 250, nr. 21) kunnen gedupeerden bijstand krijgen van technisch deskundigen bij bezwaarprocedures tegen besluiten van het IMG, al is het aan het IMG om die deskundige dan aan te wijzen.

Op 10 februari en 4 maart 2021 bespreekt de Kamer de Wijziging van de Tijdelijke wet Groningen in verband met de versterking van gebouwen in de provincie Groningen. Deze wetswijziging verankert de publieke aanpak van versterking van de gebouwen. Als een gebouw niet voldoet aan de eisen voor constructieve veiligheid met betrekking tot aardbevingen, komt het in aanmerking voor versterking. Het wetsvoorstel regelt welke procedurele stappen moeten worden doorlopen voordat een gebouw wordt versterkt en welke bestuursorganen bevoegd zijn om de besluiten te nemen die daarvoor nodig zijn. Een amendement van het lid Beckerman (35 603, nr. 36) om schadeafhandeling en versterking bij één instantie te beleggen door IMG en NCG samen te voegen haalt het wederom niet.

Wel verduidelijkt de Kamer (de afbakening van) de bevoegdheden van beide instanties, bijvoorbeeld met het amendement-Agnes Mulder (35 603, nr. 70) dat bepaalt dat herstelmaatregelen geen versterkingsmaatregelen zijn. Het amendement-Agnes Mulder c.s. (35 603, nr. 70) geeft het

³²⁹ Handelingen II 2019/20, item 40, nr. 8.

IMG meer afwegingsruimte om in daarvoor in aanmerking komende situaties de schade meer duurzaam te herstellen. Dit moet voorkomen dat schade iedere keer terugkeert als er een (lichte) beving of bodembeweging plaatsvindt. Het amendement-Agnes Mulder c.s. (35 603, nr. 69) stelt voor om de doorzettingsmacht en de beleidsvrijheid die de Nationaal Coördinator Groningen (NCG) heeft in de uitvoering van de versterkingsoperatie, in de wet op te nemen en licht deze toe. Het amendement-Aukje de Vries (35 603, nr. 32) richt zich op de samenwerking tussen IMG en NCG. Dit amendement verankert de samenwerking die op basis van een samenwerkingsconvenant bestaat steviger in het wetsvoorstel. Daartoe wordt in de wet een plicht tot samenwerken en afstemmen opgenomen, die nader wordt uitgewerkt in een regeling.

Ook neemt de Kamer een reeks amendementen aan om gedupeerden op allerlei punten te ondersteunen, zoals het amendement-Dik-Faber c.s. (35 603, nr. 44), dat versterking mogelijk maakt van gebouwen buiten de aangewezen gemeenten Eemsdelta, Groningen, Het Hogeland, Midden-Groningen en Oldambt. Het amendement-Beckerman (35 603, nr. 71) regelt dat eigenaren het risicoprofiel ontvangen van hun eigendom als dat niet veilig is en beoogt zo de transparantie en zekerheid voor gedupeerden te vergroten. Daarnaast bepaalt het amendement-Bromet (35 603, nr. 31) dat een besluit om een gebouw niet te versterken niet onherroepelijk is. Het amendement-Dik-Faber c.s. (35 603, nr. 46) maakt het mogelijk om via een algemene maatregel van bestuur situaties aan te wijzen waarvoor binnen zes maanden een versterkingsbesluit wordt genomen. Verder waarborgt het amendement-Beckerman (35 603, nr. 39) dat eigenaren na versterking dezelfde gebruiksmogelijkheden hebben en maakt het amendement-Beckerman (35 603, nr. 38) een vergoeding van de kosten voor juridische bijstand en bouwkundig en financieel advies mogelijk. Het amendement-Beckerman (35 603, nr. 68) maakt het mogelijk dat gedupeerden het versterkingsproces geheel in eigen beheer uitvoeren.

De Kamer probeert daarnaast de gevolgen van het uitblijven van één loket te verzachten. Zo neemt de Kamer moties aan die beogen om de bureaucratie voor gedupeerden te verminderen. De motie-Agnes Mulder c.s. (35 603, nr. 74) vraagt om een uitvoeringstoets van het wetsvoorstel die ingaat op de samenwerking tussen IMG en NCG en het alternatieve plan van het Groninger Gasberaad met als uitgangspunt één plan, één besluit, één proces en één loket.

Een ander voorbeeld is de motie-Aukje de Vries/Sienot (35 603, nr. 52) om afspraken te maken met IMG en NCG om te komen tot een oplossingsgerichte aanpak en cultuur binnen deze organisaties. De insteek van deze organisaties moet volgens de motie zijn hoe ze het probleem kunnen oplossen van de Groningers die ze moeten helpen. De motie-Sienot/Dik-Faber (35 603, nr. 57) verzoekt de verduurzaming waarvoor budget is vrijgemaakt te koppelen aan de versterkingswerkzaamheden, met één aanspreekpunt voor bewoners. Tot slot stelt de motie-Kröger/Bromet (35 603, nr. 56) dat er te veel bureaucratische stappen tussen melding en uitvoering zitten en verzoekt daarom het mandaat en de financiële slagkracht van lokale Groningse overheden en de NCG te versterken.

Ook nu dringt de Kamer in enkele moties weer aan op gelijke behandeling. Twee moties gaan opnieuw over de waardedalingregeling. De motie-Beckerman (35 603, nr. 48) verzoekt het demissionaire kabinet een plan van aanpak te maken om uiteindelijk iedereen rechtvaardig te compenseren. De motie-Nijboer (35 603, nr. 65) bepleit dat ook de dorpen Ulrum, Zoutkamp, Lauwersoog en Niekerk Grootegast voor de waardedalingregeling in aanmerking komen. Daarnaast willen de leden Aukje de Vries (VVD) en Sienot (D66) met hun motie (35 603, nr. 53) voorkomen dat

alleenstaande gebouwen op het platteland met een groot risico die niet onder de typologieaanpak vallen, die geen overheids- of corporatiegebouw zijn of waar geen sprake is van gebiedsontwikkeling, als allerlaatste worden versterkt.

Op 11 mei 2021 deelt Minister van 't Wout van Economische Zaken en Klimaat mee dat het kabinet een tweetal door de Kamer aangenomen amendementen niet in werking wil laten treden. Het gaat om het amendement-Beckerman (35 603, nr. 38) over juridische bijstand en financieel advies en het amendement-Beckerman (35 603, nr. 68) over het in eigen beheer uitvoeren van het versterkingsproces. Als reden voert de Minister aan dat de Kamerleden Van Meenen (D66) en Agnes Mulder (CDA) na de stemming aangegeven hebben dat hun respectievelijke fracties beide abusievelijk voor een amendement hebben gestemd. Ook wijst de Minister erop dat de amendementen onuitvoerbaar zijn. Er is namelijk geen financiële begrenzing opgenomen voor de bijstand. Het in eigen beheer uitvoeren was al opgenomen in het wetsvoorstel, maar het amendement laat de publieke verankering los, waardoor volgens het kabinet de uitvoering van de versterkingsoperatie in gevaar komt.³³⁰

De vaste Kamercommissie voor Economische Zaken en Klimaat laat op verzoek een ambtelijke notitie opstellen over het voornemen van de Minister. Daarin is de conclusie dat de inwerkingtredingsbepaling van dit wetsvoorstel in technisch-juridische zin ruimte biedt voor gedifferentieerde inwerkingtreding, maar dat het voornemen van de Minister de Tweede Kamer als medewetgever wel buitenspel zet. Toepassing van een bepaling voor gedifferentieerde inwerkingtreding om een andere reden dan bijvoorbeeld een motief gelegen in het voorbereiden van de uitvoering, kan zonder deze transparantie dan ook op gespannen voet staan met de grondwettelijke positie van de Tweede Kamer als medewetgever.³³¹

Op 16 juni 2021 volgt een commissiedebat over de kwestie. De Kamerleden De Vries (VVD), Nijboer (PvdA), Agnes Mulder (CDA) en Grinwis (ChristenUnie) doen de suggestie dat de regering een novelle kan indienen. Minister Blok geeft aan dat een novelle opnieuw tot een wetsbehandeling leidt en dat het voorliggende wetsvoorstel of onderdelen daarvan dan nog niet in werking treden. Door die delen van het wetsvoorstel in werking te laten treden die op dat moment in werking kunnen treden, is snelheid wel mogelijk. Juridische zuiverheid is volgens de Minister mogelijk door snel, goed geconsulteerd en langs de zuivere wetgevingsroute de vraag rond de amendementen weer aan de Kamer voor te leggen.³³²

De Kamer roept de regering met het aannemen van de motie-Beckerman c.s. (35 603, nr. 83) op om niet te kiezen voor de voorgenomen route van het niet in werking laten treden van de amendementen. Alleen de VVD-fractie en de Fractie Den Haan stemmen tegen. De motie-Beckerman c.s. (35 603, nr. 84), die concludeert dat de regering de Tweede Kamer buitenspel zet en de regering vervolgens verzoekt om niet te tornen aan de rechten van de Tweede Kamer en geen precedent te scheppen, verwerpt de Kamer echter. Hier stemmen de coalitiepartijen VVD, D66, CDA en ChristenUnie en de Fractie Den Haan tegen.

³³⁰ Kamerstuk II 2020/21, 35 603, nr. 81.

³³¹ Kamerstuk II 2020/21, 35 603, nr. 80.

³³² Kamerstuk II 2020/21, 35 603, nr. 87.

In reactie op het debat en vanwege de aangenomen motie om niet de voorgenomen route te kiezen, kondigt Minister Blok van Economische Zaken en Klimaat op 29 juni 2021 aan dat het kabinet afziet van zijn voornemen en alsnog een novelle zal indienen.³³³ Op 3 mei 2022 dient Staatssecretaris Vijlbrief (Mijnbouw) de novelle verbetering uitvoerbaarheid in. Deze novelle expliciteert dat eigenaren de voorbereiding van de versterking in eigen beheer kunnen uitvoeren. De aanwijzing van de methode waarmee het gebouw wordt beoordeeld en de uiteindelijke beoordeling of het gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet, blijven daarbij in publieke handen. Ook kunnen gedupeerden bijstand krijgen van een onafhankelijk adviseur. Voor de vergoeding worden voorwaarden opgesteld en er komt een grondslag om de vergoeding door middel van een heffing bij de NAM in rekening te brengen.³³⁴

De Kamer behandelt de novelle tijdens een wetgevingsoverleg op 6 december 2022 en neemt de novelle op 13 december 2022 aan. Alleen de oppositiefracties SP, PvdD, BBB (per abuis) en BIJ1 stemmen tegen, de overige fracties uit de oppositie en de coalitiefracties zijn voor de novelle. De Kamer wijzigt de novelle op enkele onderdelen. De Kamer neemt bijvoorbeeld het amendement-Beckerman (36 094, nr. 5) met algemene stemmen aan, waarmee de bewindspersoon bevoegd is beleidsregels vast te stellen met betrekking tot de taakuitoefening door het IMG. Het IMG was tot dan toe uitgezonderd van deze bevoegdheid die bewindspersonen op basis van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen normaliter hebben. Als reden voor de aanwijsbevoegdheid voert het lid Beckerman (SP) aan dat veel moties van de Kamer niet worden uitgevoerd omdat het IMG onafhankelijk is. Het gaat daarbij onder andere om het beperken van het wettelijke bewijsvermoeden door het IMG. Hoewel het IMG zich per brief aan Staatssecretaris Vijlbrief (Mijnbouw) verzet tegen het amendement, oordeelt de Staatssecretaris positief. De aanwijzingsbevoegdheid biedt de Staatssecretaris de mogelijkheid om uitleg te geven bij wettelijke voorschriften en geeft enige grip op de schadeafhandeling door het IMG, zonder daarmee de beoordeling van individuele gevallen door het IMG te beperken.³³⁵

De inperking van het bewijsvermoeden door het IMG is reden voor CDA-Kamerlid Agnes Mulder om een amendement in te dienen. Dit amendement-Agnes Mulder c.s. (36 094, nr. 18) creëert de mogelijkheid om met een algemene maatregel van bestuur te bepalen in welke gebieden (en met welke contouren) het IMG het bewijsvermoeden moet toepassen. Doel van de indieners is dat het IMG het bewijsvermoeden moet toepassen rondom de gasopslagen Norg en Grijskerk. Ook dit amendement neemt de Kamer met algemene stemmen aan.

De Kamer komt daarnaast terug op een ander onderwerp waarvoor zij zich regelmatig heeft ingezet, namelijk de waardevermeerderingsregeling. De motie-Beckerman/Nijboer (36 200 XIII, nr. 98) verzoekt de regering om de geplande versobering van de waardevermeerderingsregeling niet door te voeren en de huidige regeling te handhaven. De Kamer verwerpt deze motie echter. De coalitiefracties VVD, D66, CDA en ChristenUnie stemmen tegen de motie. De motie-Beckerman c.s. (36 200 XIII, nr. 95) neemt de Kamer daarentegen met algemene stemmen aan. In de motie staat dat uit een toetsing door andere experts blijkt dat bodemdaling en -stijging wel kan zorgen voor schade en dat het IMG deze schades dus onterecht heeft afgewezen. De regering moet borgen dat de onterecht afgewezen schades opnieuw worden beoordeeld.

³³³ Kamerstuk II 2020/21, 35 603, nr. 86.

³³⁴ Kamerstuk II 2021/22, 36 094, nr. 2.

³³⁵ Kamerstuk II 2022/23, 36 094, nr. 9.

Ondertussen klinkt in de debatten ook vaker de parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen door. De motie-Van Wijngaarden c.s. (36 200 XIII, nr. 93) stelt dat het Groningenveld de Nederlandse Staat ruim 363 miljard euro heeft opgeleverd en dat hiervan slechts een fractie in Groningen is geïnvesteerd. Groningen heeft als economisch en academisch centrum behoefte aan een langetermijninvesteringsagenda voor het Noorden. Ook heeft Nederland een ereschuld aan Groningen. Om deze redenen verzoekt de motie het kabinet om na de parlementaire behandeling van het rapport van de enquêtecommissie aardgaswinning Groningen een conferentie voor het Noorden in Groningen te houden. Dit moet leiden tot het opstellen van de investeringsagenda. De Kamer neemt de motie met algemene stemmen aan.

Daarnaast vraagt de motie-Segers c.s. (36 200 XIII, nr. 108) aandacht voor het toekomstperspectief van kinderen en jongeren in Groningen. De motie verzoekt de regering in gesprek te gaan met de Kinderombudsman om uitvoering te geven aan een aantal voorstellen. Het gaat bijvoorbeeld om een pakket aan maatregelen dat op korte en lange termijn proactief meer kinderen en jongeren bereikt die te maken hebben met angst voor aardbevingen, herstel en versterking. Ook dient er een kinderrechtelijke toets (kind-effectrapportage) te komen bij de toekomstplannen voor de getroffen regio. De Kamer neemt deze motie ook aan, met PVV, FVD, JA21 en Groep Van Haga stemmen alleen enkele oppositiefracties tegen de motie.

VI.4 Bevindingen

FOCUS KAMER EERST OP ECONOMISCHE ASPECTEN

Vanaf de start van de gaswinning richt de Kamer zich vooral op aspecten als de omvang van de aardgasvoorraden, de export van aardgas, de winstverdeling en het voortvarend exploiteren van de gasvelden. Dit leidt onder andere tot aanpassingen in de nota-De Pous. Zo krijgt de Staat een rechtstreeks belang van 10% in Gasunie en wordt het bedrijf naar Nederlands model ingericht met een raad van commissarissen, waarbij de Minister van Economische Zaken een of meer commissarissen rechtstreeks benoemt. Ook leidt druk vanuit de Kamer bijvoorbeeld mede tot aanpassing van de oorspronkelijke afspraken over de winstverdeling tussen de Staat en de oliemaatschappijen.

Het uit Groningen afkomstige ARP-Kamerlid Biewenga vraagt wel naar het risico op bodemdaling door gaswinning, maar Minister De Pous van Economische Zaken verwacht geen problemen. Een aantal jaar later, in 1971, stelt het Kamerlid Terlouw (D'66) ook de mogelijke gevolgen van gaswinning voor bodemdaling aan de orde. Dit leidt echter niet tot een vervolg, de economische aspecten van de gaswinning domineren in de Kamer. Gaandeweg vragen fracties in de Kamer meer aandacht voor de eindigheid van de voorraden en het belang van binnenlandse voorzieningszekerheid. Tot een bijstelling of aanscherping van het overheidsbeleid leidt dit verder niet.

Eind jaren '80 en begin jaren '90 stelt de Kamer de relatie tussen de gaswinning en aardbevingen aan de orde. Onder druk van de Kamer komt er een seismografisch netwerk en volgt er onderzoek. De Kamer pakt daarna echter niet door op dit onderwerp. Een reactie vanuit de Kamer op de aardbeving bij Middelstum in 1994 blijft uit. In 1996 stellen leden van de vaste Kamercommissie voor Economische Zaken voor om onderzoek te doen naar diverse aspecten van de gaswinning. Het gaat onder meer om de omvang van de aardgasvoorraden, de relaties tussen bij de winning betrokken organisaties en de informatievoorziening aan het

parlement. Het onderzoek komt niet van de grond doordat D66 haar steun terugtrekt. Dit terwijl juist het D66-lid Augusteijn-Esser samen met het PvdA-lid Witteveen-Hevinga het voorstel had uitgewerkt.

Op de risico's van de gaswinning gaat dit voorstel echter niet in. Dit is wel een onderwerp in de schriftelijke vragen die het PvdA-lid Witteveen-Hevinga stelt naar aanleiding van de aardbeving in het Drentse Roswinkel van 19 februari 1997. Minister Wijers van Economische Zaken bevestigt dan dat het gasveld bij Roswinkel de oorzaak is van de beving. De Minister vindt de bestaande schaderegeling voor Noordoost-Nederland voldoende.

Enkele individuele Kamerleden vestigen dus van tijd tot tijd aandacht op de risico's van de gaswinning, maar tot meer actie of resultaat vanuit de Kamer leidt dit vrijwel niet. Zo blijft ook de aardbeving bij Hoeksmeer in 2003 zonder gevolg vanuit de Kamer. Vanaf de tweede helft van de jaren '90 tot rond 2010 ligt de focus van de Kamer op de liberalisering en de gashandel, waaronder de gasrotondestrategie die tussen 2005 en 2007 van de grond komt. De Kamer zit op dezelfde lijn als het kabinet en steunt de plannen. Vanuit de Kamer is er ook geen aandacht voor de zware aardbeving van 3,5 op de schaal van Richter die op 8 augustus 2006 plaatsvindt bij Westeremden.

TRAGE REACTIE VAN DE KAMER OP DE AARDBEVING BIJ HUIZINGE

De aardbeving in Huizinge van 16 augustus 2012 is, met een kracht van 3,6 op de schaal van Richter, de krachtigste gemeten aardbeving in Groningen. Deze aardbeving vormt een belangrijk omslagpunt in de Groningse gaswinning, maar in de reactie van de Kamer is dit pas vertraagd terug te zien. De Kamer stelt zich reactief op en toont weinig betrokkenheid bij Groningen. Zo leidt de aardbeving, op een set schriftelijke vragen in 2012 na, niet tot actie vanuit de Kamer. De publicatie van het SodM-rapport in januari 2013 is voor de Kamer wel aanleiding om meer aandacht te besteden aan Groningen, onder andere met een rondetafelgesprek ter voorbereiding op het debat. De uitkomst van het debat is echter dat de Kamer tegen concrete voorstellen tot het terugdringen van de gaswinning stemt. Door mee te gaan in het afwachten van de uitkomsten van de door Minister Kamp van Economische Zaken aangekondigde onderzoeken stelt de Kamer het veiligheidsbelang van de Groningers ook niet voorop. Er zijn wel oppositiepartijen die pleiten voor een directe verlaging van de gaswinning, maar de besluitvorming in de Kamer vindt telkens bij meerderheid plaats. De opstelling van enkele Kamerleden of fracties is zodoende niet doorslaggevend voor de opstelling van de Kamer als geheel.

De Kamer volgt Minister Kamp begin 2014 ook in zijn besluit om de winning in de vijf clusters rond Loppersum met 80% terug te brengen. Een motie vanuit de oppositie om het SodM-advies op te volgen en de productie in deze clusters helemaal te stoppen, verwerpt de Kamer. De coalitiepartijen en enkele oppositiepartijen waarmee vanwege het halen van een meerderheid in de Eerste Kamer begrotingsafspraken zijn gemaakt, stemmen tegen. Wel spreekt de Kamer uit dat in toekomstige winningsplannen veiligheid als primair criterium moet gelden. Pas eind januari 2014 gaat de vaste Kamercommissie voor Economische Zaken voor het eerst op werkbezoek naar Groningen om gedupeerden en bestuurders uit de regio te spreken. De discussie die hieraan in de Kamer voorafgaat – de suggestie wordt gewekt dat naar Groningen afreizen te duur en te tijdrovend is – laat zien dat de volksvertegenwoordiging op dat moment niet in staat is om de kloof tussen Den Haag en de bewoners in de regio te overbruggen. Wanneer op 30 september 2014 bij Ten Boer

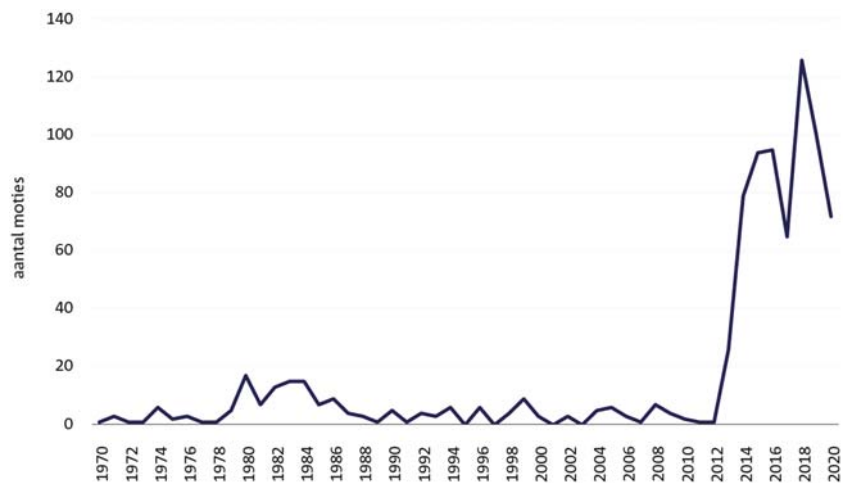
weer een aardbeving plaatsvindt, draagt de Kamer de Minister niet op om het winningsniveau te verlagen.

TOENEMENDE DRUK VANUIT DE KAMER

Vanaf 2015 voert de Kamer de druk op om de gaswinning verder te verlagen. Zo wordt begin 2015 in een coalitieoverleg tussen VVD en PvdA onderhandeld over een verdere verlaging van de gaswinning. Ook neemt de Kamer neemt in het najaar van 2015 een motie aan om de gaswinning uit het Groningenveld in 2016 substantieel te verlagen (34 300, nr. 57). In 2015 verschijnt ook het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid met de hoofdconclusie dat tot 2013 niet zorgvuldig is omgegaan met de veiligheid van de Groningers in relatie tot gaswinning en aardbevingen. De Kamer schaart zich achter de conclusies en aanbevelingen van dit rapport. Verdere druk vanuit de maatschappij en de Kamer leidt uiteindelijk in maart 2018 tot het kabinetsbesluit om de gaswinning helemaal te beëindigen.

Ook neemt het aantal debatten, moties, en rondetafelgesprekken in deze periode een grote vlucht. Dit is ook zichtbaar in figuur VI.1, die het aantal ingediende moties over de gaswinning in Groningen en de gasmarkt en -handel per kalenderjaar weergeeft.

Figuur VI.1 Moties per jaar



KAMER MAAKT NIET HET VERSCHIL

De toename van het aantal moties illustreert de intensievere bemoeienis van een kritisch wordende Kamer. De Kamer weet hiermee echter onvoldoende het verschil te maken. Zo leiden oproepen en voorstellen met als doel om de schadeafhandeling en versterking op gang te krijgen in de praktijk in Groningen niet tot een grote vooruitgang in de aanpak. Ook belemmeren de demissionaire kabinetsperiodes de voortgang. Dit is bijvoorbeeld in 2017 het geval bij het uitblijven van een nieuw schadeprotocol. Minister Kamp van Economische Zaken wil hierover geen beslissing nemen gezien de demissionaire status van het kabinet (zie paragraaf 7.4.4 in hoofdstuk 7). De Kamer had het kabinet met het oog op de voortgang echter kunnen verzoeken om wel tot besluitvorming te komen. Het is immers aan de Kamer om te bepalen of een onderwerp controversieel is of niet.

Het feit dat de debatten geen concrete resultaten opleveren leidt ook tot teleurstelling bij de Groningers, die rond 2018 nadrukkelijk aanwezig zijn bij de debatten.³³⁶ De Kamer voldoet niet aan de verwachting om snel resultaten te bereiken. In zijn openbaar verhoor gaat de voormalige burgemeester van Loppersum, Albert Rodenboog, hier ook op in. Hij wijst op de behoefte aan snelheid en voortgang, een behoefte waar de Kamer niet aan tegemoetkomt.³³⁷ Met bussen vol gingen Groningers naar Den Haag:

Dan togen wij vanuit Groningen richting Den Haag. Tijdens bijeenkomsten zat de publieke tribune vol en dan gingen wij 's avonds tegen een uur of elf zwaar teleurgesteld weer naar huis, want uiteindelijk was er helemaal niks terechtgekomen van het debat in de Tweede Kamer. Wij zijn heel vaak teruggerezen van: wij zijn er geweest, wij hebben op die slechte stoeltjes gezeten en vervolgens is er niks gebeurd, niks verbeterd, er is niks... Zwaar teleurgesteld.

Openbaar verhoor Albert Rodenboog, 29 augustus 2022

De Kamer weet wel een aantal zaken te bereiken, zoals de introductie van het bewijsvermoeden, de waardedalingregeling, de instelling van de Onafhankelijke Raadsman en een aanvullende vergoeding voor oude schadegevallen. Als neveneffect dragen de wensen van de Kamer echter ook mede bij aan de complexiteit in de regelingen en leiden zij niet aantoonbaar tot een versnelling van de schadeafhandeling en de versterkingsoperatie, terwijl juist complexiteit en traagheid juist fundamentele problemen zijn. Omdat de aanpak van schade en versterking niet goed loopt, vraagt de Kamer voortdurend aandacht en oplossingen voor bepaalde groepen of situaties. Voorbeelden zijn gedupeerden die onder oude regelingen vallen, gedupeerden in complexe situaties, huurders, woningeigenaren die verlies leiden bij de verkoop van hun woning, ondernemers en agrariërs. Ook gaat het om het behouden van beeldbepalende gebouwen en het versterken van scholen en zorggebouwen. Bovendien betreft de Kamer extra doelen bij bijvoorbeeld de al liggende versterkingsopgave, zoals verduurzaming. Deze goedbedoelde wensen leiden deels tot aanvullende regelingen en per regeling wisselt het succes.

Daarnaast kunnen voorstellen in moties de verwachting wekken dat er verbetering komt, maar blijft de praktijk weerbarstig. Voorstellen zoals maatwerk en eigen regie voor bewoners leiden tot een grotere betrokkenheid van de bewoners, maar bijvoorbeeld niet tot een snellere uitvoering. Veelvuldig roepen Kamerleden op tot een ruimhartige schadeafhandeling en versterkingsaanpak en neemt de Kamer moties hierover aan. Ruimhartig is echter geen concreet begrip en wekt de verwachting van een royale afhandeling, die in de praktijk niet tot stand komt. Overigens kunnen maatwerk en ruimhartigheid ook leiden tot ongelijkheid tussen gedupeerden. Hier zit spanning met de inzet van de Kamer om juist ongelijkheid in de schadeafhandeling en versterkingsaanpak tegen te gaan.

Een ander voorbeeld van het niet waarmaken van verwachtingen is de met brede steun aangenomen motie-Van Veldhoven/Jan Vos (33 529, nr. 85) uit oktober 2014, die stelt dat alle preventieve versterkingsmaatregelen voor 2020 moeten zijn uitgevoerd. Minister Kamp van Economische Zaken ontraadt deze motie omdat hij niet kan toezeggen dat alle preventieve maatregelen voor 2020 uitgevoerd zijn.³³⁸ Met de aanpassing dat het om preventieve maatregelen gaat die voor de veiligheid noodzakelijk zijn,

³³⁶ Brouwer et al. (2022), p. 32.

³³⁷ Verslag openbaar verhoor van de heer Rodenboog, 29 augustus 2022.

³³⁸ Handelingen II 2014/15, item 12, nr. 8.

neemt de Kamer de motie echter wel aan. Ondertussen is het doel dat de versterking in 2028 klaar is, maar is het nog steeds onzeker of dit gehaald wordt.

Uiteindelijk blijven gedupeerden zo toch met lege handen zitten. De voormalige voorzitter van de Groninger Bodem Beweging, Van der Knoop, schetst dit ook in zijn openbaar verhoor:³³⁹

Ik denk wel dat de Kamer in staat is geweest om af en toe het beleid bij te sturen, dat geloof ik wel. Maar ik kan u verzekeren dat de Groningers na elk Kamerdebat teleurgesteld naar huis gingen.

Openbaar verhoor Jelle van der Knoop, 5 september 2022

Verder klinkt in de Kamer tijdens debatten en in oproepen per motie een sterke nadruk door op het verantwoordelijk stellen van de NAM en het laten betalen van alle schade door de NAM, terwijl minder wordt stilgestaan bij de medeverantwoordelijkheid van de overheid, die bovendien 70% van alle kosten van NAM draagt.

Tegelijk zijn er besluiten van de Kamer die de regering niet uitvoert. Ondanks meerdere aangenomen moties vindt de schadeafhandeling en versterking bijvoorbeeld nog steeds niet vanuit één loket plaats. Daarnaast is er bijvoorbeeld geen crisisaanpak gekomen om de problemen sneller aan te pakken. De Kamer probeert ook zeker te stellen dat eerder genomen besluiten of aangenomen moties daadwerkelijk worden uitgevoerd. Zo verzoekt de motie-Beckerman c.s. (33 529, nr. 892) uit september 2021 de regering een plan van aanpak te maken om alle aangenomen moties uit te voeren. De motie noemt onder andere de moties over het wettelijk bewijsvermoeden (33 529, nr. 857), de waardedalingregeling (35 603, nr. 65) en de funderingsschade (33 529, nr. 853). Coalitiepartijen VVD, CDA en ChristenUnie stemmen tegen de motie, maar D66 stemt voor, waarmee de motie een meerderheid haalt.

Een ander voorbeeld is de motie-Agnes Mulder/ Grinwis (33 529, nr. 905) uit oktober 2021, die wil voorkomen dat het IMG het gebied waar het bewijsvermoeden geldt weer inperkt. Deze motie neemt de Kamer met algemene stemmen aan. Daarnaast voorziet de motie-Van der Lee c.s. (33 529, nr. 651) van 20 juni 2019 in het alsnog beschikbaar stellen van € 200.000 voor juridische ondersteuning aan gedupeerden. Eind 2016 neemt de Kamer het amendement-Van Tongeren/Ouwehand (34 550-XIII, nr. 20) aan, maar tot uitvoering van dit amendement door de regering komt het niet.

INFORMATIEPOSITIE KAMER ONDANKS STAPPEN ONVOLDOENDE

Vanaf 2018 zet de Kamer sterker in op haar eigenstandige informatiepositie. Dit blijkt onder andere uit het al eerder genoemde onderzoek naar de tevredenheid van de woningeigenaren over het aanbod van de NAM. Een ander voorbeeld is het inschakelen van (deels extern) advies over de juridische positie van de Staat en het budgetrecht van de Kamer ten aanzien van het interim-akkoord van de Staat met Shell en ExxonMobil. Hiermee zet de Kamer stappen om in een betere informatiepositie voor zichzelf te voorzien, maar tegelijk blijft de behoefte aan verdere verbetering groot. Deze behoefte wordt ook gedeeld tijdens de openbare verhoren. Het voormalige VVD-Kamerlid Leegte legt de bal zowel bij het ministerie als bij de Kamer zelf:

³³⁹ Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Knoop, 5 september 2022.

Ik vind dat het ministerie de Kamer onvoldoende informeert over cruciale beslissingen, over wat de afweging bij beslissingen was. [...] Maar ik vind ook dat de Kamer eigenlijk onvoldoende is uitgerust om dit soort dossiers goed te kunnen volgen.

Openbaar verhoor René Leegte, 13 september 2022

De Kamer wordt op verschillende momenten onzorgvuldig, onvolledig of onjuist geïnformeerd door de regering. Een essentieel moment waarop de regering cruciale informatie niet gaf, is bij de besluitvorming over de gaswinning na het SodM-advies in 2013. Minister Kamp van Economische Zaken laat 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. Daarnaast is het te beperkt informeren van de Kamer een probleem, zoals gebeurde bij het wegstoppen van de hoge winning in 2013 in een voetnoot bij de Voorjaarsnota. Ook verzuimt de Minister daar om het «wegmengen» van Gronings gas in het hoogcalorische gasnetwerk voor een hogere verkoopopbrengst te noemen. Bovendien corrigeert de Minister dit ook niet in 2015, wanneer dit met hem gedeeld wordt, waardoor de Kamer onvolledig is geïnformeerd.

Daarnaast zijn er in eerdere jaren ook diverse momenten waarop de Kamer niet betrokken en geïnformeerd is. Zowel de verantwoordelijke Ministers en ambtenaren van het Ministerie van Economische Zaken als de partijen in het gasgebouw spelen daarbij een rol. Rond 1978 is de Kamer niet betrokken bij de keuzes in het gasgebouw over de inpassing van de winning uit de kleine velden. Ook worden de Kamer en de ministerraad in de jaren '70 door Minister Lubbers van Economische Zaken niet meer verder geïnformeerd over het verloop van de 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.

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 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 niet met de Kamer gedeeld. De Kamer ontvangt daarmee ook geen informatie over de toezegging dat de onderschrijding van 2006–2010 kan worden ingehaald.

Ook in het openbaar verhoor van het oud-Kamerlid Van Tongeren (GroenLinks) komt de informatiepositie van de Kamer als aangelegen punt naar voren. Zo stelt ze dat de Overeenkomst van Samenwerking staatsgeheim is en niet met de Kamer wordt gedeeld.³⁴⁰ De Kamer stelt zich hierover echter niet eenduidig op. Een meerderheid in de Kamer stemt in 2018 namelijk tot twee keer toe nog tegen het openbaar maken van de Overeenkomst van Samenwerking.

In haar openbaar verhoor van 13 september 2022 wijst Van Tongeren er tevens op dat de Kamer nog steeds niet precies weet hoeveel gas er (in Groningen) gewonnen wordt, hoe en waar er precies aardbevingen zijn en

³⁴⁰ Verslag openbaar verhoor van mevrouw Van Tongeren, 13 september 2022.

wat bijvoorbeeld de risico's van het terug injecteren van afvalwater zijn. Het is als Kamerlid moeilijk om aan informatie te komen:

Omdat de Kamer, in tegenstelling tot hoe het in andere landen is, weinig persoonlijke onderzoekers heeft voor een fractie of Kamerlid, is die informatiepositie zo belabberd ten opzichte van de andere organisaties waar je moet proberen informatie op tafel te krijgen.

Openbaar verhoor Liesbeth van Tongeren, 13 september 2022

Het voormalige PvdA-Kamerlid Jan Vos vindt juist dat de informatiepositie van de Kamer wel goed was, maar wijst op het gevaar van te veel informatie:

Daarnaast was de informatiepositie van de Kamer goed. Ik heb zelf nooit het idee gehad dat we te weinig informatie hadden. Integendeel, het idee met die veertien onderzoeken was natuurlijk een beetje – ik weet het nog heel goed, het was echt zó'n stapel – dat je heel veel informatie kreeg. Daardoor zag je misschien ook soms door de bomen het bos niet meer, hoewel er ook soms heel goede samenvattingen bij zaten. De informatievoorziening was goed.

Openbaar verhoor Jan Vos, 13 september 2022

INZET PARLEMENTAIRE ENQUÊTE WERKT DOOR IN HET POLITIEKE DEBAT

Vanaf 2015 klinkt in meerdere moties de oproep om ook het zwaarste onderzoeksinstrument dat de Kamer tot haar beschikking heeft in te zetten. Aanvankelijk besluit de Kamer hier nog niet toe, maar uiteindelijk neemt ze op 5 maart 2019 met algemene stemmen de motie-Van der Lee c.s. (33 529, nr. 584) aan over het starten van een parlementaire enquête naar de gaswinning in Groningen. De parlementaire enquête naar de aardgaswinning in Groningen start definitief nadat de Kamer op 9 februari 2021 heeft ingestemd met het onderzoeksvoorstel van de tijdelijke commissie tot instelling van een parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen.³⁴¹

Naarmate de werkzaamheden van de enquêtecommissie vorderen, wordt het effect van de enquête op het lopende politieke debat steeds meer merkbaar. Zo kondigt Staatssecretaris Vijlbrief (Mijnbouw) in een commissiedebat op 29 september 2022 aan dat er een losser model voor de schadeafhandeling zal worden onderzocht. In het openbaar verhoor van de heer Kortmann, de voorzitter van het IMG, dat op dezelfde dag plaatsvindt, is aan de orde geweest dat wettelijke beperkingen de schadeafhandeling in de weg staan. De Staatssecretaris geeft in reactie op het Kamerlid Boulakjar (D66) te kennen het wijs te vinden om te kijken naar een losser model met een vooraf besloten vaste vergoeding of een systeem dat vergelijkbaar is met het systeem dat verzekeraars hanteren. De Staatssecretaris spreekt het vermoeden uit dat dit op een of andere manier best een rol zou kunnen spelen nadat de enquêtecommissie haar rapport heeft afgerond.³⁴²

Een ander voorbeeld is de geestelijke gezondheid in de regio. Verschillende getuigen hebben hier in de openbare verhoren extra aandacht voor gevraagd. Ook is de Kinderombudsman na een aantal jaar weer in gesprek gegaan over de gevolgen van de aardbevingen in Groningen. Deze keer ging de Kinderombudsman in gesprek met jongvolwassenen. De gesprekken komen terug in de brief van Staatssecretaris Vijlbrief van 23 november 2022. De Staatssecretaris kondigt hierin onder andere aan te

³⁴¹ Kamerstuk II 2020/21, 35 561, nr. 2.

³⁴² Kamerstuk II 2022/23, 33 529, nr. 1069.

starten met een campagne met de Kindertelefoon. Het doel hiervan is om kinderen in het aardbevingsgebied te laten weten dat ze met de Kindertelefoon kunnen bellen en chatten over de aardbevingen. Ook zullen het IMG en de NCG specifiek informatiemateriaal ontwikkelen voor kinderen en jongeren.³⁴³

Daarnaast maakt Staatssecretaris Vijlbrief op 13 december 2022 bekend met Shell en ExxonMobil tot finale afspraken over het Akkoord op Hoofdlijnen te willen komen, mede nadat getuigen van beide bedrijven in de openbare verhoren hebben aangegeven dat er aanzienlijke oplossingsruimte is.

Ten slotte wordt in de motie-Van Wijngaarden c.s. (36 200-XIII, nr. 93) de conclusie getrokken dat Nederland een ereschuld aan Groningen heeft, omdat van de opbrengst van de gaswinning maar een fractie in Groningen is geïnvesteerd. De Kamer spreekt met het aan aannemen van deze motie uit dat na de behandeling van het rapport van de enquêtecommissie in de Kamer er een conferentie voor het Noorden in Groningen moet volgen. Het doel van deze conferentie is om een investeringsagenda voor de regio op te stellen.

VII. Aansprakelijkheid en zorgplicht

Dit themahoofdstuk gaat in op de aansprakelijkheid en de zorgplicht van de NAM, de Staat en staatsdeelneming EBN. Het centrale onderwerp van dit hoofdstuk is de zorgplicht die rust op de mijnbouwexploitant (als houder van de mijnbouwvergunning) en de zorgplicht van de Staat aan de orde. Schending van de zorgplicht kan ertoe leiden tot dat de exploitant en de Staat voor schade aansprakelijk worden gesteld. Daarom komt ook beider aansprakelijkheid aan de orde in dit hoofdstuk. De positie van staatsdeelneming EBN wordt eveneens beschreven. In een belangrijke beslissing van 19 juli 2019 oordeelt de Hoge Raad dat EBN moet worden aangemerkt als exploitant van het Groningenveld. Schending van de zorgplicht kan zelfs leiden tot strafrechtelijke vervolging, maar dat onderwerp wordt in dit hoofdstuk slechts kort aangestipt.

Dit themahoofdstuk bevat een groot aantal wetsartikelen, afkomstig uit wetten die deels niet meer in werking zijn, maar vanuit de historie wel van invloed zijn op de huidige aansprakelijkheid en zorgplicht ten aanzien van (de gevolgen van) de gaswinning, waarvoor de concessie immers ook al 60 jaar geleden verleend is. Dit maakt dit hoofdstuk wellicht wat minder toegankelijk voor niet-juristen. Desondanks is de enquêtecommissie van mening dat een juridische uiteenzetting over de onderwerpen aansprakelijkheid en zorgplicht in haar rapport niet mag ontbreken.

VII.1 Aansprakelijkheid en de zorgplicht van de mijnbouwexploitant (de NAM)

NADEEL VOORKOMEN

Op grond van de concessie die op 30 mei 1963 aan de NAM is verleend, geldt de voorwaarde voor de NAM dat zij de mijnwerken (de gaswinning) zo moet inrichten en leiden «*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 hier doelt op het voorkomen van verontreiniging van lucht en

³⁴³ Kamerstuk II 2022/23, 33 529, nr. 1081.

water en daaruit voortvloeiend gevaar, schade of hinder.³⁴⁴ In 1983 schrapt Minister van Aardenne van Economische Zaken deze concessievoorwaarde. De reden hiervoor is dat de verplichting tot schadevergoeding in de meeste gevallen door de burgerlijke rechter kan worden opgelegd, die daarbij de vrijheid heeft om herstel van de schade te eisen. Dit maakt deze concessievoorwaarde overbodig volgens de Minister. Daarbij komt nog dat die voorwaarde misleidend kan werken, aldus de Minister. *«Immers, waar slechts over schadevergoeding in bepaalde gevallen wordt gesproken, kan ten onrechte de indruk ontstaan dat in andere gevallen de verplichting daartoe ontbreekt.»*³⁴⁵

INTRODUCTIE ZORGPLICHT IN DE MIJNBOUWWET (2003)

Bij de inwerkingtreding van de Mijnbouwwet op 1 januari 2003 geldt net als onder de Mijnwet 1810, dat de wet de wijze regelt waarop de winning van delfstoffen mag plaatsvinden. De aansprakelijkheid voor schade als gevolg van de winning wordt niet geregeld in de Mijnbouwwet, maar in het Burgerlijk Wetboek. Artikel 6:162 van het Burgerlijk Wetboek regelt de algemene aansprakelijkheid voor schade op grond van een onrechtmatige daad. In de Mijnbouwwet worden twee bepalingen opgenomen die samen met artikel 6:162 van het Burgerlijk Wetboek kunnen leiden tot de vaststelling van aansprakelijkheid van de mijnbouwexploitant voor schade: de artikelen 33 en 34.

- Artikel 33 van de Mijnbouwwet introduceert een wettelijke zorgplicht voor de mijnbouwexploitant. De Mijnbouwwet gebruikt overigens niet het woord «exploitant», maar de «houder van de (winnings)vergunning». Schending van deze zorgplicht kan een onrechtmatige daad opleveren.
- Artikel 34 bepaalt dat het winnen van delfstoffen moet geschieden overeenkomstig een winningsplan. Het niet-naleven van het winningsplan kan ertoe leiden dat de exploitant onzorgvuldig handelt, als gevolg waarvan hij aansprakelijk zou kunnen zijn op grond van artikel 6:162 BW.

Sinds de inwerkingtreding van de Mijnbouwwet is artikel 33 twee keer gewijzigd. Tekstkader VII.1 bevat de huidige tekst (januari 2023) van artikel 33.

Tekstkader VII.1 De zorgplicht van de mijnbouwexploitant in de Mijnbouwwet (artikel 33)

Artikel 33, eerste lid, van de Mijnbouwwet luidt:

1. De houder van een vergunning als bedoeld in artikel 6 of 25, dan wel, ingeval de vergunning haar gelding heeft verloren, de laatste houder daarvan, neemt alle maatregelen die redelijkerwijs van hem gevergd kunnen worden om te voorkomen dat als gevolg van de met gebruikmaking van de vergunning verrichte activiteiten:
 - a. nadelige gevolgen voor mens en milieu worden veroorzaakt,
 - b. schade door bodembeweging wordt veroorzaakt,
 - c. de veiligheid wordt geschaad, of
 - d. het belang van een planmatig beheer van voorkomens van delfstoffen of aardwarmte wordt geschaad.

³⁴⁴ Stcrt. 1963, 126; Ministerie van EZ. Nota van toelichting Verlening van de aardgas- en aardolieconcessie «Groningen».

³⁴⁵ Bijlage bij Stcrt. 1983, 73; Ministerie van EZ. Nota van toelichting bij het ontwerpbesluit wijziging bitumina-concessies, 21 maart 1983.

Deze zorgplicht betekent dat de NAM alle maatregelen moet nemen die redelijkerwijs van haar gevergd kunnen worden om te voorkomen dat de gaswinning (onder meer) schade door bodembeweging veroorzaakt en de veiligheid schaadt. Welke maatregelen redelijkerwijs van een vergunninghouder kunnen worden verwacht, staat in de memorie van toelichting bij de Mijnbouwwet: *«Deze verplichting gaat niet zo ver, dat een normale winning, die soms onvermijdelijk bodembewegingen met zich meebrengt, niet meer mogelijk zou zijn. Wél dient de vergunninghouder te voorkomen, dat bijvoorbeeld door een bijzondere wijze van winning meer schade of een grotere kans op schade ontstaat dan zou ontstaan bij een «normale» wijze van winning. Ook dient de vergunninghouder te voorkomen dat de (externe) veiligheid wordt geschaad of nadelige gevolgen voor het milieu worden veroorzaakt.»*³⁴⁶ Wat «normaal» is, is niet nader gedefinieerd. Daar moeten betrokkenen in praktijk nader invulling aan geven. In het Mijnbouwbesluit worden aanvullende regels gesteld over de winning.

AANSPRAKELIJKHEID VAN DE EXPLOITANT TOT 2003

Ten tijde van de concessieverlening aan de NAM voor het Groningenveld in 1963 gelden de Mijnwet 1810 en het oude Burgerlijk Wetboek (oud BW). Het oud BW bevat geen bepaling over de aansprakelijkheid van een mijnbouwexploitant. De aansprakelijkheid wordt in die tijd dan ook beoordeeld aan de hand van de algemene artikelen 1401 en 1402 van het oud BW over onrechtmatige daad. Deze artikelen bepalen dat eenieder verantwoordelijk is voor schade veroorzaakt door zijn daad, zijn nalatigheid of zijn onvoorzichtigheid.

De Mijnwet 1810 bevat in artikel 15 wel een aansprakelijkheid van de mijnbouwexploitant voor (elke) schade die een eigenaar lijdt door werkzaamheden van de exploitant onder zijn huis of woonplaats. Mede op grond van Franse jurisprudentie wordt in die tijd aangenomen dat artikel 15 van de Mijnwet 1810 aansprakelijkheid oplevert indien het causale verband tussen de mijnbouwactiviteit en de schade kan worden bewezen. Schuld bij de mijnbouwexploitant is niet vereist. Artikel 15 omvat dus reeds (impliciet) een risicoaansprakelijkheid. Artikel 15 van de Mijnwet 1810 vervalt op 5 juni 1996. Deze bepaling zou in de praktijk namelijk weinig betekenis hebben. In de memorie van toelichting bij de Mijnbouwwet 2003 staat over deze periode dat in die tijd de aansprakelijkheid met betrekking tot de schadelijke gevolgen van mijnbouwactiviteiten beperkt geregeld was. Aansprakelijkheidskwesties moesten daarom in beginsel op basis van de algemene regeling van artikel 1402 van het oud BW (of diens opvolger) worden beoordeeld. Op 1 januari 1992 treedt het nieuwe Burgerlijk Wetboek in werking. De artikelen 1401 en 1402 van het oud BW over de onrechtmatige daad vervallen en worden vervangen door artikel 6:162 van het (nieuwe) Burgerlijk Wetboek.

INVOERING RISICOAANSPRAKELIJKHEID IN DE MIJNBOUWWET (2003)

In de Mijnbouwwet (2003) wordt naast de zorgplicht ook – door een wijziging van het Burgerlijk Wetboek – een risicoaansprakelijkheid voor de mijnbouwexploitant ingevoerd (in artikel 6:177, eerste lid, van het Burgerlijk Wetboek). Dit artikel bepaalt dat de exploitant van een mijnbouwwerk aansprakelijk is voor schade die ontstaat door beweging van de bodem als gevolg van de exploitatie van dat mijnbouwwerk. Deze nieuwe aansprakelijkheid bestaat naast de algemene aansprakelijkheid op grond van onrechtmatige daad, die is geregeld in artikel 6:162 van het Burgerlijk Wetboek. Het betreft een risicoaansprakelijkheid: er hoeft geen

³⁴⁶ Kamerstuk II 1998–99, 26 219, nr. 3, p. 23.

sprake te zijn van schuld van de exploitant en er hoeft niet te worden aangetoond dat het mijnbouwwerk gebrekkig is. Het nieuwe artikel is het gevolg van een aangenomen amendement van de Tweede Kamerleden Jan van Walsem (D66) en Marijke Augusteijn-Esser (D66). Uit de wetgeschiedenis blijkt dat er vooral wordt gedacht aan schade door bodemdaling. Zo staat in de memorie van toelichting: «Tot de hier bedoelde schade hoort eerst en vooral de schade door bodemdaling.» Ook in de nota naar aanleiding van het verslag wordt voornamelijk ingegaan op schade door bodemdaling, en niet door bodemtrillingen. Er staat: «Bodemtrillingen kunnen met name voor gebouwen schadelijke gevolgen hebben».³⁴⁷ Dit artikel wordt in (latere) procedures tegen de NAM gebruikt als grondslag voor de gevorderde schadevergoeding.

Artikel 34 van de Mijnbouwwet bepaalt dat het winnen van delfstoffen moet plaatsvinden overeenkomstig een winningsplan. In de memorie van toelichting is bepaald dat in het winningsplan moet staan hoeveel de bodem maximaal mag dalen, en dat de bodem niet verder mag dalen dan deze verwachting. Hierover wordt opgemerkt: «omdat er een relatie kan bestaan tussen de winning en de te verwachten bodemdaling als gevolg van die winning zullen de te verwachten (maximum) waarden in het plan moeten worden opgenomen. [...] Als er meer bodemdaling dreigt op te treden dan als maximumwaarden in het winningsplan zijn neergelegd, zal in eerste instantie de winning zodanig moeten worden aangepast dat binnen de grenzen van het plan gewonnen wordt. Zo nodig kan het plan worden aangepast». Het niet-naleven van het winningsplan kan leiden tot de conclusie dat er sprake is geweest van onzorgvuldig handelen hetgeen zou kunnen leiden tot aansprakelijkheid krachtens artikel 6:162 van het Burgerlijk Wetboek.

ZORGPLICHT VAN DE NAM IS ONDERDEEL VAN HET AKKOORD OP HOOFDLIJNEN

Voor Shell en ExxonMobil is het sinds het voorjaar van 2017 erg belangrijk dat de risico's voor de NAM op onrechtmatig handelen en strafrechtelijke vervolging vanwege de gaswinning uit het Groningenveld worden beperkt (zoals ook beschreven in paragraaf 7.3.1 van hoofdstuk 7). De oliemaatschappijen willen dat de Staat verantwoordelijk wordt voor het niveau van de gaswinning en bepaalt hoeveel gas gewonnen moet worden. De NAM moet een winningsplicht krijgen. Deze «herijking van verantwoordelijkheden» is onderdeel van de onderhandelingen die de oliemaatschappijen voeren met de Staat en die gaan over de herziening van de afspraken in het gasgebouw. Uiteindelijk krijgt deze herijking vorm in het Akkoord op Hoofdlijnen uit 2018, in artikelen 3.3 en 3.4.

Tekstkader VII.2 De artikelen 3.3 en 3.4 van het Akkoord op Hoofdlijnen

De artikelen 3.3 en 3.4 van het Akkoord op Hoofdlijnen luiden als volgt:

3.3 De Staat heeft het voornemen wettelijk te verankeren dat het winningsniveau en de voorwaarden die van invloed zijn op de seismische activiteit nauwkeurig door de Minister worden vastgesteld. De Minister neemt een besluit na weging van alle relevante publieke belangen. Bij de vaststelling van het winningsniveau en de voorwaarden waaronder wordt gewonnen, is voor NAM geen rol weggelegd. Dit leidt er toe dat NAM geen keuzevrijheid heeft over hoeveel er gewonnen wordt en de wijze waarop.

³⁴⁷ Kamerstuk II 1998/99, 26 219, nr. 7, p. 42.

3.4 De Staat heeft het voornemen wettelijk te verankeren dat NAM gehouden zal zijn tot het zorgvuldig winnen van de door de Minister vastgestelde hoeveelheden gas als exploitant van het Groningenveld conform de vastgestelde operationele strategie en met inachtneming van de geldende wet- en regelgeving.

WIJZIGING ZORGPLICHT VANWEGE WINNINGSPLICHT NAM

Op basis van de Wet minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld wordt per 1 oktober 2018 een winningsplicht ingevoerd voor de NAM. Voor de gaswinning geldt voortaan dat de Minister van Economische Zaken en Klimaat in een vaststellingsbesluit de operationele strategie vaststelt. De NAM is verplicht deze operationele strategie uit te voeren (winningsplicht).³⁴⁸ Zie ook de beschrijving over dit onderwerp in paragraaf 8.3.6 van hoofdstuk 8.

De NAM kan niet besluiten om de winning van gas uit het Groningenveld te verminderen. Om die reden is in artikel 52g van de Mijnbouwwet een afzonderlijke zorgplicht opgenomen die is toegesneden op deze specifieke situatie. De zorgplicht met betrekking tot de veiligheid is overgegaan naar de Minister van Economische Zaken en Klimaat. Deze nieuwe zorgplicht van artikel 52g geldt met ingang van 1 oktober 2019.

Tekstkader VII.3 De zorgplicht voor de winning uit het Groningenveld

Artikel 52g van de Mijnbouwwet luidt:

1. De houder van de winningsvergunning Groningenveld voert de door Onze Minister vastgestelde operationele strategie en indien die is opgelegd, een tijdelijke maatregel als bedoeld in artikel 52e, tweede lid, op zodanige wijze uit dat de nadelige gevolgen van de gaswinning uit het Groningenveld zoveel mogelijk worden beperkt.
2. De houder van de winningsvergunning Groningenveld neemt alle noodzakelijke maatregelen om de gevolgen van een zwaar ongeval voor mens en milieu te beperken.
3. Onze Minister neemt alle maatregelen die redelijkerwijs van hem gevegd kunnen worden om te voorkomen dat als gevolg van de gaswinning uit het Groningenveld de veiligheid wordt geschaad.
4. Na beëindiging van de winning uit het Groningenveld neemt de houder van de winningsvergunning Groningenveld dan wel, indien deze vergunning haar gelding heeft verloren, de laatste houder daarvan, alle maatregelen die redelijkerwijs van hem gevegd kunnen worden om nadelige gevolgen van de gaswinning uit het Groningenveld zoveel mogelijk te beperken.
5. Bij ministeriële regeling worden nadere regels gesteld over het uitvoeren van de door Onze Minister vastgestelde operationele strategie.

Op grond van artikel 52g, vijfde lid, van de Mijnbouwwet zijn aan de Mijnbouwregeling vijf artikelen (1.3a.5 tot en met 1.3a.9) toegevoegd waarin de uitvoering van de operationele strategie door de vergunning-

³⁴⁸ Stb. 2018, 371.

houder (de NAM) verder is uitgewerkt.³⁴⁹ Vastgelegd is op welke manier de vergunninghouder de gevolgen van de gaswinning uit het Groningenveld moet monitoren en daarover moet rapporteren «*De gedachte hierachter is dat gezien kan worden of er ingegrepen wordt in de wijze waarop het gas wordt gewonnen, mochten de seismische ontwikkelingen daar aanleiding toe geven*», zo schrijft de Minister in de toelichting. Het monitoren moet gebeuren in lijn met wat is vastgelegd in het Groningen Meet- en Regelprotocol «*dat destijds op grond van een aan het instemmingsbesluit 2016 verbonden voorschrift door de vergunninghouder is opgesteld ten genoegen van de inspecteur-generaal der mijnen*».

Het meet-en-regelprotocol is sinds 2017 verplicht voor de NAM. In het protocol staat hoe de NAM de seismiteit (aantallen en zwaarte van de bevingen) meet en analyseert, en – als dat nodig is – welke maatregelen de NAM neemt om seismische risico's te beperken.³⁵⁰ De NAM houdt aan de hand van een aantal «parameters» en hun waarden de situatie in het Groningenveld in de gaten. Tot die parameters behoren bijvoorbeeld de piekgrondversnelling en piekgrondsnelheid (twee indicators die inzicht geven in de trillingen van de bodem na een beving).

In de Mijnbouwregeling staat wat de vergunninghouder moet doen als de voorgeschreven grenswaarden voor de parameters worden overschreden. Indien hierna blijkt dat het verwachte veiligheidsrisico significant hoger is dan wat eerder is berekend ter onderbouwing van de operationele strategie, dan moet de vergunninghouder dit melden. Daarbij moet de vergunninghouder een analyse aanleveren met voorstellen om deze risico's, binnen de vastgestelde operationele strategie, te minimaliseren. Deze meldplicht geldt ook als er een aardbeving plaatsvindt met een magnitude van 3,0 of hoger op de schaal van Richter.

Schending van de zorgplicht door de mijnbouwexploitant kan een onrechtmatige daad opleveren die leidt tot aansprakelijkheid van de exploitant voor de schade als gevolg van die schending. De aansprakelijkheid uit een onrechtmatige daad is ruimer dan aansprakelijkheid wegens schending van de zorgplicht van de Mijnbouwwet. Daarnaast kan schending van de zorgplicht strafbaar zijn op grond van de Wet op de economische delicten of het Wetboek van Strafrecht.

STRAFRECHTELIJKE AANSPRAKELIJKHEID VAN DE MIJNBOUWEXPLOITANT

Overtreding van de zorgplicht van artikel 33 van de Mijnbouwwet is een economisch delict in de zin van de Wet op de economische delicten. Sinds de invoering van de winningsplicht voor de NAM is ook overtreding van artikel 52g, vijfde lid, een economisch delict.³⁵¹ Concreet betekent dit dat sprake moet zijn van overtreding van een van de artikelen 1.3a.5 tot en met 1.3a.9 van de Mijnbouwregeling. De economische delicten, bedoeld in artikel 1, onder 1°, zijn misdrijven, voor zover zij opzettelijk zijn begaan. Voor zover deze economische delicten geen misdrijven zijn, zijn zij overtredingen (artikel 2 lid 1 van de Wet op de economische delicten). De straf voor een misdrijf is een gevangenisstraf van ten hoogste zes jaar, taakstraf of geldboete van de vijfde categorie (maximaal € 90.000). De straf voor een overtreding is hechtenis van ten hoogste een jaar, taakstraf of geldboete van de vierde categorie (maximaal € 22.500).

³⁴⁹ Stcrt. 2019, 53405.

³⁵⁰ De komst van het meet- en regelprotocol is onderwerp van paragraaf 6.2.8 en 6.2.9 van hoofdstuk 6.

³⁵¹ Stb. 2018, 371, art. IV.

Schending van de zorgplicht door de exploitant kan ook leiden tot strafrechtelijke vervolging. In 2015 doet de Groninger Bodem Beweging aangifte tegen de NAM. Deze aangifte is gebaseerd op «*het plegen of medeplegen (met de Staat, in het bijzonder het Ministerie van EZ) van het opzettelijk vernielen van gebouwen of voor publiek toegankelijke plaatsen, waarbij levensgevaar voor een ander te duchten valt*» (artikel 170, onder 2e van het Wetboek van Strafrecht) in de periode 1963–2015, en subsidiair op «*het opzettelijk wederrechtelijk vernielen van gebouwen*» in de periode 2009–2015 (artikel 350, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht). De aangifte ziet verder op het witwassen van de met genoemde misdrijven (met de aardgaswinning) verkregen gelden (artikel 420bis, eerste lid onder b, jo. artikel 420ter van het Wetboek van Strafrecht). Als gevolg van deze aangifte doet het Openbaar Ministerie nog steeds onderzoek naar mogelijke strafrechtelijke vervolging van de NAM, zoals is beschreven in paragraaf 7.3.1 van hoofdstuk 7.

JURISPRUDENTIE OVER CIVIELRECHTELIJKE AANSPRAKELIJKHEID VAN DE MIJNBOUWEXPLOITANT

Uit de gepubliceerde uitspraken over aansprakelijkheid van de mijnbouwexploitant (de NAM) komt het volgende beeld naar voren. De vorderingen tot schadevergoeding werden doorgaans primair gebaseerd op artikel 6:177 van het Burgerlijk Wetboek (risicoaansprakelijkheid van de mijnbouwexploitant) en subsidiair op artikel 6:162 van het Burgerlijk Wetboek (onrechtmatige daad). Voor de onrechtmatige daad van de NAM werd in een aantal gevallen schending van de zorgplicht van de exploitant van artikel 33 Mijnbouwwet aangevoerd, maar dit vormde geen aanleiding voor een expliciete overweging hierover door de rechter. Schending van de zorgplicht van de Mijnbouwwet is namelijk niet nodig om artikel 6:177 van het Burgerlijk Wetboek toe te kunnen passen.

In maart 2018 is de schadeafhandeling overgegaan naar het publiekrecht (naar de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen en later het Instituut Mijnbouwschade Groningen). Ondanks deze overgang kan de NAM nog steeds aansprakelijk gesteld worden bij de civiele rechter. Er zijn echter geen vonnissen bekend in zaken tegen de NAM over aansprakelijkheid voor mijnbouwschade vanwege de Groningse gaswinning ingediend na deze overgang naar het publiekrecht.

VII.2 Aansprakelijkheid en de zorgplicht van de Staat

Aansprakelijkheid van de Staat in verband met de Groningse gaswinning was lang een puur theoretische mogelijkheid, maar daar komt door de rechtspraak verandering in.

SCHENDING VAN DE ZORGPLICHT IN 2017 AANGENOMEN IN LAGERE RECHTSPRAAK

Op 1 maart 2017 oordeelt de Rechtbank Noord-Nederland in twee zaken dat de Staat van januari 2013 tot en met 18 november 2015 (de datum van een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State) zijn zorgplicht heeft geschonden en onrechtmatig heeft gehandeld op grond van artikel 6:162 van het Burgerlijk Wetboek.³⁵² Volgens de rechtbank had de Minister van Economische Zaken en Klimaat na de aardbeving bij Huizinge in augustus 2012, bij de gaswinning een andere afweging moeten maken. De rechtbank verwijst in dit verband naar de kanttekeningen van de Afdeling bestuursrechtspraak in haar uitspraak van 18 november 2015 over het instemmingsbesluit en wijzigingsbesluit 2015.

³⁵² Rb. Noord-Nederland 1 maart 2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:715.

De kantttekeningen die de Afdeling bestuursrechtspraak plaatste in 2015, zijn volgens de rechtbank van belang bij de beoordeling van de vraag of de Minister in 2013 ambtshalve niet al eerder en tot een grotere reductie van de gaswinning had moeten besluiten. In de uitspraak staat: *«De rechtbank concludeert dat de Minister gehouden was om de gasproductie met het oog op de veiligheidsrisico's voor inwoners in het Groningenveld zoveel als gelet op de leveringszekerheid mogelijk was te beperken en dat de Staat niet aannemelijk heeft gemaakt dat een eerdere reductie van de winning gelet op de leveringszekerheid niet mogelijk was. In de uitspraak van de Afdeling vindt de rechtbank daarvoor ook geen aanknopingspunten. In die uitspraak leest de rechtbank dat de Afdeling van oordeel is dat de Minister, hoewel hij een ruime beoordelingsmarge heeft, gelet op de veiligheidsrisico's in het aardbevingsgebied een onjuiste afweging heeft gemaakt door de winningsplafonds hoger vast te stellen dan de hoeveelheid die volgens GTS met het oog op de leveringszekerheid in een gemiddeld jaar minimaal nodig is. De rechtbank sluit zich hierbij aan en concludeert dat de Staat zijn zorgplicht als bedoeld in 6:162 BW na de beving in Huizinge en het daaropvolgende rapport van SodM onvoldoende heeft ingevuld. Dat betekent dat de onder I door eisers gevorderde verklaring voor recht tegen de Staat toewijsbaar is, zij het beperkt tot de periode januari 2013 tot de uitspraak van de Afdeling van 18 november 2015.»*

De Staat is volgens de rechtbank niet risicoaansprakelijk op grond van artikel 6:177 van het Burgerlijk Wetboek omdat hij niet is aan te merken als exploitant van het mijnbouwwerk, maar de Staat kan wel aansprakelijk gesteld worden op grond van artikel 6:162 van het Burgerlijk Wetboek.

In een vonnis van 15 november 2017 bevestigt dezelfde rechtbank, onder verwijzing naar haar eerdere uitspraak van 1 maart 2017, dat de Staat van januari 2013 tot en met 18 november 2015 zijn zorgplicht jegens eisers heeft geschonden door de gasproductie niet te beperken na het advies van Staatstoezicht op de Mijnen van januari 2013. In het advies van de toezichthouder stond dat de gasproductie uit het Groningse gasveld *«zo snel mogelijk en zo veel als mogelijk en realistisch is»*, moet worden teruggebracht. De rechtbank oordeelt in deze zaak echter uiteindelijk dat de Staat niet aansprakelijk is, omdat het causale verband ontbreekt tussen de door gaswinning veroorzaakte schade en het handelen van de Staat.

PREJUDICIËLE BESLISSING HOGE RAAD OVER ZORGPLICHT STAAT

Bij tussenvonnis van 10 oktober 2018 stelt de Rechtbank Noord-Nederland prejudiciële vragen aan de Hoge Raad.³⁵³ Eén vraag heeft betrekking op aansprakelijkheid van de Staat voor de aardbevingschade. Deze vraag luidt als volgt: *«3. Onder welke omstandigheden kan de Staat – mede gelet op de artikelen 2, 3 en 8 van het EVRM [Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens] aansprakelijk worden gehouden voor aardbevingschade op grond van artikel 6:162 BW?»*

³⁵³ Rb. Noord-Nederland 10 oktober 2018, ECLI:NL:RBNNE:2018:4009.

Tekstkader VII.4 Uitleg prejudiciële vragen

Een prejudiciële vraag is een rechtsvraag van een (lagere) rechter aan de Hoge Raad over de uitleg van een rechtsregel. Daar kan behoefte aan zijn als de Hoge Raad over die vraag niet eerder heeft beslist. Het gaat om vragen die zich voordoen in een concrete zaak die bij een rechtbank of hof in behandeling is. Daarbij moet wel worden voldaan aan een aantal voorwaarden: een antwoord op deze vraag moet nodig zijn voor het nemen van een beslissing in een zaak en dezelfde vraag moet aan de orde zijn in een groot aantal samenhangende zaken, bijvoorbeeld een massavordering.

Bijzonder is dat de Tijdelijke wet Groningen het mogelijk maakt voor de rechtbank om prejudiciële vragen te stellen aan de Afdeling bestuursrechtspraak. Artikel 16 van die wet luidt: «1. De rechtbank kan in een beroep tegen een besluit op grond van deze wet op verzoek van een partij of ambtshalve de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een rechtsvraag stellen ter beantwoording bij wijze van een prejudiciële uitspraak, indien een antwoord op deze vraag nodig is om op het beroep te beslissen en rechtstreeks van belang is».

De Hoge Raad beoordeelt in zijn prejudiciële beslissing van 19 juli 2019 de eventuele schending van de zorgplicht en aansprakelijkheid van de Staat aan de hand van een uitleg van de artikelen 2, 3 en 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.³⁵⁴

Tekstkader VII.5 Fundamentele rechten van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens

Het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) bevat de mensen- en burgerrechten van alle inwoners die wonen in de landen aangesloten bij het verdrag. Schendingen van de rechten uit het EVRM door de overheid kunnen worden voorgelegd aan het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). Dat kan wanneer de klager zonder resultaat heeft geprocedeerd tot aan de hoogste rechterlijke instantie in zijn eigen land. Procedures bij het EHRM zijn vrij uitzonderlijk. Schending van het EVRM komt echter ook in nationale procedures aan de orde, omdat ook de nationale rechter aan het EVRM kan toetsen.

- artikel 2 van het EVRM bevat kort gezegd het recht op leven;
- artikel 3 bevat het verbod van foltering;
- artikel 8 bevat het recht op eerbiediging van privé, familie- en gezinsleven.

De artikelen 2 en 8 van het EVRM zijn eerder al door de Afdeling bestuursrechtspraak, in haar uitspraak van 18 november 2015, van toepassing verklaard op de gaswinning.³⁵⁵ In een noot bij deze uitspraak in het tijdschrift *AB rechtspraak Bestuursrecht* wordt (mede) over de beoordeling van deze rechten een beschouwing gegeven.³⁵⁶ De Afdeling gaat in op de positieve verplichtingen die voor de Staat uit de artikelen 2 en 8 EVRM voortvloeien. Dat houdt in dat de Afdeling nagaat in hoeverre de Staat de plicht heeft om het mijnbouwbedrijf af te houden van het schenden van verdragsrechten.

³⁵⁴ HR 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1278.

³⁵⁵ ABRvS 18 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3578.

³⁵⁶ AB 2016/82, met noot H.E. Bröring en J.G. Brouwer.

Het recht op leven van artikel 2 EVRM biedt absolute bescherming aan burgers. Is er sprake van een levensbedreigende situatie waarin vrees voor verlies van levens meer dan aanvaardbaar aan de orde is, dan dient de Staat alle maatregelen te treffen om die situatie te beëindigen. Aan de Staat komt dan slechts beoordelingsruimte toe bij het bepalen van de manier waarop een einde wordt gemaakt aan die situatie.

Schending van artikel 8 vindt plaats indien het woongenot zodanig ernstig wordt aangetast dat er sprake is van een aanzienlijke vermindering van het woonplezier. Daarbij zijn de intensiteit en de duur van de overlast, alsmede fysieke of mentale effecten op de gezondheid of kwaliteit van leven van burgers, sterk bepalend in de uitspraken van het Europees Hof van de Rechten van de Mens.

Er is een ruime beoordelingsmarge voor de Minister bij de invulling van de uit artikel 2 EVRM voortvloeiende verplichtingen. Uit de belangenafweging moet wel blijken dat de Minister de noodzakelijke voorzorg heeft betracht, gelet op de ernst en de aard van de gevolgen van de gaswinning. *«Dat blijkt het geval nu hij naast het plaatsgebonden risico ook de veelsoortige andere nadelige gevolgen voor personen in het aardbevingsgebied «terdege» in zijn belangenafweging heeft betrokken, aldus de Afdeling (r.o. 34.2).»*

Met betrekking tot art. 8 EVRM oordeelt de Afdeling dat zij voor de noodzaak tot toepassing van het voorzorgsbeginsel geen reden ziet. De schrijvers van de genoemde noot stellen echter dat de Afdeling in deze uitspraak op diverse plekken indirect rekening houdt met het voorzorgsbeginsel.

De Hoge Raad beoordeelt de derde prejudiciële vraag in de rechtsoverwegingen 2.7.2 tot en met 2.7.13. In de rechtsoverwegingen 2.7.2 gaat de Hoge Raad in op de artikelen 2, 3 en 8 van het EVRM. De Hoge Raad beantwoordt in rechtsoverweging 2.7.13 deze prejudiciële vraag (vraag 3) als volgt: *«Het antwoord op de derde prejudiciële vraag luidt dat de Staat onrechtmatig handelt als bedoeld in art. 6:162 BW indien hij ermee bekend is of ermee bekend moet zijn*

- (i) *dat aan de gaswinning in Groningen gevaren verbonden zijn die met bodembeweging verband houden,*
- (ii) *dat de kans op verwezenlijking van deze gevaren reëel is en*
- (iii) *dat de verwezenlijking van deze gevaren tot ernstige of wijdverbreide schade kan leiden, maar desalniettemin nalaat tijdig de gezien de omstandigheden van het geval passende en redelijkerwijs te vergen maatregelen te treffen om het ontstaan van schade als gevolg van de gaswinning te voorkomen.*

Tegen de achtergrond van de omstandigheden van het geval is geen andere conclusie mogelijk dan dat de Staat in ieder geval vanaf 1 januari 2005 bekend was of bekend had moeten zijn met

- (i) *de gevaren verbonden aan de gaswinning in Groningen,*
- (ii) *de reële kans op verwezenlijking van deze gevaren en*
- (iii) *de omstandigheid dat verwezenlijking van deze gevaren tot ernstige of wijdverbreide schade kon leiden.*

De beantwoording van de vraag of de Staat tegen deze achtergrond onrechtmatig heeft gehandeld door na te laten passende en redelijkerwijs te vergen maatregelen te treffen, leent zich niet voor beantwoording door de Hoge Raad in deze prejudiciële procedure, nu die beantwoording een deels feitelijk karakter heeft. In het algemeen geldt dat de vraag of een

handelen of nalaten van de Staat onrechtmatig is, in voorkomend geval moet worden beantwoord met inachtneming van de minimumeisen die de relevante bepalingen van het EVRM en de daarop betrekking hebbende jurisprudentie van het EHRM stellen aan het handelen of nalaten van de Staat. Hiervoor in 2.7.9–2.7.12 heeft de Hoge Raad een beknopt overzicht gegeven van de rechtspraak van het EHRM, waaruit volgt welke factoren de feitenrechter in ieder geval moet betrekken in de beoordeling van de hiervoor in 2.7.1 genoemde, op art. 2, 3 en 8 EVRM berustende, stellingen.»

Opvallend is dat de Hoge Raad in deze beslissing van 19 juli 2019, de datum vanaf wanneer de Staat bekend had moeten zijn met de gevaren die aan de gaswinning verbonden zijn, verder in het verleden legt dan de Rechtbank Noord-Nederland deed in haar uitspraak van 1 maart 2017. De Hoge Raad is in zijn prejudiciële beslissing dus strenger dan de rechtbank: volgens de Hoge Raad had de Staat in ieder geval al vanaf 1 januari 2005 op de hoogte moeten zijn van de reële kans op ernstige of wijdverbreide schade door aardbevingen als gevolg van de gaswinning.

Het antwoord op de vraag óf de Staat aansprakelijk is, is volgens de Hoge Raad afhankelijk van de vraag of de Staat sinds 1 januari 2005 heeft nagelaten om op tijd de nodige maatregelen te nemen om schade door bevingen te voorkomen. De Hoge Raad beantwoordt deze vraag in rechtsoverweging 2.7.4: *«Wat de eventuele aansprakelijkheid van de Nederlandse Staat betreft, is de Hoge Raad van oordeel dat de Staat in ieder geval vanaf 1 januari 2005 op de hoogte had moeten zijn van de reële kans op ernstige of wijdverbreide schade door aardbevingen als gevolg van de gaswinning. Voor het antwoord op de vraag óf de Staat aansprakelijk is, is daarmee vanaf die datum beslissend of de Staat heeft nagelaten tijdig de passende en redelijkerwijs te verlangen maatregelen te nemen om dergelijke schade te voorkomen. Die vraag moet de rechtbank beantwoorden. Tegen de achtergrond van de omstandigheden van het geval is geen andere conclusie mogelijk dan dat de Staat in ieder geval vanaf 1 januari 2005 bekend was of bekend had moeten zijn met*

- (i) *de gevaren verbonden aan de gaswinning in Groningen,*
- (ii) *de reële kans op verwezenlijking van deze gevaren en*
- (iii) *de omstandigheid dat verwezenlijking van deze gevaren tot ernstige of wijdverbreide schade kon leiden.»*

Tekstkader VII.6 Waarom hanteert de Hoge Raad de datum 1 januari 2005 als startpunt voor schending van de zorgplicht van de Staat?

De Hoge Raad neemt 1 januari 2005 als begindatum voor schending van de zorgplicht door de Staat. De Hoge Raad komt daartoe op basis van de volgende aspecten:

1. De Staat was er vanaf het rapport van de Begeleidingscommissie Onderzoek Aardbevingen (BOA) in 1993 mee bekend dat de gaswinning in Groningen aardbevingen kon veroorzaken.
2. Uit het feit dat het jaar 2003 een piek vertoonde in het aantal aardbevingen en de kracht daarvan en het feit dat in dat jaar voor het eerst schademeldingen werden gedaan en schadevergoeding werd uitgekeerd, blijkt dat de Staat vanaf 2003 ermee bekend was dat aan de gaswinning reële gevaren zijn verbonden, en dat die gevaren kunnen leiden tot ernstige of wijdverbreide schade.

3. Uit een rapport van het KNMI bleek in 2004 dat de situatie in de ondergrond van het Groningenveld, anders dan voorheen genomen, «niet stationair» was. Hierdoor was de formule die tot die tijd was gebruikt om de maximaal te verwachten magnitude van een aardbeving te berekenen niet goed bruikbaar. Ook was er geen alternatieve formule voorhanden.

Deze prejudiciële beslissing van de Hoge Raad is een belangrijke uitspraak, waarin de Hoge Raad niet alleen oordeelt over schending van de zorgplicht van de Staat, maar ook maatgevende oordelen geeft over diverse andere juridische vraagstukken met betrekking tot schade door de gaswinning in Groningen. Een daarvan wordt besproken in paragraaf VII.3.

AANSPRAKELIJKHEID STAAT WEGENS SCHENDING ZORGPLICHT NOG NIET CONCREET DOOR RECHTER VASTGESTELD

De prejudiciële beslissing van de Hoge Raad leidt er niet toe dat de Staat daadwerkelijk aansprakelijk wordt gehouden door de rechtbank, zoals blijkt uit het eindvonnis van de Rechtbank Noord-Nederland van 21 oktober 2020.³⁵⁷ De vorderingen tegen de Staat stranden voor een groot deel op technische gronden (het gezag van gewijsde). Eisers traden al in een eerdere procedure op tegen de Staat, wat leidde tot de eerdergenoemde uitspraak van de Rechtbank Noord-Nederland op 1 maart 2017. In dat vonnis had de rechtbank al geoordeeld over onrechtmatigheid van de Staat. Tegen dat vonnis is geen hoger beroep ingesteld door eisers, waarmee die uitspraak «gezag van gewijsde» heeft gekregen. Dat wil zeggen dat deze beslissing van de rechtbank in een ander geding tussen dezelfde partijen bindende kracht heeft (artikel 236 Wetboek van Burgerlijke rechtsvordering) en de rechter daar niet nog een keer, in een andere procedure, over kan oordelen.

VII.3 De positie van staatsdeelneming EBN

Lange tijd werd aangenomen dat de NAM als houder van de concessie en later vergunninghouder als enige exploitant van het Groningenveld aansprakelijk kon worden gehouden. De rechtspraak brengt hier verandering in: de Rechtbank Noord-Nederland oordeelt op 5 oktober 2016 in een tussenvonnis dat naast de NAM ook staatsdeelneming EBN als mijnbouwexploitant kan worden aangemerkt.³⁵⁸

In zijn prejudiciële beslissing van 19 juli 2019 bevestigt de Hoge Raad dat niet alleen de NAM, maar ook EBN als mijnbouwexploitant op grond van artikel 6:177 van het Burgerlijk Wetboek aansprakelijk is. De Hoge Raad oordeelt dat de gekozen samenwerkingsconstructie van de stille maatschap ertoe leidt dat de staatsdeelneming EBN als exploitant van een mijnbouwwerk moet worden aangemerkt in de zin van artikel 6:177 van het Burgerlijk Wetboek (BW).³⁵⁹ Dat betekent dat EBN naast de NAM risicoaansprakelijk is. Wat in paragraaf VII.1 is beschreven over de aansprakelijkheid en de zorgplicht van de mijnbouwexploitant, geldt sindsdien ook voor staatsdeelneming EBN, zoals de Rechtbank Noord-Nederland ook bevestigt in haar uitspraak van 21 oktober 2020.³⁶⁰

³⁵⁷ Rb. Noord-Nederland 21 oktober 2020, ECLI:NL:RBNNE:2020:3553.

³⁵⁸ Rb. Noord-Nederland 5 oktober 2016, ECLI:NL:RBNNE:2016:4402.

³⁵⁹ HR 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1278.

³⁶⁰ Rb. Noord-Nederland 21 oktober 2020, ECLI:NL:RBNNE:2020:3553.

Overigens is EBN al een aantal keer samen met de NAM en de Staat door eisers betrokken in procedures bij de rechtbank.

Deze uitspraak is in de praktijk minder verstrekkend dan misschien op het eerste gezicht lijkt. De uitspraak van de Hoge Raad verandert namelijk niets aan de feitelijke kostenverdeling tussen de NAM en EBN. Deze blijft op grond van de Overeenkomst van Samenwerking uit 1963 (OvS) 60% voor de NAM en 40% voor EBN. Wel kan voortaan ook EBN als mede-exploitant (voor 100% van de schade) worden aangesproken door een gedupeerde. In dat geval moet EBN de schade vergoeden en vervolgens 60% van het betaalde bedrag verhalen op de NAM. Voor zover bekend zijn tot op heden nog geen vorderingen tot schadevergoeding uitsluitend tegen EBN ingediend.

VII.4 Bevindingen

EBN OOK GEZIEN ALS MEDEAANSPRAKELIJKE EXPLOITANT GRONINGENVELD

Voor de NAM als exploitant van het Groningenveld geldt tot 1 oktober 2019 de algemene zorgplicht van artikel 33 van de Mijnbouwwet. Dat artikel verplicht de exploitant alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem gevergd kunnen worden om te voorkomen dat zijn activiteit nadelige gevolgen voor mens en milieu veroorzaakt, schade door bodembeweging veroorzaakt en de veiligheid schaadt. Sinds de invoering van de winningsplicht voor de NAM geldt een aangepaste zorgplicht, die is toegesneden op de specifieke situatie van de NAM bij de winning van gas uit het Groningenveld. Deze zorgplicht staat in artikel 52g van de Mijnbouwwet. Schending van de zorgplicht van de mijnbouwexploitant speelt nagenoeg geen rol in de gerechtelijke uitspraken over de NAM. Sinds een uitspraak van de rechter van 5 oktober 2016, die door de Hoge Raad op 19 juli 2019 is bevestigd, is duidelijk dat ook staatsdeelneming EBN als exploitant van het Groningenveld aansprakelijk gesteld kan worden voor schade als gevolg van de Groningse gaswinning. Het is opvallend dat EBN bij de rechter -evenals in de discussies in de media en politiek- zo lang buiten schot is gebleven.

STAAT HEEFT OOK ONRECHTMATIG GEHANDELD

Schending van de zorgplicht en aansprakelijkheid van de Staat in verband met de Groningse gaswinning was lang een puur theoretische mogelijkheid. Door de rechtspraak is daar sinds 2017 verandering in gekomen. De Rechtbank Noord-Nederland oordeelt in maart 2017 als eerste dat de Staat van januari 2013 tot en met 18 november 2015 onrechtmatig heeft gehandeld. Volgens de rechtbank heeft de Staat zijn zorgplicht als bedoeld in artikel 6:162 van het Burgerlijk Wetboek na de beving in Huizinge in 2012 en het daaropvolgende rapport van Staatstoezicht op de Mijnen onvoldoende ingevuld. De Hoge Raad vindt dat de Staat zijn zorgplicht mogelijk al veel eerder heeft geschonden. In zijn prejudiciële beslissing van 19 juli 2019 oordeelt de Hoge Raad dat de Staat in ieder geval vanaf 1 januari 2005 op de hoogte had moeten zijn van de reële kans op ernstige of wijdverbreide schade door aardbevingen als gevolg van de gaswinning. Voor het antwoord op de vraag óf de Staat aansprakelijk is, is volgens de Hoge Raad vanaf die datum beslissend of de Staat heeft nagelaten op tijd de nodige maatregelen te nemen om schade door bevingen te voorkomen.

Bij de beoordeling of sprake is van schending van zijn zorgplicht door de Staat, spelen de mensenrechten uit het Europees Verdrag voor de Rechten van Mens een belangrijke rol, met name de artikelen 2 van het EVRM (recht op leven), 3 (verbod van foltering) en 8 (recht op eerbiediging van privé, familie- en gezinsleven). Deze artikelen zijn door de Afdeling bestuursrechtspraak al eerder, in haar uitspraak van 18 november 2015, van toepassing geacht op de Groningse gaswinning. De vraag of de Staat onrechtmatig heeft gehandeld, moet worden beantwoord met inachtneming van de minimumeisen die de bepalingen van het EVRM en de daarop betrekking hebbende jurisprudentie van het EHRM stellen aan het handelen of nalaten van de Staat. De Hoge Raad beschrijft voor elk van deze artikelen welke positieve verplichtingen daar voor de Staat uit voortvloeien.

NOG GEEN DEFINITIEF UITSLUITSEL OVER AANSPRAKELIJKHEID STAAT

Tot op heden heeft de rechter na deze prejudiciële beslissing van de Hoge Raad nog niet concreet vastgesteld of de Staat jegens een gedupeerde onrechtmatig heeft gehandeld en aansprakelijk is voor schade als gevolg van de Groningse gaswinning. Het is echter niet ondenkbeeldig dat de rechtbank in toekomstige zaken wel degelijk zal oordelen dat de Staat onrechtmatig heeft gehandeld en daarmee aansprakelijk zal zijn vanaf 1 januari 2005. Hier kunnen in de toekomst rechtszaken over gevoerd gaan worden.

VIII. Achtergrondinformatie schade en versterking

De chronologische hoofdstukken 1 tot en met 9 van dit rapport beschrijven uitvoerig de ontwikkeling van de schadeafhandeling en versterking van gebouwen gedurende 60 jaar Groningse gaswinning. In aanvulling daarop geeft dit themahoofdstuk inzicht in de cijfers over schade en versterking: zowel actuele cijfers als cijfers over de gehele periode. Daarnaast bevat dit hoofdstuk achtergrondinformatie over enkele specifieke (technische) onderwerpen, zoals de totstandkoming van de veiligheidsnormen (de commissie-Meijdam) en het proces van versterking.

Paragraaf VIII.1 presenteert een overzicht van de cijfers rond schademeldingen en schadeafhandeling. Paragraaf VIII.2 richt zich op complexe schadegevallen, zoals de schades die mkb'ers en agrariërs ondervinden en funderingsschade. Paragraaf VIII.3 beschrijft tot welke adviezen de commissie-Meijdam in 2015 komt, waarbij de nadruk ligt op de totstandkoming van een veiligheidsnorm. Paragraaf VIII.4 gaat nader in op de versterkingsoperatie. Cijfers over versterking staan daarbij centraal, voorzien van tekst en uitleg over de inrichting en voortgang van het versterkingsproces.

VIII.1 Schademeldingen in cijfers

Bewoners die schade ondervinden door bodembeweging door de gaswinning kunnen hiervoor een schadeclaim indienen. In deze paragraaf is weergegeven welke aantallen schademeldingen er sinds 2003 eerst bij de NAM en het CVW en vanaf 29 maart 2018 bij de TCMG en diens opvolger het IMG zijn gemeld (tabellen VIII.1 en VIII.2) en om welke bedragen het daarbij gaat.

De meeste cijfers hebben betrekking op de afhandeling van fysieke schade aan gebouwen, maar tabel VIII.3 richt zich op de Waardedalingregeling en tabel VIII.4 richt zich op de vergoeding van immateriële schade.

Tot slot geven tabel VIII.5 en tabel VIII.6 een inzicht in het aantal keren dat bewoners tegenwerpingen maken als zij de (voorlopige) uitkomst van de schadebehandeling vernemen.

AANTALLEN EN KOSTEN

Tabel VIII.1 Aantal en kosten fysieke schademeldingen bij NAM/CVW

	Aantal	Toegewezen	Uitgekeerd schadebedrag (miljoen €)	Uitvoeringskosten (miljoen €)	Gemiddeld schadebedrag (€)	Herhaalschade op adres
2003	125					
2004	5					
2005	25					
2006	410					
2007	10					
2008	215					
2009	170					
2010	5					
2011	170					
2012	2.485	67%	1	0,6	11.275	21
2013	9.705	85%	24	12,9	11.275	315
2014	17.899	75%	88,6	34,6	6.494	1.845
2015	28.680	76%	128,5	66,5	3.405	10.332
2016	17.925	54%	64,7	47,7	1.838	6.797
2017	2.594	43%	25,9	45	1.397	1.465

Bron: NAM³⁶¹

Tabel VIII.2 Aantal en kosten fysieke schademeldingen bij TCMG/IMG

	Aantal	Afgehandeld	Toegewezen ¹	Uitgekeerd schadebedrag (miljoen €)	Uitvoeringskosten (miljoen €)	Gemiddeld schadebedrag (€)	Herhaalschade op adres
2018	20.064	2.444	85%	7,7	39,9	3.600	9.043
2019	26.798	21.031	96%	139,5	105	4.000/10.000 ²	11.761
2020	48.765	34.059	92%	318,1	173,3	10.000	14.828
2021	45.501	39.965	88%	310,1	230	8.800 ³	14.955
2022	45.900	53.300	86%	288,6			

¹ Toegewezen betekent: er is een financieel aanbod gedaan en dit is door de gedupeerde geaccepteerd.

² Dit gemiddelde wordt sterk beïnvloed door 9.590 aanvragers die een vaste vergoeding van € 5.000 op grond van de stuwmeerregeling ontvingen.

³ Hierbij zijn 2.573 besluiten waarin een vaste vergoeding van € 5.000 is toegekend.

Bron: RVO / TCMG / IMG³⁶²

³⁶¹ NAM. Schriftelijke inlichting met een overzicht van de schademeldingen bij NAM en CVW, juni 2022.

³⁶² Ministerie van Financiën. Rapportage van feitelijke bevindingen jaarrapportage 2018; RVO inzake werkzaamheden TCMG, 9 oktober 2019; TCMG (20 maart 2020); IMG (maart 2021); IMG (maart 2021).

Tabel VIII.3 Aantal aanvragen en uitgekeerde schadevergoeding Waardedaling

Waardedaling	Aanvragen	Toewijzingen	Afwijzingen	Totaal uitgekeerde schadevergoeding (miljoen €)
2020	35.400	24.260	11.140	179,5
2021	52.236	37.111	15.125	295,5
2022 ¹	7.600	5.800	1.800	38,2
Totaal	95.236	67.171	28.065	513,2

¹ 2022 betreft een voorlopig cijfer.

Bron: IMG

Tabel VIII-4 Aantallen en totaal uitgekeerd bedrag per jaar vergoeding immateriële schade IMG

Immateriële schade	Toewijzingen	Afwijzingen	Uitgekeerd schadebedrag (miljoen €)
2021	165	20	0,5
2022	24.000	17.600	55,7

Bron: IMG

BEZWAREN BEWONERS TEGEN UITKOMST SCHADEBEOORDELING

Tabel VIII.5 Aantallen contra-expertise en advies Tcbb bij beslissingen NAM en CVW per jaar¹

Jaar	Contra-expertise ²	Advies Tcbb	Wel causaal verband	Geen causaal verband
2003–2011		21	20	1
2012	141			
2013	604			
2014	2.462			
2015	5.051	16	7	9
2016	3.243	26	17	9
2017	493	34	21	13
2018		6	1	5
2019		2	1	1

¹ NAM heeft geen informatie over het aantal zaken dat per jaar aan de arbiter is voorgelegd.

² De NAM heeft geen informatie over het aantal contra-expertises dat tot een gewijzigd besluit leidt. NAM stelt dat een contra-expertise vrijwel altijd tot een gewijzigd besluit ten gunste van de schademelder leidt.

Bron: NAM³⁶³

³⁶³ De NAM heeft geen informatie over het aantal zaken dat per jaar aan de arbiter is voorgelegd.

Tabel VIII.6 Aantallen zienswijze en bezwaar bij beslissingen TCMG en IMG per jaar

Jaar	Zienswijze	Gewijzigd besluit ¹	Bezwaar ²	Gewijzigd besluit ³
2018	2.867	259	56	30
2019	2.765	2.573	501	165
2020	6.409	4.444	1.790	282
2021	4.970	4.676	2.274	656

¹ Hieronder staat het aantal gewijzigde besluiten in het betreffende jaar. Omdat schadeafhandelingen waarin een zienswijze wordt ingediend, vaak langer duurt, is het aantal gewijzigde besluiten in een jaar niet rechtstreeks gekoppeld aan de zienswijzen die in dat jaar zijn ingediend.

² Schademelders maken met name bezwaar tegen de visie van de deskundige dat het bewijsvermoeden voor schades is weerlegd of tegen de schadebegroting en de voorgestelde herstelmethodes van schades.

³ Het bezwaar is geheel of gedeeltelijk gegrond.

Bron: TCMG/IMG

VIII.2 Complexe schade

Schademeldingen als gevolg van de Groningse gaswinning zijn in de loop van de tijd door verschillende organisaties en instanties beoordeeld, zoals de NAM, het Centrum Veilig Wonen (CVW), de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen (TCMG) en het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG). Een fors deel van de schademeldingen van fysieke schade aan gebouwen worden door deze instanties naar tevredenheid van de gedupeerden afgehandeld. Een deel van de schademeldingen kost echter veel tijd, moeite en levert discussie op over de oorzaak en omvang van de schade. Bij een deel van die schades is de behandelingsduur langer dan twee jaar. Dat is al het geval bij de NAM en het CVW en daarvan blijft ook sprake bij de TCMG en het IMG. Het aantal meldingen dat langer dan twee jaar in behandeling is, stijgt in de loop van 2022 zelfs van 700 naar meer dan 1.500.³⁶⁴

De oorzaak is dat het vaak om heel ingewikkelde huizen gaat, bijvoorbeeld een heel oude boerderij, of een hotel met een nieuwe vleugel. De nieuwe vleugel moet wel versterkt worden en het oude hotel uit de zeventiende eeuw niet; vraagt u mij niet waarom. Het zijn dus bijna altijd complexe situaties. Dat kunnen er best 1.300 zijn, want er staan veel losse huizen in Groningen. Ook kunnen bijvoorbeeld funderingsproblemen een rol spelen.

Openbaar verhoor Hans Vijlbrief, 12 oktober 2022

De schademeldingen die meer tijd en moeite vragen en die discussie opleveren, zijn de complexe schadegevallen. Het begrip «complexe schade» is echter niet duidelijk gedefinieerd. De NCG is in 2016 betrokken bij de afhandeling van schade en specifiek bij de schadegevallen die complex worden genoemd. De NCG benoemt dan een aantal criteria waarmee beoordeeld kan worden wanneer van complexe schade sprake is (zie tekstkader VIII.1.).

³⁶⁴ IMG (n.d. VIIIa). Uit dashboard IMG overzicht>fysieke schade>voortgang, tabel openstaand sinds indiening gesorteerd op tijdsduur; begin 2022 versus week 39 2022. Geraadpleegd op 2 oktober 2022.

«De criteria voor complexe schade zijn:

- Samenloop van factoren van schade.
- Omstandigheden die van invloed zijn op herstel van schade.
- Verschillende partijen moeten bijdragen aan de oplossing.
- Niet voldoende financiële draagkracht of bereidheid bij een van de betrokken partijen.
- Monumenten met vergunningplicht.
- Asbest.
- Redelijk vermoeden van samengaan van aardbevings schade en bodemdaling.
- Aanwezigheid (in aanzienlijke mate) van potentieel gevaarlijke gebouwelementen (HRBE's³⁶⁵).
- In het verleden uitgevoerde inspecties naar bouwkundig versterken.»³⁶⁶

In Boudel op Rieg (2020) waarin het Groninger Gasberaad (GGB) de stand van zaken in het gasdossier Groningen op een rij zet, beschrijft het Groninger Gasberaad een aantal voorbeelden van complexe schade: «De voortgang in het dossier van de zogenaamde specials Agro, MKB en de monumenten bleef achter. Het gaat hier vaak om complexe zaken. En juist vanwege de complexiteit werden ze steeds achteraan in de rij geplaatst».³⁶⁷

De aanpak van deze complexe schades blijkt weerbarstig. Bij herhaling trachten de instanties tot verbeteringen te komen. De NAM richt in 2014 voor deze schades een speciale «taskforce» op.³⁶⁸ De NCG neemt de complexe schades in 2015 onder zijn hoede en wil via bemiddeling uitkomst bieden. De TCMG en daarna het IMG zoeken eveneens naar oplossingen. Het IMG meldt op 17 november 2022 op de website dat het een «taskforce voor versnelling lange doorlooptijd» instelt. Over die lange doorlooptijd schrijft het IMG op zijn website:

«Zo zijn er dossiers waar iets bijzonders speelt, maar waar het vinden van een oplossing te lang duurt. Een probleem is daarbij dat de technische inhoud niet altijd voldoende duidelijk is. Bij schademeldingen waar wordt uitgaan van schade door diepe bodemdaling bijvoorbeeld. Er zijn diverse onderzoeken nodig geweest voor dit type bodembeweging door gaswinning en gasopslag, en recent is er weer een peer review over opgeleverd. De onderzoeken kosten tijd en daarna moet de nieuwe technische informatie worden vertaald naar praktische uitwerkingen in schadeprocedures. Gezien de complexiteit van de materie duurt dat lang en vraagt de maatwerkafhandeling alsnog structureel veel tijd.»

«In dertig procent van de schademeldingen die meer dan 2 jaar terug zijn ingediend, betreft het een bedrijf uit het mkb, monument of agrarisch bedrijf, ook wel «specials» genoemd. Eigenaren kampen er met bijzondere schadesituaties zoals defecten aan mestkelders waarvoor weliswaar een aanpak is, maar telkens superspecialisten nodig zijn om te beoordelen. Ook kan het gaan om monumenten waar tot wel 400 schades per woning in kunnen zitten, wat meer tijd vergt om te beoordelen en over te besluiten».³⁶⁹ Op dezelfde webpagina wordt Kortmann geciteerd, die

³⁶⁵ High Risk Building Elements.

³⁶⁶ NCG (december 2016). Meerjarenprogramma Aardbevingsbestendig en Kansrijk Groningen 2017–2021. Groningen.

³⁶⁷ GGB (augustus 2020), p. 18.

³⁶⁸ Onafhankelijke Raadsman (maart 2016).

³⁶⁹ IMG (17 november 2022).

eraan toevoegt: «*Het verklaart misschien waarom sommige situaties lang voortduren, maar feit blijft dat een doorlooptijd van meer dan twee jaar zeer ongewenst is en zeker op deze schaal niet zou moeten plaatsvinden. Het lange wachten veroorzaakt ook schade, niet alleen materieel maar immaterieel in de vorm van leed en verdriet. Dit moet worden opgelost en dat vraagt een nieuwe manier van werken.*».³⁷⁰

De schades die «complex» worden genoemd, zijn als volgt in te delen:

- schades aan bijzondere gebouwen, bij bedrijven zoals mestkelders of andere onderdelen van agrarische bedrijven, bedrijfsgebouwen van midden- en kleinbedrijf, combinaties van woning en bedrijf. Daarnaast ook schade aan erfgoed (zie daarvoor paragraaf 7.5.4 in hoofdstuk 7 en tekstkader 9.17 Erfgoedprogramma in hoofdstuk 9)
- schades aan funderingen.

VIII.2.1 Bedrijven

Van bedrijven wordt veelal verwacht dat zij zelf hun zaken kunnen regelen en voldoende in staat zijn om zich te verweren ten opzichte van andere bedrijven en de overheid. Dat blijkt echter rond schade door gaswinning voor het mkb en de agrarische sector niet het geval. Een bestuurslid van de Groninger Bodembeweging die tevens ondernemer is, Yvonne Morselt, verwoordt dat in een interview met BNR op 30 november 2022 als volgt: «*Dat de problemen van ondernemers aanzienlijk minder aandacht krijgen dan de zorgen van bewoners, ligt volgens Morselt deels aan dat bestuurders en instituten veronderstellen dat schade aan bedrijfspanden onder het ondernemersrisico valt.*»³⁷¹

Het gebrek aan aandacht komt ook naar voren in de evaluatie van de Commissie Bijzondere Situaties (CBS) in 2022. Hierin staat: «*Ook valt de problematiek van mkb'ers en agrariërs (waar particulier gebruik en ondernemerschap vaak verweven zijn in één pand) buiten de scope van dit onderzoek. De reden hiervoor is dat CBS bedoeld is voor particuliere bewoners en niet voor bedrijven. Echter, hebben wij veel signalen ontvangen dat deze groep bewoners al jarenlang in kwetsbare situaties vastzit, terwijl er voor hen geen vangnet is. Financiële en sociaal-medische problematiek komen ook hier samen.*»³⁷²

SCHADE BIJ MKB'ERS

Mkb'ers ondervinden schade in de bedrijfsvoering. Het gaat bij deze bedrijven naast de fysieke schade aan het gebouw en waardedaling, ook om specifieke bijkomende kosten als inkomstenderving en hogere onkosten voor bijvoorbeeld herinrichting, deskundigen en personeelslasten. Die kosten komen, mits er een causaal verband bestaat tussen de schade en de bodembeweging, voor vergoeding door het IMG in aanmerking. De beoordeling vindt per geval plaats en het IMG bekijkt of het redelijk is dat de kosten zijn gemaakt én of de hoogte van deze gemaakte kosten redelijk zijn. Mkb'ers kunnen hierbij op verschillende manieren hinder ondervinden of in de knel komen. Er kan onenigheid zijn over de beoordeling van de kosten. Bij ondernemers kan de uitbetaling van een schadevergoeding nadelige fiscale consequenties hebben, zoals een extra aanslag omdat het vermogen van de onderneming stijgt door de betaalde schadevergoeding of een wijziging in de btw-afdracht.³⁷³

³⁷⁰ IMG (17 november 2022).

³⁷¹ Eijndhoven, van (30 november 2022).

³⁷² Bijlage bij Kamerstuk II, 2021/22, 33 529, nr. 1037, p. 12.

³⁷³ Informatie voor het mkb – Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG) (schadedoormijnbouw.nl).

Gedeputeerde Johan Hamster geeft aan dat «45 procent van de ondernemers heeft aangegeven enig nadeel van de gaswinning te ondervinden. Dan heb je het over waardedaling van bedrijfspanden, maar ook over extra kosten vanwege de schade en dat de schadeversterkingsprojecten de bedrijfsvoering verstoren».³⁷⁴

De Commissie Bijzondere Situaties onderkent de problemen van de mkb'ers, maar is niet gemandateerd om zich hiermee te bemoeien. Uit de evaluatie van de Commissie Bijzondere Situaties in 2022 komt naar voren dat de problematiek van mkb'ers «speciale expertise vereist en nog veel complexer is dan bewonersproblematiek». De Commissie Bijzondere Situatie verwacht al in 2014 dat deze problematiek door andere partijen opgepakt zal worden. Voor de ondernemers is volgens de evaluatie in 2022 echter nog steeds geen goed vangnet geregeld. Regelingen als het Bedrijvenloket van de NAM³⁷⁵ lijken niet te hebben geholpen. «Dit is zorgelijk: óók ondernemers kunnen in zeer schrijnende situaties terecht komen, waarbij regelmatig de verwevenheid van de persoonlijke levenssfeer en de werksituatie een extra complicerende factor is.»³⁷⁶

Minister van Economische Zaken en Klimaat Bas Van 't Wout informeert de Tweede Kamer in zijn brief van 13 april 2021 over de schadeafhandeling en gaat daarin ook in op schade bij mkb'ers. Het gaat daarbij om de afhandeling van fysieke schade en inkomstenderving. Mkb'ers kunnen vanaf 1 juli 2021 bij het IMG een aanvraag indienen voor schade door waardedaling bij bedrijfspanden, te beginnen met reeds verkochte panden in Loppersum en Appingedam. Het IMG zal deze aanvragen in behandeling nemen. Tegelijkertijd start het IMG een onderzoek of een modelmatige benadering (zoals die er nu voor woningen is) ook mogelijk is voor bedrijfspanden. Hiervoor heeft het IMG begin april 2021 een adviescommissie ingesteld. Het IMG geeft aan dat het de verwachting is dat het onderzoek en de eventuele ontwikkeling ervan anderhalf jaar in beslag zal gaan nemen. Voor woningen kostte het ontwikkelen van de methodiek meerdere jaren. Voor de bedrijfspanden die in Appingedam en Loppersum al verkocht zijn, loopt sinds juli 2021 een pilot. Voor de overige bedrijfspanden komt er naar verwachting in 2023 een regeling.³⁷⁷

Op 9 september 2021 ontvangt de Tweede Kamer een brief van Minister Blok van Economische Zaken waarin het onderdeel «mkb» uit het Bestuursakkoord als afgehandeld wordt beschouwd. De Minister schrijft: «Op 13 september organiseren de provincie Groningen en het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) een eerste mkb-tafel onder het bestuurlijke voorzitterschap van gedeputeerde Staghouwer».³⁷⁸ In een voetnoot constateert de Minister dat hij hiermee uitvoering heeft gegeven aan de motie-Nijboer c.s. (Kamerstuk 33 529, nr. 782) en de uitwerking van het onderdeel mkb van de bestuurlijke afspraken die op 6 november 2020 zijn gemaakt.

SCHADE BIJ AGRARISCHE BEDRIJVEN

Bij agrarische bedrijven is sprake van specifieke problematiek. Uit een enquête van LTO Noord, die 50% tot 70% van de agrarische bedrijven in het aardbevingsgebied vertegenwoordigt, blijkt dat boeren zich vooral zorgen maken over schade door aardbevingen en bodemdaling aan bedrijfsgebouwen, woningen, mestkelders en drainagesystemen.

³⁷⁴ Eijndhoven, van (30 november 2022).

³⁷⁵ Dit bedrijvenloket bestaat van 2016 tot 1 juli 2020.

³⁷⁶ Bijlage bij Kamerstuk II, 2021/22, 33 529, nr. 1037, p. 37.

³⁷⁷ Kamerstuk II 2020/21, 33 529, nr. 865.

³⁷⁸ Kamerstuk II 2020/21, 33 529, nr. 882.

Agrariërs melden met name de schade aan de mestkelders ook al bij de NAM. «De kelder onder mijn nieuwe stal uit 2009 zat zomaar vol. Uit onderzoek van geoloog Peter van der Gaag blijkt dat er zout kwelwater in stroomt. Door de bevingen zijn de kweladers in de kleilaag verwijd, waardoor dat zoute water omhoog komt.» Voor de aanleg van een nieuwe kelder is daarom een volledig andere constructie nodig. De NAM wil er niet van weten», zo vertelt melkveehouder Kor Kruijenga uit Rasquert aan het Dagblad van het Noorden over de lekkage aan zijn drie mestkelders.³⁷⁹

In 2014 laat de NAM in samenwerking met LTO Noord onderzoek verrichten door ingenieursbedrijf Grontmij. Op basis van dat onderzoek stelt de NAM in 2015 een *Mestkelderprotocol* op met een bijbehorende *Regeling Groninger mestkelders*. Het protocol bevat een werkwijze om de schade vast te stellen en een berekeningsmethodiek voor de vergoeding. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen gemetselde kelders en betonnen mestkelders. Bij gemetselde kelders is het uitgangspunt dat de constructie altijd in de loop van de tijd gebreken vertoont. Slechts een deel van de schade door de instroom van grondwater kan dan aan bodembeweging door gaswinning worden toegerekend. Schadevergoeding vindt plaats door kosten van afvoer van mest voor een forfaitair deel – maximaal 50% aflopend tot 0% bij een levensduur van 50 jaar – te vergoeden. Voor betonnen kelders kan de schade volgens het «Mestprotocol» wel op de reguliere manier, net als bij andere schade aan gebouwen, worden beoordeeld. Er wordt dan gekeken in hoeverre de schade is veroorzaakt door bodembeweging door gaswinning. Het protocol gaat niet in op de manier waarop de schade aan betonnen mestkelders moet worden beoordeeld en gaat niet uit van het wettelijk bewijsvermoeden. LTO-Noord neemt in 2019 afstand van dit protocol, nadat de NAM hier wijzigingen in heeft aangebracht.³⁸⁰

De TCMG is bij de start in 2018 niet gebonden aan het Mestprotocol. De TCMG kan dit protocol desgewenst wel toepassen. De TCMG vraagt in januari 2020 een onafhankelijk panel om advies over de manier waarop zij schade aan mestkelders moet beoordelen.

Over deze specifieke problematiek schrijft het Groninger Gasberaad in hun rapport *Boudel op Rieg, Stand van zaken gasdossier Groningen* uit augustus 2020: «Schade aan kelders/koelgangen en of gebouwen met asbestdaken is per definitie complex. En wordt daardoor nog maar mondjesmaat opgelost. Veel bedrijven zitten al jarenlang in een schade-traject, dit remt de ontwikkelingen op de bedrijven. Investerings en innovaties worden op de lange baan geschoven. Het gaat in totaal om ongeveer 550 agrarische bedrijven.»³⁸¹ Het Gasberaad constateert dan: «Binnen de TCMG is er wel geprobeerd om hier verandering in te brengen. Er is gewerkt aan een nieuwe aanpak, er werden speciale deskundigen op deze gebieden ingeschakeld, er werd samenwerking gezocht met bestaande organisaties en er werd een Panel aangesteld om de problematiek van de mestkelders in kaart te brengen. Maar allemaal zijn het acties in het kader van de voorbereiding, en nog niet in het kader van daadwerkelijk oplossen.»³⁸²

Het panel Mestkelders komt op 11 september 2020 met haar advies *Mijnbouwschade aan mestkelders, Inzichten voor een nieuw beoordelingskader*. In het advies stelt het panel over schade aan betonnen

³⁷⁹ Meulema (6 maart 2019).

³⁸⁰ Agrarische Tafel Groningen. Reactie op het paneladvies mestkelders van prof. mr. N.S.J. Koeman, 24 januari 2021; Verslag overleg Agrarische sector en TCMG, 6 november 2019.

³⁸¹ GGB (augustus 2020), p. 99.

³⁸² Groninger Gasberaad (augustus 2020).

mestkelders: *«Het ontstaan van schade kan worden uitgesloten als de waarde van de trillingsnelheid van een beving kleiner is dan de hiervoor genoemde waarde van 10 mm/s met een overschrijdingskans van 1%. Daarbij wordt aangetekend dat de waarde van 10 mm/s met een overschrijdingskans van 1% specifiek betrekking heeft op mestkelders in Groningen en dus niet (zonder meer) betrekking heeft op andere bouwwerken of constructies in Groningen of mestkelders elders. Diepe bodemdaling heeft redelijkerwijs geen invloed op het ontstaan van fysieke schade aan gewapend betonnen mestkelders.»* Het panel noemt dat er ook voor betonnen mestkelders een aantal oorzaken buiten bodembeweging bestaat die tot schade kan leiden.

De Agrarische Tafel Groningen (het overleg van de agrarische sector), het Groninger Gasberaad en de Groninger Bodem Beweging keren zich tegen dit advies.³⁸³ De Agrarische Tafel vindt dat het advies geen recht doet aan de boeren: het advies hanteert als maatstaf voor het effectgebied een te hoge trillingsnelheid, waardoor het effectgebied te beperkt is. Daarnaast richt de vergoeding die agrariërs volgens het advies kunnen krijgen zich op de gevolgschade – het afvoeren van extra mest doordat er meer instroom van grondwater is. Het advies richt zich daarmee niet op herstel van de werkelijke schade aan de mestkelders zelf.³⁸⁴ Het IMG vraagt het panel Mestkelders om op de kritiek te reageren. Het panel stelt daarop dat onderzoek naar scheuren in mestkelders vrijwel onmogelijk is: *«Door de aanwezigheid van gassen kan er alleen met perslucht een kelder worden betreden, de kelder moet hiervoor volledig leeg zijn en schoongemaakt. Omdat er in vrijwel alle gevallen dieren in de stal aanwezig zijn, is dit niet uitvoerbaar.»* Dergelijk onderzoek zou tijdrovend en langdurig zijn. Daarom kiest het panel voor een praktische oplossing door het ruim vergoeden van de bedrijfsschade ten gevolge van scheuren in een mestkelder.³⁸⁵

Het IMG besluit daarop het advies van het deskundigenpanel te volgen. Het IMG is het met het panel eens dat *«het vergoeden van het herstel van de mestkelder zelf in de oude toestand meestal niet realistisch is. Bij een herstel in de oude toestand moet alle mest eruit, moet vee worden verplaatst en dan moet het herstel zelf nog plaatsvinden. Deze kosten staan niet in verhouding tot de werkelijke schade (het extra veel en vaak moeten uitrijden van mest) voor de volledige (eventueel resterende) levensduur van de mestkelder.»* Het IMG stelt daarom de schade vast die het bedrijf heeft door het extra uitrijden van de mest.³⁸⁶ Op 17 mei 2021 start het IMG met een pilot rond de afhandeling van de schade aan de mestkelders. Er is op dat moment door ruim 250 agrarische bedrijven schade aan mestkelders gemeld bij het IMG.

Ik heb veel liever dat er op dit moment iemand in Nederland zou opstaan en zou zeggen: en nu is het mooi geweest en nu lossen we het probleem op, [...] dat die grote boerderijen geholpen worden, want die agrarische sector heeft ook een groot probleem, die hebben nog steeds lekkende mestkelders.

Openbaar verhoor Albert Rodenboog, 29 augustus 2022

Leden en staf van zowel de parlementaire enquêtecommissie, als de daaraan voorafgaande tijdelijke commissie, bezoeken in 2020 en 2021 een aantal gezinnen met een agrarisch bedrijf. Ter plekke ziet de commissie de

³⁸³ Agrarische Tafel Groningen. Reactie op het paneladvies mestkelders van prof. mr. N.S.J. Koeman, 24 januari 2021.

³⁸⁴ Veldpost (2 februari 2021).

³⁸⁵ Koeman et al. (12 maart 2021).

³⁸⁶ IMG (17 mei 2021).

schade door de lekkende mestkelders en hoort de verhalen over de enorme kosten en bureaucratie waarmee deze ondernemers vaak te maken hebben. Duizenden liters water lopen de kelders in. Dat is niet alleen problematisch omdat het minder opslagcapaciteit voor de mest betekent, het is ook een kostenpost om meer mest af te moeten voeren. Het is bovendien extra complex, omdat de hoeveelheid grondwater die binnenstroomt, groter wordt als de kelder leeg is. De kosten lopen in de tonnen.

VIII.2.2 Funderingsschade

Tot op heden komt vrijwel alleen «bovengrondse, zichtbare» schade voor vergoeding in aanmerking, terwijl heel wat bewoners stellen ook funderingsschade te hebben door de bodembewegingen. Deze schade komt niet of nauwelijks voor vergoeding in aanmerking. Hieronder komen over funderingsschade twee onderwerpen aan de orde. Allereerst de vraag of die schade het gevolg is van de gaswinning. Ten tweede de vraag of herstel van bovengrondse schade zinvol is als de funderingen niet worden hersteld.

FUNDERINGSSCHADE EN HET BEWIJSVERMOEDEN

De NAM stelt van meet af aan dat schade aan de fundering niet het gevolg kan zijn van bodembeweging door de gaswinning. De Arbitrer Bodembeweging ziet vanaf 2019 dat in contra-expertises scheefstand en verzakkingen aan de orde komen. De Arbitrer vraagt advies over de vraag of ook voor schade aan funderingen het bewijsvermoeden moet gelden. Arbitrer Pieter Schulting vertelt in zijn openbaar verhoor waarom dit advies voor de Arbiters aanleiding is om er vanuit te gaan dat ook funderingsschade door gaswinning kan zijn veroorzaakt: *«In het advies is met name gekeken naar de parlementaire geschiedenis van de wet tot invoering van het wettelijk bewijsvermoeden en de bestaande jurisprudentie op dat moment, waarbij met name is aanklopt bij de jurisprudentie van de Rechtbank Noord-Nederland. Met name in de Kamerstukken vond de adviseur aanleiding om het aannemelijk te kunnen achten dat het ook de bedoeling van de wetgever is geweest om fysieke schade aan bijvoorbeeld fundering, maar ik moet eigenlijk zeggen «om verzakking en scheefstand», ook onder het bewijsvermoeden te vatten. Dus het was een voorzichtige conclusie, die wij wel hebben overgenomen.»*³⁸⁷

De NAM verzet zich ertegen dat de Arbitrer voor funderingsschade het bewijsvermoeden hanteert. *De TCMG en vervolgens het IMG beoordelen vervolgens niet standaard of er schade aan de funderingen is. Dit is opvallend, omdat dergelijke schade wel degelijk het gevolg kan zijn van bodembewegingen door de gaswinning. Volgens de website van Pointer (KRO/NCRV) zijn er in 2021 ongeveer 1.500 gevallen van mensen in het bevingengebied met funderingsschade: «Deze moeilijke gevallen zitten vaak al vast in een juridische procedure met de NAM. Schade aan de fundering is niet erkend als aardbevingsschade, maar de scheuren boven de grond wel. Het IMG behandelt funderingsschade niet. Scheuren boven de grond worden in die gevallen wel dichtgesmeerd maar komen snel weer terug omdat het onder de grond niet goed zit. Minister van 't Wout gaf aan de Kamer aan ook hiervoor een oplossing te willen vinden. Deze gevallen vallen niet onder de ruimhartige procedure van het IMG. Gemeenten hebben binnenkort wel de mogelijkheid om uit een fonds van het Rijk te putten dat funderingsschade en versterkingsoperaties financiert.»*³⁸⁸ Bas Kortmann, voorzitter van het IMG, zegt tijdens het

³⁸⁷ Openbaar verhoor van de heer Schulting, 14 september 2022.

³⁸⁸ Pointer (11 april 2021).

openbaar verhoor over de manier waarop het IMG met funderingsschade omgaat: «De opdracht aan die deskundige was om te kijken welke schade een gevolg van mijnbouw is. Het kan dat die deskundige zegt: gezien hetgeen ik bovengronds constateer, heb ik geen aanleiding om ook ondergronds onderzoek te doen. Dat hoort bij zijn vak en niet bij het vak van een jurist. Dus het kan dat dat gebeurt.»³⁸⁹

Het IMG laat in incidentele gevallen de fundering wel onderzoeken. Dat kan gebeuren na een schade-opname, om de oorzaak van zichtbare schade te achterhalen, of wanneer een deskundige alleen de juiste herstelmethode en -kosten kan bepalen als er duidelijkheid is over de aard en staat van de fundering en bijvoorbeeld de bodemsamenstelling. Ook bij dossiers waarbij sprake is van terugkerende schade kan dat extra aanleiding zijn voor funderingsonderzoek.

En toen zagen we die gevel echt wijken. Die begon echt weg te zakken. Dus we hebben weer de NAM gebeld. Ik denk dat dat de derde keer was dat we ze belden, de derde of vierde keer, en toen kwam er weer een tussenpersoon langs. Wij zaten wat te sparren en ik zei: volgens mij moet de zaak hier opnieuw gefundeerd worden, want anders staat hier over een jaar weer een steiger en daar schieten we niks mee op. En toen zei hij: ja, daar heeft u eigenlijk wel een punt, maar dat mag niet. Toen zeiden wij: dat mag niet? «Nee, ik mag alleen cosmetische trillingssschade opnemen. Ik mag niets met die fundering doen.»

Openbaar verhoor Annemarie Heite, 1 juli 2022

AARDBEVINGSBESTENDIG SCHADEHERSTEL

Het IMG beseft dat constructieve problemen ertoe kunnen leiden dat schade zich herhaalt bij nieuwe bevingen. Dat betekent dat alleen de aanpak van de constructieve problemen tot duurzaam herstel leidt. Het IMG geeft op zijn eigen website een voorbeeld waarin dit speelt (zie tekstkader VIII.2).

Tekstkader VIII.2 Voorbeeld terugkerende schade door gebrek in de fundering

«Een voorbeeld van de noodzaak tot duurzaam herstel is de situatie waarin een scheur wordt aangetroffen in een buitenmuur, waarbij de scheur doorloopt in de fundering onder de muur. De onafhankelijke deskundige die het IMG adviseert kan niet uitsluiten dat de bovengrondse scheur verergerd is door bevingen, al is de primaire oorzaak gelegen in een defect in de funderingen. Het defect in de funderingen beoordeelt de deskundige niet als veroorzaakt of verergerd door bevingen. Kortom, de schade was niet ontstaan door de bevingen. Het is echter niet uitgesloten dat de scheur in de (bovengrondse) muur kan zijn verergerd door de bevingen. Het IMG kan dan vanwege de toepassing van het wettelijk bewijsvermoeden wel de bovengrondse schade vergoeden en uit oogpunt van ruimhartigheid zelfs het gehele herstel. Maar de scheur in de funderingen blijft bestaan en wordt niet vergoed. Het is dan zeer aannemelijk dat op enig moment de schade in de muur erboven weer terugkeert. De eigenaar is dan dus niet «duurzaam» geholpen.»³⁹⁰

³⁸⁹ Verslag openbaar verhoor de heer Kortmann, 29 september 2022.

³⁹⁰ Voorbeeld op webpagina IMG: <https://www.schadedoormijnbouw.nl/nieuws/img-wil-helpen-bij-duurzaam-herstel-woningen>

Het IMG stelt dat het de kosten van herstel van de constructie niet kan vergoeden, omdat de deskundige vaak van oordeel is dat die schade niet het gevolg is van gaswinning of gasopslag. Dan biedt de Tijdelijke wet Groningen volgens het IMG niet de ruimte om te vergoeden. Bij brief van 29 januari 2021 verzoekt de voorzitter van het IMG, Kortmann, de Ministers van Economische Zaken en Klimaat en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties tot aanpassing van de Tijdelijke wet Groningen op dit punt.

In een artikel van 7 april 2021 van RTV Noord staat dat de gemeente Groningen onderzoek gaat doen naar funderingsproblemen bij dertien woningen in Woltersum. Veel inwoners van dat dorp hebben last van aardbevings schade en kampen daarnaast met problemen aan de fundering van hun huis. Wethouder Roeland van der Schaaf hoopt dat de proef *«een aanzet is om de versterking in Woltersum eindelijk op gang te brengen»*. Een deel van de huizen in Woltersum staat op veengrond. Als die grond verdroogt, kan dat ervoor zorgen dat huizen verzakken. Na beoordeling van de schade aan de fundering kan een inwoner van Woltersum straks € 100.000 krijgen om de fundering aan het huis aan te pakken. De bedoeling is dat de versterking, het schadeherstel en de aanpak van de fundering daarna gelijktijdig plaatsvinden.³⁹¹

Het kabinet Rutte-IV stelt in de Voorjaarsnota 2022 een bedrag van 350 miljoen euro beschikbaar voor duurzaam schadeherstel. Daarmee wil het kabinet ervoor zorgen dat schade dusdanig hersteld worden dat voorkomen wordt dat dezelfde schade bij nieuwe aardbevingen terugkomt of verergert.

Funderingsproblemen zijn lang niet door het IMG aangepakt. Zij kunnen als het goed is volgend jaar via duurzaam herstel wél worden aangepakt.
Openbaar verhoor Hans Vijlbrief, 12 oktober 2022

Want één ding is zeker: als we niks doen aan de funderingen, kunnen we herstellen wat we willen in Groningen, maar dan blijven we nog jaren bezig.

Openbaar verhoor Geert-Jan ten Brink, 3 oktober 2022

De zorg over duurzaam schadeherstel en bevestigingsbestendigheid leidt ook tot een van de uitgangspunten van het *Sociaal Handvest* van 11 juli 2022 (zie ook paragraaf 9.5.8 van hoofdstuk 9). Als uitgangspunt 6 is opgenomen: *«Beperk het schadeherstel niet tot waar de NAM direct aansprakelijk voor is maar maak woningen tevens meer bevestigingsbestendig.»* In de toelichting bij dit uitgangspunt komt naar voren dat gebreken in de funderingen ertoe kunnen leiden dat toekomstige schade groter is. *«Van de overheid mag worden verwacht dat zij deze toekomstige schade zo veel mogelijk beperkt [...] De IMG moet als vergoedende instantie aldus de ruimte krijgen constructieve problemen op te lossen bij huizen die gevaar lopen op toekomstige bevestigings schade.»*

Het IMG gaat voor het duurzame schadeherstel in samenspraak met het Ministerie van EZK een aanpak ontwikkelen. Eind januari 2023 is die aanpak Duurzaam herstel nog niet vastgesteld.

³⁹¹ Nauta (7 april 2021).

VIII.3 De Meijdamnorm

VIII.3.1 Commissie-Meijdam uitvloeisel van bestuursakkoord

In januari 2014 wordt een bestuursakkoord gesloten tussen het Rijk en de regio, getiteld *Vertrouwen op Herstel en Herstel van Vertrouwen*.³⁹² Het akkoord besteedt ook aandacht aan het onderwerp veiligheid en de afhandeling van schade. Er wordt een inspectieprogramma opgezet om de veiligheid van gebouwen in kaart te brengen. In 2015 volgt een aanvullend bestuursakkoord. In dit akkoord wordt overeengekomen dat er een commissie komt die advies gaat geven over wat een goede norm kan zijn voor veiligheid van Groningers. De personele invulling van de commissie wordt ook al op hoofdlijnen geschetst: de commissie zal bestaan uit drie bestuurders en drie deskundigen. Niet lang daarna wordt de commissie ingesteld door het Ministerie van Economische Zaken en krijgt de naam «*Omgaan met risico's van geïnduceerde aardbevingen*».³⁹³

VIII.3.2 Samenstelling van de commissie-Meijdam

Het ministerie benadert Henry Meijdam als voorzitter. Hem wordt gevraagd de andere leden te benaderen. Meijdam ontvangt hiervoor een aantal namen van het ministerie zodat hij een commissie samen kan stellen die de gewenste combinatie van kennis heeft. Het gaat dan om technisch-wetenschappelijke kennis over onder- en bovengrond, over bouwkundige veiligheid én over veiligheidsbeleid.

De commissiesamenstelling is als volgt:

- H.M. Meijdam, voorzitter Raad voor de leefomgeving en infrastructuur;
- Prof.dr. M.J.G. (Michel) van Eeten, hoogleraar Bestuurskunde TU Delft;
- Prof.dr. I. (Ira) Helsloot, hoogleraar Besturen van veiligheid Radboud Universiteit;
- Prof. L.G. (Láslo) Evers, hoofd vakgroep R&D Seismologie en Akoestiek KNMI;
- Drs. P.L.B.A. (Pieter) van Geel, voormalig Staatssecretaris.³⁹⁴

De commissie is onafhankelijk en wordt ondersteund door een secretariaat vanuit Lysias Advies. De commissieleden zitten op persoonlijke titel in de commissie, nemen kennis en ervaring mee op een specifiek gebied en treden niet op als vertegenwoordiger van een specifieke (belangen)organisatie.

VIII.3.3 Opdracht aan commissie-Meijdam is breed

Het Ministerie van Economische Zaken wil een norm ontwikkelen voor aardbevingsbestendig bouwen en versterken, als praktisch uitvloeisel uit het bestuursakkoord. De commissie krijgt de opdracht advies te geven «*over de te hanteren overschrijdingskansen van en normen voor aardbevingen als gevolg van de gaswinning in Groningen, over toepasbaar risicobeleid, over alternatieve benaderingen van preventieve versterking en alternatieve veiligheidsconcepten, alsmede over het omgaan met veiligheidsrisico's van door menselijk handelen veroorzaakte aardbevingen*».

De hoofdopdracht wordt in vier deelvragen opgedeeld en door het Ministerie van Economische Zaken als volgt beschreven:

³⁹² Bestuursakkoord: *Vertrouwen op Herstel en Herstel van Vertrouwen* (17 januari 2014).

³⁹³ Stcrt. 2015, 15848.

³⁹⁴ Stcrt. 2015, 15848.

«Welke overschrijdingskans is technisch-wetenschappelijk realistisch voor geïnduceerde aardbevingen in Nederland? Wat betekent dit voor de aannames in het NPR over de overschrijdingskans en de contouren?

Welke veiligheidsnorm voor geïnduceerde aardbevingen is proportioneel en welke argumenten zijn er voor deze keuze? Hoe verhoudt het risico van door gaswinning veroorzaakte aardbevingen zich tot andere risico's in de regio?

Zijn er gegeven de bestaande onzekerheden, naast de traditionele preventiemaatregelen eventuele alternatieve benaderingen denkbaar om gebouwen preventief te versterken? Hoe kan in de praktijk rekening worden gehouden met bijstelling van de normen op basis van monitoring en/of eventueel veranderende risicoperceptie?

Zullen alle in gang gezette technische en compenserende maatregelen, hoe belangrijk ook, voldoende effect hebben op de regionale gevoelens van onveiligheid en onrechtvaardigheid of is daarvoor ook iets anders nodig?»³⁹⁵

De opdracht aan de commissie-Meijdam gaat verder dan «technische veiligheid» en normberekeningen; een deelvraag gaat ook over het onderwerp «herstel van vertrouwen». Hoewel de vraag aan de commissie-Meijdam veel breder is, is de commissie vooral bekend geworden door de veiligheidsnorm die ze heeft vastgesteld, ook wel de «Meijdamnorm» genoemd.

Tijdens de eerste vergadering van de commissie ligt er een startnotitie vanuit het Ministerie van Economische Zaken voor met daarin de achtergrond van de verschillende vragen voor de commissie.³⁹⁶ In deze notitie wordt duidelijk een link gelegd met de Nederlandse Praktijkrichtlijn (NPR), waarin bouwnormen staan beschreven.

VIII.3.4 Wat is een acceptabel risico voor aardbevingen, 10^{-4} , 10^{-5} of 10^{-6} ?

Belangrijkste vraag aan de commissie is eigenlijk de hoogte van het veiligheidsrisico dat Groningers mogen lopen. Er zijn in Nederland verschillende normen voor verschillende risico's, die worden uitgedrukt als de kans op overlijden. Een norm van 10^{-4} betekent dat de overlijdenskans ten gevolge van een bepaalde gebeurtenis kleiner moet zijn dan eens in de 10.000 jaar. Dat geldt voor iedereen die in de nabijheid is. Dijken worden in Nederland ontworpen op een risiconorm van 10^{-5} . De norm betekent dat dat op iedere plek in Nederland, de kans voor een individu om te overlijden door een dijkdoorbraak niet groter mag zijn dan 1 in de 100.000 jaar.

De industrie hanteert een andere norm. De industrie kent sinds 2004 het zogenoemde «Bevi», het *Besluit externe veiligheid inrichtingen*. Het doel van het Bevi is om mensen in de buurt van een bedrijf met gevaarlijke stoffen te beschermen. Het bevoegd gezag moet bij vergunningen en ruimtelijke besluiten rekening houden met veiligheidsafstanden ter bescherming van individuen, het zogenoemde «plaatsgebonden risico». In het Bevi wordt als norm aangehouden dat die kans kleiner moet zijn dan 10^{-6} per jaar per individu. Dus voor ieder individu dat in die nabije omgeving woont, mag het risico op overlijden niet groter zijn dan 1 keer in de 1.000.000 jaar. In de omgeving van industrieën werkt dat uit in

³⁹⁵ Lysias advies. Verslag conference call – Startgesprek Adviescommissie «Omgaan met normen en overschrijdingskansen», 26 maart 2015.

³⁹⁶ Startnotitie Adviescommissie Omgaan met normen en overschrijdingskansen, 23 maart 2023.

10⁻⁶-contourlijnen, waarbinnen het risico hoger dan 10⁻⁶ is en waarbuiten lager. In gebieden waar het risico hoger dan 10⁻⁶ is, is geen nieuwbouw of bestaande bouw toegestaan. De industrie moet dan maatregelen treffen om ervoor te zorgen dat het risico lager blijft dan 10⁻⁶. Deze norm waaraan de industrie moet voldoen is dus «tien maal strenger» dan de norm voor waterveiligheid. Belangrijke afweging daarvoor is dat de norm voor waterveiligheid (overstromingen, watersnood) gezien wordt als een natuurramp met een zekere onvermijdelijkheid. Bij nabijgelegen industrie ligt dat anders, daar is de locatie van de industrie, en daarmee de locatie van het risico een keuze.

Bij een allereerste analyse van het risico voor aardbevingen wordt geconcludeerd dat tienduizenden woningen in Groningen niet aan een norm van 10⁻⁵ voldoen. Het advies luidt op dat moment dan ook om de versterkingsoperatie te starten met de huizen waar het risico boven de 1 op 10.000 (10⁻⁴) ligt. Dat uitgangspunt betekent dat het risico in die huizen 100 keer groter is dan acceptabel geacht wordt voor gevaarlijke stoffen.

VIII.3.5 Belang van een nieuwe norm

De keuze voor de te hanteren norm en hoe deze zich verhoudt tot andere risico's is dus belangrijk. Bij de start van de commissie wordt door de directeur-generaal Energie, Telecom en Mededing van Economische Zaken, Mark Dierikx, een vraag specifiek aan een van de leden voorgelegd: «*Specifiek aan commissielid Ira Helsloot legt EZ de vraag voor de veiligheidsnorm voor geïnduceerde aardbevingen in het bredere veiligheidsbeleid te positioneren (bijvoorbeeld in relatie tot waterveiligheid en veiligheidsnormen in de gezondheidszorg). Daarbij merkt EZ ook op dat het van belang is om in de normen ook oog te hebben voor relativiteit en proportionaliteit*».³⁹⁷

Ook het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft interesse in de visie van de commissie op de veiligheidsnormen. In een e-mail van 8 mei 2015 schrijft een medewerker van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de vanuit Economische Zaken betrokken ambtenaar onder andere: «*En is er ook niet een kans dat de nieuwe commissie een hoger veiligheidsniveau gaat adviseren? Bij milieu-inrichtingen en buisleidingen is in NL een veiligheidsniveau van 10⁻⁶ gangbaar. De commissie (die bestaat uit externe veiligheidsmensen en geen bouwers) zou best weleens op deze 10⁻⁶ kunnen gaan zitten ipv de 10⁻⁵ die gangbaar is in bouwregelgeving. Hierdoor zou de opgave nog groter worden?*»

Hierop reageert een ambtenaar van Economische Zaken: «*De commissie bevat een veiligheidsdeskundige die bekend staat om zijn nuchtere kijk (Helsloot), en ook gezien de verdere samenstelling van de commissie valt er een proportionele norm te verwachten*».³⁹⁸

Voor de eerste inhoudelijke vergadering op 11 mei 2015 schrijft commissielid Helsloot een notitie «*Proportionele veiligheidsnormen van risico's verkend, verklaard en toegepast*».³⁹⁹ Hij schetst een algemeen beeld van de verschillende veiligheidsnormen die in Nederland gelden en discussies hierover in de tijd. Er wordt bijvoorbeeld ingegaan op vrijwillige en

³⁹⁷ Lysias advies. Verslag conference call – Startgesprek Adviescommissie «Omgaan met normen en overschrijdingskansen», 26 maart 2015.

³⁹⁸ Mailwisseling Ministerie van BZK en EZK, 8 mei–12 mei 2015. Onderwerp: Re: NPR.

³⁹⁹ Adviescommissie Omgaan met risico's van geïnduceerde aardbevingen. Notitie inzake proportionele veiligheidsnormen van risico's verkend, verklaard en toegepast, 7 mei 2015.

onvrijwillige risico's en hoe de normen over sectoren en per situatie verschillen. Daarnaast wordt er ook op gewezen hoe dit verschillen brengt met betrekking tot de kosten voor een gewonnen levensjaar. De vergadering van 11 mei 2015 gaat vooral over vragen als hoe een risicovergelijking goed vorm kan krijgen, hoe het aardbevingsbeleid in het bredere risicobeleid gepositioneerd moet worden, hoe proportionaliteit goed vorm kan krijgen en of veiligheidsbeleid een rechtvaardiging geeft om te compenseren. De principiële vraag welke norm wenselijk is, lijkt geen groot onderwerp van gesprek.

VIII.3.6 Commissie-Meijdam zoekt brede input van experts

De commissie organiseert in september en oktober 2015, samen met SodM, drie expertmeetings om input te genereren voor haar in oktober uit te brengen advies. De eerste twee sessies in september staan in het teken van de vraag hoe zo snel als mogelijk, met behulp van beschikbare rekenmethoden, tot een betrouwbare aanpak gekomen kan worden voor het bepalen van de sterkte van woningen en andere gebouwen. Tijdens de derde expertmeeting wordt een discussie gevoerd over het maatschappelijk veiligheidsrisico (een maat voor «*the group of people at risk*»).

Verschillende experts en wetenschappers reiken opmerkingen, ideeën en inspiratie aan. De commissie nodigt de betrokkenen uit voor een rondetafelgesprek op 21 november 2015. Er worden verschillende overwegingen voor de norm en het risico besproken. Ook komen de niet-technische aspecten van veiligheid en het gevoelde wantrouwen van Groningers aan de orde.

VIII.3.7 Het advies van de commissie-Meijdam in drie stappen

De commissie werkt uiteindelijk met twee deeladviezen en een eindadvies. Het eerste deeladvies wordt gepubliceerd op 23 juni 2015, het tweede deeladvies «*Omgaan met hazard- en risicoberekeningen in het belang van handelingsperspectief voor Groningen*» verschijnt 29 oktober 2015⁴⁰⁰ en het eindadvies «*Handelingsperspectief voor Groningen*» op 14 december 2015⁴⁰¹.

In het eindadvies hanteert de commissie-Meijdam het standpunt dat voor alle Nederlanders een gelijke basisveiligheidsnorm moet gelden voor onvrijwillige risico's. De commissie kiest voor de norm van 10^{-5} , hetgeen betekent dat de kans dat iemand komt te overlijden in een jaar als gevolg van een aardbeving kleiner moet zijn dan 1 keer in 100.000 jaar. Die norm is gelijk aan de norm voor waterveiligheid.

De commissie-Meijdam geeft daarnaast aan tijdelijk een norm van 10^{-4} acceptabel te vinden voor bestaande bouwwerken. Dat betekent dat het gedurende een periode van 5 jaar acceptabel is dat inwoners een overlijdenskans van 1 op 10.000 jaar hebben in bestaande bebouwing. De normen die de commissie voorstelt zijn daarmee veel minder streng dan voor de industrie en tijdelijk zelfs minder streng dan voor natuurrampen.

VIII.3.8 De Nederlandse Praktijkrichtlijn (NPR)

Tot 2015 bestaat er geen richtlijn voor de bepaling van de sterkte van bouwconstructies onder aardbevingsbelastingen in Nederland, omdat tot dan toe wordt aangenomen dat de huidige wijze van bouwen volgens de vigerende publiekrechtelijke voorschriften, bij de in Nederland voorko-

⁴⁰⁰ Adviescommissie Omgaan met risico's van geïnduceerde aardbevingen (29 oktober 2015).

⁴⁰¹ Adviescommissie Omgaan met risico's van geïnduceerde aardbevingen (14 december 2015).

mende aardbevingen voldoende garantie geeft voor de constructieve veiligheid. Met de norm die de commissie-Meijdam heeft geadviseerd, kunnen bouwrichtlijnen opgesteld worden zodat duidelijk wordt hoe een bouwwerk aardbevingsbestendig gemaakt kan worden. Die richtlijn wordt de Nederlandse Praktijkrichtlijn (NPR) genoemd.

De eerste NPR voor het ontwerpen en beoordelen van aardbevingsbestendigheid van te bouwen, te renoveren en bestaande gebouwen wordt op 18 december 2015 gepubliceerd.⁴⁰² De NPR is gebaseerd op de Meijdamnorm. Dat betekent dat de NPR als veiligheidsnorm hanteert dat het individuele risico voor overlijden als gevolg van een instortende woning 1 keer in de 100.000 jaar is; in statistische termen wordt dit aangeduid als 10^{-5} . Deze veiligheidsnorm is gelijk aan de norm die geldt voor het instorten van gebouwen door natuurgeweld, bijvoorbeeld een storm.

De commissie-Meijdam heeft eveneens geadviseerd dat nieuwe onderzoeksresultaten en voortschrijdende inzichten van toepassing moeten zijn op de praktijkrichtlijn. De commissie beveelt aan om na vaststelling van de eerste richtlijn geregeld updates uit te voeren en daarmee te komen tot meer betrouwbare analyses van seismische dreigingen, de zogeheten hazardanalyses. Op die wijze komen er veel relevante ontwikkelingen en nieuwe onderzoeksresultaten beschikbaar en kunnen er nog belangrijke verbeterlagen worden gemaakt om onzekerheden verder te reduceren.

De commissie-Meijdam heeft daarmee niet alleen de belangrijke veiligheidsnorm gedefinieerd, maar drukt met het advies tot periodieke herijking ook een duidelijk stempel op de versterkingsaanpak in de jaren erna. De steeds nieuwe versies van de Nederlandse Praktijkrichtlijn hebben ook invloed gehad op de versterkingsoperatie.

VIII.3.9 Commissie-Meijdam adviseert ook catalogusaanpak voor versterkingsopgave

De commissie-Meijdam constateert dat het in kaart brengen van de sterkte van individuele bouwwerken, conform de heel precieze (meest geavanceerde) berekeningswijze van de NPR, tijdrovend en kostbaar is. De commissie heeft de opdracht om alsnog een norm te formuleren voor aardbevingsbestendige gebouwen.

De commissie-Meijdam adviseert snelheid te maken en stelt een pragmatische benadering voor om de sterkte van bouwwerken in kaart te brengen. De commissie adviseert de versterkingsopgave op te pakken op basis van de catalogusaanpak. De catalogusaanpak houdt in dat voor elke typologie van gebouwen (rijtjeshuis, vrijstaande woning, et cetera) eerst een precieze berekening wordt gemaakt van de sterkte van het bouwwerk. De commissie-Meijdam pleit hierbij voor het gebruik van een precieze rekenmethode, de zogeheten «*finite elementsmethode*». Volgens de commissie kan deze methode gebruikt worden voor zowel nieuwbouw als voor bestaande bouw. Deskundigen zijn het erover eens dat dit een goede en nauwkeurige methode is.

De catalogus omvat 60 typologieën van woningen, die de NAM heeft onderscheiden voor de zogeheten «*risk & hazard*» studie. De catalogus bevat gegevens op basis van de voorgestelde rekenmethoden en de praktische versterkingsmogelijkheden. Ook veelvoorkomende afwijkingen per typologie staan erin vermeld. Op basis van dit «*voorwerk*» kunnen

⁴⁰² In februari 2015 werd al een zogenoemde groene versie van de NPR gepubliceerd, waarop vanuit de bouwpraktijk commentaar kon worden geleverd.

snel maatwerkmaatregelen per te versterken woning worden getroffen, zonder dat er per woning uitgebreid rekenwerk nodig is. Hiermee zou een snelle aanpak mogelijk moeten worden.

De NEN-werkgroep NPR 9998⁴⁰³, die de periodieke herziening van de Nederlandse Praktijkrichtlijn verzorgt, onderschrijft de voorgestelde catalogusaanpak. Deze aanpak sluit ook aan bij de gebiedsgerichte benadering van de Nationaal Coördinator Groningen (NCG), namelijk: starten in het kerngebied met de hoogste seismische dreiging. De commissie-Meijdam adviseert het beheer van de catalogusaanpak te beleggen bij de Nationaal Coördinator Groningen. Daarbij benadrukt de commissie dat de catalogus allesbehalve een statisch boekwerk is.

VIII.3.10 Commissie schenkt aandacht aan immateriële aspecten veiligheid van Groningers

De commissie-Meijdam wil geen eindrapport uitbrengen over Groningen, zonder daarover gesproken te hebben met inwoners van Groningen. De commissie vindt het belangrijk om uit eerste hand ervaringen en ideeën van inwoners te horen. Voor het genereren van input voor dit eindadvies brengt de commissie daarom een bezoek aan Groningen op 21 november 2015. Tijdens dit bezoek geeft commissie-Meijdam een toelichting op de eerste twee adviezen en gaat de commissie met inwoners in gesprek over het organiseren van keuzevrijheid en zeggenschap.

Tijdens het bezoek wordt om meer aandacht voor immateriële ondersteuning gevraagd. De commissie onderschrijft dit belang. «*Gevoelens van onzekerheid, angst en machteloosheid moeten verwerkt worden en een plek krijgen. Dit is nodig om op termijn weer met vertrouwen naar de toekomst te kunnen kijken*», zo schrijft de commissie in haar eindadvies. De commissie onderschrijft het belang van de opdracht die de NCG aan de Rijksuniversiteit Groningen heeft gegeven om onderzoek te doen naar de beleving van de aardbevingen (Gronings Perspectief), en merkt op dat het vervolgens aan inwoners en deskundigen samen is om een passende uitwerking te geven aan de onderzoeksresultaten.

VIII.4 Het versterkingsproces

Deze paragraaf richt zich op het versterkingsproces. Hier wordt kort uiteengezet wat versterking inhoudt. Vervolgens geeft een aantal tabellen inzicht in de voortgang van de versterking.

VIII.4.1 Van opname tot een woning «op norm»

WANNEER IS ER SPRAKE VAN EEN VERSTERKT GEBOUW?

Vanaf 2013 wordt in Groningen een start gemaakt met de uitvoering van preventieve, verstevigende maatregelen aan huizen. Op dat moment geldt als uitgangspunt dat met deze maatregelen voorkomen wordt dat deze huizen zware schade oplopen bij toekomstige aardbevingen en mogelijk zelfs instorten. Het is niet eenvoudig om een cijfermatig overzicht te geven van het aantal versterkte woningen sinds 2013, omdat het begrip «versterking» in al die jaren niet altijd hetzelfde heeft betekend. Aanvankelijk betreft versterking bijvoorbeeld het plaatsen van stutten in en rond woningen, om deze tijdelijk te verstevigen tot een definitieve oplossing is gevonden. Ook het verwijderen van bouwelementen die bij een zware aardbeving mogelijk los zouden kunnen raken (zoals schoorstenen) wordt

⁴⁰³ NEN staat voor Stichting Koninklijk Nederlands Normalisatie Instituut. De volledige naam van de bouwrichtlijn is NPR 9998.

aanvankelijk gezien als een versterkingsmaatregel. Pas vanaf 2015, sinds de introductie van de Meijdamnorm, wordt gewerkt met een andere definitie. Vanaf dat moment is een woning versterkt wanneer deze aan de Meijdamnorm voldoet en conform de bouwrichtlijn NPR 9998 is versterkt. Oftewel, de woning is «op norm».

Daarnaast zijn er in recente jaren, mede als gevolg van afnemende seismische dreiging door het dichtdraaien van de gaskraan, steeds vaker gebouwen die wel onderdeel zijn van de versterkingsopgave (ook wel de scope of werkvoorraad van de versterking genoemd), maar die na inspectie geen versterkingsmaatregelen nodig blijken te hebben. Deze woningen zijn dan al «op norm», zonder dat versterkingsmaatregelen hebben plaatsgevonden.

Tekstkader VIII.3 Damage state near collapse

In technische termen betekent het versterken van een woning op basis van de NPR 9998 dat een woning versterkt moet worden tot de grenstoestand «*near collapse*», oftewel het net niet bezwijken van de constructie bij een zware aardbeving. Hoe zwaar de aardbeving is waartegen de woning bestand moet zijn, hangt af van de locatie en wordt bepaald aan de hand van de risicokaarten die door het KNMI worden opgesteld. Na versterking moet de constructie van de woning sterk genoeg zijn om, in het geval die zware aardbeving zich daadwerkelijk voordoet, te voorkomen dat het gebouw te snel bezwijkt. De bewoner moet voldoende tijd hebben om uit zijn huis te komen.⁴⁰⁴

HET VERSTERKINGSPROCES IN STAPPEN

De NCG onderscheidt in het versterkingsproces de volgende zes stappen:

1. Werkvoorraad: Een gebouw is opgenomen in de werkvoorraad van de NCG. Voor deze gebouwen is vastgesteld dat nader onderzocht moet worden of zij aan de veiligheidsnorm voldoen. Elk van de vijf aardbevingsgemeenten bepaalt welke woningen jaarlijks in het «Lokale Plan van Aanpak» worden opgenomen. Voor de woningen die in het «Lokale Plan van Aanpak» staan, start de NCG het versterkingstraject met stap 2.
2. Opname: Opname van het gebouw door een bouwkundige. Hierbij wordt de bouwkundige staat van het gebouw in kaart gebracht.
3. Beoordeling: Een bouwkundige beoordeelt op basis van de gegevens van de opname of het gebouw al dan niet veilig genoeg is bij een aardbeving. Dit leidt tot een beoordelingsrapport. Als het gebouw veilig is, worden de stappen 4 en 5 overgeslagen en is het versterkingsproces voor het betreffende gebouw afgerond.
4. Planvorming: Als uit de beoordeling blijkt dat een gebouw niet veilig genoeg is, zijn versterkingsmaatregelen nodig. Voor die versterkingsmaatregelen wordt een plan gemaakt.
5. Uitvoering; Als de planvorming afgerond is, wordt een uitvoeringsplan vastgesteld en een versterkingsbesluit genomen. De aannemer start met de voorbereiding en daarna de uitvoering van de versterkingsmaatregelen. De bewoners moeten mogelijk tijdelijk verhuizen. Als de werkzaamheden afgerond zijn, vindt de oplevering plaats.
6. Afgerond: De NCG legt administratief vast of het gebouw al dan niet versterkt is en dat het gebouw voldoet aan de veiligheidsnorm.

⁴⁰⁴ NCG (2017). Memo inzake versterking 1467 gebouwen, 3 maart 2017, p. 7.

Omdat niet alle woningen tegelijk aangepakt kunnen worden (en ook niet alle inspecties) wordt de aanpak van de versterking vaak in «*batches*» (groepen woningen) aangepakt. Zo wordt in 2015 bijvoorbeeld een eerste selectie gemaakt: de meest kwetsbare huizen (een bepaald type woning) in de kern van het aardbevingsgebied. Later komen er andere batches bij. Eerst nog geprioriteerd op basis van het gebied en type woning, later op basis van statistische modellen die (op basis van een heel groot gebouwenbestand) op adresniveau een voorspelling doen van het seismisch risico op ieder adres.

Een batch bestaat uit adressen in verschillende gemeenten, waarvoor dezelfde afspraken rond de aansturing en de uitvoering zijn gemaakt. Omdat de verschillende batches op verschillende momenten in de tijd worden gevormd en aangepakt worden, gelden niet voor alle batches dezelfde afspraken. Er kan bijvoorbeeld verschil zijn in de gekozen aanpak, de versie van de bouwnorm die gehanteerd wordt, de financiering en de mate waarin bewoners zelf regie hebben over de versterking. In tekstkader VIII.4 staat een korte beschrijving van enkele batches die al langer in de versterkingsoperatie zijn opgenomen, op basis van de rapportages van de NCG hierover.

Tekstkader VIII.4 Enkele batches in de versterking

Batch 1.467

Deze batch bevat bij de start 1.467 gebouwen in de kern van het aardbevingsgebied die in 2016 zijn geïnspecteerd en beoordeeld. Het is de eerste batch in de gebiedsgerichte aanpak van de Nationaal Coördinator Groningen (NCG). Na inspectie op basis van de NPR 9998:2015 blijkt dat al deze woningen versterkt moeten worden. De versterkingsmaatregelen zijn dusdanig ingrijpend (veelal sloop/nieuwbouw), dat de meeste mensen hun woning tijdelijk moeten verlaten. In 2017 blijkt dat veel van de door het Centrum Veilig Wonen (CVW) opgestelde versterkingsadviezen onvoldoende kwaliteit hebben (volgens de NCG). Hierdoor wordt de versterking van deze batch flink vertraagd. Pas in 2018 worden de versterkingsadviezen met de bewoners besproken. De uitvoering is momenteel nog gaande. Woningen die vóór 2016 bij NAM of CVW al in een versterkingstraject zaten zijn naderhand aan deze batch toegevoegd waardoor er inmiddels 3.350 adressen bij deze batch horen.

Batch 1.588

Deze batch bevat de 1.588 adressen die in 2017 zijn geïnspecteerd op basis van de NPR 9998:2015. Voortzetting van deze batch wordt eind maart 2018 door Minister Wiebes «gepauzeerd». In juli 2018 wordt echter besloten dat versterking van de woningen toch doorgaat in verband met reeds gewekte verwachtingen. Het te besteden budget is vooraf vastgesteld. Voor de gehele batch is 420 miljoen euro beschikbaar. De afspraken hierover zijn vastgelegd in het Convenant Batch 1588.⁴⁰⁵ De bewoners krijgen geen vaststellingsovereenkomst, maar een subsidiebeschikking van de gemeente.

⁴⁰⁵ Stcrt. 2019, 18984.

Batch 1.581

Deze batch heeft betrekking op adressen in de gemeenten Eemsdelta, Groningen, Midden-Groningen en Het Hogeland, geïnspecteerd in 2017 op basis van de NPR:2015. Aanvankelijk gaat het om 1.581 gebouwen, maar omdat onder meer zorggebouwen uit deze batch zijn gehaald en in een afzonderlijk programma zijn ondergebracht, gaat het ondanks de naam om 1565 adressen. Net als batch 1.588 wordt ook deze batch in maart 2018 in eerste instantie op pauze gezet. De meeste adressen hebben dan al wel een opname gehad, maar de engineering heeft nog niet plaatsgevonden. Omdat in 2017 de NPR wordt aangepast, is vervolgens in een steekproef onderzocht of de gebouwen onder de nieuwe NPR ook versterkt moeten worden. Dat blijkt wel het geval te zijn. De NCG besluit daarop (in november 2020) om niet alle woningen opnieuw te beoordelen en alle woningen met een normaal risicoprofiel mee te nemen in de uitvoering. Bewoners kunnen kiezen voor het reguliere versterkingsproces, of voor versterking via «Bouwimpuls» (opgericht door zes marktpartijen om versnelling te kunnen bieden).

Batch 3.260

Betreft eveneens adressen in de gemeenten Eemsdelta, Groningen, Midden-Groningen en het Hoge Land, waarvan de opname en inspectie plaatsvindt vanaf de tweede helft van 2017. De engineering wordt gebaseerd op de NPR 9998:2015. Het gaat om de laatste batch die tot de gebiedsgerichte aanpak hoort. In deze batch is het risicoprofiel op basis van de HRA bepalend voor de prioritering. Er zijn woningen met risicoprofiel P50 en P90. Woningen met P50 hebben een verhoogd risico, woningen met P90 een licht verhoogd risico. Ook bevat de batch ruim 1000 zorgadressen die via een apart programma worden aangepakt. De P50 adressen en ook veel P90 adressen zijn na vaststelling van de NPR 2018 opnieuw beoordeeld. De panden worden op gemeentelijk niveau meegenomen in de lokale versterkingsplannen.

Naast de indeling van adressen in de batches, is er sprake van een aantal sectorale programma's gericht specifieke soorten gebouwen. Het gaat daarbij onder andere om versterking zorgpanden, het scholenprogramma, cultureel erfgoed en agrarische panden.

VIII.4.2 Voortgangscijfers versterking

VERSTERKINGSCIJFERS PER JAAR (2014–2022)

Tot eind 2015 is er nog geen veiligheidsnorm beschikbaar die aangeeft tot welk niveau woningen versterkt moeten worden. Versterking heeft in de eerste jaren dan ook vooral betrekking op het plaatsen van stutten, het verwijderen van bijvoorbeeld schoorstenen en uitvoeren van zogenoemde visuele inspecties. Deze activiteiten vinden dan nog plaats onder verantwoordelijkheid van de NAM. Het jaar 2013 staat voornamelijk in het teken van onderzoek. Daarbij worden weliswaar versterkende maatregelen uitgevoerd bij verschillende type panden (als onderdeel van het onderzoek), maar concrete voortgangscijfers uit dat jaar zijn niet beschikbaar. De tabellen hieronder geven inzage in de gerealiseerde versterkingsmaatregelen in de jaren 2014 en 2015. Hoe de maatregelen genoemd worden, verschilt in beide jaren. Vanaf 2015 werkt het Centrum Veilig Wonen met het zogenoemde HRBE-programma (*High Risk Building Elements*), waarin bijvoorbeeld schoorstenen of loszittende ornamenten worden verwijderd of vastgezet.

Tabel VIII.7 Uitgevoerde versterkingsmaatregelen en inspecties in 2014 en 2015

	2014	2015
Inspecties	4.917	15.545
Rapid Visual Screening (RVS) – straatinspecties		12.292
Extended Visual Screening (EVS) – vervolgininspecties		3.253
Versterkingsmaatregelen	357	1.118
«Level-1» maatregel (vastzetten/verwijderen loszitten delen zoals schoorstenen en ornamenten) (2014) maatregelen HRBE-programma (2015)	180	539
Wegnemen acuut instortingsgevaar (bijv. stutten plaatsen) (2014)	177	252
Urgente acties n.a.v. EVS of schademelding (2015)		
Maatregelen rijtjeshuizen (i.s.m. woningbouwcorporaties)		327
		(waarvan 23 bouwkundig versterkt)
Overig		
Uit huis plaatsing als gevolg van een acuut onveilige situaties		6

Bron: Kamerstuk II 2014/15, 33 529, nr. 91; CVV (2015), p. 13–14

In november 2015 neemt het kabinet de door de commissie-Meijdam voorgestelde veiligheidsnorm over als norm voor de te versterken gebouwen in Groningen. Vanaf dat moment geldt dat alle woningen in het aardbevingsgebied moeten voldoen aan de 10^{-5} veiligheidsnorm. Woningen die na inspectie blijken niet aan die norm te voldoen, moeten worden versterkt.

De uitvoering van de versterkingsoperatie is vanaf januari 2015 in handen van het Centrum Veilig Wonen (CVW). De Nationaal Coördinator (NCG) vervult vanaf 2016 daarbij een regierol. Vanaf 2020 neemt de NCG ook de daadwerkelijke uitvoering van de versterking over van het CVW. Het is lastig gebleken heldere cijfers te vergaren over de voortgang en stand van zaken van de versterking in de periode 2016–2020. Dat is gedeeltelijk het gevolg van wisselende terminologie, en ook blijkt er sprake van enige discrepantie tussen rapportages van het CVW enerzijds en de NCG anderzijds. De gemelde resultaten in de onderstaande tabel zijn gebaseerd op jaar- of halfjaarlijkse rapportages van de NCG. Daarmee is deze tabel beperkt tot de beschikbare data over het aantal daadwerkelijk versterkte, op norm gebrachte woningen. In deze jaren vinden daarnaast uiteraard ook inspecties plaats, worden versterkingsadviezen opgesteld en (tijdelijke) versterkingsmaatregelen getroffen. Dat er in de onderstaande tabel een klein verschil zit in het opgetelde aantal jaarlijks versterkte woningen en het cumulatieve aantal, is het gevolg van verschillende factoren, zoals blijkt uit het jaarverslag over 2020: een verbeteringslag die de NCG op haar eigen data heeft toegepast, een verbeterde registratie van welk adres zich in welke fase van het versterkingsproces bevindt, evenals aanscherping van de definities van de verschillende fases.

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

De Nationaal Coördinator Groningen (NCG) is sinds 1 januari 2020 als uitvoeringsorganisatie verantwoordelijk voor de versterkingsoperatie. Vanaf 2020 werkt de organisatie met een *dashboard* waarop de voortgang van de versterkingsoperatie wordt bijgehouden. Op basis van de informatie uit dit *dashboard* is in tabel VIII.9 de voortgang weergegeven voor de gehele versterkingsoperatie tot en met 31 december 2022.

Tabel VIII.9 Voortgang versterkingsoperatie tot en met 31 december 2022

Totale werkvoorraad	27.234 adressen	100%
1. Nog te starten	251	0,8%
2. Opname	2.664	9,8%
<i>Adressen zijn opgenomen in een Lokaal Plan van Aanpak</i>		
3. Beoordeling	4.410	16,2%
<i>Opname uitgevoerd. Op basis van een beoordeling wordt bepaald of versterking nodig is (door naar fase 4) of dat het adres reeds aan de norm voldoet (door naar fase 6).</i>		
4. Planvorming	10.099	37,1%
<i>Versterking blijkt nodig. Opstellen van een uitvoeringsplan</i>		
5. Uitvoering	1.781	6,5%
<i>Vorbereiding en uitvoering bouw/versterkingsmaatregelen</i>		
6. Afgerond	8.065	30%
<i>Het adres voldoet aan de veiligheidsnorm. Uitsplitsing:</i>		
<i>– Bouwkundig versterkt:</i>		<i>Uitsplitsing:</i>
<i>– Niet bouwkundig versterkt (reeds op norm na inspectie)</i>		<i>– 3.326</i>
<i>– Adressen niet versterkt om andere redenen (bijv. sloop zonder herbouw)</i>		<i>– 4.574</i>
		<i>– 165</i>

Bron: NCG Maandrapportage 31 december 2022⁴⁰⁶

VOORTGANGSCIJFERS PER BATCH

De adressen die onderdeel zijn van de werkvoorraad van de NCG, zijn onderverdeeld in verschillende groepen huizen, zogenoemde batches. Tabel VIII.10 geeft de voortgang weer van de versterking per batch. In de tabel zijn de voortgangscijfers tot 30 september 2022 opgenomen, omdat de NCG deze cijfers tot die datum gespecificeerd publiceerde en daarna niet meer.

⁴⁰⁶ NCG (24 oktober 2022).

Tabel VIII.10 Voortgangscijfers per batch – per 30 september 2022

Batch / programma	Totaal aantal adressen	1. Nog te starten	2. Opname	3. Beoordeling	4. Planvorming	5. Uitvoering	6. Afgerond
1.467	3.350 (100%)	0 (0%)	12 (0%)	17 (1%)	829 (25%)	496 (15%)	1.996 (60%)
1.588	1.588 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	827 (52%)	511 (32%)	250 (16%)
1.581	1.565 (100%)	0 (0%)	16 (1%)	6 (0%)	1.310 (84%)	144 (9%)	89 (6%)
3.260	3.240 (100%)	0 (0%)	32 (1%)	501 (15%)	1.974 (61%)	398 (12%)	335 (10%)
HRA-run 2018	4.301 (100%)	0 (0%)	162 (4%)	1.328 (31%)	1.879 (44%)	144 (3%)	788 (18%)
P50 2018	1.142 (100%)	1 (0%)	34 (3%)	2 (0%)	858 (75%)	67 (6%)	180 (16%)
HRA-run 2019	2.227 (100%)	109 (5%)	415 (19%)	546 (25%)	273 (12%)	53 (2%)	831 (37%)
Opname en normering	9.523 (100%)	5 (0%)	2.840 (30%)	2.231 (23%)	2.527 (27%)	58 (1%)	1.862 (20%)

Bron: NCG.⁴⁰⁷

VOORTGANGSCIJFERS PER RISICOCATEGORIE OP 30 SEPTEMBER 2022

De totale versterkingsopgave is behalve naar het programma of de batch waarin de adressen vallen, ook in te delen op basis van de risicocategorie van de betreffende woning. Op basis van de seismische dreigings- en risicoanalyse (SDRA) van TNO krijgen de adressen een risicocategorie toebedeeld. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen een normaal risico, een licht verhoogd risico (P90) en een verhoogd risico (P50). Dit computermodel is niet in staat te bepalen of woningen daadwerkelijk veilig zijn en aan de veiligheidsnorm voldoen, maar wordt benut om de volgorde te bepalen waarin adressen opgenomen en beoordeeld moeten worden. In tabel VIII.11 is de voortgang van de versterking weergegeven per risicocategorie. In de tabel zijn de voortgangscijfers tot 30 september 2022 opgenomen.

Tabel VIII.11 Voortgang versterkingsoperatie per risicocategorie – per 30 september 2022

Risico-categorie	Totaal aantal adressen	1. Nog te starten	2. Opname	3. Beoordeling	4. Planvorming	5. Uitvoering	6. Afgerond
Verhoogd (P50)	3.446	1 (0%)	83 (2%)	53 (2%)	1.961 (57%)	622 (18%)	726 (21%)
Licht verhoogd (P90)	13.359	110 (1%)	2.475 (19%)	2.992 (22%)	4.263 (32%)	642 (5%)	2.763 (21%)
Normaal (grijs)	10.403	167 (2%)	961 (9%)	1.690 (16%)	4.257 (41%)	607 (6%)	2.728 (26%)

Bron: NCG (24 oktober 2022)

VOORTGANGSCIJFERS SECTORALE VERSTERKINGSPROGRAMMA'S

Behalve de versterking van woonadressen is er ook een aantal sectorale programma's ingericht, voor versterking van bijvoorbeeld zorgpanden en schoolgebouwen. Ook deze panden dienen aan de veiligheidsnorm te voldoen. Tabel VIII.12 geeft de voortgang weer van de versterkingsoperatie voor deze sectorale programma's. In de tabel zijn de voortgangscijfers tot 30 september 2022 opgenomen, omdat de NCG deze cijfers tot die datum gespecificeerd publiceerde en daarna niet meer.

⁴⁰⁷ NCG (24 oktober 2022).

Tabel VIII.12 Voortgang versterkingsoperatie per sector – per 30 september 2022

Sectoraal programma	Totaal aantal adressen	1. Nog te starten	2. Opname	3. Beoordeling	4. Planvorming	5. Uitvoering	6. Afgerond
Zorg	1.797	0 0%	0 0%	0 0%	1.420 (79%)	335 (19%)	42 (2%)
Scholen	156	0 0%	0 0%	0 0%	16 10%	34 (22%)	106 (68%)
Dorpshuizen	39	0 0%	1 3%	9 23%	11 28%	9 23%	9 (23%)
Agro	520	11 (2%)	72 (14%)	41 (8%)	324 (62%)	18 (3%)	54 (10%)

Bron: NCG (24 oktober 2022)

VOORTGANGSCIJFERS PROGRAMMA HEFT IN EIGEN HAND / EIGEN INITIATIEF

In alle hierboven genoemde versterkingsprogramma's is het de NCG die verantwoordelijk is voor de uitvoering. Een uitzondering hierop zijn de programma's Heft in eigen hand en Eigen Initiatief. De pilot Heft in eigen hand wordt in 2016 gestart voor een groep van 50 woningeigenaren, en in 2017 opgevolgd door Eigen Initiatief. Uitgangspunt van beide programma's is dat bewoners zelf de regie hebben over de versterking van hun gebouw. Zij zijn particulier opdrachtgever. Wel zijn er kaders en werkafspraken vastgelegd. Bewoners worden ondersteund door een bouwbegeleider van NCG. Tabel VIII.13 geeft inzage in de voortgang van de versterking van de adressen in deze programma's. In de tabel zijn de voortgangscijfers tot 30 september 2022 opgenomen, omdat de NCG deze cijfers tot die datum gespecificeerd publiceerde en daarna niet meer.

Tabel VIII.13 Voortgang versterkingsoperatie Heft in eigen hand/eigen Initiatief – per 30 september 2022

Programma	Totaal aantal adressen	1. Nog te starten	2. Opname	3. Beoordeling	4. Planvorming	5. Uitvoering	6. Afgerond
Heft in eigen hand / eigen initiatief	256	0 0%	0 0%	0 0%	84 (33%)	76 (30%)	96 (36%)

Bron: NCG (24 oktober 2022)

VIII.5 Bevindingen

CIJFERS SCHADEMELDINGEN GEVEN WISSELEND BEELD

Uit de beschikbare cijfers over de behandeling van schademeldingen blijkt dat de kosten van schadebeoordeling door de NAM en het CVW enerzijds en door de TCMG en het IMG anderzijds, ongeveer even hoog zijn. Volgens de enquêtecommissie ondersteunt dit de stelling dat de hoge uitvoeringskosten bij de TCMG en het IMG veroorzaakt worden door de eis van de NAM dat schademeldingen gedetailleerd beoordeeld moeten worden.

Het percentage waarin de schadeclaims door de NAM en het CVW worden gehonoreerd, neemt in de periode van 2012 tot 2017 gestaag af.

Bij de TCMG en het IMG maakt tussen de tien en vijftien procent van de schademelders gebruik van de mogelijkheid een zienswijze in te dienen tegen de conceptbeoordeling van de schade. Het indienen van zo'n zienswijze leidt in een forse meerderheid van de gevallen tot een wijziging in de beoordeling.

Vanaf de periode waarin de NAM de schademeldingen behandelt tot en met de huidige afhandeling door het IMG wordt een deel van de schades als complex beschouwd. Schades aan bedrijven, zoals agrarische bedrijven en bij het mkb, blijken tot de groep complexe schades te behoren. Daarnaast kan de complexiteit ook liggen in discussie over de vraag of ook «ondergrondse» schade aan funderingen door gaswinning veroorzaakt kan zijn. De aanpak van complexe schades blijkt weerbarstig. De afhandeling duurt voor deze schades erg lang. Bij herhaling trachten de instanties daar een oplossing voor te vinden. De NAM richt een speciale taskforce op, de NCG tracht met bemiddeling uitkomst te bieden, panels van deskundigen leveren inhoudelijke adviezen die voor duidelijkheid moeten zorgen. Daadwerkelijke oplossingen blijven echter uit. Op 22 november 2022 kondigt het IMG aan een «taskforce versnelling lange doorlooptijd» in te stellen. Of deze taskforce tot verbetering leidt, is nog ongewis.

ONDERNEMERS MKB HEBBEN VAAK TE MAKEN MET COMPLEXE SCHADE

Complexe schadegevallen kunnen bij bedrijven ontstaan. Dat blijkt met name bij het mkb en agrarische bedrijven tot complexe situaties te leiden. Mkb'ers krijgen te maken met fysieke schade en waardedaling van bedrijfsgebouwen.

Schade, schadeopname en schadebeoordeling heeft invloed op de bedrijfsvoering. Voor bijkomende kosten die boven de forfaitaire vergoedingen uitgaan, moeten ondernemers een gespecificeerde aanvraag indienen. Mkb'ers staan hiermee onder druk en kunnen in de knel komen.

De vergoeding van waardedaling van bedrijfspanden is nog niet goed geregeld. In april 2021 stelt het IMG een adviescommissie in die hier onderzoek naar gaat doen. Het IMG verwacht dat het anderhalf jaar zal duren voordat een methodiek voor de vergoeding is ontwikkeld. Vanaf 1 juli 2021 kunnen mkb'ers wel al een aanvraag indienen voor waardedaling aan bedrijfspanden, te beginnen met de bedrijfspanden in Loppersum en Appingedam die al verkocht zijn. Voor die aanvragen loopt een pilot.

AGRARISCHE ONDERNEMERS GEDUPEERD DOOR PROBLEMATIEK MET MESTKELDERS

Over de vraag in hoeverre schade aan mestkelders door de gaswinning is veroorzaakt, laat eerst de NAM en later de TCMG en de opvolger IMG onderzoek doen. Op de resultaten van het onderzoek voor het IMG hebben de Agrarische Tafel en het Groninger Gasberaad kritiek. Nadat het panel van deskundigen op deze kritiek een reactie heeft gegeven, besluit het IMG het advies wel te volgen. De fysieke schade aan mestkelders wordt niet vergoed. Het IMG vergoedt, net als voorheen de NAM, alleen de bedrijfsschade die ontstaat doordat vaker mest uit moet worden gereden omdat de mest door instromend grondwater verdund is.

FUNDERINGSSCHADE LANGE TIJD NIET VERGOED

Tot op heden komt vrijwel alleen «bovengrondse, zichtbare» schade voor vergoeding in aanmerking, terwijl heel wat bewoners stellen ook funderingsschade te hebben door de bodembewegingen. Deze schade komt niet of nauwelijks voor vergoeding in aanmerking. Bij funderingsschade zijn twee vragen aan de orde. Allereerst of die schade het gevolg kan zijn van de gaswinning en het bewijsvermoeden daarom van

toepassing is. Ten tweede de vraag of herstel van bovengrondse schade zinvol is als de funderingen niet worden hersteld.

De NAM stelt dat funderingsschade niet het gevolg kan zijn van gaswinning. De Arbitrer Bodembeweging oordeelt op grond van juridisch advies dat dit wel het geval is. En omdat funderingsschade het gevolg kan zijn van bodembeweging door gaswinning, is op deze schade ook het bewijsvermoeden van toepassing. Opvallend is dat de TCMG en het IMG funderingsschade niet standaard laten opnemen door de schade-expert, terwijl deze wel degelijk kan zijn veroorzaakt door bodembeweging ten gevolge van de gaswinning. Onderzoek naar de fundering vindt slechts in incidentele gevallen plaats.

FUNDERINGSSCHADE DEELS ERKEND EN IN DE TOEKOMST MOGELIJK OOK VERGOED

Het IMG stelt dat het de schade aan een fundering niet kan herstellen als de deskundige stelt dat deze niet het gevolg is van de gaswinning. Funderingsschade kan echter dusdanig zijn, dat hierdoor bovengrondse schade niet duurzaam te herstellen valt. Voor die situaties wil het IMG de mogelijkheid krijgen om wel tot herstel over te gaan.

Het kabinet Rutte-IV stelt bij de Voorjaarsnota 2022 350 miljoen euro beschikbaar voor duurzaam schadeherstel. De wens om aardbevingsbestendig herstel te bieden, vormt ook een van de uitgangspunten van het *Sociaal Handvest* dat op 11 juli 2022 is ondertekend. Het IMG zal voor dit duurzame schadeherstel in samenspraak met het Ministerie van EZK een aanpak ontwikkelen. Eind januari 2023 is die aanpak Duurzaam herstel nog niet vastgesteld.

DE COMMISSIE-MEIJDAM ADVISEERT EEN VEILIGHEIDSNORM VOOR HET AARDBEVINGSGEBIED

De commissie-Meijdam is ingesteld om onder andere een veiligheidsnorm te ontwikkelen voor gebouwen in het aardbevingsgebied. De commissie adviseert in december 2015 om de veiligheidsnorm vast te stellen 10^{-5} . Daarbij is het individuele risico op overlijden als gevolg van een instortende woning 1 keer in de 100.000 jaar. De commissie-Meijdam zoekt daarmee aansluiting bij de bestaande norm voor de risico's van onder andere overstromingen. Tot die tijd werd in dit verband ook wel gerefereerd aan de norm van 10^{-6} (ofwel een risico op overlijden van eens in de 1.000.000 jaar die geldt voor het veiligheidsrisico rond industriële inrichtingen).

Naast de normering voor het individuele risico op overlijden, adviseert de commissie-Meijdam om een maatschappelijk veiligheidsrisico vast te stellen. De uitkomsten daarvan moeten helpen prioritering aan te brengen in de versterking van gebouwen.

Voor de versterkingsaanpak adviseert de commissie-Meijdam een catalogusaanpak. De catalogus omvat 60 typologieën van woningen. Doordat in de catalogus per type een berekening is gemaakt van de sterkte van het gebouw en de versterkingsmogelijkheden, kunnen de versterkingsmaatregelen per woning zonder uitgebreid rekenwerk worden vastgesteld.

Omdat nieuw onderzoek en voortschrijdend inzicht invloed kunnen hebben op de analyses van seismische dreiging adviseert de commissie om deze analyses de eerste twee jaren regelmatig uit te voeren.

Vanaf 2013 bestaat het besef dat gebouwen versterkt moeten worden. Wat versterking inhoudt, verandert echter in de loop der jaren. In 2013 is het uitgangspunt nog dat de maatregelen zware toekomstige schade of instorten moeten voorkomen. Het kon dan ook gaan om het plaatsen van stutten, een tijdelijke versterking of het verwijderen van risicovolle elementen, zoals schoorstenen. Na 2015 behelst versterking het «op norm» brengen van woningen. Daarbij geldt de Meijdamnorm en moet de woning conform de bouwrichtlijn NPR 9998 worden versterkt. Met deze normen worden de gebouwen zodanig versterkt dat de bewoner voldoende tijd heeft om uit zijn huis te komen. Een deel van de gebouwen heeft geen versterking nodig. Na opname en beoordeling voldoen deze gebouwen dan al aan de normen. Als een gebouw «op norm» is, betekent dit niet dat dit gebouw geen nieuwe schade kan krijgen ten gevolge van aardbevingen.

Het versterkingsproces dat de NCG hanteert, bestaat uit zes stappen, van «nog te starten» tot «afgerond». De totale werkvoorraad waarop dit versterkingsproces van toepassing is, omvat alle adressen die in een van deze fasen zitten.

De versterkingsaanpak is opgedeeld in een aantal «batches», waarin groepen gebouwen zijn opgenomen, en een aantal sectorgerichte programma's. De batches starten elk op een ander moment en bij elk deel gelden eigen regels en normen. Hierdoor ontstaat er ongelijkheid in gekozen aanpak, de versie van de bouwnorm die gehanteerd wordt, de financiering en de mate waarin bewoners zelf regie hebben over de versterking.

CIJFERS ILLUSTREREN DE WEERBARSTIGHEID VAN DE VERSTERKINGSOPERATIE

De versterkingsoperatie verloopt tot en met 2018 zeer traag. In 2019 en 2020 ligt het aantal woningen dat «op norm» komt al hoger. In 2021 en 2022 gaat het tempo omhoog. Het aantal woningen dat «op norm» komt, bedraagt 1.804 in 2021 en 4.531 in 2022.

De versterkingsopgave omvat per 31 december 2022 27.234 adressen. Van 8.065 van die adressen (29,6%) is inmiddels de versterkingsoperatie afgerond. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat van de woningen die «op norm» zijn voor 4.739 adressen geen versterkingsmaatregelen nodig waren. Voor 15.206 van de adressen is duidelijk dat versterking nodig is, maar is versterking nog niet uitgevoerd. En bij 7.289 adressen verkeren de bewoners nog in onzekerheid over de vraag of hun woning veilig is of niet.

IX. Rechtspositie en bewijsvermoeden

IX.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat nader in op de rechtspositie van gedupeerden en het wettelijk bewijsvermoeden. Toen de NAM en het Centrum Veilig Wonen (CVW) de schade afhandelden, vond de schadeafhandeling volledig plaats in het privaatrecht. Sinds de overgang naar een publiekrechtelijke schadeafhandeling, eerst door de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen (TCMG) en nu door het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG), vindt de schadeafhandeling plaats binnen de juridische kaders van zowel het civielrechtelijke aansprakelijkheidsrecht als het bestuursrechtelijke besluitvormings- en -procesrecht. De risicoaansprakelijkheid van de mijnbouwexploitant (artikel 6:177 van het Burgerlijk Wetboek) en de

toepassing van het wettelijk bewijsvermoeden (artikel 6:177a van het Burgerlijk Wetboek) zijn op zichzelf al ingewikkelde juridische onderwerpen. Hierover is meer te lezen in themahoofdstuk VII over aansprakelijkheid en zorgplicht.

De overgang naar een publiekrechtelijke afhandeling (door de TCMG en het IMG) levert nieuwe vraagstukken op. Bij de schadeafhandeling door het IMG gelden namelijk de procedurele kaders van het bestuursrecht, maar worden inhoudelijk de regels van het (privaatrechtelijke) aansprakelijkheidsrecht toegepast. Door de juridische benadering van de schadeafhandeling kunnen gedupeerden bovendien verschillende belemmeringen ervaren. Over het verloop van de schadeafhandeling in de praktijk zijn kritische geluiden te horen. De keuze voor afhandeling van de schade in het bestuursrecht heeft daarnaast enkele effecten die wellicht niet goed of niet volledig zijn voorzien bij de keuze voor schadeafhandeling in het bestuursrecht.

In dit themahoofdstuk wordt nader ingegaan op een aantal juridische vraagstukken en discussiepunten. Daarbij komt ook de juridische positie van gedupeerden aan de orde.

IX.2 Het wettelijk bewijsvermoeden

Voor de mijnbouwexploitant geldt op grond van artikel 6:177 van het Burgerlijk Wetboek een zogeheten risicoaansprakelijkheid. Dat houdt in dat indien de exploitant door mijnbouw (gaswinning) schade veroorzaakt, hij die schade moet vergoeden, ook al treft hem geen schuld. In paragraaf 6.4.8 van hoofdstuk 6 is beschreven dat er sinds 31 december 2016 een wettelijk bewijsvermoeden geldt voor de gaswinning uit het Groningenveld. Dat bewijsvermoeden is geregeld in artikel 6:177a van het Burgerlijk Wetboek en geldt met ingang van 1 juli 2020 ook voor de gasopslag bij Norg. Over de voorgeschiedenis van het wettelijk bewijsvermoeden is meer te lezen in de paragrafen 2.4.2 en 2.4.3 van hoofdstuk 2.

Tekstkader IX.1. Wettelijk bewijsvermoeden in het Burgerlijk Wetboek

Het wettelijk bewijsvermoeden is geregeld in artikel 6:177a Burgerlijk Wetboek (BW) en luidt:

1. Bij fysieke schade aan gebouwen en werken, die naar haar aard redelijkerwijs schade door beweging van de bodem als gevolg van de aanleg of de exploitatie van een mijnbouwwerk ten behoeve van het winnen van gas uit het Groningenveld of gasopslag bij Norg zou kunnen zijn, wordt vermoed dat die schade veroorzaakt is door de aanleg of de exploitatie van dat mijnbouwwerk.
2. De benadeelde kan zich slechts beroepen op het vermoeden, bedoeld in het eerste lid, indien hij de exploitant, bedoeld in artikel 177, op diens verzoek de relevante bescheiden betreffende het gebouw of werk ter inzage geeft indien hij daarover beschikt, en de exploitant genoegzaam gelegenheid geeft de schade te onderzoeken.

Een belangrijke voorwaarde in het aansprakelijkheidsrecht voor het vergoeden van schade is dat er een oorzakelijk verband («causaal verband») moet bestaan tussen de schade en de bodembeweging (aardbeving of bodemdaling) als gevolg van de gaswinning (of gasopslag). Bij het aantonen van het causale verband kunnen zich ingewikkelde juridische vraagstukken voordoen. Zo is in geval van de Groningse gaswinning sprake van een «dubbel causaal verband»: de

schade moet zijn veroorzaakt door een aardbeving en die aardbeving moet op haar beurt zijn veroorzaakt door de gaswinning. Het eerstgenoemde onderdeel van het causale verband bij bodembeweging, het verband tussen de gaswinning en de bodembewegingen, wordt voor de gaswinning uit het Groningenveld aangenomen en is dus onbetwist. Voor het aantonen van het tweede causale verband, het verband tussen de bodembeweging en de schade, geldt het wettelijke bewijsvermoeden.

Er zijn bij de toepassing van het wettelijke bewijsvermoeden nog tal van andere juridische vragen en discussiepunten. Zoals bij de beoordeling van het causale verband: hoe moet worden omgegaan met het bewijsvermoeden als er twee of meer oorzaken van de schade zijn aan te wijzen («meervoudige causaliteit») of wanneer de schade het gevolg kan zijn van twee gebeurtenissen waarvoor steeds een andere persoon aansprakelijk is («alternatieve causaliteit»)? Op dergelijke juridische vraagstukken wordt in dit themahoofdstuk verder niet ingegaan.

IX.2.1 Doel van het wettelijk bewijsvermoeden

Het wettelijk bewijsvermoeden is bedoeld om de positie van gedupeerden te versterken. Met dit bewijsvermoeden wordt het causale verband tussen de aardbevingen (en bodemdaling) als gevolg van de gaswinning en de schade vermoed aanwezig te zijn. Als de schade redelijkerwijs en naar zijn aard aardbevingsschade of schade door bodemdaling kan zijn, wordt dus op grond van de wet aangenomen dat dat causale verband aanwezig is. Concreet betekent dit dat gedupeerden (in de meeste gevallen) niet langer zelf hoeven te bewijzen dat hun schade is veroorzaakt door de gaswinning. In de jurisprudentie is inmiddels uitgemaakt dat het wettelijk bewijsvermoeden in de praktijk neerkomt op een zogeheten «omkering van de bewijslast», waarbij de exploitant moet bewijzen dat de schade *niet* is veroorzaakt door bodembeweging.

Tekstkader IX.2. Verschil tussen «bewijsvermoeden» en «omkering van de bewijslast»

In het burgerlijke recht is de hoofdregel dat wie iets stelt, dat ook moet bewijzen (artikel 150 van het Wetboek van Burgerlijke rechtsvordering). Omkering van de bewijslast en een wettelijk bewijsvermoeden vormen beide een uitzonderingen op deze hoofdregel.

Bij omkering van de bewijslast ligt de bewijslast niet bij de gedupeerde, maar bij de mijnbouwexploitant. Die laatste moet dan bewijzen dat de schade niet is veroorzaakt door bodembeweging als gevolg van de gaswinning (de bewijslast rust op de exploitant, niet op de benadeelde).

Bij een wettelijk bewijsvermoeden, zoals dat nu in de wet staat, wordt vermoed dat bepaalde schade is veroorzaakt door bodembeweging als gevolg van de gaswinning. De gedupeerde hoeft dat in beginsel niet te bewijzen. De exploitant moet bewijzen (dan wel voldoende aannemelijk maken) dat de schade niet is veroorzaakt door bodembeweging als gevolg van de gaswinning, maar door een andere oorzaak.

In de parlementaire geschiedenis worden de begrippen «omkering van de bewijslast» en «wettelijk bewijsvermoeden» door elkaar gebruikt. De Hoge Raad bevestigt in zijn prejudiciële beslissing van 19 juli 2019 dat deze begrippen materieel gezien op hetzelfde neerkomen. Volgens de Hoge Raad houdt het bewijsvermoeden van artikel 6:177a van het Burgerlijk Wetboek een omkering van de bewijslast in. Als de mijnbouwexploitant er niet in slaagt te bewijzen dat de schade niet is veroorzaakt door mijnbouwactiviteiten, draagt hij daarvan het risico.⁴⁰⁸

De Hoge Raad komt in deze beslissing als volgt tot zijn oordeel:

«Dit wettelijke bewijsvermoeden beoogt, blijkens de daarop gegeven toelichting van de Minister, de positie van de benadeelden te versterken in discussies over het causaal verband tussen de mijnbouwactiviteiten en aardbevingsschade. Het te hulp komen van de benadeelden bij hun bewijsvoering is gerechtvaardigd geacht omdat de fysieke schade aan gebouwen en werken die gemeld wordt in Groningen, in het merendeel van de gevallen daadwerkelijk het gevolg is van bodembeweging door gaswinning.

Het wetsvoorstel voor de invoering van art. 6:177a lid 1 BW is blijkens een brief van de Minister van Economische Zaken aan de voorzitter van de Tweede Kamer gedaan naar aanleiding van de wens van de Tweede Kamer om «de bewijslast om te keren». Ook bij de behandeling van dit wetsvoorstel in de Eerste Kamer heeft de Minister van Economische Zaken het vermoeden van art. 6:177a lid 1 BW herhaaldelijk op een lijn gesteld met «omkering van de bewijslast» en opgemerkt dat de omkering van de bewijslast «uiteindelijk in de vorm van een bewijsvermoeden wettelijk is ingeregeld». Daarbij heeft hij bovendien verwezen naar voorlichting van de Afdeling Advisering van de Raad van State, waarin het bewijsvermoeden ook gekenschetst is als een omkering van de bewijslast en waarin de Raad van State duidelijk tot uitdrukking brengt dat het risico dat onzeker blijft of bodembeweging de oorzaak is van de schade, bij de exploitant ligt. Tot slot komt in de benaming van het wetsvoorstel, en van de uiteindelijke wet, de zinsnede voor: «en wijziging van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek in verband met de omkering van de bewijslast bij schade binnen het effectgebied van een mijnbouwwerk».

Uit de tekst en de strekking van art. 6:177a lid 1 BW, alsmede uit de hiervoor aangehaalde bedoeling van de wetgever, volgt dat de exploitant het in die bepaling bedoelde vermoeden alleen dan met succes weerlegt, als hij erin slaagt te bewijzen dat de schade niet is veroorzaakt door de aanleg of de exploitatie van het mijnbouwwerk. Daarbij verdient opmerking dat voor bewijs in het burgerlijk procesrecht niet is vereist dat de te bewijzen feiten en omstandigheden onomstotelijk komen vast te staan. Voor bewijs kan volstaan dat de te bewijzen feiten en omstandigheden voldoende aannemelijk worden.»⁴⁰⁹

IX.2.2 Voorwaarden bij de toepassing van het wettelijk bewijsvermoeden

Bij de toepassing van het wettelijk bewijsvermoeden moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan. In de eerste plaats moet worden beoordeeld of het bewijsvermoeden van toepassing is. Dat is het geval wanneer

⁴⁰⁸ Bouwes (maart 2022).

⁴⁰⁹ HR 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1278.

er sprake is van schade die «naar haar aard» en «redelijkerwijs» schade als gevolg van bodembeweging door de gaswinning uit het Groningenveld of de gasopslag bij Norg kan zijn. Het moet dus gaan om schade door aardbevingen of bodemdaling als gevolg van de gaswinning uit het Groningenveld of de gasopslag bij Norg. Verder geldt het bewijsvermoeden alleen voor «fysieke» schade aan gebouwen en werken. Het bewijsvermoeden geldt dus bijvoorbeeld niet voor immateriële schade. Indien aan deze voorwaarden is voldaan, wordt op grond van de wet vermoed dat die schade door de gaswinning of de gasopslag bij Norg is veroorzaakt. Het is vervolgens aan de mijnbouwexploitant – sinds 2018 eerst de TCMG en nu het IMG – om het bewijsvermoeden te weerleggen.

IX.2.3 Arbiter Bodembeweging past het bewijsvermoeden al toe

De Arbiter Bodembeweging, die in mei 2016 van start gaat, past in 2016 het bewijsvermoeden al toe in zijn uitspraken, nog voordat het in werking treedt, als een zogeheten «arbitraal» bewijsvermoeden. De NAM heeft zich «in beginsel» aan de uitspraak van de Arbiter gebonden. De Arbiter past het bewijsvermoeden vrij ruim toe. Zo speelt de locatie waar schade wordt geleden geen rol bij de toepassing van het bewijsvermoeden door de Arbiter en ook gaat de Arbiter ervan uit dat verzakkingen en funderingsschade onder het bewijsvermoeden vallen.⁴¹⁰ De Arbiter wijst vrij veel schadevergoedingen toe. In totaal zijn 2.962 zaken aangemeld bij de Arbiter.⁴¹¹ Tot en met 2018 is in 62,6% van de zaken sprake van een schikking tussen de NAM en de gedupeerde voordat de Arbiter inhoudelijk naar de zaak kijkt. Van de 751 zaken die tot en met 2018 wel inhoudelijk worden behandeld, komt het in ongeveer 53% tot een uitspraak. In de overige 47% is er sprake van een vaststellingsovereenkomst tussen de NAM en de bewoner.⁴¹² Voorzitter van de Arbiter Bodembeweging Pieter Schulting verklaart in zijn openbare verhoor dat de toepassing van het bewijsvermoeden door de Arbiter in het voordeel van gedupeerden uitpakt. De Arbiter wijst daardoor veel meer zaken toe dan de NAM van tevoren had ingeschat. Dat komt volgens Schulting mede doordat de NAM niet in staat is om het (arbitrale) bewijsvermoeden te weerleggen. Hij noemt de rapporten van de experts van de NAM in die tijd «volstrekt ontoereikend».⁴¹³

De Arbiter Bodembeweging houdt in juli 2020 op te bestaan. De Arbiter Bodembeweging bood gedupeerden een laagdrempelige procedure om een beslissing van de NAM op hun schademelding onafhankelijk te laten beoordelen en de Arbiter genoot vertrouwen onder een groot deel van de bevolking. Zie voor meer informatie over de Arbiter Bodembeweging paragraaf 6.4.6 van hoofdstuk 6.

IX.3 Toepassing van het wettelijk bewijsvermoeden door de TCMG en het IMG

IX.3.1 De TCMG en het bewijsvermoeden

Het wettelijk bewijsvermoeden is van kracht op het moment dat de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen (TCMG) op 19 maart 2018 de schadeafhandeling van het Centrum Veilig Wonen (CVW) overneemt. De TCMG laat zich adviseren over de toepassing van het wettelijke bewijsvermoeden en vraagt aan een panel van deskundigen advies over de afbakening van het gebied waar schade als gevolg van

⁴¹⁰ Het onderwerp verzakkingen en funderingen wordt verder besproken in hoofdstuk VIII.

⁴¹¹ NCG (31 januari 2021).

⁴¹² NCG (5 maart 2019), p. 27.

⁴¹³ Verslag openbaar verhoor van de heer Schulting, 14 september 2022.

mijnbouw zou kunnen zijn ontstaan.⁴¹⁴ Het panel beantwoordt op 22 januari 2019 de vragen die de TCMG hierover heeft gesteld.⁴¹⁵

Tekstkader IX.3. Advies panel van deskundigen («paneladvies») van 22 januari 2019

Het advies van het panel van deskundigen bevat praktische handvaten voor de toepassing van het wettelijk bewijsvermoeden. Zo heeft het panel twee criteria beschreven om te bepalen waar het wettelijk bewijsvermoeden van toepassing is («effectgebied»).

1. Het eerste criterium betreft het effect van diepe bodemdaling of -stijging binnen de grenzen van het Groningenveld en de gasopslag Norg. Zekerheidshalve is daar nog een extra «buffer» omheen getrokken van 6 kilometer. Hiermee wordt beoogd een praktisch en veilig handvat te bieden voor de afbakening van het effectgebied.
2. Het tweede criterium betreft het effect van bevingen waarbij de grens wordt bepaald door een trillingssnelheid van 2 millimeter per seconde (mm/s). De grens van het bewijsvermoeden is hiermee ruim bepaald. Ter illustratie: het gehanteerde minimumniveau van trillingssnelheid komt grofweg overeen met het niveau van de gebruikelijke achtergrondtrillingen in Nederland, zoals die bijvoorbeeld worden veroorzaakt door regulier wegverkeer (zie paragraaf IX.3.2 voor de bepaling van het effectgebied).

Bovengenoemde criteria van het paneladvies hebben betrekking op het vaststellen van een begrenzing van het «effectgebied», dus het gebied waar het bewijsvermoeden van toepassing is. Het eerste criterium van het paneladvies is een grens op de kaart. Buiten de in het eerste criterium genoemde lijn van 6 kilometer is het wettelijk bewijsvermoeden niet van toepassing. Het tweede criterium bevat een begrenzing op basis van de trillingssnelheid. Bij de TCMG speelt de locatie waar schade wordt geleden – anders dan bij de Arbiter Bodembeweging – derhalve wél een rol: buiten bepaalde geografische grenzen is het wettelijk bewijsvermoeden volgens de TCMG niet van toepassing.

In de *Praktische uitwerking Protocol Mijnbouwschade Groningen voor Deskundigen* van de TCMG is het gehele proces voor de deskundige die de schade moet opnemen beschreven. Deze uitwerking bevat ook een instructie over de vaststelling van het causale verband tussen schade en bodembeweging voor de toepassing van het wettelijke bewijsvermoeden. Deze instructie geeft de stappen weer die de deskundige moet doorlopen om dit vast te stellen (zie paragraaf 8.4.5 van hoofdstuk 8).⁴¹⁶

IX.3.2 Toepasselijkheid van het bewijsvermoeden volgens het IMG

Het IMG volgt vanaf zijn start op 1 juli 2020 het voor de TCMG opgestelde deskundigenadvies aanvankelijk volledig bij de toepassing van het wettelijk bewijsvermoeden. Het panel van deskundigen adviseert dat als de trillingssnelheid ten minste 2,0 mm/s is (met 1% overschrijdingskans), mijnbouwschade niet is uitgesloten en het bewijsvermoeden mogelijk van toepassing is. Het IMG bepaalt voor elke aardbeving het effectgebied met

⁴¹⁴ Het panel bestaat uit: prof. mr. A.I.M. van Mierlo (voorzitter), prof. mr. P.J.J. van Buuren, ir. W.A.B. Meiborg, ir. P.C. van Staalduinen en ing. J. Nagtegaal NIVRE-re.

⁴¹⁵ TCMG. Beantwoording vragen Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen – Panel van deskundigen, 22 januari 2019.

⁴¹⁶ TCMG. Praktische uitwerking protocol mijnbouwschade Groningen voor deskundigen, versie 1, 22 oktober 2018.

behulp van deze methode van Julian Bommer, deskundige op het gebied van aardbevingsrisico's. Dit leidt tot een cirkel om het epicentrum van de beving, die is aangegeven op kaartjes die het IMG publiceert naar aanleiding van een beving. Volgens het IMG vallen «vrijwel alle effectgebieden van die andere bevingen in het Groningenveld geheel binnen het effectgebied van de beving van Huizinge van 16 augustus 2012».⁴¹⁷

Het IMG vermeldt op zijn website dat het bij de afhandeling van schade kijkt naar het effectgebied. Dat is het gebied waar trillingen door een aardbeving schade veroorzaakt kunnen hebben. «Voor de afhandeling van schade kijken we op dit moment naar de beving van Huizinge van 16 augustus 2012. Dat is tot nu toe de zwaarste aardbeving en had daardoor het grootste effectgebied.» Als er een schademelding binnenkomt, bepaalt het IMG of op het betreffende adres van de melding ten minste sprake is geweest van een trillingssnelheid van 2,0 mm/s. Voor veel adressen is de aardbeving bij Huizinge «het meest bepalend» geweest, aldus het IMG. In het effectgebied van de beving bij Huizinge liggen circa 327.000 adressen. Op circa 190.000 adressen is volgens het IMG nog nooit een schade gemeld, terwijl de beving bij Huizinge daar wel tot schade heeft kunnen leiden. «Voor de meldingen die we na een nieuwe beving binnenkrijgen die buiten het effectgebied van de nieuwe beving liggen, maar nog binnen het effectgebied van eerdere bevingen, nemen we in beginsel dus aan dat er sprake is van oudere schade die nog niet is gemeld. Als het bewijsvermoeden van toepassing is voor die schade, dan komt die schade voor vergoeding in aanmerking, ook als de schade al tien jaar oud is», schrijft het IMG op zijn website.⁴¹⁸

Het IMG verduidelijkt zijn werkwijze met betrekking tot het effectgebied als volgt: «Met de eerdergenoemde methode van Bommer e.a. is het zoals gezegd mogelijk om een berekening te maken van het effectgebied van een beving. De methode bestaat ook uit een formule, waarvan het toepassen nogal wat werk vergt. Om snel inzicht te hebben, is er een gedigitaliseerde versie gemaakt van die formule en die is de trillingstool gaan heten. Het is simpel gezegd vooral een praktische manier om op basis van door het KNMI geleverde gegevens (de locatie van het epicentrum en de kracht op de schaal van Richter) de trillingssnelheid te bepalen die de beving veroorzaakte op een bepaalde locatie. We kunnen daardoor al in zeer korte tijd na een beving het effectgebied op een kaartje weergeven.»⁴¹⁹

INPERKING EFFECTGEBIED DOOR HET IMG

In de loop van 2021 komt het IMG deels terug van het paneladvies van 22 januari 2019. Door middel van een actualisatie van het beoordelingskader verkleint het IMG het gebied waar het wettelijk bewijsvermoeden van toepassing is (zie tekstkader IX.4).

⁴¹⁷ IMG (2 november 2022).

⁴¹⁸ IMG (n.d. IXa).

⁴¹⁹ IMG (n.d. IXa).

Het IMG ziet dat in de loop van 2020 in twee gebieden in een toenemend aantal dossiers schadevergoeding wordt afgewezen, omdat de onafhankelijke deskundigen in die gevallen concludeerden (1) dat er een autonome oorzaak bestaat voor de schade en (2) dat diepe bodemdaling en -stijging daar niet tot schade leidt. Het gaat om gebieden aan de rand van het Groningenveld en de gasopslag bij Norg, in Oost-Groningen en de kop van Drenthe, zie figuur IX.1. Vanwege de onrust die over het groeiende aantal afwijzingen ontstaat, legt het IMG in september 2020 de behandeling van de (ongeveer) 1.500 dossiers die in dat gebied nog in behandeling zijn tijdelijk stil. Tegelijkertijd geeft het IMG opdracht voor onderzoek, door TNO en de TU Delft, naar de mogelijkheid van schade in deze gebieden.⁴²⁰

Naar aanleiding van deze twee onderzoeken bakent het IMG het gebied waar het wettelijk bewijsvermoeden van toepassing is als volgt opnieuw af.

1. Op 17 mei 2021 besluit het IMG het eerste criterium van het paneladvies niet meer toe te passen. Dit betekent volgens het IMG niet dat diepe bodemdaling geheel wordt uitgesloten als voorwaarde voor toepassing van het wettelijk bewijsvermoeden. Dat is nog wel van toepassing in specifieke gebieden onder specifieke omstandigheden waar diepe bodemdaling indirecte schade kan hebben veroorzaakt. Daar wordt op dat moment nog onderzoek naar gedaan.
2. Vervolgens besluit het IMG op 8 september 2021 dat het wettelijk bewijsvermoeden wel van toepassing blijft in twaalf deelgebieden nabij de gasopslag bij Norg (zie figuur IX.2, waarin deze deelgebieden zijn weergegeven). Dit is een precisering ten opzichte van het eerste onderzoek. Reden hiervoor is dat uit aanvullend onderzoek van Deltares blijkt dat in deze twaalf kleinere deelgebieden (die liggen in bovenbedoelde twee gebieden) wél sprake kan zijn van schade door diepe bodemdaling- en stijging als gevolg van de gaswinning of de gasopslag.⁴²¹ Deze daling en stijging kan invloed hebben op het grond- en oppervlaktewatersysteem, wat op zijn beurt weer kan leiden tot schade.

Met de uitgevoerde onderzoeken is volgens het IMG vast komen te staan dat de schade nabij de gasopslag Norg niet door mijnbouwactiviteiten kan zijn veroorzaakt, met uitzondering van de twaalf deelgebieden. Het IMG acht zich in een dergelijk geval op grond van zijn wettelijke taak (het afwikkelen van de aansprakelijkheid van de NAM) niet bevoegd deze schade te vergoeden. Met deze nieuwe afbakening sluit het IMG de gasopslag Norg grotendeels uit van het wettelijk bewijsvermoeden.

Het besluit van het IMG tot «uitsluiting van Norg» is de zoveelste verandering van de regels. Het besluit leidt tot veel onrust en onvrede en krijgt aandacht in de regionale en landelijke media. Deze inperking van het wettelijk bewijsvermoeden leidt ook tot kritiek van diverse deskundigen en juristen, die stellen dat het wettelijk bewijsvermoeden ook buiten deze grenzen van toepassing kan zijn. Deze deskundigen vinden de uitgevoerde onderzoeken in de basis te «eng». Ze begrijpen niet goed waarom het advies van het panel van deskundigen zo snel wordt losgelaten en/of

⁴²⁰ Geurts et al. (19 februari 2019).

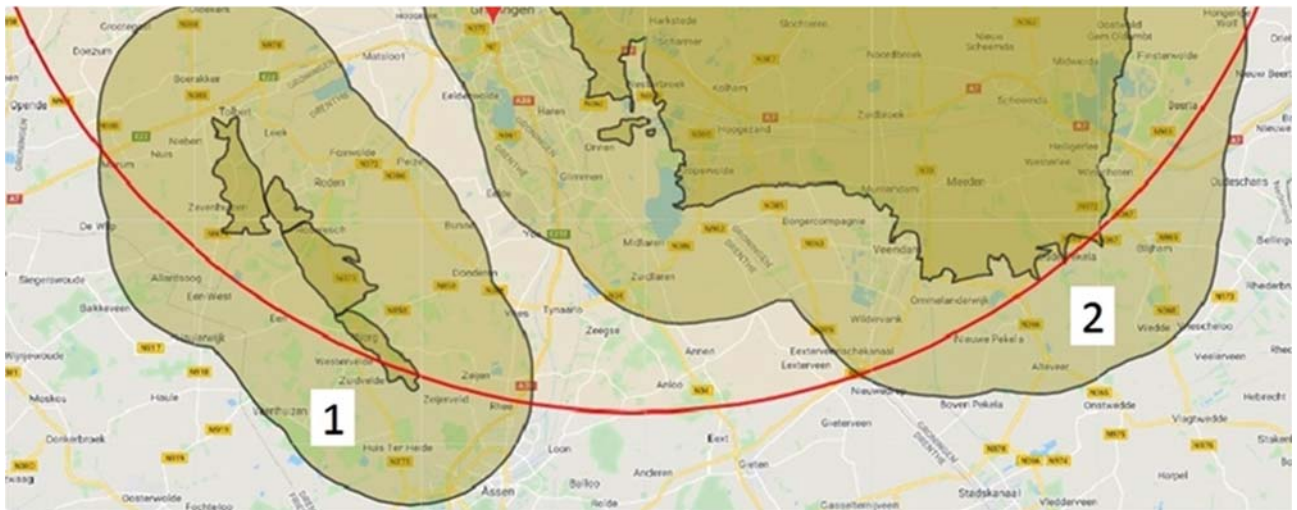
⁴²¹ Kooi et al. (30 augustus 2021).

keuren deze inperking op basis van formele, juridische redenen af, met het oog op de bedoeling van het wettelijke bewijsvermoeden.

De voorzitter van het IMG, Bas Kortmann, verklaart in zijn openbare verhoor dat het IMG voorzag dat deze inperking tot onvrede en onrust zou leiden, omdat in het verleden wel vergoedingen zijn toegekend.⁴²² Kortmann verklaart hierover: «Maar het feit dat in het verleden eigenlijk op onjuiste gronden een vergoeding is toegekend, betekent niet dat je die fout mag herhalen. Dat is heel vervelend.» Het IMG vraagt volgens Kortmann wel aan Minister Wiebes om daar iets aan te doen. Het IMG kan dat zelf niet, omdat het daarvoor niet de bevoegdheden heeft. Het IMG kent aan bewoners die moesten wachten en van wie schade uiteindelijk wordt afgewezen wel een overlastvergoeding toe van € 1.000.

In figuur IX.1 is weergegeven in welke twee gebieden het bewijsvermoeden niet meer wordt toegepast door het IMG (met uitzondering van twaalf deelgebieden). De rode cirkel geeft de grens van het effectgebied van Huizinge aan. Bij «1» gaat het om het gebied dat onder de rode cirkel ligt (effectgebied beving van Huizinge augustus 2012), maar binnen het groene deel (effectgebied bodemdaling en -stijging gasopslag Norg). Bij «2» gaat het om het gebied dat onder diezelfde rode cirkel ligt, maar binnen het groene deel (effectgebied bodemdaling en -stijging Groningenveld).

Figuur IX.1 Effectgebied Huizinge, Groningenveld en gasopslag Norg



Bron: IMG, 2023⁴²³

In figuur IX.2 is in oranje weergegeven in welke twaalf deelgebieden het bewijsvermoeden wel geldt (op grond van bovengenoemd onderzoek van Deltares).

⁴²² Verslag openbaar verhoor van de heer Kortmann, 29 september 2022.

⁴²³ IMG (17 mei 2021).

Figuur IX.2 De twaalf deelgebieden waar het IMG het wettelijk bewijsvermoeden van toepassing acht



Bron: IMG, 2023⁴²⁴

Het IMG past het bewijsvermoeden in deze in deze twaalf deelgebieden alleen toe in gevallen waarin sprake is van zettingschade. Het IMG verklaart dit als volgt op zijn website: «Diepe bodemdaling kan indirect leiden tot schade, maar dit kan alleen zettingsschade zijn. Als er andere schade is, zonder zetting, kan dit niet het gevolg zijn van diepe bodemdaling. In de twaalf oranje gebieden op het kaartje hierboven is het bewijsvermoeden daarom alleen van toepassing op zettingsschade.»⁴²⁵ Voor andere typen schade dan zettingsschade past het IMG het bewijsvermoeden derhalve *niet* toe in deze twaalf gebieden.

KRITIEK OP INPERKING WETTELIJK BEWIJSVERMOEDEN

In een recent artikel «Afhandeling fysieke mijnbouwschade tien jaar na «Huizinge» in het tijdschrift *Jurisprudentie Bestuursrecht plus*, signaleren juristen dat de beperking van het effectgebied zich niet goed verdraagt met artikel 6:177a van het Burgerlijk Wetboek, dat de gasopslag Norg uitdrukkelijk noemt: «ten behoeve van het winnen van gas uit het Groningenveld of [de] gasopslag bij Norg». Ook vragen de auteurs zich af of er met deze beleidsaanpassing door het IMG toch niet «iets van het bewijsvermoeden wordt afgesnoept».⁴²⁶

De discussie over de inperking van het bewijsvermoeden bereikt ook de Tweede Kamer. Kamerlid Sandra Beckerman (SP) dient op 6 december 2022 een amendement in op de novelle verbetering uitvoerbaarheid om het wettelijke bewijsvermoeden ook toe te passen op de gasopslag bij Grijpskerk, omdat deze intensiever wordt gebruikt.⁴²⁷ In de toelichting benadrukt Beckerman het belang «om de wet juist uit te voeren en het

⁴²⁴ IMG (n.d. IXa).

⁴²⁵ IMG (n.d. IXb).

⁴²⁶ Bröring et al. (oktober 2022).

⁴²⁷ Kamerstuk II 2022/23, 36 094, nr. 11.

bewijsvermoeden overal juist te hanteren». En Kamerlid Agnes Mulder (CDA) dient met een aantal andere Kamerleden op 6 december 2022 een amendement in over het nauwkeuriger formuleren van de reikwijdte van het wettelijke bewijsvermoeden. In het amendement wordt voorgesteld om aan artikel 6:177a van het Burgerlijk Wetboek een derde lid toe te voegen, waarin wordt bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur een of meer gebieden kunnen worden vastgesteld waarbinnen het vermoeden, bedoeld in het eerste lid, in ieder geval geldt. Het amendement beoogt «ervoor te zorgen dat het IMG het bewijsvermoeden toepast in het gebied rondom de gasopslagen bij Norg en bij Grijskerk en dat schadeclaims in deze gebieden niet op voorhand worden afgewezen. Om dat te bereiken wordt de mogelijkheid gecreëerd om met een algemene maatregel van bestuur te bepalen in welke gebieden (en met welke contouren) het IMG het bewijsvermoeden moet toepassen».⁴²⁸

Beide amendementen worden op 13 december 2022 met algemene stemmen door de Tweede Kamer aangenomen.

BEOORDELINGSKADER VOOR HET BEWIJSVERMOEDEN

Het bewijsvermoeden is volgens het IMG pas weerlegd indien de oorzaak van de schade «*evident en aantoonbaar uitsluitend*» een andere is dan bodembeweging als gevolg van de gaswinning. Uit het beoordelingskader van het IMG volgt dat deskundigen een aantal stappen moeten doorlopen om te beoordelen of het bewijsvermoeden van toepassing is of niet. Voor de beantwoording van de vraag of de schade naar zijn aard redelijkerwijs aardbevingsschade zou kunnen zijn, heeft het IMG in zijn beoordelingskader een aantal typen schade geïdentificeerd die naar zijn aard geen aardbevingsschade kan zijn, zoals bladderend verfwerk en scheuren in tegels op een houten ondervloer. Voor het vaststellen van de trillings-snelheid hanteert het IMG een trillingstool.

Een andere uitsluitende oorzaak van de schade moet worden aangetoond met een deskundigenrapport. Als de deskundige van oordeel is dat er sprake is van een uitsluitende oorzaak, moet hij dat oordeel goed motiveren volgens vijf stappen die in het beoordelingskader beschreven staan. (1) Er moet voldoende duidelijk een andere oorzaak van de schade worden aangewezen. (2) De deskundige moet voldoende zeker zijn over die andere schadeoorzaak. In het beoordelingskader staat daarover: «*Dit behoeft geen absolute zekerheid of onomstotelijk bewijs te zijn (100%). Dat is immers onmogelijk. Wel ligt de lat voor het ontzenuwen van het bewijsvermoeden hoog.*»⁴²⁹ (3) De uitleg moet voldoende begrijpelijk/ navolgbaar zijn en een toelichting bevatten van het schademechanisme. (4) De motivering moet voldoende specifiek geformuleerd zijn. (5) De motivering moet begrijpelijk zijn.

Het IMG moet zich er vervolgens van vergewissen dat de deskundige op navolgbare wijze inzicht heeft gegeven in de feiten en omstandigheden die de basis van zijn conclusie hebben gevormd. Dit wordt de «vergewisplicht» van het IMG genoemd. Deze vergewisplicht staat in artikel 3.9 van de Algemene wet bestuursrecht, dat luidt: «*Indien een besluit berust op een onderzoek naar feiten en gedragingen dat door een adviseur is verricht, dient het bestuursorgaan zich ervan te vergewissen dat dit onderzoek op zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden.*»⁴³⁰

⁴²⁸ Kamerstuk II 2022/23, 36 094, nr. 18.

⁴²⁹ Praktische Uitwerking Tijdelijke wet Groningen voor Deskundigen, p. 16.

⁴³⁰ Artikel 3:9 Awb.

Bij de schadeafhandeling kiest het IMG er, in navolging van de TCMG, voor om in vrijwel alle gevallen een individuele beoordeling (maatwerk) te doen. Dat betekent dat TCMG/IMG een deskundige benoemt, dat die deskundige over het algemeen de schade ter plekke opneemt en een advies opstelt, waarna TCMG/IMG het advies beoordeelt en tot een beslissing komt (zie voor meer hierover paragraaf 9.4.3 van hoofdstuk 9). Het IMG hanteert – in navolging van de TCMG – voor de beoordeling van schademeldingen het beoordelingskader *Praktische Uitwerking Tijdelijke wet Groningen voor Deskundigen*, dat in de loop der tijd enkele keren wordt aangepast.⁴³¹ Deze praktische uitwerking bevat een beoordelings-schema dat de deskundige volgt.

De werkwijze is dat het IMG zijn deskundigen onderzoek laat doen naar de oorzaak van de schade. De deskundigen onderzoeken daarbij ook of er een andere, uitsluitende oorzaak van de schade is. Indien dat het geval is, kan het IMG het bewijsvermoeden weerleggen. Voor de weerlegging van het wettelijk bewijsvermoeden is niet voldoende dat de exploitant twijfel zaait over de oorzaak van de schade. In zijn prejudiciële beslissing van 19 juli 2019 oordeelt de Hoge Raad dat het wettelijk bewijsvermoeden alleen met succes is weerlegd als de mijnbouwexploitant erin slaagt te bewijzen dat de schade niet is veroorzaakt door de aanleg of de exploitatie van het mijnbouwwerk.⁴³² Voor dat bewijs hoeven de te bewijzen feiten en omstandigheden niet onomstotelijk vast komen te staan, maar kan het volstaan dat de te bewijzen feiten en omstandigheden voldoende aannemelijk worden gemaakt. De exploitant draagt het risico als hij er niet in slaagt te bewijzen dat de schade *niet* is veroorzaakt door de aanleg of de exploitatie van het mijnbouwwerk. Dat geldt dus ook indien onduidelijk blijft of de schade veroorzaakt is door de aanleg of de exploitatie van het mijnbouwwerk. In deze gevallen oordeelt de Hoge Raad dat op grond van art. 6:177a lid 1 BW ervan moet worden uitgegaan dat de schade is veroorzaakt door de aanleg of de exploitatie van het mijnbouwwerk.

Het IMG stelt hoge eisen aan de vraag of het bewijsvermoeden kan worden weerlegd: *«Het Instituut wil dat voor die autonome oorzaak een voldoende hoge mate van zekerheid bestaat (in de woorden van het panel moet die oorzaak «evident en aantoonbaar» zijn). Het betekent dat de deskundige overtuigd dient te zijn van zijn conclusie en dat er bij hem geen gerede twijfel mag bestaan over de autonome oorzaak.»*⁴³³

HOOGSTE BESTUURSRECHTER KEURT WERKWIJZE IMG GOED

In uitspraken van 24 februari 2021 en 24 november 2021 oordeelt de Afdeling bestuursrechtspraak dat het IMG met zijn werkwijze *«een aanvaardbare bestuursrechtelijke invulling heeft gegeven»* aan het wettelijk bewijsvermoeden van artikel 6:177a lid 1 van het Burgerlijk Wetboek.⁴³⁴ Het IMG weerlegt het bewijsvermoeden met succes als het IMG aan de hand van een adviesrapport aantoonbaar is dat de schadeoorzaak evident en aantoonbaar uitsluitend een andere is dan bodembeweging als gevolg van de aanleg of exploitatie van een mijnbouwwerk. In dat geval wordt voldoende aannemelijk gemaakt dat de schade niet is veroorzaakt door mijnbouwactiviteiten. De Afdeling oordeelt: *«De Afdeling is van*

⁴³¹ TCMG. Praktische uitwerking protocol mijnbouwschade Groningen voor deskundigen, versie 3, 1 juli 2022.

⁴³² HR 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1278.

⁴³³ TCMG. Praktische uitwerking protocol mijnbouwschade Groningen voor deskundigen, versie 3, 1 juli 2022, p. 14.

⁴³⁴ RvS 24 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:374; RvS 24 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2631.

oordeel dat het IMG de uitleg van het bewijsvermoeden in het voordeel van degenen die schade lijden, heeft verscherpt ten opzichte van de uitleg die door de Hoge Raad is gegeven in zijn arrest van 19 juli 2019. Hiermee wordt ook recht gedaan aan de doelstelling van een ruimhartige en voortvarende afhandeling van de schade.» De Afdeling bestuursrecht-spraak bevestigt in deze twee uitspraken dus dat het IMG met deze invulling van de weerlegging van het bewijsvermoeden een stap verder gaat dan de Hoge Raad.

De Afdeling bestuursrecht-spraak oordeelt op 8 juni 2022 dat het IMG in de voorliggende zaak met een hoge mate van zekerheid een evidente en uitsluitend andere oorzaak voor schade dan bodembeweging heeft aangewezen voor het ontstaan van de schades in de betreffende zaak.⁴³⁵ Het IMG heeft het bewijsvermoeden dus succesvol weerlegd. De Afdeling vindt dat het tegenrapport en de nadere advisering van de deskundige van de gedupeerde onvoldoende concrete aanknopingspunten bieden voor twijfel aan de door het IMG gestelde autonome oorzaken van de schade. De Afdeling stelt: *«Het uitgangspunt is en blijft dus dat een deskundige het bewijsvermoeden alleen weerlegd kan achten, als er evident en uitsluitend een andere oorzaak van de schade is. Daarbij is, anders dan appellant en ook deskundige [...] lijken te veronderstellen, een hoge mate van zekerheid, maar geen onomstotelijk bewijs voor het bestaan van een autonome oorzaak noodzakelijk.»*

Uit deze uitspraken blijkt dat de Afdeling bestuursrecht-spraak de werkwijze van het IMG met betrekking tot het wettelijk bewijsvermoeden goedkeurt en dat het IMG het bewijsvermoeden in het voordeel van gedupeerden uitlegt. In de Evaluatie Tijdelijke wet Groningen van 1 september 2022 constateren de onderzoekers dat in de jurisprudentie van de Hoge Raad en de Afdeling bestuursrecht-spraak *«een voor de gedupeerden gunstigere invulling [is] gegeven aan het bewijsvermoeden dan het geval zou zijn bij een letterlijke toepassing van de wettekst»*.⁴³⁶

WEERLEGGEN BEWIJSVERMOEDEN MAKKELIJKER GEMAAKT DOOR HET IMG?

De Afdeling bestuursrecht-spraak heeft in haar uitspraken van 24 november 2021 en 8 juni 2022 een aantal oordelen gegeven die richtinggevend zijn voor de schadeafhandeling. In het eerdergenoemde juridische artikel «Afhandeling fysieke mijnbouwschade tien jaar na «Huizinge»», vragen de auteurs zich echter af of het gebruik van de «trillingstool» uit het geactualiseerde beoordelingskader *«niet toch een versoepeling voor het weerleggen van het bewijsvermoeden betekent»*. In de uitspraak van de Afdeling bestuursrecht-spraak van 8 juni 2022 wordt vastgehouden aan de regel dat het IMG voor het weerleggen van het bewijsvermoeden een andere, uitsluitende oorzaak moet aanvoeren. Maar het gebruik van de trillingstool zou volgens de auteurs in de hand kunnen werken dat eerder een andere uitsluitende oorzaak wordt aangenomen. De trillingstool is volgens hen een generiek instrument, dat is gebaseerd op (model)berekeningen in plaats van (locatiespecifieke) metingen en geen rekening houdt met cumulatieve effecten. Indien door deze werkwijze inderdaad eerder een andere uitsluitende oorzaak wordt aangenomen, dan is geen sprake van een aanvulling van het beleid, maar van een wezenlijke verandering ervan, aldus de auteurs. Daarvan zou volgens de auteurs gezegd kunnen worden *«dat het bewijsbeleid daarmee opschuift richting het oordeel van de Hoge Raad over het weerleggen van het bewijsvermoeden»*. De auteurs schrijven: *«Een (onbedoeld?) gevolg echter van het «geactualiseerde» beoordelingskader zou kunnen zijn dat*

⁴³⁵ RvS 8 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1631.

⁴³⁶ Boot et al. (september 2022), p. 117.

eerder dan voorheen wordt aangenomen dat sprake is van een andere, uitsluitende oorzaak («want geen serieuze trilling»). Zo ja, dan zou het bewijsbeleid iets opschuiven in de richting van de door de Hoge Raad geformuleerde lijn (volgens welke het aanvoeren van een andere, uitsluitende oorzaak niet is vereist) en aldus in de praktijk een beperkend effect hebben voor benadeelden met bevingsschade.» Volgens de auteurs is dit volgens de Afdeling bestuursrechtspraak niet de bedoeling en zal de toekomst moeten uitwijzen of van zo'n verschuiving inderdaad sprake is.⁴³⁷

Jelle van der Knoop, voorzitter van de Groninger Bodem Beweging, heeft ook kritiek op deze werkwijze van het IMG: *«Ze hebben ook een ander instrument geïntroduceerd, de zogenaamde trillingstool. In de trillingstool bepaalden ze gewoon welke trilling een huis heeft gehad. Die trillingen zijn geïnventariseerd door het KNMI. Op basis daarvan zeggen ze: de trillingen zijn dus niet zo groot geweest dat van deze schade sprake kan zijn. In de Wet bewijsvermoeden staat dat als er een schade is die naar zijn aard het gevolg kan zijn van mijnbouw, het onder de wet valt. Dat «naar zijn aard» hebben zij dus vertaald, want als je «naar zijn aard» probeert te duiden, dan bedoel je daarmee «het soort van schade», dus een scheur in de muur of weet ik veel. Alleen, zij hebben het vertaald in «als het mogelijk is». Dus zij maken een trillingstool die dus bepaalt aan de hand van de maximale trilling die er geweest is: hier kan überhaupt geen sprake zijn van aardbevingsschade, ja of nee».*⁴³⁸

Willem Meiborg, die als eigenaar van ingenieursbureau Energieo veel Groningse gedupeerden heeft bijgestaan, is ook kritisch over de contour die het IMG gebruikt en over de gekozen grens van 2,0 mm/s voor de trillingssnelheid. Volgens hem zou een andere grens moeten worden gebruikt.

Op een gegeven moment dempt die trilling van een aardbeving uit. Als de trilling kleiner wordt dan 0,3 millimeter per seconde, dan moet je zeggen: je kan geen gebruik meer maken van het bewijsvermoeden. Dan moet de gedupeerde zelf bewijs leveren, bijvoorbeeld met foto's van de situatie van voor 2012 of zoiets dergelijks, zodat duidelijk wordt dat die schade echt na 2012 is ontstaan. Maar op zeker moment is dat over. Ik kan u vertellen dat de rechters bij de civiele rechtbank helemaal geen contour aanhouden. Die beoordelen het op basis van een rechterlijke beoordeling waar ongeveer de grens zal liggen. Die zeggen: als het maar dicht genoeg bij het gasveld ligt. Dan gaan zij ervan uit dat als de schades lijken op schades die door mijnbouw kunnen zijn veroorzaakt, als ze daarop lijken, dat dan het bewijsvermoeden van toepassing is.

Openbaar verhoor Willem Meiborg, 14 september 2022

RECENT ONDERZOEK NAAR DE TOEPASSING VAN HET BEWIJSVERMOEDEN DOOR HET IMG

In opdracht van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat voeren Andersson Elffers Felix en de Universiteit Utrecht in 2022 op grond van artikel 20 van de Tijdelijke wet Groningen een evaluatie uit naar de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk. De *Evaluatie Tijdelijke wet Groningen* verschijnt op 1 september 2022. In de evaluatie wordt ook de onderzoeksvraag beantwoord in hoeverre het bewijsvermoeden goed wordt toegepast en of de operationalisering van het bewijsvermoeden door het IMG voor een eerlijke afhandeling van schade zorgt.⁴³⁹

⁴³⁷ Bröring et al. (oktober 2022).

⁴³⁸ Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Knoop, 5 september 2022.

⁴³⁹ Boot et al. (september 2022), pp. 10–11 en pp. 112–126.

In de evaluatie staat dat het wettelijk bewijsvermoeden een belangrijk middel is om de doelen van de Tijdelijke wet Groningen te behalen, nu het gedupeerden tegemoetkomt in het bewijzen van het causale verband tussen de gaswinning en de schade. Geconcludeerd wordt echter dat het moeilijk is om vast te stellen hoe de toepassing van het bewijsvermoeden in de praktijk uitpakt. Niet duidelijk is in hoeveel gevallen het bewijsvermoeden gedupeerden daadwerkelijk heeft geholpen. In het onderzoek is aan gedupeerden gevraagd in hoeverre het bewijsvermoeden een rol speelde in de keuze om schade te melden. Uit de cijfers blijkt dat het bewijsvermoeden in 51% van de gevallen niet of nauwelijks een rol gespeeld heeft.

In de evaluatie wordt geconcludeerd dat het IMG het wettelijk bewijsvermoeden op een ruimhartige en voortvarende wijze toepast. Dat blijkt uit de werkwijze van het IMG, de manier waarop het IMG omgaat met kleine schades en uit het feit dat gedupeerden alleen maar hoeven aan te tonen dat hun schade redelijkerwijs schade door bodembeweging als gevolg van mijnbouw kan zijn. In de evaluatie wordt geconstateerd dat daarmee *«technische discussies over schadeoorzaken (in beginsel) dus niet langer voor rekening komen van aanvragers»*. Wel hebben gedupeerden in gesprekken aangegeven dat in de praktijk het gevaar bestaat dat deskundigen niet altijd de strenge maatstaf van het bewijsvermoeden hanteren, maar feitelijk bekijken of er een andere oorzaak van de schade is zonder vast te stellen dat het om een *«aantoonbaar en uitsluitend andere oorzaak»* gaat. Deze waarneming komt overeen met een hiervoor genoemd kritiekpunt. Het blijft voor de meeste gedupeerden ingewikkelde materie. De evaluatie signaleert dat er bij de toepassing van het bewijsvermoeden asymmetrie in informatie en in deskundigheid kan bestaan tussen gedupeerden en het IMG. Dat wordt zichtbaar bij besluiten van het IMG waar gedupeerden het niet mee eens zijn.

In de evaluatie is ook jurisprudentie over het bewijsvermoeden onderzocht. Knelpunten bij de toepassing van het bewijsvermoeden houden grotendeels verband met het belang dat wordt gehecht aan het deskundigenbewijs en de mate waarin de rechter dat deskundigenbewijs toetst. De beoordeling van het deskundigenbewijs is in de rechtspraak van de rechtbank een terugkerend punt van geschil. Het advies van de deskundigen is namelijk van belang voor de vaststelling of het bewijsvermoeden is weerlegd of niet. In de evaluatie is gekeken naar de betekenis en de wijze van beoordeling van deskundigenbewijs door de bestuursrechter.⁴⁴⁰

Zo wordt ingegaan op de vraag welke eisen worden gesteld aan het advies van de deskundige en wanneer het IMG dit advies mag volgen. Het uitgangspunt is dat een bestuursorgaan van een deskundigenadvies mag uitgaan indien in dat advies *«op objectieve en onpartijdige wijze verslag is gedaan van het door de deskundige verrichte onderzoek en daarin op inzichtelijke wijze is aangegeven welke feiten en omstandigheden aan de conclusies ervan ten grondslag zijn gelegd en deze conclusies niet onbegrijpelijk zijn»*. Dit volgt uit vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak. Het IMG (1) moet zich derhalve vergewissen van de zorgvuldigheid van het advies en (2) moet nagaan of het advies voldoet aan de hoge bewijsmaatstaf en of in het advies evident een andere oorzaak dan bodembeweging als uitsluitende oorzaak van de schade wordt aangewezen. Dit is de zogeheten «vergewisplicht» van het IMG.

Een gedupeerde die het niet eens is met een besluit van het IMG, moet op grond van de jurisprudentie concrete aanknopingspunten aanvoeren voor twijfel aan het deskundigenadvies. In de onderzochte uitspraken oordeelt

⁴⁴⁰ Boot et al. (september 2022), p. 159.

de rechter dat het bewijsvermoeden in het overgrote deel van de zaken is weerlegd. Daarbij speelt de waardering van het deskundigenbewijs door de rechter een belangrijke rol; in de onderzochte zaken wordt veelal het oordeel van de deskundige(n) overgenomen. Uit de evaluatie blijkt dat gedupeerden regelmatig onvoldoende aanknopingspunten aanvoeren voor twijfel aan de juistheid of volledigheid van het advies van de door IMG ingeschakelde deskundigen. Slechts in enkele gevallen oordeelt de Rechtbank Noord-Nederland dat het IMG het bewijsvermoeden niet had weerlegd.

De bestuursrechter kan partijen in de gelegenheid stellen nader bewijs te leveren. Ook kan de rechter een externe deskundige inschakelen voor beantwoording van de vraag of het bestuursorgaan aan zijn bewijslast heeft voldaan. In de evaluatie wordt echter gewezen op vaste rechtspraak dat de bestuursrechter geen externe deskundige hoeft in te schakelen en de gedupeerde geen gelegenheid hoeft te geven om opnieuw aanknopingspunten aan te leveren. Dat is het geval wanneer volgens de rechter *«met voldoende zekerheid vaststaat dat er bij uitsluiting een andere oorzaak van de schade is»*. Dat geldt omgekeerd overigens ook voor het IMG, indien voor de rechter met voldoende zekerheid vaststaat dat het IMG er niet in zal slagen het bewijsvermoeden te weerleggen.

In de evaluatie wordt op basis van het jurisprudentieonderzoek geconcludeerd dat het IMG in procedures bij de rechtbank *«gewoonlijk voldoende aannemelijk kan maken dat schade niet door bodembeweging is ontstaan»*. In die gevallen vindt de rechtbank dat het IMG het bewijsvermoeden heeft weerlegd. De onderzoekers noemen het aandragen van concrete aanknopingspunten voor twijfel aan het deskundigenadvies voor de gedupeerde dan ook *«vaak een lastig te nemen drempel»*. Tegelijkertijd wordt in deze evaluatie geconstateerd dat dit zich in enkele uitzonderingsgevallen voordoet.

Ook uit de andere recente analyse van enkele juristen van rechtspraak over de schadebesluiten van het IMG blijkt dat deskundigen een belangrijke rol spelen. Bij de toepassing door de rechtbank van het wettelijke bewijsvermoeden komt het volgens de auteurs in het merendeel van de procedures neer op een *«battle of the experts»*. Deskundigen hebben een grote invloed op de inhoud van schadebesluiten, zowel bij de beoordeling van de causaliteit als bij de schadebegroting, en op de uitkomsten van beroepsprocedures over deze besluiten. De auteurs constateren dat het IMG er vanwege schaarste aan deskundigen niet aan ontkwam om deskundigen met een achtergrond bij de NAM of het CVW in te schakelen. *«Juist omdat het veelal om een «battle of the experts» gaat is dit – en blijft dit vooralsnog – een zwakke stee in het stelsel van schadeafdoening (ondanks alle inzet van het IMG om de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van zijn deskundigen te bevorderen)»*, zo schrijven de auteurs. Zij stellen dat ook de deskundigheid van de ingeschakelde deskundigen soms te beperkt zou kunnen zijn.⁴⁴¹

BEWIJSVERMOEDEN IN SOCIAAL HANDVEST

In het Sociaal Handvest van 11 juli 2022 (zie voor een uitgebreidere beschrijving paragraaf 9.5.8 van hoofdstuk 9), dat richtinggevend uitgangspunten bevat voor de beleidsvorming, heeft het bewijsvermoeden een plek gekregen in uitgangspunt 7: *«Uitgangspunt is het wettelijk bewijsvermoeden dat als doel heeft door omkering van de bewijslast de positie van de bewoners bij de afhandeling van schade te versterken. Omkering van de bewijslast is gerechtvaardigd door de*

⁴⁴¹ Bröring et al. (oktober 2022).

massale omvang van de fysieke schade aan woningen boven het Groningenveld. Door deze massale omvang dreigt bureaucrativering en vertraging bij de afhandeling van de schade. Dat moet worden voorkomen met een ruimhartige toepassing van het wettelijk bewijsvermoeden. Voor weerlegging van het bewijsvermoeden moet een andere uitsluitende oorzaak worden aangewezen. Ook andere schades van de bewoners, zoals waardedaling van woningen en immateriële schade, waarvoor het bewijsvermoeden niet geldt, moeten voortvarend en transparant worden afgehandeld, met de mogelijkheid van maatwerk in individuele gevallen.»⁴⁴²

Het IMG is medeondertekenaar van het Sociaal Handvest. De Staatssecretaris Mijnbouw, Hans Vijlbrief, heeft het Sociaal Handvest ook ondertekend. De toekomst moet uitwijzen welke gevolgen de ondertekening door het IMG zal hebben voor de invulling van het wettelijk bewijsvermoeden in de praktijk.

IX.4 Wettelijke taak beperkt het IMG bij het oplossen van problemen

Op grond van de Tijdelijke wet Groningen heeft het IMG als taak het afwikkelen van de civielrechtelijke aansprakelijkheid van de NAM (schade af te handelen «*die is ontstaan door beweging van de bodem als gevolg van de aanleg of exploitatie van een mijnbouwwerk ten behoeve van het winnen van gas uit het Groningenveld of als gevolg van de gasopslag Norg*»). Daarbij moet het IMG de regels van het Burgerlijk Wetboek toepassen. Deze wettelijke opdracht betekent dat de aansprakelijkheid van de NAM leidend is bij de schadeafhandeling door het IMG. Het IMG hanteert voor de schadeafhandeling een gestandaardiseerde en geprotocolleerde werkwijze. In de Evaluatie Tijdelijke wet Groningen constateren de onderzoekers dat de inhoud van het civiele aansprakelijkheidsrecht van groot belang is voor de mate waarin de schade voortvarend, ruimhartig, rechtvaardig, onafhankelijk en met oog voor de menselijke maat kan worden afgehandeld. Uit de evaluatie blijkt dat in de werkwijze van het IMG niet altijd oog is voor de daadwerkelijke problemen en behoeften van bewoners. Voor het IMG lijkt de correcte toepassing van de wet voorop te staan. Gedupeerden, de politiek en andere maatschappelijke groepen hebben echter andere verwachtingen van de schadeafhandeling: zij verwachten meer van het IMG, zoals ruimhartige compensatie, los van de aansprakelijkheid van de NAM, of een oplossing van hun problemen.⁴⁴³

Volgens voorzitter Kortmann ervaart het IMG zelf ook duidelijk beperkingen vanwege de koppeling aan de aansprakelijkheid van de NAM. Kortmann beschrijft dit ook wel als «*het juridische keurslijf waarin het IMG zit*».

Die beperkingen zijn groot. Dat komt doordat de verwachting van de Groninger is: ik heb schade en het IMG is er om die schadeproblematiek op te lossen. Overigens merk ik op dat dat in debatten over dit onderwerp ook vaak de opvatting van uw Kamer is: waarom doet het IMG niet meer? Maar als wij bij wet de opdracht krijgen om de aansprakelijkheid van de NAM af te wikkelen en niet de ruimte krijgen om meer te doen dan die wettelijke aansprakelijkheid af te wikkelen, dan kun je problemen die in de praktijk spelen vaak niet oplossen.

Openbaar verhoor Bas Kortmann, 29 september 2022

⁴⁴² Hoe het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG) daar mee omgaat, is te lezen op de IMG website: <https://www.schadedoormijnbouw.nl/schade-gebouwen-objecten/schade-beoordelen/toepassing-bewijsvermoeden>.

⁴⁴³ Boot et al. (september 2022), p. 4.

Het IMG wil volgens Kortmann graag meer bevoegdheden, meer beleidsvrijheid en meer budget om knelpunten op te kunnen lossen. De beperkingen die het IMG ervaart, betekenen overigens niet dat het IMG nu niks kan doen. Volgens Kortmann zoekt het IMG bij de ruimhartigheid die het moet betrachten de grenzen van de wet op en geeft het IMG in geval van twijfel *«steeds het voordeel van de twijfel aan de gedupeerde»*. Het raakt hem persoonlijk als het IMG het verwijt krijgt niet ruimhartig te zijn. *«Dat doet mij pijn, maar dat doet mij ook pijn omdat ik de pijn in de organisatie voel.»*⁴⁴⁴

Omdat ik naar eer en geweten probeer daar waar het maar enigszins mogelijk is, die vergoeding toe te kennen. Het is natuurlijk wel zo dat van mij ook wordt gevraagd om niet vergoedingen toe te kennen als ik zeker weet dat er geen grond voor is. Het is niet zo dat iedereen die schade heeft, waar die schade ook vandaan komt, bij het IMG kan aankloppen en dat wij zeggen: die vergoeden we wel.

Openbaar verhoor Bas Kortmann, 29 september 2022

In de evaluatie wordt over ruimhartigheid het volgende geconcludeerd: *«De vraag in welke mate de TwG [Tijdelijke wet Groningen] ruimhartigheid van de schadeafhandeling faciliteert, is niet eenvoudig te beantwoorden, mede omdat de beelden van wat ruimhartigheid is, sterk verschillen onder betrokkenen. Uit de evaluatie blijkt desondanks dat de criteria en procedures van het IMG op verschillende manieren indicaties van een ruimhartige benadering geven. Het wettelijk bewijsvermoeden en de criteria voor toepassing zijn hier voorbeelden van. Desondanks blijkt uit de enquête dat aanvragers de schadeafhandeling door het IMG veelal niet als ruimhartig ervaren.»*⁴⁴⁵

Uit de Evaluatie Tijdelijke wet Groningen blijkt dat de wettelijke taak van het IMG voor veel van de schades in het aardbevingsgebied geen problemen oplevert. Dat geldt voor de kleinere schades, maar ook voor bijvoorbeeld de waardedaling van woningen. Het IMG kan deze schades volgens de onderzoekers over het algemeen voortvarend en naar tevredenheid van gedupeerden afdoen. De onderzoekers zien ook dat de Tijdelijke wet Groningen de nodige ruimte biedt aan het IMG om zijn eigen werkwijze in te richten. Voor meervoudige en complexere schades, vooral wanneer sprake is van samenloop van schade en versterking van woningen, is de opdracht aan het IMG volgens de onderzoekers echter minder doeltreffend. De belangrijkste reden daarvoor is 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.

De onderzoekers wijzen er ook op dat sommige gedupeerden zijn terechtgekomen in complexe problemen, waar de overheid een grote mate van verantwoordelijkheid voor draagt. Dat zou aanleiding kunnen zijn om voor de Groningse gedupeerden te kiezen voor een andere, meer omvattende vorm van schadeafhandeling. Naar aanleiding van de toeslagenaffaire is daar in de juridische literatuur voor gepleit. Het traditionele schadevergoedingsrecht zou geen goede basis zijn voor compensatie van de gedupeerden in de toeslagenaffaire, omdat de verantwoordelijkheid van de overheid meer omvat dan alleen het uitkeren van schadevergoeding.⁴⁴⁶

⁴⁴⁴ Verslag openbaar verhoor van de heer Kortmann, 29 september 2022.

⁴⁴⁵ Boot et al. (september 2022), p. 5.

⁴⁴⁶ Boot et al. (september 2022), pp. 165–166.

IX.5 Rechtspositie van gedupeerden

IX.5.1 Nog steeds drempels voor gedupeerden in de bestuursrechtelijke procedure

In de Evaluatie van de Tijdelijke wet Groningen wordt versterking van de (rechts)positie en de rechtsbescherming van gedupeerden aangemerkt als een (impliciet) doel van de Tijdelijke wet Groningen. Door schadeafhandeling via het bestuursrecht wordt de ongelijkwaardige positie die in de civiele procedure bestond tussen gedupeerden en de NAM weggenomen of verminderd. Het voordeel van geschilbeslechting via de bestuursrechter is volgens de wetgever dat (meer) rekening wordt gehouden met de zwakkere procespositie van gedupeerden, zo schrijven de onderzoekers in de evaluatie. Ook de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de termijnen van de Algemene wet bestuursrecht dragen bij aan een betere positie van gedupeerden. Dit laat volgens de onderzoekers echter onverlet dat ook bij de bestuursrechtelijke schadeafhandeling procedurele en inhoudelijke drempels blijven bestaan om schadevergoeding te verkrijgen.⁴⁴⁷

In het gros van de zaken bij het IMG wordt geen bezwaar of beroep ingesteld. Het IMG vermeldt in een bericht van 14 december 2022 op zijn website over deze aantallen: *«Voor besluiten over fysieke schade hebben we tot nu toe 7.657 bezwaren ontvangen en zijn er 4.635 afgehandeld. Het aantal ontvangen bezwaren is 5,1 procent van het totaal aantal beschikkingen dat is verstuurd. Voor waardedalingbesluiten hebben we tot nu toe 6.084 (-4) bezwaren ontvangen en zijn er 6.003 afgehandeld. Het aantal ontvangen bezwaren is 5,7 procent van het totaal aantal beschikkingen dat is verstuurd. Voor Immateriële Schade hebben we tot nu toe 3.842 bezwaren ontvangen, daarvan zijn er 1.042 afgehandeld. Het totaal aantal ontvangen bezwaren is 9,9 procent van het totaal aantal beschikkingen dat is verstuurd.»*⁴⁴⁸ Het aantal zaken waarin beroep en vervolgens hoger beroep is ingesteld, is niet gepubliceerd. In het artikel «Afhandeling fysieke mijnbouwschade tien jaar na «Huizinge»» zijn 90 uitspraken van de rechtbank geanalyseerd. Deze hadden alle betrekking op fysieke schade. De auteurs van dat artikel schatten dat een tiental zaken niet gepubliceerd is. In het artikel geven zij aan dat tegen 21 uitspraken van de rechtbank hoger beroep is ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.⁴⁴⁹

Op basis van deze cijfers kan geconstateerd worden dat het in het merendeel van de gevallen goed lijkt te gaan met de schadeafhandeling door het IMG. Deze conclusie wordt ook onderschreven in het artikel «Afhandeling fysieke mijnbouwschade tien jaar na «Huizinge»» en in de Evaluatie van de Tijdelijke wet Groningen, waar geconstateerd wordt: *«Voor veel van de schades in het aardbevingsgebied, zeker de kleinere schades, maar ook bijvoorbeeld waardedaling van woningen, levert dit geen problemen op. Het IMG kan deze schades over het algemeen voortvarend afdoen, naar tevredenheid van gedupeerden.»* Zoals in de vorige paragraaf is beschreven, ligt dat echter anders bij meervoudige en complexe schades. De onderzoekers constateren dat bij dergelijke schades de opdracht aan het IMG *«minder goed functioneert»*, vooral wanneer sprake is van samenloop van schade en versterking.⁴⁵⁰

⁴⁴⁷ Boot et al. (september 2022), p. 39.

⁴⁴⁸ IMG (14 december 2022).

⁴⁴⁹ Bröring et al. (oktober 2022), pp. 118–119.

⁴⁵⁰ Boot et al. (september 2022), p. 165.

Het IMG vervult volgens zijn voorzitter Kortmann een semirechterlijke rol. Daar hoort volgens hem bij dat beslissingen worden genomen waarmee gedupeerden het niet eens zijn.

In de toelichting op de Tijdelijke wet Groningen staat dat wij een semirechterlijke rol hebben. Wij nemen eigenlijk beslissingen in een gevecht tussen NAM enerzijds en de bewoners, de gedupeerden, anderzijds. Wat je ook als rechter weet, en enige rechterlijke ervaring heb ik wel, is dat je niet altijd beslissingen neemt waarmee de justitiabele, zoals dat met een chic woord heet, de burger, tevreden is.

Openbaar verhoor Bas Kortmann, 29 september 2022

Indien een gedupeerde het niet eens is met het besluit van het IMG, dient hij bezwaar te maken bij het IMG. Indien hij het ook niet eens is met de beslissing op bezwaar van het IMG, kan beroep worden ingesteld bij de bestuursrechter; in eerste aanleg bij de rechtbank en daarna eventueel in hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Bij bezwaar en beroep staat de gedupeerde tegenover het IMG en diens deskundigen en advocaten. Procederen tegen de overheid is inherent aan het bestuursrecht. Dit is diezelfde overheid die gedupeerden moet beschermen tegen onveilige gaswinning. Het effect dat gedupeerden bij de rechter tegenover de overheid komen te staan, lijkt echter niet door iedereen voldoende voorzien te zijn. Volgens Minister Wiebes van Economische Zaken en Klimaat was dit niet de bedoeling.

Maar het was volstrekt niet de bedoeling dat wij weer hetzelfde zouden creëren, namelijk dat huishoudens in Groningen moesten gaan procederen tegen een partij met diepe zakken.

Openbaar verhoor Eric Wiebes, 10 oktober 2022

In de Evaluatie Tijdelijke wet Groningen wordt ook geconstateerd dat «met het «in de plaats treden van de exploitant», ook het risico ontstaat dat de overheid zelf onderdeel van het probleem wordt, doordat burgers de overheid tegenover zich vinden in plaats van aan hun zijde». Dat probleem speelt volgens de onderzoekers niet alleen bij gedupeerden die moeten gaan procederen tegen de overheid, maar ook als gevolg van de regelingen voor schadevergoeding en de wijzigingen daarin, die door groepen bewoners als onvoldoende ruimhartig worden ervaren.

Een ander gevolg van procederen tegen het IMG is dat gedupeerden soms de landsadvocaat tegenover zich vinden in een procedure bij de rechtbank of de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Voor gedupeerden kan het daardoor lijken of er weinig is veranderd ten opzichte van de tijd dat de NAM de schade zelf afhandelde.

Het bizarre is tegelijkertijd wat ik nu, weliswaar van enige afstand, zie gebeuren, ook bij de huidige schadeafhandeling met het IMG, waar een batterij landsadvocaten het stokje heeft overgenomen van De Brauw Blackstone Westbroek. Daar zie ik precies hetzelfde gebeuren. Ook daar staat een gedupeerde kansloos tegenover een landsadvocaat die zo veel experts uit de kast kan toveren als hij wil en, bizar genoeg, eigenlijk betaald met ons belastinggeld diezelfde burger gewoon gewoon kapot kan procederen. Het fenomeen is eigenlijk niet veranderd.

Openbaar verhoor Annemarie Heite, 1 juli 2022

Minister Wiebes lijkt zich dit gevolg niet voldoende te hebben gerealiseerd bij de instelling van het IMG. Op de vraag of het zijn bedoeling was dat een gedupeerde tegen de Staat zou moeten procederen en dan ook nog de landsadvocaat tegenover zich vindt, verklaart hij tijdens zijn openbare

verhoor: «Nou, dit heb ik nooit als voornemen ... Dat zou toch idioot zijn? Hebben wij ons dat voorgenomen?»⁴⁵¹

In de Evaluatie Tijdelijke wet Groningen is opgemerkt dat inwoners die het niet eens zijn met schaderapporten, verwikkeld kunnen raken in langlopende juridische procedures tegen het IMG. «Daarbij moet het IMG zich op grond van zijn opdracht inspannen om te bewijzen dat bepaalde schades niet door gaswinning zijn veroorzaakt, waardoor burgers een overheidsorgaan tegenover zich vinden dat de indruk wekt tot het uiterste te gaan om schade niet te hoeven vergoeden.»⁴⁵²

Kortmann verklaart hierover in zijn openbare verhoor: «De NAM is buitenspel gezet, dus wij – en dat had ik in het begin niet helemaal door – hadden als TCMG en hebben nu als IMG de dankbare taak om te kijken of dat bewijsvermoeden is weerlegd, ontzenuwd. Daarmee wek je de indruk tegenover de gedupeerden te staan, terwijl wij steeds het gevoel hebben gehad – en dat willen wij ook – zo goed en zo kwaad als kan op te komen voor de belangen van de Groningers, de Drenten, en een enkele Fries».⁴⁵³ Kortmann bevestigt dat er mensen van de landsadvocaat voor het IMG werken, maar zij behandelen volgens hem relatief weinig procedures.

Het idee dat wij de landsadvocaat inzetten om de Groningers te bestrijden – ik maak het maar even heel plat, maar dat beeld wordt geschapen – is een beeld dat mij ook pijn doet, want we proberen nou net te zorgen dat er zo min mogelijk bezwaar gemaakt hoeft te worden en dat ook in beroep die zaken netjes opgelost worden. Als je ook ziet wat er in beroep gebeurt: in het overgrote deel van de gevallen wordt het IMG in het gelijk gesteld. Dan zeg ik niet «hoera», maar dan zeg ik alleen: waarom had dat niet in een eerdere fase zonder deze troubles opgelost kunnen worden?
Openbaar verhoor Bas Kortmann, 29 september 2022

Uit een recente analyse van de rechtspraak over besluiten van het IMG blijkt echter dat het IMG standaard de landsadvocaat lijkt in te schakelen in beroeps- en hoger beroepszaken: «Het IMG laat zich bij de rechtbank in de regel vertegenwoordigen door twee juristen, waarvan er een werkzaam is bij het kantoor van de landsadvocaat, Pels Rijcken.» Deze analyse heeft betrekking op de periode tussen mei 2020 en mei 2022.⁴⁵⁴

Illustratief voor de problematiek die gedupeerden en hun advocaten en rechtsbijstandverleners ervaren is het artikel *De ongelijke strijd tegen het IMG* van het Dagblad van het Noorden (DvhN) van 9 april 2022. Vanwege signalen dat de gang naar de bestuursrechter vrijwel kansloos zou zijn heeft DvhN een aantal maanden zaken tegen het IMG gevolgd. «Juist omdat bij die rechter het overheidsorgaan – het Instituut Mijnbouwschade Groningen in dit geval – mag afgaan op de bevindingen van de deskundigen als hun rapportage onbegrijpelijk is. En dan kan het een lastig verhaal worden voor de Groningers, klinkt het», aldus het DvhN. Hoewel slechts in een beperkt aantal zaken beroep bij de rechter wordt ingesteld tegen besluiten van het IMG, blijkt uit het artikel dat de rechter in het merendeel van de zaken in het voordeel van het IMG beslist. Wel lijkt sprake te zijn van een voorzichtige kentering bij de rechter, in de zin dat de rechter vaker gedeeltelijk iets lijkt toe te wijzen aan gedupeerden. Dit krantenbericht komt overeen met de analyse van de jurisprudentie die in de Evaluatie Tijdelijke wet Groningen is gemaakt, waarin wordt geconsta-

⁴⁵¹ Verslag openbaar verhoor van de heer Wiebes, 10 oktober 2022.

⁴⁵² Boot et al. (september 2022), p. 166.

⁴⁵³ Verslag openbaar verhoor van de heer Kortmann, 29 september 2022.

⁴⁵⁴ Bröring et al. (2022).

teerd dat het IMG in het merendeel van de zaken die bij de rechter komen, gelijk krijgt.

IX.5.2 Recente analyse van rechtspraak over schadebesluiten van het IMG

Dat het IMG in de meeste gevallen gelijk krijgt van de rechter blijkt ook uit een recent artikel, met daarin een analyse van alle beroepszaken bij de Rechtbank Noord-Nederland (tussen mei 2020 en mei 2022) en hoger beroepszaken bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (tussen februari 2021 en mei 2022).⁴⁵⁵ Het gaat om beroeps- en hoger beroepszaken tegen besluiten van het IMG over de toekenning van een vergoeding voor fysieke schade («schadebesluiten»). De auteurs constateren dat zij geen gecombineerde schadevergoedings- en versterkingszaken hebben aangetroffen, omdat de wetgever voor afzonderlijke regelingen heeft gekozen. De auteurs analyseren 90 beroepszaken. 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. De redenen om schadebesluiten aan de rechter voor te leggen zijn:

1. de causaliteit (eiser betwist dat mijnbouw niet de oorzaak van de schade is);
2. de herstellmethode (eiser betwist dat de vergoeding voldoende is om de schade te repareren);
3. eerder beoordeeld (hoewel de schade eerder door de NAM of het CVW is beoordeeld, wil eiser alsnog een beoordeling van het IMG); en
4. verergering (eerder door de NAM, het CVW of het IMG beoordeelde schade is volgens eiser verergerd).

De auteurs schrijven dat het moeilijk is om aan te geven hoe de cijfers over de procedures bij de rechtbank en de uitspraken van de rechtbank precies gewaardeerd moeten worden. In het algemeen kan volgens hen wel worden gezegd dat er niet vaak beroep wordt ingesteld. Zij 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 deze getallen niet opmerkelijk. In 37 zaken is de schademelder (gedupeerde) bijgestaan door een rechtshulpverlener, in de andere 38 zaken niet. Zoals hiervoor al is aangegeven, laat het IMG zich bij de rechtbank doorgaans vertegenwoordigen door twee juristen, waarvan er een bij de landsadvocaat werkt.

Volgens de auteurs zijn schademelders terughoudend met het inzetten van deskundigen, zeker wanneer zij geen rechtsbijstandverzekering hebben en de kosten van de inzet moeten voorfinancieren. Indien de schademelder een technisch deskundige inzet, reageert het IMG altijd met de inzet van meer deskundigen, die volgens de auteurs vrijwel altijd de oorspronkelijke conclusies van het IMG bevestigen. Zij vinden het dan ook begrijpelijk dat de bezwaar- en beroepsprocedures worden aangeduid als een «*battle of the experts*». De auteurs merken het volgende op over het al dan niet procederen met juridische en technische bijstand: «*We zien dat in zaken waarbij hem (gecombineerde) professionele juridische en technische ondersteuning wordt geboden, eiser significant vaker succes heeft dan in alle overige zaken waarbij geen professionele ondersteuning wordt geboden, of waarbij (alleen) professionele juridische of technische ondersteuning wordt geboden.*»

⁴⁵⁵ Bröring et al. (2022).

Er is daarentegen geen (statistisch) verband voor uitspraken waarbij alleen juridische ondersteuning of alleen technische ondersteuning werd verleend. De auteurs schrijven: «Op grond hiervan kunnen we de voorzichtige conclusie trekken dat schademelders bij de bestuursrechter geholpen zijn met een combinatie van juridische en technische ondersteuning. Een tegemoetkoming in de kosten van ondersteuning voor schademelders zoals beschreven in het amendement van Beckerman, is op grond hiervan gewenst. Omdat deze ondersteuning mogelijk gedragswijzigingen tot gevolg heeft, denk bijvoorbeeld aan een hogere bereidheid tot procederen bij schademelders, mag op dit moment niet worden geconcludeerd dat de effectiviteit van de maatregel op het huidige niveau blijft.»

Tegen 21 uitspraken van de rechtbank is hoger beroep ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak. In ten minste zeven van deze zaken heeft de schadmelder van de rechtbank deels gelijk gekregen. De Afdeling heeft in zeven zaken uitspraak in hoger beroep gedaan, waarvan er één een tussenuitspraak is. Slechts in een van deze zeven zaken oordeelde de Afdeling in het voordeel van de schadmelder. Uit de analyse blijkt dat tegen bijna 20% van de rechtbankuitspraken hoger beroep wordt ingesteld en dat het uitzonderlijk is dat het IMG in hoger beroep gaat. Het IMG heeft zelf maar in één zaak hoger beroep ingesteld en in ten minste twee zaken heeft het IMG incidenteel hoger beroep ingesteld (dat wil zeggen dat het IMG ook hoger beroep heeft ingesteld nadat de schadmelder in hoger beroep is gegaan).

De auteurs concluderen dat het aantal bezwaarschriften en beroepschriften «*verhoudingsgewijs niet opvallend hoog of juist laag is*». In ongeveer een derde van de inhoudelijke uitspraken over schadevergoeding krijgen de schademelders geheel of gedeeltelijk gelijk, in twee derde van de gevallen ongelijk. Dit vinden de auteurs geen verrassende percentages. Veel zaken gaan inhoudelijk over het causale verband tussen de schade en de bodembeweging en over de herstellmethode (schadebegroting). De auteurs doen twee bevindingen die zij wel opmerkelijk vinden. Ten eerste zijn er relatief veel beroepszaken tegen niet-ontvankelijk verklaringen wegens overschrijding van de bezwaartermijn. Deze bedraagt nu twaalf weken (in geval van schade aan een gebouw) of zes weken (in geval van waardedaling). De auteurs bevelen het IMG aan hier aandacht aan te schenken en na te gaan of er niet soepeler met een termijnoverschrijding in bezwaar kan worden omgegaan. Volgens hen is daar wel enige versoepeling mogelijk.

Ook de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is in een recente zaak op dit punt coulant voor een gedupeerde. De Afdeling bestuursrechtspraak oordeelt op 11 januari 2023 dat een beroepschrift niet verwijtbaar te laat is ingediend. In deze zaak was de (aangetekend verzonden) beslissing op bezwaar van het IMG niet bij de gedupeerde bezorgd en had de gedupeerde geen afhaalbericht ontvangen van PostNL. Nadat het IMG het besluit naar de gedupeerde had gemaïld, stelde deze alsnog binnen zes weken beroep in bij de rechtbank. De Afdeling vindt dat het niet afhalen van het besluit bij het PostNL punt – dat volgens vaste rechtspraak voor risico van de ontvanger komt – in dit geval niet voor risico van de gedupeerde moet komen.

Ten tweede leidt de inzet van juridische en technische ondersteuning door de schadmelder volgens de auteurs duidelijk vaker tot succes voor de schademelders dan wanneer zij geen juridische en technische bijstand hebben. Deze bevinding bevestigt voor de auteurs de relevantie en wenselijkheid van het aangenomen amendement van Kamerlid

Beckerman over juridische en technische ondersteuning van bewoners (zie verder paragraaf IX.5.3 over dit amendement).

De auteurs stellen vast dat het IMG en de TCMG enorm veel werk hebben verzet. Zij hebben niet de indruk gekregen dat het IMG in het algemeen slecht werk levert. Zoals de auteurs echter schrijven: «Een in het algemeen rechtmatige uitvoering van een schaderegeling is echter geen panacee voor door burgers gepercipieerde onrechtvaardigheid.»⁴⁵⁶

IX.5.3 Rechtsbijstand: ongelijke positie gedupeerden

De bestuursrechtelijke procedure is goedkoper en daardoor laagdrempeliger dan een procedure bij de civiele rechter. In een procedure bij de bestuursrechter is rechtsbijstand – anders dan in een groot deel van de zaken bij de civiele rechter – niet verplicht. Keerzijde van dit laatste is echter dat het speelveld niet gelijk is voor gedupeerden die zonder rechtsbijstand procederen. Niet iedere gedupeerde kan het zich veroorloven om een advocaat of een andere rechtsbijstandverlener in te schakelen. Datzelfde geldt voor het laten uitvoeren van een dure contra-expertise door een deskundige. Een gedupeerde die geen advocaat of deskundige inschakelt, staat alleen al om die reden op achterstand ten opzichte van het IMG. Uit het hiervoor vermelde recente jurisprudentieonderzoek blijkt dat ongeveer de helft van de gedupeerden zonder rechtsbijstand procedeert tegen het IMG.⁴⁵⁷

De Tweede Kamer neemt op 10 maart 2021 (abusievelijk) een amendement van het lid Beckerman (SP) aan dat gedupeerden recht geeft op vergoeding van hun kosten voor juridische bijstand en voor financieel en bouwkundig advies ten behoeve van de schademelding, bezwaar en beroep.⁴⁵⁸ In een novelle bij de Tijdelijke wet Groningen in verband met de versterking van gebouwen in de provincie Groningen (de «novelle verbetering uitvoerbaarheid») wordt geregeld dat een woningeigenaar die te maken heeft met schade of versterken, een beroep kan doen op een rechtsbijstandverlener, zonder dat dit die eigenaar iets kost.⁴⁵⁹ Deze mogelijkheid van rechtsbijstand is onafhankelijk van het inkomen van de bewoner en onafhankelijk van de uitkomst van het proces. Deze novelle vloeit voort uit het hiervoor genoemde amendement van het lid Beckerman en komt daarvoor in de plaats.⁴⁶⁰ In de fase voordat het IMG en de NCG een besluit nemen, kan een woningeigenaar ondersteund blijven worden door een zaakbegeleider van het IMG of een bewonersbegeleider van de NCG. Ook de stichting Stut-en-Steun kan in deze fase onafhankelijke begeleiding aanbieden aan bewoners. De subsidie aan Stut-en-Steun wordt verhoogd. De novelle bevat verder nog de verduidelijking dat de vergoeding van de kosten voor juridische bijstand en bouwkundig en financieel advies bij bezwaar en beroep onderdeel is van de heffing die aan de NAM wordt opgelegd in het kader van de schadeoperatie en de versterkingsopgave.

Kamerlid Beckerman (SP) is kennelijk niet tevreden met de wijze waarop haar amendement is uitgewerkt in de novelle, noch met de toepassing van het wettelijk bewijsvermoeden en een aantal andere aspecten van de werkwijze van het IMG. Zij dient op 6 december 2022 een aantal amendementen in.⁴⁶¹ Ook de leden Van Wijngaarden (VVD) en Mulder (CDA)

⁴⁵⁶ Bröring et al. (oktober 2022).

⁴⁵⁷ Bröring et al. (oktober 2022).

⁴⁵⁸ Kamerstuk II 2020/21, 35 603, nr. 38.

⁴⁵⁹ Kamerstuk II 2021/22, 36 094, nr. 2.

⁴⁶⁰ Kamerstuk II 2020/21, 35 603, nr. 38

⁴⁶¹ Kamerstuk II 2022/23, 36 094, nrs. 5, 11, 12, 21 en 22.

dienen amendementen in, die mede ondertekend worden door een aantal andere Kamerleden.⁴⁶² De amendementen hebben betrekking op:

- De bevoegdheid van de Minister om beleidsregels voor het IMG vast te stellen (het amendement op stuk nr. 5).
- Uitbreiding van het wettelijk bewijsvermoeden met de gasopslag Grijskerk (aanvulling van artikel 6:177a, eerste lid, van het Burgerlijk Wetboek) (het amendement op stuk nr. 11; zie paragraaf IX.3).
- Waarborgen van de vrije keuze voor een advocaat of deskundige (het amendement op stuk nr. 12).
- Verkorten van de doorlooptijden bij de Nationaal Coördinator Groningen (NCG) (het amendement op stuk nr. 17).
- Het nauwkeuriger formuleren van de reikwijdte van het bewijsvermoeden (het amendement op stuk nr. 18; zie paragraaf IX.3).
- Het maximeren van het aantal keren dat door het IMG in te roepen deskundigen tegenbewijs mogen leveren (het amendement op stuk nr. 19).
- Uitbreiding van juridische ondersteuning en bouwkundig en financieel advies (het amendement op stuk nr. 21).
- Onmiddellijke inwerkingtreding van de bepalingen over de termijnen voor het beoordelen van schade (het amendement op stuk nr. 22).

De novelle wordt op 13 december 2022 aangenomen door de Tweede Kamer. Daarbij neemt de Kamer alle ingediende amendementen op de novelle aan, met uitzondering van het amendement Beckerman op stuk nr. 12. Dit laatste betekent dat gedupeerden geen vrije keuze krijgen voor een advocaat of deskundige, maar dat dit geregeld wordt in een regeling van de Raad voor Rechtsbijstand. In de novelle wordt een vergoeding geregeld voor juridische, bouwkundige en financiële bijstand in die gevallen waarin bewoners bezwaar maken of in beroep gaan tegen het besluit tot schadevergoeding of het versterkingsbesluit. Met het aangenomen amendement op stuk nr. 22 wordt ook in de voorfase en uitvoeringsfase van de schadeafhandeling en versterking de juridische, bouwkundige en financiële bijstand gesubsidieerd. Indien sprake is van rechtsbijstand worden deze kosten gefinancierd door de Raad voor Rechtsbijstand. Indien geen sprake is van rechtsbijstand, worden de kosten voor bouwkundige en financiële bijstand vergoed door het IMG (bij schade) en de NCG (bij versterken).

IX.6 Bevindingen

TOEPASSING WETTELIJK BEWIJSVERMOEDEN GEOGRAFISCH STEEDS MEER BEPERKT

Gaandeweg wordt de geografische toepassing van het bewijsvermoeden steeds meer beperkt: waar de Arbitrer Bodembeweging dit vermoeden ruim toepast, zonder geografische begrenzing, volgt een eerste geografische begrenzing in de tijd van de TCMG. Het IMG voelt zich vanwege zijn wettelijke taak van het afhandelen van de aansprakelijkheid van de NAM genoodzaakt het zogenoemde effectgebied voor de toepassing van het bewijsvermoeden voor de gasopslag Norg nog verder te beperken. Dit is in het nadeel van sommige gedupeerden. In paragraaf 9.4.7 van hoofdstuk 9 is beschreven dat de Staatssecretaris Mijnbouw deze inperking laat onderzoeken, evenals de ongelijkheid in beoordeling tussen «oude» en «nieuwe» meldingen die deze inperking veroorzaakt.

Het gebied waar het wettelijk bewijsvermoeden van artikel 6:177a Burgerlijk Wetboek van toepassing is, is niet begrensd in de wet. De grenzen van dit zogeheten «effectgebied» zijn niet wettelijk bepaald en het IMG kan het wettelijk bewijsvermoeden ook voor het gebied rondom de

⁴⁶² Kamerstuk II 2022/23, 36 094, nrs. 17, 18 en 19.

gasopslag Norg onverkort toepassen. De enquêtecommissie ziet hierin een bevestiging dat het afwikkelen van de schade langs de lijnen van de aansprakelijkheid van de NAM kan leiden tot een strikte interpretatie van de wet, een interpretatie die in het nadeel uitpakt van gedupeerden. In de novelle verbetering uitvoerbaarheid heeft de Tweede Kamer juridisch de weg geopend om dergelijke strikte interpretaties van de wet tegen te gaan. Met het aangenomen amendement van Kamerlid Mulder c.s. wordt het immers mogelijk gemaakt om bij algemene maatregel van bestuur een of meer gebieden vast te stellen waarbinnen het wettelijk bewijsvermoeden in ieder geval geldt.

IMG HANTEERT STRENG CRITERIUM BIJ WEERLEGGING BEWIJSVERMOEDEN

Het IMG hanteert een streng criterium voor het weerleggen van het bewijsvermoeden (strenger dan volgt uit de uitspraak van de Hoge Raad van 19 juli 2019). Dit is in het voordeel van gedupeerden. Door de wijze waarop het IMG het bewijsvermoeden toepast, is feitelijk sprake van omkering van de bewijslast. Het IMG moet met een deskundigenrapport aantonen dat de schade «evident en uitsluitend» door een andere «autonome oorzaak» dan de gaswinning is veroorzaakt. Daarmee heeft het IMG het dus voor zichzelf moeilijk gemaakt om te bewijzen dat er geen oorzakelijk verband is tussen de gaswinning en de schade. Het IMG zoekt aldus de grenzen van het civiele aansprakelijkheidsrecht op. Dat past bij het uitgangspunt van ruimhartigheid van de Tijdelijke wet Groningen.

De vraag kan echter worden gesteld of de toepassing van de «trillingstool» door het IMG ertoe leidt dat eerder een andere uitsluitende oorzaak van de schade wordt aangenomen, en het dus iets gemakkelijker wordt voor het IMG om het bewijsvermoeden te weerleggen. In de juridische literatuur vragen sommige juristen zich af of het IMG hiermee een strengere maatstaf gaat hanteren en zo meer de (strengere) richting opgaat die de Hoge Raad in 2019 heeft uitgezet. Een strikte toepassing van het civiele recht staat echter op gespannen voet met het uitgangspunt van een ruimhartige schadeafhandeling.

EVALUATIE TIJDELIJKE WET GRONINGEN: BEWIJSVERMOEDEN BLIJFT DREMPEL VOOR GEDUPEERDEN

Uit de recente evaluatie van de Tijdelijke wet Groningen blijkt dat het IMG het wettelijk bewijsvermoeden ruimhartig en voortvarend toepast. Het wettelijk bewijsvermoeden blijft echter een hoge drempel opwerpen voor de gedupeerden die het niet eens zijn met afwijzing door het IMG van hun schade. Zij moeten namelijk met behulp van een eigen deskundige «concrete aanknopingspunten voor twijfel» aanvoeren over de juistheid of volledigheid van de door het IMG ingeschakelde deskundigen. In de praktijk blijkt het vrij moeilijk voor gedupeerden om voldoende concrete aanknopingspunten voor twijfel aan te dragen. De rechter oordeelt tot op heden in de meeste zaken dat het IMG het bewijsvermoeden heeft weerlegd.

WETTELIJKE AANSPRAKELIJKHEID VAN DE NAM IS JURIDISCH KEURSLIJF

Het IMG moet op grond van artikel 2, zesde lid, van de Tijdelijke wet Groningen bij de schadeafhandeling het civielrechtelijke aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht toepassen. Deze wettelijke opdracht aan het IMG is gebaseerd op de civielrechtelijke aansprakelijkheid van de NAM. Dat betekent dat de aansprakelijkheid van de NAM leidend is bij de schadeafhandeling door het IMG. Het IMG wil graag meer wil doen, buiten het «juridische keurslijf» van de aansprakelijkheid van de NAM om. Het IMG zoekt naar eigen zeggen nu al de grenzen van de wet op, mede door toepassing te geven aan de algemene beginselen van

behoorlijk bestuur. Het IMG kan nu alleen schade vergoeden indien is aangetoond dat de NAM wettelijk aansprakelijk is voor de schade. Deze werkwijze van het IMG beperkt in de praktijk een snelle en coulante afhandeling van schademeldingen.

RECHTSPOSITIE VAN GEDUPEERDEN BIJ DE SCHADEAFHANDELING WISSELEND

Uit de recente analyse van de rechtspraak in het artikel «Afhandeling fysieke mijnbouwschade tien jaar na «Huizinge»» en uit de recente Evaluatie Tijdelijke wet Groningen blijkt dat de schadeafhandeling over het algemeen naar tevredenheid van gedupeerden wordt afgehandeld. Dat ligt echter anders bij meervoudige en complexe schades (zie themahoofdstuk VIII), vooral wanneer tegelijkertijd sprake is van schade en versterking. In die gevallen verloopt de afhandeling minder goed. Ook is onvoldoende voorzien dat de overheid onderdeel wordt van het probleem in de zaken bij de rechter doordat gedupeerden tegen de overheid moeten procederen.

Slechts in uitzonderingsgevallen wordt de gang naar de bestuursrechter gemaakt. In de gevallen dat een gedupeerde naar de rechter gaat, lijkt zijn positie echter zwakker dan was voorzien. Hoewel de veronderstelling was dat de bestuursrechter de zwakkere positie van de gedupeerde zou beschermen, is daar in de praktijk weinig van terug te zien. Gedupeerden hebben meer kans om het schadebesluit van het IMG ongedaan te maken als zij zich laten ondersteunen door zowel een jurist als een contra-expert, maar krijgen daar tot op heden geen financiële tegemoetkoming voor.

VERBETERINGEN VOOR GEDUPEERDEN OP KOMST

Voor het weerleggen van het deskundigenadvies moet een gedupeerde kosten maken voor een advocaat en een contra-expertise. Gratis rechtsbijstand en advies in bezwaar en beroep bij het IMG (en de NCG) zou volgens de enquêtecommissie een stap in de goede richting zijn, zoals wordt voorgesteld in de Wijziging van het voorstel van wet tot wijziging van de Tijdelijke wet Groningen in verband met de versterking van gebouwen in de provincie Groningen (nouvele verbetering uitvoerbaarheid).

De nouvele verbetering uitvoerbaarheid is op 13 december 2022 aangenomen door de Tweede Kamer. De nouvele en het wetsvoorstel tot wijziging van de Tijdelijke wet Groningen in verband met de versterking van gebouwen in de provincie Groningen moeten nog worden behandeld door de Eerste Kamer. Het is nog niet duidelijk wanneer deze wetswijziging in werking treedt. In de praktijk zal moeten blijken of de positie van gedupeerden door de wijziging van de Tijdelijke wet Groningen gelijkwaardiger wordt aan die van het IMG. Nu uit recent onderzoek blijkt dat gedupeerden met juridische, bouwkundige en financiële bijstand significant beter af zijn dan gedupeerden die geen, of slechts één vorm van bijstand hebben, is de uitbreiding van de subsidie van juridische, bouwkundige en financiële bijstand in de nouvele verbetering uitvoerbaarheid een stap in de goede richting.

X. Verantwoording

In dit hoofdstuk verantwoordt de enquêtecommissie zich voor het door haar uitgevoerde onderzoek. Daartoe beschrijft zij eerst de samenstelling van de commissie en de ondersteunende staf, en vervolgens fasegewijs de onderzoeks aanpak. De commissie geeft tevens een toelichting op de technische briefings die zij organiseerde, werkbezoeken die zij aflegde, aanvullend onderzoek waar zij externe partijen om verzocht, de wijze

waarop zij beoogde de kwaliteit van het onderzoek te borgen, de methodologische afbakening van de onderzoeksperiode, en de wijze waarop de commissie omging met de beperkende maatregelen als gevolg van corona. Tot slot beschrijft de commissie in dit hoofdstuk haar ervaringen met de Wet op de parlementaire enquête 2008 (hierna: Wpe 2008).

De commissie heeft de kaders van het onderzoeksvoorstel van de tijdelijke commissie aardgaswinning Groningen, dat door de Tweede Kamer is vastgesteld, gedurende haar onderzoekswerkzaamheden als leidraad gehanteerd. Dat geldt zowel voor de inhoudelijke focus in het onderzoek als voor de planning en het budget. Het is de commissie gelukt dit onderzoek, ondanks corona en een verhuizing van de Tweede Kamer, binnen die meegegeven kaders op tijd tot uitvoering te brengen.

X.1 Samenstelling commissie en staf en ondersteuning door Kamerdiensten

SAMENSTELLING PARLEMENTAIRE ENQUÊTECOMMISSIE AARDGASWINNING GRONINGEN

De commissie bestaat uit de volgende Kamerleden:

- Tom van der Lee (GroenLinks) – voorzitter
- Judith Tielen (VVD) – ondervoorzitter
- Hülya Kat (D66)
- Anne Kuik (CDA)
- Peter Kwint (SP)
- Barbara Kathmann (PvdA)
- Stieneke van der Graaf (ChristenUnie)

Deze leden hebben allen deelgenomen aan de besloten voorgesprekken, openbare verhoren en aan de werkzaamheden ten behoeve van het rapport. De samenstelling van de commissie is om verschillende redenen op meerdere momenten gewijzigd. Door de verkiezingen voor de Tweede Kamer op 17 maart 2021 keerden enkele leden niet terug in de Kamer. Ook door wisselingen binnen fracties, aanvaarding van een post in het kabinet en wegens persoonlijke omstandigheden vonden er tussentijds wisselingen plaats in de samenstelling van de commissie.

Bij de instelling van de parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen tijdens de regeling van werkzaamheden op 9 februari 2021 bestond de enquêtecommissie uit de Kamerleden Tom van der Lee (GroenLinks, voorzitter), Stieneke van der Graaf (ChristenUnie, ondervoorzitter), Dennis Wiersma (VVD), Roy van Aalst (PVV), Anne Kuik (CDA), Tjeerd de Groot (D66), Peter Kwint (SP), Kirsten van den Hul (PvdA) en Merel van Kooten-Arissen (Lid Van Kooten-Arissen). Nadien is de samenstelling als volgt gewijzigd:

- Op 6 april 2021 volgde Judith Tielen (VVD) Dennis Wiersma (VVD) op in de commissie nadat hij doorstroomde naar het kabinet. Judith Tielen is op 25 mei 2021 verkozen tot ondervoorzitter van de commissie.
- Sinds 9 november 2021 heeft Hülya Kat (D66) zitting in de commissie. Zij volgde Rens Raemakers (D66) op, die sinds 6 april 2021 Tjeerd de Groot (D66) verving.
- Op 18 januari 2022 nam Barbara Kathmann (PvdA) zitting in de commissie. Zij volgde Gijs van Dijk (PvdA) op, die sinds 6 april 2021 Kirsten van den Hul (PvdA) verving nadat zij niet in de Kamer terugkeerde als gevolg van de Tweede Kamerverkiezingen van 17 maart 2021.
- Stieneke van der Graaf (ChristenUnie) keerde na de verkiezingen op 17 maart 2021 evenmin terug in de Kamer. Omdat er na beëdiging van

het kabinet een plek vrijviel in de ChristenUnie-fractie trad zij op 18 januari 2022 toe tot de Kamer en de enquêtecommissie.

- Merel van Kooten-Arissen (Lid Van Kooten-Arissen) keerde na de verkiezingen van 17 maart 2021 niet terug in de Kamer en zodoende niet in de commissie. Zij heeft om die reden alleen deelgenomen aan de constituerende vergadering op 11 februari 2021.
- Ook Roy van Aalst (PVV) keerde niet terug na de verkiezingen en de PVV-fractie heeft daarna besloten niet deel te nemen aan de enquêtecommissie.

Bij de instelling en planning van het onderzoek door de enquêtecommissie was het risico op tussentijdse wijzigingen als gevolg van de verkiezingen ingecalculeerd. De tijdelijke commissie woog het belang van een voortvarende start van de enquête zwaar en was ervan overtuigd dat wijzigingen van de samenstelling van de commissie in het onderzoek zouden kunnen worden opgevangen. Dat vertrouwen is terecht gebleken, en de instelling van de commissie voorafgaand aan de verkiezingen bood de enquêtecommissie inderdaad tijdwinst bij het werven van extra onderzoekspersoneel en het vorderen van stukken.

SAMENSTELLING STAF VAN DE PARLEMENTAIRE ENQUÊTECOMMISSIE AARDGASWINNING GRONINGEN

De commissie werd ondersteund door een multidisciplinaire onderzoeksstaf die bestond uit medewerkers van de Tweede Kamer en extern geworven onderzoekers:

- Miguel Israel MSc, griffier
- Dr. Mirjan Bouwman, onderzoekscoördinator
- Niels Kruithof MSc, adjunct-griffier
- Drs. Rolf Noordsij, plaatsvervangend onderzoekscoördinator
- Mr. Maaïke van Slooten-Benders, juridisch adviseur
- Dr. Iris Glas, onderzoeker
- Dr. Timon de Groot, onderzoeker
- Raber Hakim MSc, onderzoeker
- Mr. Marleen Huls⁴⁶³, onderzoeker (tot 1 april 2022)
- Ilsa de Jong MSc, onderzoeker
- Ir. Arno Segeren, onderzoeker
- Mr. Jeanine Verhoef, onderzoeker
- Ilse Zeemeijer MSc, onderzoeker
- Dr. Lianne van Duinen, schrijver/onderzoeker (vanaf 20 juni 2022)
- Tijs Manten, voorlichter
- Manon Verhoeven MBA, communicatieadviseur
- Sybren Deuzeman MSc, data-analist
- Martijn Barth bc, informatiespecialist
- Cora Bruijnicks-Kramer, commissie-assistent

De onderzoekers begonnen hun werkzaamheden voor de commissie in de periode tussen 10 mei 2021 en 1 juni 2021.

ONDERSTEUNING DOOR INTERNE DIENSTEN VAN DE KAMER

De commissie werd tijdens haar vergaderingen, besloten voorgesprekken en openbare verhoren ondersteund door een vast drietal van Kamerbodes, te weten Martin Jongejan, Marcel Twickler en Roberto Raymi Belleza. De commissie dankt hen voor de goede samenwerking.

⁴⁶³ Zij kreeg elders binnen de Kamerorganisatie een aanstelling.

Ook een groot aantal medewerkers van interne diensten van de Tweede Kamer ondersteunden de commissie op verschillende momenten. Het betreft de volgende onderdelen van de ambtelijke organisatie: Beveiligingsdienst, Bodedienst, Bureau Beveiligingsautoriteit, Bureau CISO, Bureau Evenementen, Bureau Wetgeving, CIO Office, Dienst Analyse en Onderzoek, Dienst Automatisering, Dienst Informatie en Archief, Dienst Verslag en Redactie, Facilitaire Dienst, Financieel-Economische Zaken, Griffie commissies, Griffie plenair, Human Resources, Programma Tijdelijke Huisvesting, Restaurantbedrijf en Stafbureau Voorzitter en presidium. Al deze interne diensten hebben de enquêtecommissie op professionele wijze ondersteund en daarmee een waardevolle bijdrage geleverd aan de werkzaamheden van de commissie.

X.2 Onderzoeksaanpak per fase

De onderzoeksaanpak van de enquêtecommissie aardgaswinning Groningen is volgens de gebruikelijke fasering van parlementaire enquêtes verlopen. De verschillende fases van het onderzoek staan in deze paragraaf beschreven. Eerst is de gebruikelijke aanloopfase van de voorbereidende tijdelijke commissie omschreven en de start van de daadwerkelijke enquêtecommissie met wettelijke bevoegdheden. Daarna is de drietrapsraket van het enquêteonderzoek zelf beschreven: van dossieronderzoek via besloten voorgesprekken naar de openbare verhoren. Deze drie fases zijn ieder van grote betekenis geweest voor de informatievergaring en het onderzoek van de commissie.

VOORBEREIDING DOOR TIJDELIJKE COMMISSIE

De werkzaamheden van de enquêtecommissie zijn voorbereid door een tijdelijke commissie. Achtergrond van de instelling was een met algemene stemmen aangenomen motie Van der Lee c.s.⁴⁶⁴ die uitspreekt dat een parlementaire enquête naar de aardgaswinning in Groningen wenselijk is (zie bijlage 2 in boek 5). De tijdelijke commissie was op 22 september 2020 ingesteld op voordracht van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat. De tijdelijke commissie had tot doel het formuleren van een onderzoeksvoorstel voor de enquêtecommissie. In het onderzoeksvoorstel formuleerde de tijdelijke commissie de probleem- en doelstelling, onderzoeksperiode en hoofd- en deelvragen, en omschreef zij de onderzoeksaanpak, begroting en planning voor de enquêtecommissie. In deze tijdelijke commissie zaten de Kamerleden Tom van der Lee (Groen-Links, voorzitter), Stieneke van der Graaf (ChristenUnie, ondervoorzitter), Dennis Wiersma (VVD), Roy van Aalst (PVV), Anne Kuik (CDA), Tjeerd de Groot (D66), Peter Kwint (SP) en Kirsten van den Hul (PvdA).

De tijdelijke commissie heeft op 20 januari 2021 haar onderzoeksvoorstel voor de uitvoering van de parlementaire enquête aan het presidium van de Tweede Kamer aangeboden (zie bijlage 3 in boek 5). Om tot een afgewogen voorstel te komen, sprak de tijdelijke commissie in de maanden tussen installatie en oplevering met dertig gedupeerden en betrokkenen uit Groningen en vijftien wetenschappers. Ook liet de tijdelijke commissie zich informeren over het instrument van de parlementaire enquête door zes personen uit de politiek en de ambtelijke organisatie. Op 4 december 2020 bracht de tijdelijke commissie een werkbezoek aan de provincie Groningen.

⁴⁶⁴ Kamerstuk II 2018/19, 33 529, nr. 584.

In de begeleidende brief⁴⁶⁵ bij het onderzoeksvoorstel stelde de tijdelijke commissie voor om de parlementaire enquêtecommissie kort na besluitvorming door de Tweede Kamer te constitueren, zodat de bevoegdheden van de parlementaire enquêtecommissie met voortvarendheid konden worden ingezet. Achterliggende gedachte was dat het verkiezingsreces in verband met de Tweede Kamerverkiezingen op 17 maart 2021 door de staf zou kunnen worden benut om het onderzoekarchief op te bouwen en aanvullend onderzoekspersoneel te werven. Op 4 februari 2021 is het onderzoeksvoorstel namens het presidium aan de Kamer gestuurd.

START VAN DE ENQUÊTECOMMISSIE

Op 9 februari 2021 stemde de Kamer in met het onderzoeksvoorstel en op dezelfde dag zijn de leden van de parlementaire enquêtecommissie ingesteld. De constituerende vergadering van de parlementaire enquêtecommissie vond plaats op 11 februari 2021. De bevoegdheden van de enquêtecommissie aardgaswinning Groningen, waarvoor de tijdelijke commissie voortvarende inzet beoogde, zijn volgens plan direct na de instelling gestart. Op 10 februari 2021 startte de werving van acht onderzoekers om de ondersteunende staf te versterken. Op 11 februari 2021 vorderde de enquêtecommissie bij 24 instanties afschriften van documenten en schriftelijke inlichtingen, binnen een week gevolgd door vorderingsbrieven aan 19 andere instanties. De verkiezingen voor de Tweede Kamer van 17 maart 2021 hebben deze werkzaamheden niet gehinderd. Toen vanaf 10 mei 2021 de eerste onderzoekers hun werkzaamheden aanvingen, beschikte de enquêtecommissie reeds over de eerste leveringen van informatie die zij had gevorderd.

DOSSIERONDERZOEK

De eerste onderzoeksfase van de enquêtecommissie betrof het dossieronderzoek, waarin de commissie data verzamelde en het eerste feitenonderzoek verrichtte. In het onderzoeksvoorstel was voorzien dat de fase van het dossieronderzoek zou duren van februari tot en met november 2021. Aan die planning heeft de commissie zich gehouden. De resultaten van het dossieronderzoek heeft de commissie beschreven in een intern en tussentijds verslag, dat nieuwe commissieleden bij hun aantreden hebben gebruikt in het kader van hun inwerkprogramma.

Naast het gebruik van openbare bronnen bestond het dossieronderzoek uit de analyse van informatie die de commissie had gevorderd. Van deze wettelijke vorderingsbevoegdheid heeft de commissie gedurende de hele enquêteperiode gebruikgemaakt. In totaal ontvingen vijftig instanties of personen één of meerdere vorderingen. De commissie bouwde hiermee een digitaal onderzoekarchief op dat bestaat uit 631.500 documenten. Het merendeel van de beschikbare tijd voor het dossieronderzoek werd aan de analyse van deze documenten besteed. De commissie is van mening dat zij erin geslaagd is om alle voor haar dossieronderzoek relevante informatie te verkrijgen.

Nieuw in vergelijking met eerdere parlementaire enquêtes is dat de informatie grotendeels digitaal is aangeleverd en geanalyseerd. Voor de bestudering en analyse van de digitaal gevorderde informatie werd een digitale onderzoekstool gebruikt. Hoewel ook met deze tool de documenten door mensen moeten worden gelezen, blikt de enquêtecommissie met tevredenheid terug op het gebruik van deze digitale onderzoekstool. Door deze tool is informatie goed doorzoekbaar en kan

⁴⁶⁵ Kamerstuk II 2019/20, 35 561, nr. 2.

specifieke informatie getagd worden. Ook is het mogelijk e-mailconversaties automatisch te reconstrueren.

Alleen informatie in de hoogste vertrouwelijkheidscategorie werd op papier aan de commissie geleverd. Deze informatie werd door de enquêtecommissie beheerd in een extra beveiligde kluisvoorziening op de afgesloten kantooruimte van de enquêtestaf. Het papieren onderzoeksarchief van de enquêtecommissie bestaat uit tien meter aan fysieke documenten. Een deel daarvan is ter inzage geleverd en zal na het werk van de enquêtecommissie worden geretourneerd aan de afzender.

In bijlage 8 in boek 5 is een overzicht opgenomen van alle instanties en personen die één of meerdere vorderingen van de enquêtecommissie ontvingen. Het bronnenoverzicht is weergegeven in bijlage 11 in boek 5.

BESLOTEN VOORGESPREKKEN

Zoals gebruikelijk bij een parlementaire enquête heeft de commissie besloten voorgesprekken gevoerd met betrokkenen. Deze voorgesprekken vinden plaats op basis van vrijwilligheid en in beslotenheid. De informatie uit de besloten voorgesprekken blijft vertrouwelijk, wat ook inhoudt dat de verslagen van deze voorgesprekken na afloop van de enquête worden overgedragen aan het vertrouwelijke archief van de Kamer. Genodigden staan in de besloten voorgesprekken niet onder ede.

De commissie heeft zich vanaf eind 2021 voorbereid op de besloten voorgesprekken, die plaatsvonden in de maanden januari, februari en maart 2022. In het onderzoeksvoorstel was voorzien dat de fase van besloten voorgesprekken, inclusief voorbereiding en verwerking, zou duren van december 2021 tot en met mei 2022. De commissie heeft zich aan deze planning gehouden met uitzondering van enkele aanvullende besloten voorgesprekken in juni 2022.

In totaal voerde de commissie 126 besloten voorgesprekken met 124 personen. Met Minister-President Mark Rutte en met commissaris van de Koning in Groningen René Paas voerde de commissie vanwege agenda-beperkingen twee besloten voorgesprekken. De gemiddelde gespreksduur bedroeg 2 uur en 8 minuten. De commissie is in het kerstreces van 2021–2022 gestart met de besloten voorgesprekken en heeft deze voorgesprekken – met uitzondering van vier dagen – op alle doordeweekse dagen van januari en februari 2022 gevoerd gedurende 7,5 week. Daarnaast heeft de commissie in maart, april en juni een aantal aanvullende gesprekken gevoerd.

De commissie heeft voor de voorgesprekken een breed scala aan personen uitgenodigd, zoals gedupeerden, bestuurders, bedrijfsdirecteuren, ambtenaren, wetenschappers, oud-Kamerleden en toezichthouders. Het overzicht van personen die de commissie in een besloten voorgesprek heeft gesproken is opgenomen in bijlage 6 in boek 5. De commissie bereidde ieder voorgesprek voor met een gespreksdossier dat gedeeltelijk was gebaseerd op de resultaten van het dossieronderzoek. Bij de selectie van personen voor de besloten voorgesprekken vormde het dossieronderzoek eveneens de basis.

In het tijdelijke onderkomen van de Tweede Kamer aan de Bezuidenhoutseweg 67 in Den Haag was een speciale ruimte voor deze besloten voorgesprekken ingericht, die op last van de Beveiligingsambtenaar van de Tweede Kamer was onderworpen aan een elektronisch veiligheidsonderzoek. Omwille van informatiebeveiliging was in de ruimte waar de

besloten voorgesprekken plaatsvonden geen persoonlijke mobiele apparatuur toegestaan, noch voor genodigden noch voor de commissie.

De commissie stelt vast dat de intense fase van de besloten voorgesprekken van grote meerwaarde is geweest in haar onderzoek. Door het besloten karakter van de voorgesprekken spreken genodigden over het algemeen openhartig over wat is voorgevallen. Door de besloten voorgesprekken kregen genodigden een beeld van waar de interesses van de commissie lagen, waardoor zij beter in staat waren om vragen te beantwoorden in de latere openbare verhoren. Tijdens de besloten voorgesprekken heeft de commissie bevindingen uit het dossieronderzoek getoetst en haar kennis over de materie vergroot en verrijkt. De feiten die zij in het dossieronderzoek had opgehaald zijn in de besloten voorgesprekken aangevuld met duiding, beweegredenen en toelichting. Ook zorgden de besloten voorgesprekken voor een gelijke kennispositie over alle aspecten van de onderzoeksthematiek voor alle commissieleden. De fase van besloten voorgesprekken is net als de fase van het dossieronderzoek afgesloten met een intern en tussentijds verslag met bevindingen van de commissie.

OPENBARE VERHOREN

Na afronding van de fase van besloten voorgesprekken heeft de commissie zich voorbereid op de openbare verhoren. Ook deze fase is verlopen binnen de planning van het onderzoeksvorstel. Daarin waren drie blokken beschreven. Deze drie blokken van openbare verhoren vielen in de periode tussen juni en oktober 2022:

- Van maandag 27 juni t/m vrijdag 1 juli 2022.
- Van maandag 29 augustus t/m woensdag 14 september 2022.
- Van maandag 26 september tot en met vrijdag 14 oktober 2022.

In totaal heeft de commissie 69 openbare verhoren afgenomen met 68 personen. De commissie heeft Minister Henk Kamp bewust voor twee openbare verhoren oproepen. De openbare verhoren verschillen wezenlijk van de besloten voorgesprekken. Getuigen zijn verplicht te verschijnen en de verhoren vinden onder ede plaats. Het openbare karakter van de verhoren zorgt ervoor dat getuigen in de openbare verhoren ook op elkaar reageren en daardoor scherper positie innemen dan tijdens de besloten voorgesprekken. De openbare verhoren dienden naast een onderzoeksdoel en het hoofddoel van waarheidsvinding ook ter publieke verantwoording. De commissie vond het van belang met de openbare verhoren voor een breed publiek onduidelijkheden weg te nemen en openstaande vragen te beantwoorden. Zij wilde met de openbare verhoren ook het verhaal van de gaswinning, aardbevingen en de schade- en versterkingsproblematiek voor het publiek ontsluiten. De commissie stelde zich voorafgaand aan de openbare verhoren ten doel het brede publiek in staat te stellen een volledig beeld te krijgen van de urgentie en complexiteit van de problematiek in Groningen.

Op basis van de resultaten van het dossieronderzoek en de bevindingen van de besloten voorgesprekken is de commissie gekomen tot een selectie van personen voor een openbaar verhoor. Ieder openbaar verhoor bereidde de commissie voor met een verhoordossier. Hoewel niet wettelijk verplicht heeft de commissie alle getuigen die deelnamen aan een openbaar verhoor ook gesproken in een besloten voorgesprek. De enige uitzondering hierop is mevrouw Frouke Postma-Doornbos, die de commissie wel al tijdens een werkbezoek had gesproken.

De commissie heeft bij de volgorde van de openbare verhoren de logica van de chronologie van de onderzoeksthematiek gevolgd en daarbij ingezoomd op cruciale momenten. In iedere verhoorweek heeft de commissie ten minste één gedupeerde opgeroepen of iemand die het verhaal van gedupeerden onder woorden kon brengen. De commissie is de reeks van openbare verhoren gestart met een gedupeerde en heeft de reeks afgesloten met het thema veiligheid en het verhaal van de toekomstige generatie, verteld door de huidige Inspecteur-generaal der Mijnen respectievelijk de Kinderombudsman.

In bijlage 7 in boek 5 is een lijst opgenomen van personen die onder ede in het openbaar zijn verhoord.

Van de verhoren zijn door de Dienst Verslag en Redactie geredigeerde woordelijke verslagen gemaakt. De verslagen zijn aan de getuigen verzonden en zij hebben in een enkel geval aanpassingen voorgesteld. Indien die overeenkwamen met de geluidsopname zijn de aanpassingen doorgevoerd in de verslagen. Alle verslagen zijn gepubliceerd op de website van de Tweede Kamer. De beeldregistraties van de openbare verhoren zijn terug te zien via Debat Gemist op de website van de Tweede Kamer.

X.3 Technische briefings en werkbezoeken

Om de kennis te verdiepen en een beeld te krijgen van de impact van de problematiek op bewoners organiseerde de enquêtecommissie gedurende de drie fases van haar onderzoek technische briefings en bracht ze werkbezoeken aan het aardbevingsgebied.

TECHNISCHE BRIEFINGS

De enquêtecommissie organiseerde in het voor- en najaar van 2021 en in het voorjaar van 2022 in totaal 22 technische briefings. Verschillende deskundigen en experts verzorgden een technische briefing. Die gingen over een breed scala aan thema's: gezondheid en welzijn, de rol van verzekeraars, aardbevingen als institutionele crisis, de werking van de (internationale) gasmarkt, regulering, de rol van het Groningengasveld, energietransitie en gasvraag, opbrengstverdeling Groningen, individuele- en groepsrisico's, bouwkundige schade, aardgasbaten, aardgas en economie, geschiedenis van het gasgebouw, geodesie, aardobservatie en bodembeweging in Nederland, aansprakelijkheidsrecht en schade door gaswinning, toezicht, crisisbestendige overheid, ordening van de ondergrond en toezicht door rijksinspecties. In bijlage 5 in boek 5 is een overzicht opgenomen van personen en organisaties die een technische briefing verzorgden.

WERKBEZOeken

De enquêtecommissie bezocht op verschillende momenten het aardbevingsgebied. Tijdens de werkbezoeken sprak de commissie met gedupeerden en betrokkenen die zichzelf per e-mail of brief bij de commissie hadden gemeld of die via de Groninger Bodem Beweging en het Groninger Gasberaad werden gesuggereerd. De commissie stelt de samenwerking met alle instanties ten behoeve van deze werkbezoeken en de inbreng, openheid en bereidwilligheid van iedereen die zij heeft gesproken zeer op prijs. De gesprekken hebben geleid tot indringende inzichten in de impact van de problematiek.

- Op 14 en 15 juli 2021 bracht de commissie een werkbezoek aan Groningen. De commissie sprak op de eerste dag van dit bezoek in zalencentrum Vita Nova met vertegenwoordigers van de Groninger

Bodem Beweging, schade-experts van de bedrijven Vergnes Expertise en 10BE, en bewoners van het aardbevingsgebied. Ook heeft de commissie tijdens dit werkbezoek een fietstocht gemaakt in Huizinge en Westerwijdwerd. Op de tweede dag van het werkbezoek is de commissie door het Groninger Gasberaad rondgeleid door 't Zandt en vonden keukentafelgesprekken met bewoners plaats. De commissie heeft dit tweedaagse werkbezoek afgesloten met een rondleiding bij de gasopslag van de NAM in Norg.

- Een gepland werkbezoek op 20 en 21 december 2021 werd vanwege net aangescherpte coronamaatregelen helaas op het laatste moment geannuleerd. In plaats van een fysiek werkbezoek sprak de commissie op 20 december via een videoverbinding met vertegenwoordigers van de provincie Groningen, de waterschappen Noorderzijlvest en Hunze en Aa's, de Veiligheidsregio Groningen en de gemeenten Eemsdelta, Groningen, Het Hogeland, Oldambt en Midden-Groningen.
- Op 25 en 26 april 2022 bracht de commissie een tweede werkbezoek aan het aardbevingsgebied. De leden voerden keukentafelgesprekken met bewoners en spraken met betrokkenen van de Proatbus (Geestelijke Verzorging Aardbevingsgebied Groningen en Platform Kerk en Aardbeving) over de geestelijke gezondheidszorg. De commissie kreeg een rondleiding bij de stikstofinstallatie in Zuidbroek en bezocht het hoofdkantoor van Gasunie/Gasunie Transport Services voor gesprekken en presentaties. Ook sprak de commissie met advocaten van gedupeerden en een makelaar uit Groningen. In Appingedam kreeg de commissie van de Nationaal Coördinator Groningen uitleg over de versterkingsopgave en bezocht zij de wijk Opwierde voor een beeld van de versterkingswerkzaamheden in de praktijk.
- Op 16 september 2022 sprak de commissie met leerlingen en leerkrachten van de basisscholen Abt Emo in Westeremden en De Zandplaat in 't Zandt, het Eemsdelta College in Appingedam en de mbo-instelling Noorderpoort, eveneens in Appingedam. De gesprekken vonden plaats in subgroepen en werden ondersteund door sneltekenaars. De sneltekeningen die zij tijdens de gesprekken maakten zijn opgenomen in het themahoofdstuk I van boek 5 over Welzijn en gezondheid Groningers. De commissie vond het belangrijk om van kinderen en jongeren zelf te horen hoe zij de aardbevingen en de schade- en versterkingsoperatie ervaren.

In bijlage 4 in boek 5 is een overzicht opgenomen van bewoners en organisaties met wie de commissie op verschillende momenten sprak.

X.4 Aanvullend onderzoek

De commissie heeft tijdens de bestudering en analyse van de gevorderde en openbare informatie op twee momenten aanvullend onderzoek laten verrichten.

DISCOURSANALYSE – RADBOUD UNIVERSITEIT

In opdracht van de commissie deed het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis van de Radboud Universiteit een discoursanalyse naar de gaswinning in Groningen over de periode 1959–2022, waarbij het zwaartepunt lag op de recente geschiedenis («deze eeuw»). De commissie had gevraagd om een discoursanalyse door een team van onafhankelijke wetenschappers gericht op de vraag hoe de discussie over de Groningse gaswinning in de samenleving, de media en het publieke debat (Tweede Kamer, provinciale staten en gemeenteraden) is gevoerd. Daarmee beoogde zij de blik van buiten, gebaseerd op deskresearch op basis van openbare bronnen, binnen haar onderzoek te betrekken. Het doel was tweeledig:

- overzicht krijgen van te onderscheiden perioden/tijdvakken en wat de belangrijkste (gepercipieerde) kantelmomenten in het dossier zijn;
- inzicht krijgen in hoe in Nederland en in Groningen het gaswinningsdossier is beleefd, welke ontwikkelingen of verschuivingen zich daarin voordeden en wat «de politiek» (nationaal, regionaal en lokaal) daar mee deed.

Op 8 april 2022 gaven de onderzoekers van de Radboud Universiteit de commissie een toelichting op de concept-analyse. Het definitieve rapport ontving de commissie op 8 juni 2022. De resultaten van de discoursanalyse heeft de commissie met dankbaarheid betrokken bij het onderzoek. De discoursanalyse wordt tegelijkertijd met het rapport van de commissie openbaar en is opgenomen in bijlage 1 in boek 5 van het voorliggende rapport.

ACTUALISATIE BEREKENING GASBATEN – ALGEMENE REKENKAMER

In haar onderzoek nam de commissie kennis van het rapport *Besteding van aardgasbaten: feiten, cijfers en scenario's* van de Algemene Rekenkamer uit 2014.⁴⁶⁶ Het rapport bevat voor het onderzoek relevante cijfers en berekeningen en om die reden is op 28 juni 2022 aan de Algemene Rekenkamer om een actualisatie van deze cijfers en berekeningen tot en met 2021 gevraagd.⁴⁶⁷ Op 27 september 2022 werd het rapport *Actualisatie scenario's aardgasbaten 1966–2021* door de Algemene Rekenkamer aan de Tweede Kamer aangeboden.⁴⁶⁸ De resultaten van het rapport zijn betrokken bij het onderzoek van de commissie. De commissie spreekt haar waardering uit voor de dialoog en kennisuitwisseling die heeft plaatsgevonden met de Algemene Rekenkamer en voor het onderzoekswerk dat de Algemene Rekenkamer heeft verricht.

X.5 Kwaliteitsborging

KLANKBORDGROEP

De enquêtemissie werkte gedurende het onderzoek met een klankbordgroep. De klankbordgroep diende als waarborg voor de kwaliteit van het onderzoek en als vertrouwelijke gesprekspartner van de commissie, zonder dat de klankbordgroep verantwoordelijkheid draagt voor de werkzaamheden van de commissie. De klankbordgroep en de commissie kwamen op 13 december 2021, 30 mei 2022, 5 december 2022 en 16 januari 2023 bijeen. Dat was respectievelijk na het dossieronderzoek, na de besloten voorgesprekken, na de openbare verhoren en tweemaal tijdens de schrijffase ten behoeve van het rapport. Bij alle bijeenkomsten lagen de tussentijdse en interne verslagen en teksten van de commissie voor ter bespreking.

De klankbordgroep bestond uit zes leden met ieder eigen expertise en kennis over verschillende aspecten van de gaswinning:

- Prof. dr. C.C. (Carla) van Baalen – Hoogleraar parlementaire geschiedenis Radboud Universiteit Nijmegen;
- M. (Margriet) Brandsma – journalist;
- Prof. mr. dr. H.E. (Herman) Bröring – Hoogleraar bestuursrecht Rijksuniversiteit Groningen;
- Prof. dr. M.L.A. (Michel) Dücker – Bijzonder hoogleraar Crises, Veiligheid en Gezondheid Rijksuniversiteit Groningen;

⁴⁶⁶ Kamerstuk II 2014/15, 34 000 XIII, nr. 10.

⁴⁶⁷ Kamerstuk II 2021/22, 35 561, nr. 4.

⁴⁶⁸ Kamerstuk II 2022/23, 33 529, nr. 1064.

- Dr. R. (Rob) Govers – Universitair hoofddocent Tektonofysica Universiteit Utrecht;
- Prof. dr. ir. D.M.J. (David) Smeulders – Hoogleraar energiesystemen Technische Universiteit Eindhoven.

De commissie ziet de bijeenkomsten met de klankbordgroep als een waardevolle bijdrage aan het onderzoek. De klankbordgroep heeft expertise van buiten ingebracht in het onderzoeksproces van de commissie. Door de multidisciplinaire samenstelling van de klankbordgroep werd kennis en feedback op evenwichtige wijze aan de commissie overgebracht.



Leden van de klankbordgroep van de parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen.
Van links naar rechts: Rob Govers, Margriet Brandsma, Carla van Baalen, Herman Bröring, Michel Dückers en David Smeulders.

INZAGE

Teneinde feitelijke onjuistheden tijdig te herstellen hebben een aantal actoren inzage verkregen in conceptdelen van het rapport. Het betreft de conceptteksten met feitelijke beschrijvingen zonder passages die conclusies, reflecties, oordelen, bevindingen en aanbevelingen van de commissie bevatten. De volgende actoren hebben inzage verkregen in de teksten van de boeken 2 tot en met 5 van het rapport, ontdaan van de genoemde passages: het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Algemene Zaken; Staats-

toezicht op de Mijnen, de Nationaal Coördinator Groningen, het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut en het Instituut Mijnbouwschade Groningen. De volgende actoren is met het oog op technische aspecten eveneens inzage aangeboden voor een feitelijke correctieronde ten behoeve van de boeken 2 tot en met 5 van het rapport: EBN, ExxonMobil, GasTerra, Gasunie, Gasunie Transport Services, provincie Groningen, NAM en Shell. De inzage vond onder voorwaarde van geheimhouding plaats in het Kamergebouw in januari 2023 door medewerkers van deze instanties onder toezicht van medewerkers van de Tweede Kamer. Door middel van beoordelingsformulieren konden medewerkers van de inzage-actoren suggesties ter verbetering doorgeven. De commissie heeft de suggesties beoordeeld en in een aantal gevallen feitelijke en technische verbeteringen doorgevoerd.

AMBTELIJKE MEELEESRONDE

In het zomerreces van 2022 hebben enkele ambtenaren van de Dienst Analyse en Onderzoek van de Tweede Kamer een extra analyseslag gemaakt op specifieke onderdelen van het onderzoek. Ook hebben ambtenaren van de Griffies Commissie, de Dienst Analyse en Onderzoek en Bureau Wetgeving van de Tweede Kamer vanwege hun ervaring met het doen van parlementair onderzoek, in het kerstreces van 2022–2023 conceptteksten van het rapport gelezen en van nuttige feedback voorzien. Tot slot hebben Petra Jeroense, Elja Dekker en Ton van Ginkel van de Dienst Verslag en Redactie bijgedragen aan de eindredactie. De commissie dankt hen voor hun inspanningen.

EXTERNE ONDERSTEUNING

In aanloop naar de besloten voorgesprekken en openbare verhoren werd de commissie bijgestaan door verhoortrainers M. (Maria) Leijten en R. (Roeland) Kooijmans. De commissie werd in het kader van de interpretatie van de 403-verklaring juridisch geadviseerd door mevrouw mr. M. (Marjolein) Dieperink van AKD advocaten. De commissie spreekt haar dank uit naar deze externe adviseurs voor hun advies en inzet.

X.6 Onderzoekperiode

In het eerdergenoemde onderzoeksvoorstel⁴⁶⁹ voor de enquêtecommissie zijn het startpunt en het eindpunt van de onderzoekperiode helder omschreven: «*De gehele onderzoekperiode beslaat het moment tussen de vondst van het aardgas in Slochteren in 1959 en het moment waarop de Eerste Kamer de wettelijke verankering van de versterkingsoperatie aanvaardt.*» Deze wettelijke verankering is nader geduid als de goedkeuring van de Wijziging van de Tijdelijke wet Groningen in verband met de versterking van gebouwen in de provincie Groningen (Kamerstuk 35 603). Ook is opgenomen dat de commissie actuele ontwikkelingen die plaatsvinden na afloop van de onderzoekperiode betreft in haar onderzoek.

Ten tijde van het opstellen van het onderzoeksvoorstel werd rekening gehouden met goedkeuring van de Tijdelijke wet Groningen rond de zomer van 2021. De wetsbehandeling liep echter door tijdens de schrijffase van het rapport, mede doordat het wetsvoorstel in de Eerste Kamer is aangehouden in afwachting van een aangekondigde novelle. Daarmee kwam de methodologische vraag aan de orde welke einddatum de enquêtecommissie hanteert voor haar onderzoekperiode. Om geen onnodige beperking aan het onderzoek op te leggen maar wel voldoende

⁴⁶⁹ Kamerstuk II 2020/21, 35 561, nr. 2.

ruimte te hebben om verdieping te vinden waar nodig, heeft de commissie besloten de periode van mei 1959 tot en met februari 2021 diepgaand te onderzoeken met een nadruk op de jaren vanaf 2010, vanaf februari 2021 tot en met juli 2022 vorderingen te doen en ontwikkelingen nauwgezet te volgen en vanaf juli 2022 ontwikkelingen met name met het oog op de te formuleren aanbevelingen te monitoren. Deze keuze stelde de commissie in staat over recente gebeurtenissen vorderingen te doen, zoals gebeurde ten aanzien van notulen van de ministerraad, de uitvoering van de Subsidieregeling Verbetering en Verduurzaming Groningen en de vertrouwelijke onderhandelingsinzet van de Staat bij de start van onderhandelingen met Shell en ExxonMobil.

X.7 Onderzoek in tijden van corona

Het onderzoek van de enquêtecommissie vond voor een groot gedeelte plaats tijdens de coronapandemie. Al bij de start van haar werkzaamheden vonden de sollicitatiegesprekken in het kader van de werving van onderzoekers digitaal plaats en in fysieke ruimtes waar eenieder anderhalve meter afstand tot elkaar kon bewaren. Gedurende de twee jaar die het onderzoek besloeg, is door de staf met regelmaat thuisgewerkt en vergaderde de commissie vrijwel altijd in een hybride vergaderopstelling.

Tijdens werkbezoeken heeft de commissie de geldende coronamaatregelen zorgvuldig in acht genomen en daar ook haar voordeel mee gedaan. Als gevolg van de maatregelen is de commissie opgesplitst in twee of drietalen die keukentafelgesprekken in klein verband voerden. Op die manier heeft de commissie haar oor te luisteren gelegd bij een groot aantal gedupeerden en betrokkenen verspreid over het gehele gebied waar de problematiek speelt.

In de aanloop naar de besloten voorgesprekken in januari en februari 2022 liepen de besmettingscijfers op. Om de voortgang van de besloten voorgesprekken op verantwoorde wijze te borgen zijn maatregelen getroffen om besmetting te voorkomen. In de zaal waar de voorgesprekken plaatsvonden zijn luchtreinigers geplaatst in aanvulling op de mechanische ventilatie die reeds in de zaal aanwezig was. Ook is de zaal tweemaal per dag natuurlijk gelucht, voorzag de tafelopstelling in ruim anderhalve meter afstand tussen personen en is gebruikgemaakt van aanvullende plexiglazen schermen. Bij verplaatsing gebruikten de commissieleden en staf mondkmaskers van het type FFP2 en de zitplaatsen en tafel werden bij iedere wisseling gedesinfecteerd. Zowel de genodigden als commissie- en stafleden kregen voorafgaand aan de besloten voorgesprekken zelftesten uitgereikt voor vrijwillig maar aangeraden gebruik. Er hebben zich tijdens de besloten voorgesprekken geen coronabesmettingen voorgedaan. Eén besloten voorgesprek moest verplaatst worden omdat de genodigde vooraf had aangegeven positief te testen. Alle andere besloten voorgesprekken hebben volgens planning plaatsgevonden.

Ten tijde van de openbare verhoren in juni tot en met oktober 2022 waren de beperkte maatregelen opgeheven en kon de commissie in een reguliere opstelling en werkwijze verhoren afnemen. Er was een coronaplan B opgesteld in geval toch beperkende maatregelen zouden worden opgelegd, maar dit plan is niet toegepast. De commissie stelt met tevredenheid vast dat alle openbare verhoren volgens planning hebben plaatsgevonden en dat zich in die periode wederom geen besmettingen hebben voorgedaan.

X.8 Ervaringen met de Wet op de parlementaire enquête 2008

BIJSTANDSVERLENING

Op grond van de Wet op de parlementaire enquête 2008 (Wpe 2008) is het een genodigde toegestaan om zich te laten bijstaan door een bijstandsverlener tijdens een besloten voorgesprek. De commissie onderschrijft dit recht als een grondrecht. Naar het oordeel van de commissie dient de bijstandsverlener de genodigde bij te staan in het besloten voorgesprek. Dit is ook in de geest van de Wpe 2008. De commissie heeft in de praktijk echter gezien dat de bijstandsverlening niet uitsluitend een vrije keuze van de genodigde is geweest, maar dat de werkgever ook een belang had bij het verlenen van bijstand. Ook merkte de commissie op dat vaak dezelfde persoon als bijstandsverlener optrad. Enerzijds biedt dit de werkgever de gelegenheid toe te zien op de verklaringen van de werknemer tegenover de enquêtecommissie, anderzijds doet de werkgever via deze bijstandsverlener bij meerdere besloten voorgesprekken kennis op over het onderzoek van de enquêtecommissie in een vertrouwelijke fase van het onderzoek. Hierbij speelt ook mee dat de werkgever in het belang van de reputatie en beeldvorming van diens organisatie handelt. Dit belang staat niet zelden op gespannen voet met het belang van waarheidsvinding. Voorgaande parlementaire enquêtecommissies, zoals die over Woningcorporaties en over de Fyra, hebben vergelijkbare ervaringen met de figuur van bijstandsverlening. De commissie beveelt volgende enquêtecommissies aan om in de uitnodigingsbrief voor besloten voorgesprekken helder het zuivere doel van de bijstandsverlening te omschrijven en aan te geven dat het niet gewenst is dat een bijstandsverlener bij meerdere gesprekken bijstand verleent. Verder beveelt de enquêtecommissie aan om bij een volgende herziening van de Wpe 2008 het doel van de bijstand helder en zuiver te omschrijven.

MEDEWERKING DOOR BUITENLANDSE PERSONEN

Net als bij de recentere parlementaire enquêtes naar woningcorporaties en Fyra heeft het onderzoek naar de Groningse gaswinning een internationale dimensie. Bedrijven in de olie- en gasindustrie opereren in een internationale context en zijn in het buitenland gevestigd, net als de personen die deze bedrijven aansturen. De Wpe 2008 geeft de commissie geen mogelijkheden om medewerking van buitenlandse personen af te dwingen. Dat heeft zij ervaren toen zij een uitnodiging voor een besloten voorgesprek verzond aan de voormalige directeur van Esso Nederland/ ExxonMobil Benelux Country Manager (Joost van Roost) en toen zij aan dezelfde persoon een oproep voor een openbaar verhoor stuurde. Door zijn Belgisch staatsburgerschap kon hij deelname weigeren, hetgeen de commissie betreurt. De commissie is van mening dat ook personen die in het buitenland woonachtig zijn en besluiten nemen met gevolgen in Nederland, de morele plicht hebben mee te werken aan een parlementaire enquête. Gezien het feit dat op vele gebieden internationalisering plaatsvindt, waardoor buitenlandse natuurlijke personen werkzaam kunnen zijn geweest in Nederland, doch hier geen verblijf houden, acht de commissie het van belang aandacht aan deze kwestie te schenken.

PRAKTISCHE WERKAFSPRAKEN

De enquêtecommissie aardgaswinning Groningen heeft met de Minister van Economische Zaken en Klimaat werkafspraken gemaakt die zien op praktische aangelegenheden (zie bijlage 9 in boek 5). De commissie heeft geen bezwaar tegen het maken van praktische werkafspraken, maar merkt wel op dat de inhoud van de afspraken gelijk is aan de inhoud van de Wpe 2008 en de Regeling parlementair en extern onderzoek, en dat deze voor

het overige in lijn is met de logische en gebruikelijke werkwijze van enquêtecommissies. De waarde van het maken van praktische werkafspraken is daarmee relatief. De commissie hecht eraan dit op te merken, omdat zij in de praktijk heeft gemerkt dat het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat het maken van praktische werkafspraken als voorwaarde leek te zien voor het doen van leveringen aan de enquêtecommissie. In de Regeling parlementair en extern onderzoek is opgenomen dat een enquêtecommissie nadere afspraken kan maken. De commissie beschouwt dit niet als een verplichting, en ook niet als een voorwaarde voor het doen van leveringen. Die vallen onder de medewerkingsplicht en vorderingsbevoegdheid die voortvloeien uit de Wpe 2008.

EIGENSTANDIGE BEVOEGDHEID BIJ LEVERINGEN

De commissie heeft bij het doen van vorderingen van documenten en inlichtingen bewuste keuzes gemaakt ten aanzien van de actor aan wie deze vordering was gericht. Zo heeft de commissie de Minister van Economische Zaken en Klimaat en de inspecteur-generaal van het Staatstoezicht op de Mijnen separate vorderingen gestuurd. Voor de commissie en voor SodM was dit een uitgemaakte zaak gezien de geconstateerde spanning tussen beide organisaties in de geschiedenis van de Groningse gaswinning en gezien de onafhankelijke taken van een toezichthouder. Het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat gaf echter aan dat het SodM als organisatie ressorteert onder zijn ministeriële verantwoordelijkheid.

Vanuit die verantwoordelijkheid verwachtte het ministerie dat de vordering aan SodM door de enquêtecommissie in afschrift aan het ministerie zou zijn verzonden. Ook verwachtte het ministerie met SodM te kunnen samenwerken over de inhoud van de levering aan de commissie. Beide zijn niet in het belang van de waarheidsvinding.

Het is de kern van de onderzoekswerkzaamheden van een enquêtecommissie dat actoren eigenstandig informatie aanleveren en niet onderling afstemmen over de inhoud en de wijze waarop informatie aan de commissie wordt verstrekt. Dat is in het hiervoor beschreven geval van SodM uiteindelijk ook niet gebeurd. De enquêtecommissie beveelt aan om bij een eventuele herziening van de Wpe 2008 een artikel op te nemen dat de eigenstandige verantwoordelijkheid van actoren regelt en waarin is bepaald dat actoren alleen kunnen afstemmen over de inhoud van de vordering en de levering indien dit expliciet met goedkeuren van de enquêtecommissie geschiedt.

DE SAMENSTELLING VAN EEN ENQUÊTECOMMISSIE

De Wpe 2008 bevat een algemene bepaling over de samenstelling van een enquêtecommissie. Daarin is omschreven dat de Kamer de leden uit haar midden benoemt en dat de Kamer een lid – al dan niet op zijn verzoek – kan ontslaan in zijn hoedanigheid van lid van de commissie. Het valt de commissie op dat in de Wpe 2008 noch in de Regeling parlementair en extern onderzoek noch in het reglement van orde is vastgelegd dat het iedere fractie vrijstaat om met één Kamerlid deel te nemen aan de enquêtecommissie. Bij de enquêtecommissie aardgaswinning Groningen hebben zich op dit vlak geen problemen voorgedaan, maar met het oog op de toekomst zou het goed zijn om dit historische gebruik bij een volgende aanpassing van het reglement van orde van de Kamer te verankeren. Daarbij zou de Kamer er tevens verstandig aan doen vast te leggen dat fracties bij de instelling van een enquêtecommissie een Kamerlid aandragen voor deelname aan de enquête. Op die manier is geborgd dat fracties niet tussentijds Kamerleden voor deelname afvaar-

digen, verkiezingen daargelaten. De commissie doet daarbij de suggestie om tevens op te nemen dat de Voorzitter van de Kamer net als bij andere commissies besluit over de samenstelling, zodat deze kan toezien op een juiste naleving.