



ONDERZOEKRAAD
VOOR VEILIGHEID

Aardbevingsrisico's in Groningen

Stand van zaken opvolging aanbevelingen



Aardbevingsrisico's in Groningen

Stand van zaken opvolging aanbevelingen

Den Haag, maart 2017

De rapporten van de Onderzoeksraad voor Veiligheid zijn openbaar.

Alle rapporten zijn beschikbaar via de website van de Onderzoeksraad www.onderzoeksraad.nl.

Foto cover: Shutterstock.com / creative nature / R. Zwerver

De Onderzoeksraad voor Veiligheid

Als zich een ongeval of ramp voordoet, onderzoekt de Onderzoeksraad voor Veiligheid hoe dat heeft kunnen gebeuren, met als doel daar lessen uit te trekken. Op die manier draagt de Onderzoeksraad bij aan het verbeteren van de veiligheid in Nederland. De Raad is onafhankelijk en besluit zelf welke voorvallen hij onderzoekt. Daarbij richt de Raad zich in het bijzonder op situaties waarin mensen voor hun veiligheid afhankelijk zijn van derden, bijvoorbeeld van de overheid of bedrijven. In een aantal gevallen is de Raad verplicht onderzoek te doen. De onderzoeken gaan niet in op schuld of aansprakelijkheid.

Onderzoeksraad

Voorzitter: mr. T.H.J. Joustra
prof. mr. dr. E.R. Muller
prof. dr. ir. M.B.A. van Asselt

Secretaris-directeur: mr. C.A.J.F. Verheij

Bezoekadres: Anna van Saksenlaan 50
2593 HT Den Haag

Postadres: Postbus 95404
2509 CK Den Haag

Telefoon: +31 (0)70 333 7000

Telefax: +31 (0)70 333 7077

Internet: www.onderzoeksraad.nl

1 Inleiding	5
2 Opvolging aanbevelingen.....	7
2.1 Versterken van het veiligheidsbelang in de besluitvorming	7
2.2 Omgaan met onzekerheid.....	9
2.3 Stand van zaken opvolging aanbevelingen.....	10
3 Situatie in Groningen.....	11
3.1 Besluitvorming over de gaswinning	11
3.2 Afhandeling van de door aardbevingen ontstane schade	14
3.3 Aanpak van de versterkingsopgave	15
3.4 Regie over de problematiek.....	16
4 Ten slotte	19
Bijlage A. Verantwoording.....	23
Bijlage B. Opvolging aanbevelingen.....	25

In 2015 heeft de Onderzoeksraad voor Veiligheid aanbevelingen gedaan om ervoor te zorgen dat veiligheid voldoende aandacht krijgt in de besluitvorming over de gaswinning uit het Groningenveld.¹ Zoals de Raad bij al zijn onderzoeken doet, heeft hij ook in dit geval bekeken of en hoe de betrokken partijen gevolg hebben gegeven aan zijn aanbevelingen.

Hoewel de betrokken partijen de aanbevelingen voortvarend hebben opgepakt en er daarnaast andere maatregelen zijn getroffen om de door de gaswinning ontstane problemen te herstellen, zijn de problemen waar inwoners van Groningen mee te maken hebben onverminderd groot. De bij de gaswinning betrokken partijen zijn er niet in geslaagd hun geschonden relatie met de Groningse bevolking te herstellen en de maatschappelijke onrust is groot.

De Raad is op zoek gegaan naar verklaringen hiervoor. Het bleek daarbij nodig de aardbevingsproblematiek in Groningen vanuit een ander perspectief te beschouwen dan in het rapport uit 2015. De Raad is niet alleen nagegaan in hoeverre zijn aanbevelingen zijn opgevolgd, maar heeft zich ook een breder beeld gevormd van de actuele situatie in Groningen: hoe de betrokken partijen omgaan met schadeafhandeling, de versterkingsopgave en andere vraagstukken die in Groningen spelen (zoals bevolkingskrimp en economische ontwikkeling).

Op grond van de gevoerde gesprekken en documentonderzoek constateert de Raad dat de huidige aanpak van de problematiek bureaucratisch en procedureel is en niet bijdraagt aan het herstel van vertrouwen van de inwoners van Groningen in de bij de gaswinning betrokken partijen. Ook constateert de Raad dat de aanpak gefragmenteerd is, terwijl de problemen waarmee de bewoners, bedrijven en decentrale overheden kampen, vragen om regie op een niveau dat alle betrokken partijen ontstijgt. Het schaalniveau waarop de problemen in Groningen nu worden aangepakt, is niet in lijn met de omvang, urgentie en complexiteit van de problematiek.

Deze notitie behandelt eerst de opvolging van de vijf aanbevelingen die de Onderzoeksraad in 2015 heeft gedaan en beziet vervolgens de Groningse problematiek in breder perspectief.

¹ Onderzoeksraad voor Veiligheid, *Aardbevingsrisico's in Groningen*, februari 2015.

2 OPVOLGING AANBEVELINGEN

Met zijn rapport uit 2015 wilde de Onderzoeksraad vooral bewerkstelligen dat het veiligheidsbelang bij activiteiten in de diepe ondergrond voldoende aandacht krijgt. De Raad benadrukte dat daarvoor de volgende twee zaken van belang zijn:

1. **Het versterken van het veiligheidsbelang in de besluitvorming over activiteiten in de diepe ondergrond.** In het rapport benadrukte de Raad dat de besluitvorming over activiteiten in de diepe ondergrond zo moet worden ingericht dat de veiligheid van bewoners een expliciete plaats in de belangenafweging krijgt. Daarbij merkte de Raad op dat dit in het geval van Groningen betekent dat de structuur van het gasgebouw fundamenteel moet worden aangepast.
2. **Als uitgangspunt nemen dat complexe en onzekere risico's inherent zijn aan die activiteiten en daarover communiceren met burgers.** In het rapport stelde de Raad dat onzekerheid onlosmakelijk is verbonden met ondergrondse activiteiten, en dat onzekerheid en het reduceren ervan het uitgangspunt van het handelen van betrokken partijen moeten zijn, ook in de communicatie naar de burgers.

Om deze twee zaken te realiseren, heeft de Onderzoeksraad vijf aanbevelingen gedaan: drie aanbevelingen gericht op het versterken van het veiligheidsbelang en twee gericht op het omgaan met onzekerheid. Dit hoofdstuk beschrijft kort de stand van zaken inzake de opvolging van deze aanbevelingen. Meer informatie daarover is te vinden in Bijlage B.

2.1 Versterken van het veiligheidsbelang in de besluitvorming

2.1.1 Organiseren van macht en tegenmacht (aanbeveling 1)

De Onderzoeksraad heeft ten eerste aanbevolen om - naast het Ministerie van Economische Zaken (EZ) - ook andere ministeries te betrekken bij de besluitvorming over de exploratie en exploitatie van delfstoffen. De Raad deed die aanbeveling omdat EZ zowel onderdeel is van de exploitatie als hoeder van alle in het geding zijnde belangen. Het veiligheidsbelang was niet als zelfstandig belang belegd en de Raad vond het belangrijk dat dit wel zou gebeuren. De minister van EZ heeft het belang van de aanbeveling onderschreven en voert aan dat de ministerraad nu de cruciale besluiten neemt. De Onderzoeksraad vindt echter dat daarmee geen recht wordt gedaan aan de bedoeling van zijn aanbeveling. De besluitvorming in de ministerraad is te laat om een zorgvuldige afweging in het beleidsproces te laten plaatsvinden. Andere departementen moeten eerder in het traject worden betrokken. Het mede door hen laten ondertekenen van de voorgenomen ministerraadbesluiten maakt deze betrokkenheid zichtbaar. Gezien de relatie tussen activiteiten in de diepe ondergrond, waar het Ministerie van EZ zich op richt, en de (veiligheids-)effecten daarvan bovengronds zou het ook voor de hand liggen het veiligheidsbelang als eigenstandig belang bij een ander ministerie te beleggen.

Verder drong de Onderzoeksraad in zijn rapport aan op een fundamentele aanpassing van de structuur van het gasgebouw.^{2,3} Dat deed de Raad omdat het gasgebouw is ingericht op de optimalisering van de opbrengsten en de leveringszekerheid van het gas. De minister van EZ heeft in zijn reactie op het rapport toegezegd de structuur van het gasgebouw aan te passen. Het is echter onduidelijk op welke wijze hij dat wil doen en op welke termijn dit is voorzien. In een brief aan de Tweede Kamer merkt de minister hierover het volgende op: "Dit verkennende overleg is nu gaande en dient met grote zorgvuldigheid gevoerd te worden. Het is dan ook niet mogelijk om aan te geven wanneer resultaten te verwachten zijn. Het is een ingewikkeld overleg op grond van een situatie die in de loop van tientallen jaren is uitgekristalliseerd."⁴ Vooralnog zijn geen wijzigingen in de structuur van het gasgebouw zichtbaar.

2.1.2 Burgerperspectief in besluitvorming winning (aanbeveling 2)

De Onderzoeksraad heeft ook aanbevolen het burgerperspectief structureel en herkenbaar mee te nemen in de besluitvorming over de gaswinning in Groningen, door provincie en gemeenten een rol te geven in die besluitvorming. Het Ministerie van EZ heeft hierop de Mijnbouwwet aangepast. De gewijzigde wet, die op 1 januari 2017 in werking is getreden, bevat voorzieningen om de inspraakmogelijkheden voor provincies, gemeenten en waterschappen te vergroten en de belangen van omwonenden structureel een plaats te geven in het besluitvormingsproces rondom de gaswinning in Groningen. Daarnaast heeft de minister van EZ meer bevoegdheden gekregen om opsporings- en winningsvergunningen aan te passen, in te trekken of er voorschriften aan te verbinden. Aangezien de wet recent in werking is getreden, is hiermee nog geen ervaring opgedaan.

Bij de besluitvorming over de winningsplannen zijn de inspraakmogelijkheden voor decentrale overheden en omwonenden vergroot. De belangen van omwonenden worden zo explicieter meegenomen en kunnen nu een weigeringsgrond zijn voor de minister. De besluitvorming over het winningsplan Groningenveld 2016 is, vooruitlopend op de wijziging van de wet, via deze nieuwe procedure voorbereid. In totaal zijn 5.530 zienswijzen ingediend op het instemmingsbesluit, waarvan 252 unieke zienswijzen en 29 reacties van overheden.⁵ Hierin komt nadrukkelijk naar voren dat de inwoners van Groningen zich zorgen maken over hun objectieve en subjectieve veiligheid. Het definitieve instemmingsbesluit schenkt echter nauwelijks aandacht aan subjectieve veiligheid. Een deel van de betrokken partijen vraagt zich af of de minister van EZ de ingediende zienswijzen en reacties serieus heeft genomen, omdat hij in zijn toelichting op het besluit vooral refereert aan de adviezen van het Staatstoezicht op de Mijnen en Gasunie Transport Services (zie ook paragraaf 3.1).

2.1.3 Onafhankelijkheid Staatstoezicht op de Mijnen (aanbeveling 3)

In zijn rapport heeft de Raad verder aanbevolen de onafhankelijkheid van het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) ten opzichte van het Ministerie van EZ en de sector te versterken. Het kabinet heeft hiertoe de spelregels voor rijksinspecties geëxpliciteerd en

² Onderzoeksraad voor Veiligheid, *Aardbevingsrisico's in Groningen*, februari 2015, p. 9.

³ Een beschrijving van de structuur van het gasgebouw is te vinden in figuur 3 van het rapport *Aardbevingsrisico's in Groningen* uit 2015.

⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/richtlijnen/2016/11/17/voorstel-van-wet-tot-wijziging-van-de-mijnbouwwet>

⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2016/09/23/instemmingsbesluit-groningen-vergroten-veiligheid-en-verminderen-schade,geraadpleegd-op-22-februari-2017>.

vastgelegd in de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties, die op 1 januari 2016 in werking zijn getreden.⁶ 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. Aangezien de wet op 1 januari 2017 in werking trad, is nog niet vast te stellen hoe deze wijzigingen in de praktijk uitwerken. De Raad constateert wel dat SodM vooruitlopend op deze wijziging een meer onafhankelijke rol innam. Verschillende partijen, waaronder gemeenten in het aardbevingsgebied en de provincie Groningen, onderschrijven dit.

2.2 Omgaan met onzekerheid

2.2.1 Kennisontwikkeling diepe ondergrond (aanbeveling 4)

De Onderzoeksraad heeft aanbevolen een onderzoeksprogramma in te richten waarbinnen integraal en onafhankelijk wetenschappelijk en toegepast onderzoek wordt gedaan naar de effecten van activiteiten in de diepe ondergrond in het algemeen en de effecten van gaswinning in Groningen in het bijzonder. Op het moment dat de Raad zijn rapport publiceerde beschikte NAM al enkele jaren over een eigen onderzoeksprogramma, waarbinnen onderzoek wordt gedaan naar de Groningse ondergrond en de effecten van gaswinning. In aanvulling daarop zijn, in reactie op de aanbeveling, twee nieuwe onderzoeksprogramma's ingericht. Het Ministerie van EZ heeft het 'Kennisprogramma Effecten Mijnbouw' ingericht en NWO⁷ het 'Nationaal programma Kennisontwikkeling Diepe Ondergrond'. Binnen deze programma's waren op het moment van schrijven van deze notitie nog geen onderzoeken gestart.

Ondanks de voornemens om meer kennis over de diepe ondergrond te ontwikkelen, vindt de Raad het - gezien de urgentie van de aardbevingsproblematiek - opmerkelijk dat het meer dan twee jaar heeft geduurd totdat deze onderzoeksprogramma's waren ingericht. Ook valt het de Raad op dat EZ en NWO er niet in zijn geslaagd om gezamenlijk te komen tot één integraal onderzoeksprogramma, zoals was aanbevolen.

2.2.2 Communiceren over onzekerheid (aanbeveling 5)

De Onderzoeksraad heeft aan de minister van EZ en de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM) aanbevolen in hun communicatie met burgers transparant te zijn over onzekerheden, en te expliciteren en motiveren welke plaats onzekerheid krijgt in de besluitvorming over de exploratie en exploitatie van delfstoffen. Deze communicatie dient zich daarbij niet te beperken tot een (technische) uiteenzetting over de relatie tussen gaswinning en seismiciteit. De Raad constateert dat partijen in de afgelopen jaren weliswaar meer openheid bieden over de relatie tussen gaswinning en seismische activiteit, maar dat zowel EZ als NAM worstelt met het centraal plaatsen van onzekerheid in de dialoog met burgers. Zoals mede uit de opvolging van aanbeveling 4 blijkt, zijn partijen zich bewust van de onzekerheden. Deze staan beschreven in onder meer het winningsplan van NAM en het advies hierop van het SodM. Het bevreemdt de Raad dat

⁶ Stcrt. 2015, nr. 33574.

⁷ De Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek.

het de betrokken partijen nog steeds niet lukt om deze onzekerheid een prominente plek te geven in de dialoog met burgers.

2.3 Stand van zaken opvolging aanbevelingen

De Onderzoeksraad constateert dat het merendeel van zijn aanbevelingen voortvarend is opgepakt, maar ziet ook dat een aantal cruciale aspecten niet nader is vormgegeven. De aanbevelingen waren vooral gericht op het beter betrekken van het veiligheidsbelang in de besluitvorming over activiteiten in de diepe ondergrond. De aardbevingsproblematiek kent echter meer facetten: de urgentie om te komen tot oplossingen, de complexiteit en onzekerheid die het probleem domineren, het gebrek aan kennis en de verdeeldheid over wat nagestreefd moet worden. Het volgende hoofdstuk gaat daar nader op in. Het beschrijft achtereenvolgens: de besluitvorming over de gaswinning, het verloop van het proces van schadeafhandeling, de aanpak van de versterkingsopgave en de regie over de aardbevingsproblematiek.

3 SITUATIE IN GRONINGEN

3.1 Besluitvorming over de gaswinning

Bij de besluitvorming over de hoeveelheid te winnen gas en de voorwaarden waaronder dit gas gewonnen kan worden, spelen drie belangen een rol. Ten eerste betreft dat de belangen van de bewoners van het Groningenveld, namelijk veiligheid en het voorkomen van schade aan gebouwen en infrastructuur. Het tweede belang, leveringszekerheid, houdt in dat kan worden voorzien in de gasbehoefte van Nederlandse huishoudens en voldaan kan worden aan de verplichtingen aan het buitenland. Ten slotte hebben de bij de gaswinning betrokken ondernemingen (Shell en ExxonMobil⁸) en de Nederlandse overheid financieel belang bij de gaswinning.

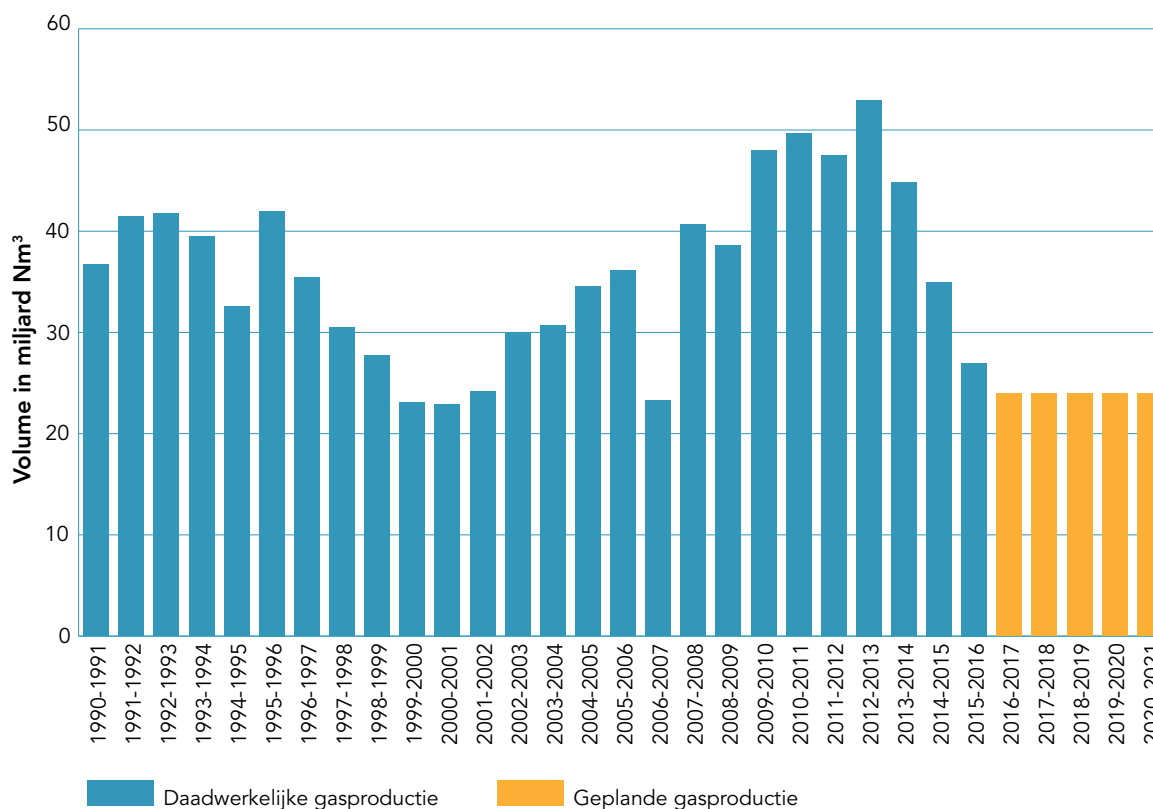
In de afgelopen jaren zijn, al dan niet na tussenkomst van de rechter, diverse besluiten genomen die hebben geleid tot een afname van de hoeveelheid gewonnen gas (zie tabel 1 en figuur 1).

Datum van het besluit	Periode waarop besluit betrekking heeft	Omvang gaswinning
17 januari 2014 (minister EZ)	2014 2015 2016	42,5 miljard Nm ³ 42,5 miljard Nm ³ 40,5 miljard Nm ³ én 80% minder gaswinning bij Loppersum
30 januari 2015 (minister EZ)	Heel 2015	39,4 miljard Nm ³
9 februari 2015 (minister EZ)	Eerste helft 2015	16,5 miljard Nm ³
23 juni 2015 (minister EZ)	Heel 2015	30 miljard Nm ³ (dus 13,5 miljard Nm ³ in 2e helft van 2015)
18 november 2015 (Raad van State)	Gasjaar 2015-2016	27 miljard Nm ³ (overschrijding tot maximaal 33 Nm ³ is alleen toegestaan als het gasjaar 2015-2016 een relatief koud jaar blijkt te zijn. Ook mag voorlopig geen gas worden gewonnen in en rond Loppersum).
30 september 2016 (minister EZ) ⁹	Gasjaar 2016-2017 Gasjaar 2017-2018 Gasjaar 2018-2019 Gasjaar 2019-2020 Gasjaar 2020-2021	24 miljard Nm ³ per gasjaar (overschrijding tot maximaal 30 Nm ³ is alleen toegestaan als het gasjaar een relatief koud jaar blijkt te zijn)

Tabel 1: Besluiten omtrent de hoeveelheid te winnen gas in Groningen.

⁸ Oliemaatschappijen ExxonMobil en Shell zijn de eigenaren van NAM, met elk een aandeel van 50%.

⁹ Er loopt een beroepsprocedure bij de Raad van State tegen dit besluit.



Figuur 1: Gerealiseerd en gepland volume gaswinning in Groningen in de gasjaren 1990/91-2020/21 (in miljard Nm³). Bron: NAM (cijfers daadwerkelijke gasproductie).

Het meest recente besluit van de minister van Economische Zaken (EZ) over de gaswinning uit het Groningenveld dateert van september 2016.¹⁰ De minister refereert in dat besluit aan de belangen leveringszekerheid en veiligheid. Besloten is dat de komende vijf jaar¹¹ 24 miljard Nm³ gas per gasjaar¹² mag worden gewonnen. Daarbij wordt gestreefd naar een zo vlak mogelijke winning met zo min mogelijk fluctuaties, omdat een gelijkmatige gaswinning minder seismiciteit lijkt op te leveren dan wanneer met pieken en dalen wordt gewonnen.¹³ Om seizoensgebonden piekniveaus in de vraag naar gas op te kunnen vangen, is het dan echter wel noodzakelijk gemiddeld meer gas te winnen.¹⁴ Besloten is dat alleen in koude winters en indien dat strikt noodzakelijk is, extra gas mag worden gewonnen (maximaal 6 miljard Nm³ per gasjaar). De minister is tot dit besluit gekomen op basis van adviezen van Gasunie Transport Services en Staatstoezicht op de Mijnen (SodM),¹⁵ die stellen dat bij een gaswinning van 24 miljard Nm³ per gasjaar sprake is van een verantwoord basisniveau van winning waarbij wordt voldaan aan de eisen van leveringszekerheid.

¹⁰ Instemmingsbesluit winningsplan Groningen gasveld, 30 september 2016.

¹¹ Tot en met gasjaar 2020-2021.

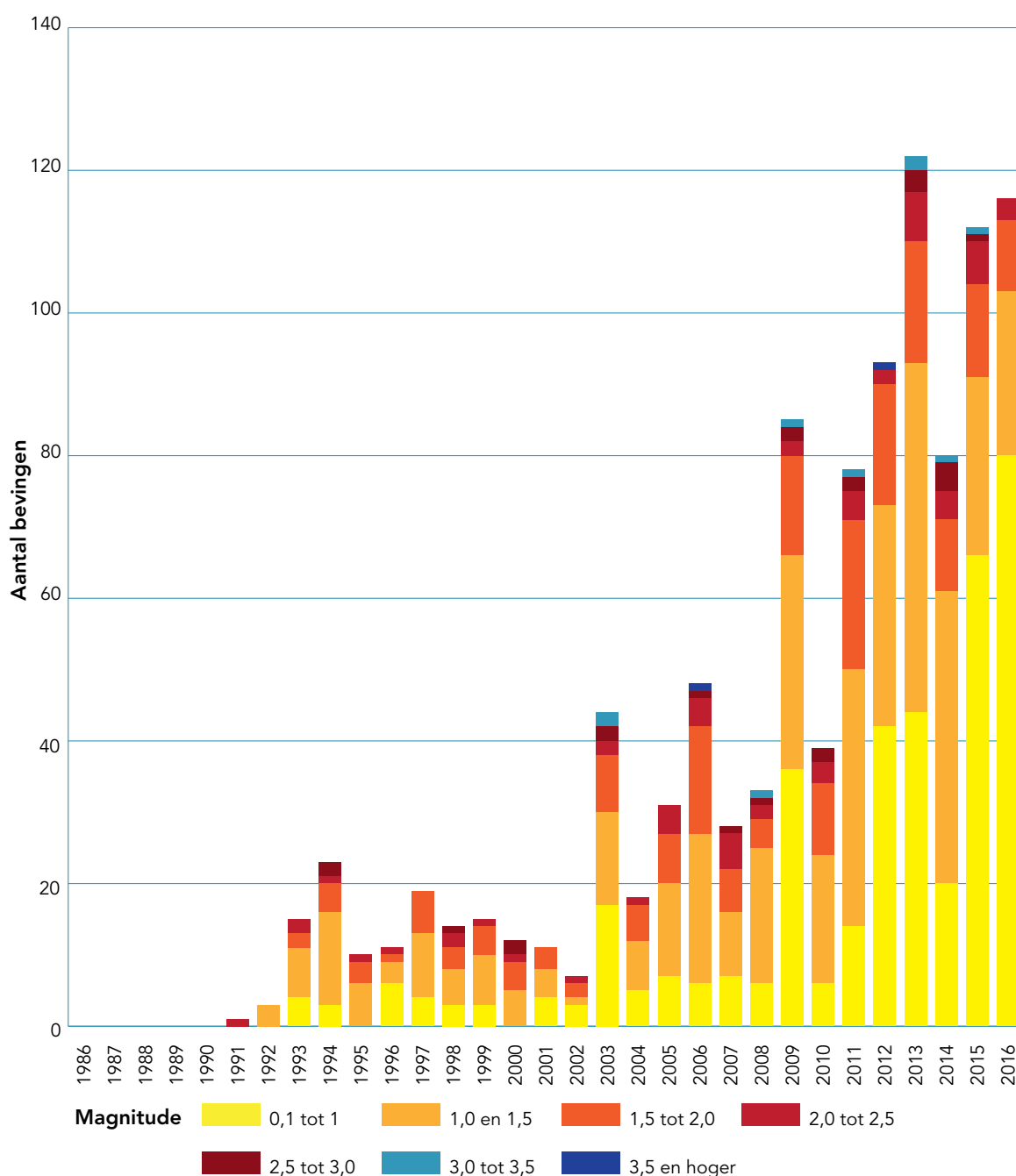
¹² Een gasjaar loopt van 1 oktober tot en met 30 september.

¹³ Advies SodM op het Winningsplan Groningen 2016, mei 2016, p.52.

¹⁴ Instemmingsbesluit winningsplan Groningen gasveld, 30 september 2016, p.23.

¹⁵ Advies SodM op het Winningsplan Groningen 2016, mei 2016, p.13.

De Raad constateert dat leveringszekerheid nog steeds een prominente plaats inneemt in de besluitvorming over het winningsniveau. In de belangenafweging speelt ook objectieve veiligheid (d.w.z. het uitblijven van lichamelijk letsel ten gevolge van de aardbevingen) een belangrijke rol, maar het is onduidelijk op welke wijze subjectieve veiligheid (d.w.z. de mate waarin burgers zich veilig voelen) is meegewogen. De minister stelt nadrukkelijk dat hij de ingediende zienswijzen in zijn besluit heeft betrokken; niet alle indieners ervaren dat echter zo (zie ook paragraaf 2.1.2). Het is nog te vroeg om vast te stellen wat het precieze effect van het verlagen van het productieplafond op het aardbevingsrisico is. Metingen uit 2016 laten zien dat de hoeveelheid aardbevingen ten opzichte van 2015 licht is toegenomen en de kracht van de bevingen licht is afgenomen (zie figuur 2).



Figuur 2: Aantal en kracht van de aardbevingen in het Groningenveld (1986-2016). In 2014 is het KNMI meetnetwerk verbeterd. Hiermee kunnen meer lichte bevingen met een magnitude lager dan 1,5 worden opgemerkt dan in het verleden. Bron: NAM (cijfers aantal aardbevingen in Groningen-gasveld).

Consensus over een veilig niveau van gaswinning ontbreekt. Politiek, media en bewoners noemen vaak 12 miljard Nm³ gas als maximaal niveau van veilige winning. Dit veronderstelde veilige niveau van winning is afkomstig uit een bijlage¹⁶ bij het SodM-advies op het winningsplan 2013. In 2016 komt het SodM echter terug op het winningsniveau van 12 miljard Nm³ per jaar. In zijn advies op het winningsplan geeft de inspectiedienst aan: "Die onderbouwing is onjuist. Bij een hoger niveau van winning dan 12 miljard Nm³ per jaar zullen jaarlijks meer bevingen optreden, maar dat hoeft niet te leiden tot overschrijding van de recentelijk vastgestelde veiligheidsnorm of tot overschrijding van een schadeniveau dat acceptabel kan zijn."¹⁷

De Raad constateert dat de besluitvorming over de hoeveelheid te winnen gas gebaat is bij duidelijkheid over een acceptabel niveau van gaswinning. Hiertoe is het van belang een maatschappelijke dialoog te voeren en een politieke beslissing te nemen over een 'acceptabel niveau van veiligheid' waarbij het niet alleen gaat om objectieve veiligheid, maar ook om subjectieve veiligheid.¹⁸ Op dit moment is vooral NAM belast met het voeren van deze dialoog en het bepalen van het maatschappelijk risico voor het Groningenveld.¹⁹ De Raad is echter van mening dat deze verantwoordelijkheid bij de overheid dient te liggen, zodat overheid, wetenschap en burgers in dialoog kunnen komen tot een breed gedragen 'acceptabel niveau van veiligheid'. Op die manier kan het burgerperspectief beter in de besluitvorming over gaswinning worden betrokken. De Staat is verantwoordelijk voor het vaststellen van het acceptabel niveau van veiligheid.

3.2 Afhandeling van de door aardbevingen ontstane schade

De Onderzoeksraad constateerde in zijn rapport dat de schadeafhandeling door NAM een bron van onvrede onder de bevolking is.²⁰ "Gedupeerden noemen de benadering van NAM in interviews met de Raad onpersoonlijk en geven aan het gevoel te hebben dat ze niet serieus worden genomen. Vooral bij complexe schades is er discussie over de vraag in hoeverre de schade is veroorzaakt door aardbevingen, duurt de afhandeling lang en blijft de schade ook na herstelwerkzaamheden vaak zichtbaar."²¹ De vraag is of deze situatie sinds de publicatie van het rapport in februari 2015 verbeterd is.

De Raad constateert dat voor schadeafhandeling de afgelopen jaren een compleet nieuw stelsel is ingericht. Dit stelsel bestaat uit veel partijen met complexe relaties.²² Sinds januari 2015 verzorgt het Centrum Veilig Wonen (CVW), een uitvoeringsorganisatie van NAM, de schadeafhandeling. Casemanagers van de Nationaal Coördinator Groningen (NCG) verzorgen sinds september 2016 de afhandeling van complexe schades.²³ Verder

16 Bijlage bij advies SodM op winningsplan 2013, januari 2014: *Reassessment of the probability of higher magnitude earth quakes in the Groningen gas field*; Muntendam-Bos, dr. A.G. en dr. J.A. de Waal; 16 januari 2013, p. 2.

17 Advies SodM winningsplan Groningen 2016, mei 2016, p. 21.

18 Zoals ook beschreven in het advies van de Commissie Meijdam (Adviescommissie 'Omgaan met risico's van geïnduceerde aardbevingen'), 14 december 2015.

19 Bijvoorbeeld via artikel 8 van het instemmingsbesluit op het Winningsplan 2016.

20 Onderzoeksraad voor Veiligheid, *Aardbevingsrisico's in Groningen*, februari 2015, p. 80.

21 Onderzoeksraad voor Veiligheid, *Aardbevingsrisico's in Groningen*, februari 2015, p. 47.

22 Winter H., M. Wever, S. Krouwer, M. Uri en S. de Wijs, *De governance van de afhandeling van mijnbouwschade*, RUG, december 2016, p. 3.

23 <https://www.nationaalcoordinatorgroningen.nl/actueel/nieuws/2016/september/2/ngc-neemt-complexe-schades-over>

spelen onder meer de Arbitrer Bodembeweging, de Commissie Bijzondere Situaties en de Onafhankelijke Raadsman een rol bij de schadeafhandeling. Ten slotte ondersteunt de NCG maatschappelijke organisaties bij het inrichten van een onafhankelijk steunpunt 'Stut en Steun' voor bewoners.²⁴

Het nieuw ingerichte stelsel heeft er niet toe geleid dat de onvrede over het proces van schadeafhandeling is weggenomen. Hoewel veel gedupeerden tevreden zijn over de schadeafhandeling,²⁵ wordt dit proces ook door velen als traag en moeizaam ervaren. De aandacht gaat teveel uit naar het correct doorlopen van de procedures en te weinig naar de behoeften en gevoelens van de gedupeerden. De Onafhankelijke Raadsman ontvangt veelvuldig klachten over afwezige, gebrekkige of onjuiste communicatie door het CVW of NAM.²⁶ Met de afhandeling van schades is bovendien veel tijd gemoeid. De Onafhankelijke Raadsman constateert dat de afhandeling van kleine schades soms onevenredig veel kosten met zich mee brengt. De proceskosten bij kleine schades zijn vaak hoger dan de uiteindelijk uitgekeerde schade.

Het aantal schademeldingen is groot. In 2016 waren er 17.925 meldingen.²⁷ Schades en de wijze waarop de schadeafhandeling verloopt, hebben een grote impact op bewoners. Onderzoek van de Rijksuniversiteit Groningen toont aan dat bewoners in gebieden waar veel schade is meer gezondheidsklachten hebben en een minder goede geestelijke gezondheid. "De negatieve effecten van schade treden met name op bij mensen die meervoudige schade hebben."²⁸

Naast de veelheid aan organisaties die zich met schadeafhandeling bezig houden, zijn er meerdere (tijdelijke) regelingen waar bewoners in het aardbevingsgebied voor in aanmerking kunnen komen, zoals de waarderegeling, de regeling waardevermeerdering en de opkoopregeling. Voor bewoners met een stapeling van medische, psychische, sociale en soms ook economische problemen is de regeling Bijzondere Situaties ingesteld.²⁹ Uit de gesprekken die de Raad heeft gevoerd met bewoners, gemeenten en de provincie komt het beeld naar voren dat de veelheid aan organisaties en regelingen voor schadeafhandeling wordt ervaren als 'pleisters plakken'.

Veel Groningers plaatsen vraagtekens bij de onafhankelijkheid van het CVW vanwege de relatie tot NAM en hebben kritiek op het gebrek aan transparantie over de relatie tussen het CVW en NAM.^{30,31} Het CVW erkent zelf dat van een onafhankelijke positie van het CVW op dit moment geen sprake kan zijn, omdat NAM aansprakelijk is voor alle schade.³²

24 NCG, Meerjarenprogramma Aardbevingsbestendig en Kansrijk Groningen 2017- 2021, p. 28.

25 Faber, D. S. van der Veen en P. de Jong, *Onderzoek naar de tevredenheid met de schadeafhandeling door de NAM*, Ape Onderzoek en advies, augustus 2015, p. XV.

26 Onafhankelijke Raadsman, *Klachten over de afhandeling van schade en versterking als gevolg van gaswinning in Groningen. Halfjaarrapportage 2016*, 12 oktober 2016, p. 2.

27 <http://www.nam.nl/feiten-en-cijfers/voortgang-schadeafhandeling.html>

28 Postmes, T., K. Stroebe, J. Richardson, B. LeKander, en F. Oldersma *Veiligheidsbeleving, gezondheid en toekomstperspectief van Groningers. Wetenschappelijk rapport #2*, 7 februari 2017, p. 48.

29 Website Vangnet voor Bijzondere Situaties als gevolg van aardbevingen in Groningen <http://www.vangnet-bijzondere-situaties.nl/>

30 Winter H., M. Wever, S. Krouwer, M. Uri en S. de Wijs, *De governance van de afhandeling van mijnbouwschade*, RUG, december 2016, p.3.

31 Brief NAM en CVW aan NCG, 9 juni 2016, Inzicht overeenkomst NAM-CVW.

32 Website CVW, 31 januari 2015, Uitleg over positie Centrum Veilig Wonen. Zie: <https://www.centrumveiligwonen.nl/nieuws/uitleg-over-positie-centrum-veilig-wonen>

NAM heeft recent aangegeven bereid te zijn afstand te nemen van het proces van schadeafhandeling.³³

Naar het oordeel van de Raad draagt de huidige wijze en vorm van schadeafhandeling, ondanks alle inspanningen en organisaties, niet bij aan het herstel van vertrouwen.

3.3 Aanpak van de versterkingsopgave

Met het oog op veiligheid van burgers is het van belang dat woningen, andere gebouwen en infrastructuur zijn berekend op de maximale kracht van aardbevingen waar Groningen mee te maken kan krijgen. Uit een eerste inspectie van 1.450 woningen blijkt dat deze zeer waarschijnlijk allemaal moeten worden versterkt. In 2017 worden nog eens 5.000 woningen geïnspecteerd.³⁴

Het vormgeven van de versterkingsaanpak is geen eenvoudige opgave, onder meer doordat er onzekerheid bestaat over de maximale kracht van aardbevingen waar Groningen mee te maken kan krijgen, het precieze aantal woningen en gebouwen dat versterkt moet worden en de benodigde versterkingsmaatregelen. Wat betreft versterking bestaat voor woningen wel een richtlijn, maar zijn voor bijvoorbeeld infrastructuur, dijken en chemische bedrijven geen direct toepasbare beoordelingskaders beschikbaar.³⁵

Daarnaast doet zich bij het vormgeven van de versterkingsaanpak een dilemma voor tussen zorgvuldigheid en snelheid. Aan de ene kant is het belangrijk de versterkingsopgave - die naar verwachting omvangrijk, kostbaar en ingrijpend is - zorgvuldig vorm te geven, wat diepgaand onderzoek en een gedegen voorbereiding vereist. Aan de andere kant is het - met het oog op de veiligheid van de bewoners van het Groningenveld - van belang om woningen zo snel mogelijk te versterken.

In het winningsplan is sprake van een periode van vijf jaar waarbinnen woningen versterkt moeten worden.³⁶ Provincies en gemeenten verschillen van mening met het Rijk over de wijze waarop dit moet worden geïnterpreteerd.³⁷ Het Ministerie van EZ meent dat versterking binnen vijf jaar plaats moet vinden, gerekend vanaf het moment dat uit een inspectie blijkt dat versterking noodzakelijk is. Gemeenten en provincie vinden dat inspecties en versterking binnen een periode van vijf jaar, gerekend vanaf 1 januari 2016, moeten plaatsvinden.

Gezien de omvang van de versterkingsopgave en het huidige tempo daarvan, is het denkbaar dat een deel van de versterkingen pas plaatsvindt tegen de tijd dat het aardbevingsrisico is afgenomen. De minister van EZ heeft aangegeven dat de vraag naar gas na 2020 waarschijnlijk zal afnemen en de gaswinning in stappen kan worden gereduceerd naar 7 miljard Nm³ in 2029.³⁸ Hoewel geen zekerheid bestaat over het precieze effect van

³³ NAM, *Nieuwjaarstoespraak NAM-directeur Gerald Schotman*, 10 januari 2017, p.5.

³⁴ NCG, *1450 panden moeten versterkt in aardbevingsgebied*, Nieuwsbericht, 7 december 2016.

³⁵ NCG, *Meerjarenprogramma Aardbevingsbestendig en Kansrijk Groningen 2017 - 2021*, p. 12.

³⁶ NAM, *Winningsplan Groningen Gasveld 2016*, p. 53.

³⁷ Brief EZ aan Tweede Kamer, DGBI-DR / 16181273, 23 december 2016, p.2.

³⁸ Brief EZ aan Tweede Kamer, DGETM-EI / 16132605, 12 september 2016, p. 5.

een afname in de productie op het ontstaan van aardbevingen, is het de verwachting dat het aardbevingsrisico afneemt. Hoe langer het duurt voordat woningen worden versterkt, hoe meer de vraag rijst of het op dat moment nog nut heeft. De Raad constateert dat het tempo van de versterkingsopgave niet in lijn is met de ontwikkeling van het aardbevingsrisico.

3.4 Regie over de problematiek

Partijen in de regio zijn het erover eens dat er de afgelopen jaren veel is gebeurd op het gebied van veiligheid, schadeafhandeling en de versterkingsopgave. Tegelijkertijd constateren zij dat er nog een lange weg te gaan is. Het kost veel tijd om dingen gedaan te krijgen en er is maatschappelijke en politieke druk voor nodig. Diverse getroffen maatregelen zijn afgedwongen door andere partijen, zoals de Raad van State, de Rechtbank Noord-Nederland en de Tweede Kamer. Regionale partijen en inwoners van de provincie hebben het gevoel dat ze alles moeten bevechten.

De stroperige processen van schadeafhandeling en versterking leiden ook tot frustratie in de regio over 'de nodige grote stappen die maar niet genomen worden'. Deze frustratie wordt op de NCG geprojecteerd. Er is veel discussie over de positie van het Ministerie van EZ in relatie tot de NCG. Formeel werkt de NCG namens gemeenten, provincie en Rijk, maar beheersmatig is hij ondergebracht bij EZ, 'als ambtenaar van EZ'. In de provincie leven zorgen over het afnemend draagvlak onder de bevolking voor de NCG. De partijen die zitting hebben in de bestuurlijke³⁹ en maatschappelijke⁴⁰ stuurgroep van de NCG merken op dat zij veelal voor voldongen feiten worden geplaatst en niet worden betrokken vanuit hun formele adviseursrol. Het gevoel gezamenlijk een route uit te zetten, ontbreekt bij deze partijen.

Regionale bestuurders onderstrepen het belang van de NCG voor de provincie. Zij zien de komst van de NCG als een groot goed en waarderen de inspanning die geleverd wordt. Zij hebben echter ook de indruk dat de NCG een te beperkte armslag heeft en zelfstandig geen besluiten kan nemen. In een wetsvoorstel dat nu in behandeling is, krijgt de NCG een meer onafhankelijke positie, om een sterkere regie op een transparant en onafhankelijk proces voor de afhandeling van de schade en de versterkingsopgave mogelijk te maken. De vraag is of het wetsvoorstel dat thans bij de Raad van State ligt helderheid zal bieden. Er dient een principiële keuze gemaakt te worden of de NCG onderdeel is van het departement of een bestuurlijk orgaan wordt.

De werkzaamheden van de NCG zitten dicht op de uitvoeringspraktijk met waar nodig individuele aandacht voor economische en/of maatschappelijke problemen van bewoners. De schadeafhandeling en de versterkingsopgave zijn hierdoor op zichzelf al complexe opgaven. Vooral de versterkingsoperatie is, los van het technische vraagstuk, bijzonder verstrekkend. Ingrepen in bestaande bebouwing, kunnen de complete woonomgeving op zijn kop zetten en hele dorpsgemeenschappen raken. Aangezien het bij

³⁹ De provincie Groningen en de gemeenten in het aardbevingsgebied.

⁴⁰ Het Gasberaad en de Groninger Bodembeweging.

een dergelijke operatie belangrijk is rekening te houden met wat een dorp aankan, kiest de NCG er bewust voor de bewoner centraal te stellen en per straat en per dorp te communiceren. Het is de vraag of de NCG, gegeven de complexiteit van de opgaven waarvoor hij zich gesteld ziet, zijn rol als regievoerder en verbinder, over de partijen en de verschillende aspecten van de problematiek heen, waar kan maken.

De problematiek rondom de gaswinning in Groningen is breder dan de schadeafhandeling en de versterkingsopgave. Het is geen problematiek die in isolement opgelost kan worden, omdat oplossingen gekozen moeten worden in samenhang met andere ontwikkelingen in de regio en de rest van Nederland, denk bijvoorbeeld aan de krimp-problematiek⁴¹ en de ambities op het gebied van energietransitie. Hoe voorkom je dat je investeert in het versterken van woningen (en scholen, zorgcentra, etc.) die op termijn overbodig zijn?⁴² En hoe anticipeer je op activiteiten op het gebied van economische versterking die krimp kunnen beperken? De beoogde energietransitie heeft tot gevolg dat Nederland minder afhankelijk wordt van Gronings gas. Het tempo waarmee de transitie naar duurzame energiebronnen plaatsvindt, kan van invloed zijn op de snelheid waarmee de gaskraan verder wordt dichtgedraaid.

Tot nu toe lijkt de minister van EZ te kiezen voor een gefragmenteerde aanpak: een aparte structuur voor gaswinning, voor schadeafhandeling, voor onderzoek en voor versterking. Elk probleem krijgt daardoor zijn eigen aanpak, zijn eigen doorlooptijd en zijn eigen afwegingskader. Deze gefragmenteerde aanpak draagt het gevaar in zich dat cruciale beslissingen in isolement worden genomen en niet in samenhang met daaraan gerelateerde vraagstukken.

41 In bijna de helft van de gemeenten in de provincie Groningen is sprake van bevolkingskrimp. Zie: <https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2016/32/bevolkingskrimp-in-kwart-van-gemeenten>.

42 NCG, *Meerjarenprogramma Aardbevingsbestendig en Kansrijk Groningen 2017 - 2021*, p. 61.

Uit de gesprekken die de Onderzoeksraad heeft gevoerd, blijkt dat vrijwel alle betrokkenen behoefte hebben aan rust rondom het gaswinningsdossier. De realiteit staat dat echter in de weg. Een acceptabel niveau van veiligheid met betrekking tot gaswinning, dat recht doet aan de gevoelens van onveiligheid bij de bevolking, is nog niet vastgesteld. Het huidige proces van schadeafhandeling, dat sterk gericht is op financiële compensatie van schade die aantoonbaar is veroorzaakt door de gaswinning, sluit onvoldoende aan bij de beleving en behoeften van de gedupeerden. Verder spelen in de provincie Groningen en elders in Nederland andere vraagstukken die in samenhang met de aardbevingsproblematiek aangepakt moeten worden.

De Onderzoeksraad constateert dat er veel is gedaan om de problemen die door de gaswinning zijn ontstaan te repareren, maar dat de huidige aanpak gefragmenteerd is. Bewoners worden door een veelheid aan regelingen geconfronteerd met een sterk bureaucratisch en juridisch ingericht proces. De tot dusverre getroffen maatregelen doen geen recht aan de veelheid aan problemen waarvoor de inwoners van Groningers zich gesteld zien.

Ruim vijftig jaar heeft heel Nederland geprofiteerd van de gaswinning. De baten gingen voor de lasten uit. Het kan dan ook niet zo zijn dat deze lasten, die steeds pregnanter en indringender in beeld komen, worden afgewenteld op de regio waar het gas gewonnen is. Het betreft een nationaal probleem dat een nationale aanpak verdient.

Nadere opvolging aanbevelingen

De Onderzoeksraad constateert, op basis van zijn verkenning, dat het merendeel van zijn aanbevelingen voortvarend is opgepakt, maar ziet ook dat een aantal cruciale aspecten niet nader is vormgegeven.

De Raad benadrukt dat op korte termijn het zogenoemde 'gasgebouw' herzien moet worden, waarbij het ontvlechten van belangen een prominente plaats moet krijgen. Om de toekomstige besluitvorming goed voor te bereiden en de inwoners van Groningen meer duidelijkheid te geven over de onzekerheden die samenhangen met de gaswinning, is het tevens noodzakelijk te komen tot daadwerkelijke afstemming in de vele wetenschappelijke en toegepaste onderzoeken naar de effecten van de activiteiten in de diepe ondergrond. Verder verdient de communicatie over onzekerheden binnen het aardbevingsdossier meer aandacht. Ten slotte is het noodzakelijk te komen tot een maatschappelijk en politiek geaccepteerd veiligheidsniveau.

Op maat gesneden schadeafhandeling door de overheid

De Raad vindt dat recht gedaan moet worden aan de behoeften en gevoelens van de gedupeerden. Er is in het proces van schadeafhandeling een transitie nodig van het streven naar procedurele precisie naar het hanteren van de menselijke maat, waarbij het totaal aan regelingen vereenvoudigd dient te worden. Naar het oordeel van de Raad

betekent dit een ruimhartige compensatie en een eenvoudiger proces van schadeafhandeling waarbij burgers niet langer te maken hebben met en afhankelijk zijn van NAM. Dit houdt in dat NAM noch direct, noch indirect betrokken moet zijn bij het schadeafhandelingsproces. Het geld dat beschikbaar is, moet ten goede komen aan de compensatie en niet aan het schadeproces. De overheid dient het proces van schadeafhandeling in eigen handen te nemen, zoals ook is gebeurd in het Project Geluidisolatie Schiphol (Progis).⁴³ Vanzelfsprekend dient de overheid de aansprakelijkheid met NAM nader te regelen.

Duidelijkheid over de versterkingsoperatie

De Raad acht het noodzakelijk dat meer duidelijkheid wordt geboden over de inhoud en het proces van de versterkingsoperatie. Het is helder dat de totale versterking niet zal kunnen plaatsvinden binnen vijf jaar. Daar zal aanzienlijk meer tijd voor nodig zijn. De omvang en intensiteit van de versterkingsoperatie zijn zeer groot. Dat roept vele inhoudelijke, organisatorische, financiële en sociale vragen op over hoe dat in de komende decennia in Groningen vorm moet krijgen mede in relatie met andere maatschappelijke opgaven in Groningen. De overheid dient realistische verwachtingen te creëren over de kansen die de versterkingsoperatie biedt, maar ook over beperkingen daarvan.

Proactieve en integrale aanpak van de problematiek

De aardbevingsproblematiek kent vele facetten: de urgentie om te komen tot oplossingen, de complexiteit en onzekerheid die het probleem domineren, het gebrek aan kennis en de verdeeldheid over wat nagestreefd moet worden. Daarnaast zien bewoners, bedrijven en decentrale overheden zich gesteld voor andere grote vraagstukken die in de regio spelen. Met name het tempo van de versterking in relatie tot het aardbevingsrisico en de impact ervan op de leefomgeving. Daarnaast spelen ook ambities op het gebied van energietransitie in relatie tot de vermindering van de afhankelijkheid van Gronings gas en regionale opgaven met betrekking tot bevolkingskrimp en werkgelegenheid.

Naar het oordeel van de Raad is het schaalniveau waarop de problemen nu worden aangepakt, niet in lijn met de omvang, urgentie en complexiteit van de problematiek in Groningen. Deze problematiek vraagt om regie op een niveau dat alle betrokken partijen ontstijgt. De Raad pleit dan ook voor een integrale afweging van alle grote vraagstukken gerelateerd aan de aardbevingen in Groningen. Bij een dergelijke integrale benadering past een organisatie met een positie en mandaat die doet denken aan de vroegere Herinrichtingscommissie Oost-Groningen en de Gronings-Drentse Veenkoloniën,⁴⁴ een bestuurlijk orgaan met eigen wettelijke bevoegdheden dat niet afhankelijk is van andere bestuurlijke organen. Hierbij dient een brede bundeling plaats te vinden van kennis op gebieden zoals economische ontwikkeling, krimp, bouwtechnische opgave, seismiciteit en maatschappelijke effecten. De opgave voor Groningen is daarmee veel breder dan het beleidsterrein van het Ministerie van EZ; het is cruciaal dat andere departementen en

⁴³ Progis was de projectorganisatie van Rijkswaterstaat Noord-Holland die uitvoering gaf aan een bepaling door de overheid dat woningen die het zwaarst werden belast met vliegtuiggeluid van rijkswegen in aanmerking konden komen voor geluidisolatie gefinancierd door de luchtvaartsector. Tot 2012 zijn op deze manier ruim 13.000 huizen geïsoleerd.

⁴⁴ Zoals beschreven in de Wet van 23 november 1977, houdende regelen met betrekking tot de herinrichting van Oost-Groningen en de Gronings-Drentse Veenkoloniën.

bestuurlijke organen daar ook een rol in krijgen. Het in goede banen leiden van deze opgave vraagt om een proactieve houding. Het is cruciaal dat de betrokken partijen beleid ontwikkelen om voorbereid te zijn op de (toekomstige) gevolgen van de gaswinning in plaats van beleid dat zich, zoals nu het geval is, richt op het herstellen van ontstane problemen.

Gegeven de veelomvattendheid en complexiteit van de problematiek zal deze nog decennia lang aandacht vragen. De Onderzoeksraad zal de komende jaren blijven monitoren hoe de situatie in Groningen zich ontwikkelt en daar mogelijk opnieuw over rapporteren als hij daartoe aanleiding ziet.

VERANTWOORDING

Doelstelling

De Onderzoeksraad heeft in 2015 het rapport 'Aardbevingsrisico's in Groningen' gepubliceerd. Daarin concludeert de Raad dat tot begin 2013 de veiligheid van de burgers van Groningen in relatie tot geïnduceerde aardbevingen niet van invloed is geweest op de besluitvorming over de exploitatie van het Groningenveld. Om te bewerkstelligen dat het veiligheidsbelang van burgers bij activiteiten in de diepe ondergrond, waaronder de gaswinning uit het Groningenveld, voldoende aandacht krijgt, heeft de Onderzoeksraad destijds vijf aanbevelingen gedaan.

De Onderzoeksraad kijkt bij ieder rapport na ontvangst van reacties op de aanbevelingen in hoeverre deze door de geadresseerde partijen zijn opgevolgd. Dit heeft de Raad ook gedaan na het onderzoek uit 2015. Bijlage B beschrijft de stand van zaken inzake de opvolging van de afzonderlijke aanbevelingen. Deze bijlage richt zich niet alleen op de situatie in Groningen, maar ook op andere activiteiten in de diepe ondergrond.

Vanwege het belang dat de Onderzoeksraad hecht aan de destijds geformuleerde aanbevelingen en de grote zorgen die de inwoners van Groningen nog steeds hebben over de wijze waarop met hun belangen wordt omgegaan, heeft de Raad besloten om niet alleen na te gaan in hoeverre zijn aanbevelingen zijn opgevolgd, maar zich ook een breder beeld te vormen van de actuele situatie in Groningen. De Raad heeft daarvoor gekozen omdat zich, sinds het verschijnen van zijn rapport in 2015, diverse ontwikkelingen hebben voorgedaan die daarom vragen.

Verder hebben de provincie Groningen en de inmiddels opgeheven Dialoogtafel in april 2015 de Onderzoeksraad gevraagd een vinger aan de pols te houden ten aanzien van de opvolging van de aanbevelingen uit het onderzoek van 2015. Na een aangenomen motie van diverse Statenfracties heeft de provincie Groningen dit verzoek in oktober 2015 nogmaals onderstreept in een brief aan de Onderzoeksraad.

Dataverzameling

De Onderzoeksraad heeft voor dit project documentonderzoek gedaan en gesprekken gevoerd met de bij de aardbevingsproblematiek betrokken partijen. Zo heeft de Raad gesproken met vertegenwoordigers van partijen uit het gasgebouw, met provinciale en gemeentelijke bestuurders, met belangenorganisaties en met vertegenwoordigers van organisaties die zich bezighouden met schadeafhandeling en de versterkingsopgave. Van de gesprekken zijn verslagen gemaakt, die ter controle zijn voorgelegd aan de geïnterviewden. Deze notitie is niet ter inzage voorgelegd aan de betrokken partijen.

Inzage is een onderdeel van het opstellen van onderzoeksrapporten en past niet bij de procedure die de Raad volgt bij het beoordelen van de opvolging van aanbevelingen die in deze onderzoeksrapporten zijn gedaan.

Analyse en oordeelsvorming

De normatieve uitgangspunten waarop de Onderzoeksraad de notitie heeft opgesteld komen voort uit het referentiekader van het onderzoek uit 2015.⁴⁵ Deze uitgangspunten heeft de Onderzoeksraad onder andere ontleend aan studies van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, het Rathenau Instituut en aan inzichten die hij in eerdere onderzoeken zelf heeft opgedaan.

Begeleidingscommissie

Voor het onderzoek 'Aardbevingsrisico's in Groningen' uit 2015 had de Onderzoeksraad een begeleidingscommissie in het leven geroepen. Deze bestond uit externe leden met voor het onderzoek relevante deskundigheid.⁴⁶ De voorzitter van deze begeleidingscommissie was prof. mr. dr. E.R. Muller, vice-voorzitter van de Onderzoeksraad. Een deel van de destijds gevormde begeleidingscommissie is gedurende dit project bijeen geweest om van gedachten te wisselen over de conceptnotitie. De commissie vervulde bij de totstandkoming van deze notitie een adviserende rol. De Onderzoeksraad is eindverantwoordelijk voor de gepubliceerde tekst.

Projectteam

Het projectteam bestond uit de volgende personen:

W.T.A. van der Weegen	Onderzoeksmanager
ir. arch. B.M.L.D. Renier	Projectleider
mr. drs. S. Bartel	Onderzoeker
drs. M. van het Loo	Onderzoeker
drs. M.H. Verschoor	Adviseur Onderzoek en Ontwikkeling
drs. E. Cillessen	Externe onderzoeker

⁴⁵ Onderzoeksraad voor Veiligheid, *Aardbevingsrisico's in Groningen*, februari 2015, p. 15-17.

⁴⁶ Onderzoeksraad voor Veiligheid, *Aardbevingsrisico's in Groningen*, februari 2015, p. 111.

OPVOLGING AANBEVELINGEN

In het onderzoek Aardbevingsrisico's in Groningen heeft de Onderzoeksraad voor Veiligheid vijf aanbevelingen gedaan. Drie van deze aanbevelingen zijn gericht aan de minister van Economische Zaken (EZ). Eén aanbeveling is gericht aan de minister van EZ en de mijnbouwondernemingen, en één aanbeveling is gericht aan de minister van EZ, de mijnbouwondernemingen en NWO.⁴⁷ De aanbevelingen aan de mijnbouwondernemingen zijn gericht aan NAM⁴⁸ voor zover deze de situatie in Groningen betreffen, en aan NOGEPA⁴⁹ voor zover deze (voorgenomen) activiteiten in de diepe ondergrond betreffen. Alle geadresseerde partijen hebben gereageerd op de aanbevelingen.

Deze bijlage beschrijft de stand van zaken inzake de opvolging van de afzonderlijke aanbevelingen.

Aanbeveling 1

Aan de minister van Economische Zaken: Zorg dat ook andere ministeries (in het bijzonder het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en DG Wonen van het Ministerie van Binnenlandse Zaken) betrokken worden bij de besluitvorming over de exploratie en exploitatie van delfstoffen.

Stand van zaken opvolging aanbeveling 1

De minister van EZ onderschrijft in zijn reactie op de aanbeveling het belang van de aanbeveling en merkt op dat hij nog een stap verder gaat dan dat. Hij geeft aan dat alle belangrijke besluiten over de gaswinning in Groningen sinds begin 2013 in de minister-raad plaatsvinden. In het Kamerdebat over het rapport voegt hij daaraan toe dat hij vindt dat hij daarmee verder gaat dan de aanbeveling, omdat hij andere ministeries niet alleen betreft bij de besluitvorming, maar ook daadwerkelijk laat meebeslissen.

Verder merkt de minister van EZ op dat het Ministerie van Infrastructuur en Milieu samen met dat van EZ werkt aan het opstellen van een structuurvisie ondergrond (STRONG), die systematischer in beeld brengt wat de mogelijke effecten van mijnbouwactiviteiten op de onder- en bovengrond zijn. Als onderdeel van STRONG wordt ook een systematiek opgesteld om verschillende belangen, waaronder veiligheid, af te wegen.

⁴⁷ Nederlandse organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek.

⁴⁸ Nederlandse Aardolie Maatschappij.

⁴⁹ Nederlandse Olie en Gas Exploratie en Productie Associatie.

De Raad is van mening dat zorgvuldige afweging vraagt om interdepartementale voorbereiding, waarbij tegengestelde belangen een gelijkwaardige stem krijgen. In de huidige constructie bereidt de minister van EZ de besluitvorming voor en legt deze enkel aan de ministerraad voor. Volgens de Raad zou het wenselijk zijn andere ministeries al eerder bij de ontwikkeling van het beleid te betrekken. Op de verwijzing naar STRONG na, gaat de minister niet in op hoe hij andere ministeries denkt te betrekken bij (voorgenomen) activiteiten in de diepe ondergrond.

Daarnaast reageert de minister van EZ op het advies van de Raad om de structuur van het gasgebouw aan te passen. Hij merkt daarover op dat het kabinet dat ook wenselijk vindt en dat het kabinet, op basis van het Energierapport 2015, zal bepalen hoe die aanpassing eruit zal zien. Daartoe zal het kabinet overleggen met de partijen waarmee de staat de overeenkomsten heeft gesloten die ten grondslag liggen aan het gasgebouw: Shell en ExxonMobil. Het is echter tot op heden onduidelijk op welke wijze de minister de structuur van het gasgebouw wil aanpassen en op welke termijn dit is voorzien. Vooralsnog zijn geen wijzigingen in de structuur van het gasgebouw zichtbaar.

Conclusie opvolging aanbeveling 1

Hoewel er stappen zijn gezet om andere ministeries te betrekken bij de besluitvorming, is de Raad van oordeel dat de aanbeveling nog onvoldoende is opgevolgd.

Aanbeveling 2

Aan de minister van Economische Zaken: Zorg dat het burgerperspectief structureel en herkenbaar meegenomen wordt in de besluitvorming door provincie en gemeenten een rol te geven.

Stand van zaken opvolging aanbeveling 2

Het kabinet heeft, in reactie op deze aanbeveling, per 1 januari 2017 een herziening van de Mijnbouwwet doorgevoerd.⁵⁰ Concreet gaat het om de volgende wijzigingen:

- Er is een mogelijkheid toegevoegd om aanvragen rond opsporing en winning af te wijzen op grond van ruimtelijke afwegingen gebaseerd op structuurvisies, zoals STRONG.
- Er is een vergunningplicht ingevoerd voor milieuaspecten van boringen op land in de opsporingsfase met een adviesrecht voor gemeenten en provincies.
- Gemeenten en provincies hebben een adviesrecht bij instemmingsbesluiten op winningsplannen.

Bij dezelfde wijziging van de Mijnbouwwet zijn ook de inspraakmogelijkheden voor decentrale overheden en omwonenden vergroot bij de besluitvorming over de winningsplannen.

⁵⁰ Wet van 21 december 2016 tot wijziging van de Mijnbouwwet (versterking veiligheidsbelang mijnbouw en regie opsporings-, winnings- en opslagvergunningen), Staatsblad 2016, 554.

Ook besluiten tot instemming met wijziging van winningsplannen, waarin bodembeweging aan de orde is, worden nu voorbereid door middel van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure. Deze procedure biedt burgers de gelegenheid zienswijzen in te dienen die meegewogen moeten worden bij de besluitvorming.

De besluitvorming over het winningsplan Groningenveld 2016 is, vooruitlopend op de wijziging van de wet, via deze nieuwe procedure voorbereid. In totaal zijn 5.530 zienswijzen ingediend op het instemmingsbesluit, waarvan 252 unieke zienswijzen en 29 reacties van overheden.⁵¹ Hierin komt nadrukkelijk naar voren dat de inwoners van Groningen zich zorgen maken over hun veiligheid. Het definitieve instemmingsbesluit schenkt echter nauwelijks aandacht aan subjectieve veiligheid. Een deel van de betrokken partijen vraagt zich af of de minister van EZ de ingediende zienswijzen en reacties wel serieus heeft genomen, omdat hij in de toelichting op zijn besluit vooral refereert aan de technische adviezen van het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) en Gasunie Transport Services. Tegen het goedkeuringsbesluit van de minister zijn 25 beroepsschriften ingediend bij de Raad van State,⁵² door burgers en een groot aantal overheden. Naar verwachting zal de behandeling van het beroep plaatsvinden in mei of juni 2017.

Ten slotte geeft de minister aan dat in de afgelopen periode veel is geïnvesteerd in informele contacten met stakeholders, maatschappelijke organisaties, decentrale overheden en overheden uit andere landen om op de hoogte te blijven van de belangen en gevoelens die spelen en van ontwikkelingen in kennis en van inzichten. Mede op basis hiervan heeft hij een brede visie op omgevingsmanagement ontwikkeld. Deze visie heeft hij begin 2016 bekend gemaakt.⁵³

Conclusie opvolging aanbeveling 2

Hoewel in de Mijnbouwwet inmiddels een adviserende rol van provincie en gemeenten is vastgelegd, resulteert dit nog niet in een herkenbare rol van het burgerperspectief in de besluitvorming. De aanbeveling wordt derhalve nog onvoldoende opgevolgd.

Aanbeveling 3

Aan de minister van Economische Zaken: Versterk de onafhankelijkheid van Staatstoezicht op de Mijnen ten opzichte van het ministerie en de sector.

Stand van zaken opvolging aanbeveling 3

In november 2015 heeft de minister van EZ de Tweede Kamer laten weten dat hij van mening is dat er geen enkele twijfel mag bestaan over de onafhankelijkheid van SodM en over de borging van de onafhankelijke inbreng van SodM als integraal onderdeel van de besluitvorming.⁵⁴ Hij refereert in de brief aan de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties,

⁵¹ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2016/09/23/instemmingsbesluit-groningen-vergroten-veiligheid-en-verminderen-schade>, geraadpleegd op 22 februari 2017.

⁵² Raad van State, *Gaswinning Groningen wordt voorlopig niet verder beperkt*, persbericht 5 januari 2017.

⁵³ Brief van de minister van EZ aan de Tweede Kamer, *Samen energieprojecten realiseren: visie op omgevingsmanagement*, 1 februari 2016.

⁵⁴ Brief minister van EZ aan Tweede Kamer, *Versterking van de onafhankelijkheid van Staatstoezicht op de Mijnen*, 27 november 2015.

die op 1 januari 2016 in werking zijn getreden.⁵⁵ “Onafhankelijkheid betekent daarbij niet een staatsrechtelijke onafhankelijkheid van de minister, maar ziet op de ruimte die een rijksinspectie heeft om zelf, op basis van zijn werkprogramma en zijn professionele verantwoordelijkheid, informatie te verzamelen, daarover een oordeel te vellen, en daarover te rapporteren en te adviseren.”

In de gewijzigde Mijnbouwwet, die op 1 januari 2017 in werking is getreden⁵⁶ is de verdergaande onafhankelijkheid van de SodM wettelijk verankerd. De meeste taken en bevoegdheden zijn rechtstreeks aan de inspecteur-generaal gedelegeerd (terwijl deze in de voorgaande wet waren gemandateerd aan de inspecteur-generaal). Daarnaast is de aanwijzingsbevoegdheid van de minister beperkt, wat met zich meebrengt dat de inspecteur-generaal vrij is in het doen van onderzoeken en niet door de minister mag worden geïnstrueerd met betrekking tot zijn bevindingen, oordelen of adviezen.

Gezien de recente ontwikkelingen is nog niet vast te stellen hoe deze wijzigingen in de praktijk precies zullen uitwerken. De Raad constateert dat het SodM al in aanloop van de wetswijziging een meer onafhankelijke rol innam. Verschillende partijen, waaronder gemeenten in het aardbevingsgebied en de provincie Groningen, onderschrijven dit.

Conclusie opvolging aanbeveling 3

De aanbeveling is opgevolgd. Gezien de recente ontwikkelingen is echter nog niet vast te stellen hoe deze wijzigingen in de praktijk precies zullen uitwerken.

Aanbeveling 4

Aan de minister van Economische Zaken, de mijnbouwondernemingen en NWO: Versterk de onderzoeksplicht van mijnbouwondernemingen. Draag zorg voor een structureel en lange termijn onderzoeksprogramma waarbinnen integraal en onafhankelijk wetenschappelijk en toegepast onderzoek naar deze problematiek wordt gedaan.

Stand van zaken opvolging aanbeveling 4

De minister van EZ merkt in zijn reactie op de aanbeveling op dat het kabinet begin 2013 heeft besloten een groot aantal onderzoeken te starten om inzicht te krijgen in de relatie tussen de gasproductie en -productiesnelheid en het aantal bevingen en de sterkte daarvan. Een groot deel van deze onderzoeken is voortgezet; daarbij zijn vele binnenlandse en buitenlandse experts betrokken. Verder zegt het kabinet toe dat het - om de regie op de kennisontwikkeling rond de ondergrond vorm te geven - een voorstel zal ontwikkelen voor de wijze waarop dit toegepaste en fundamenteel onderzoek onafhankelijk en inhoudelijk vormgegeven kan worden, welke organisatievorm hierbij past en welke middelen hiervoor nodig zijn.

⁵⁵ Stcrt. 2015, nr. 33574.

⁵⁶ Stbl. 2016, nr. 554.

Op 24 juni 2016 heeft de minister van EZ de Tweede Kamer geïnformeerd⁵⁷ over de inrichting van het Kennisprogramma Effecten Mijnbouw.⁵⁸ Dat programma is specifiek gericht op het vergroten van de kennis over en het begrip van de effecten van mijnbouwactiviteiten. De doelen van het programma effecten mijnbouw zijn als volgt geformuleerd:

- “Versnelling inhoudelijke voortgang van de kennisontwikkeling met betrekking tot de mogelijke effecten van mijnbouw;
- Intensivering van (multidisciplinaire) samenwerking tussen kennisinstellingen; en
- Ontwikkeling van onafhankelijke, toegankelijke en gezaghebbende kennis.”

Om deze doelen te bereiken, onderneemt de minister drie clusters van activiteiten: (1) het opzetten van een onderzoeksprogramma effecten mijnbouw; (2) het oprichten van een platform voor kennisuitwisseling; en (3) het aanstellen van een wetenschappelijke adviescommissie kennisontwikkeling effecten mijnbouw. Over de stand van zaken merkt de minister van EZ op 23 januari 2017 het volgende op: “Het onderzoeksprogramma is in concept gereed en zal in januari 2017 verder worden afgestemd met de Nationaal Coördinator Groningen (NCG). Het kennisprogramma zal in januari 2017 van start gaan met een startvergadering van het onafhankelijk kennispanel over de inhoud en articulatie van het onderzoeksprogramma.”⁵⁹

NAM merkt op sinds oktober 2012 over een Studie- en Data Acquisitieprogramma te beschikken. Het programma richt zich met name op onderzoek naar de kracht van de beving, de groundbewegingen aan de oppervlakte als gevolg van aardbevingen en de uiteindelijke, doorslaggevende blootstelling aan een risico voor de persoonlijke veiligheid van bewoners in het aardbevingsgebied. Met nieuwe onderzoeksdata en empirische gegevens is dit risicobeeld voortdurend verder verfijnd, waardoor onzekerheden in de modellen kleiner en wetenschappelijke inzichten scherper zijn geworden. Dit heeft geresulteerd in meer inzicht in en een beter begrip van de risico's van geïnduceerde aardbevingen in Groningen: zo is nu bekend hoe seismische dreiging is te vertalen naar seismisch veiligheidsrisico.⁶⁰ Het risicobeeld is echter nog niet compleet, het studieprogramma zal dus doorgaan en wordt verder uitgewerkt voor een discussie met SodM en de ingestelde wetenschappelijke begeleidingscommissie voor Groningen.

Verder merkt NAM op dat de situatie rondom het Groningen gasveld complex blijft, er zijn geen vergelijkbare situaties in het buitenland. Er zijn veel gerenommeerde wetenschappers en experts (van verschillende universiteiten en onderzoeksinstituten, in binnen- en buitenland) betrokken bij de onderzoeken. NAM brengt specifieke kennis in over het Groningenveld alsmede bijvoorbeeld data uit de nieuwe in 2014-15 speciaal voor onderzoek geboorde putten. Verder is het meetnetwerk van KNMI rond het

57 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/06/24/kamerbrief-over-kennisprogramma-effecten-mijnbouw>.

58 In de Tweede Kamer is een amendement ingediend om dit kennisprogramma wettelijk te verankeren in de Mijnbouwwet. Dat amendement is aangenomen en het kennisprogramma is verankerd in artikel 5a van de gewijzigde Mijnbouwwet die op 1 januari 2017 in werking is getreden.

59 <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2017/01/23/kamerbrief-over-evaluatie-rijkscoördinatierегeling-en-voortgang-omgevingsmanagement-energieprojecten/.pdf>

60 Het seismisch veiligheidsrisico betreft de kans op overlijden van een individu op een bepaalde plaats. Zie: Advies SodM *winningsplan Groningen 2016*, mei 2016.

Groningenveld aanzienlijk uitgebreid wat zorgt voor meer, en meer gedetailleerde metingen en informatie over bevingen.

Naast het Studie- en Data Acquisitieprogramma, lopen er nog enkele andere onderzoeken (waaronder het inzichtelijk maken van de maatschappelijke effecten en de contourenkaart van KNMI die de huidige seismische dreiging weergeeft). NAM ziet en onderschrijft de oproep tot verdere onafhankelijkheid van de kennisontwikkeling. NAM ondersteunt het initiatief van EZ om tot een nieuw (virtueel) kennisnetwerk te komen, onder toezicht van een onafhankelijke wetenschappelijke adviesraad. NAM zal haar kennis daarin actief inbrengen.

NWO merkt in zijn reactie op de aanbeveling op dat de ontwikkelingen rond de gaswinning in Groningen directe aanleiding vormen om meer onderzoek te gaan doen op het gebied van GeoScience. NWO richt een nationaal onderzoeksprogramma voor de diepe ondergrond in. Het programma heeft een structureel karakter en een lange looptijd (circa 10 jaar). NWO omschrijft het doel van het programma als volgt: "Het doel van het programma is tweeledig. Ten eerste om de wetenschappelijke kennisbasis op het gebied van geïnduceerde seismiek in Nederland verder te versterken. Ten tweede om grensverleggend onderzoek te entameren, waardoor Nederland op dit vakgebied binnen tien jaar internationaal een wetenschappelijke voortrekkersrol vervult. [...] Vergroten van de geofysische kennis is bovendien ook van belang voor Warmte-Koude Opslag, en daarmee voor de TKI EnerGO, en voor de diepe geo-thermie."

De financiering van het Nationaal programma Kennisontwikkeling Diepe Ondergrond is afkomstig uit publieke en private middelen. De private financiering is afkomstig van Shell. Met Shell zijn afspraken gemaakt om de onafhankelijkheid van het uit te voeren wetenschappelijke onderzoek te garanderen; Shell heeft geen enkele inhoudelijke bemoeienis met het onderzoeksprogramma. De aanstelling van de programmacommissie is nu bijna rond. NWO verwacht in 2017 een *call for proposals* voor de eerste tranche van het programma uit te zetten. De komende jaren volgen er waarschijnlijk nog twee tranches. De eerste tussentijdse bevindingen van het programma worden verwacht in 2019.

NOGEPA merkt op dat NOGEPA er veel aan gelegen is het vertrouwen van de Nederlandse samenleving als geheel en dat van omwonenden van mijnbouwactiviteiten in het bijzonder te herwinnen. Om die reden neemt NOGEPA deel aan het 'Kennisprogramma Effecten Mijnbouw', zoals dat door EZ is opgestart.

Conclusie opvolging aanbeveling 4

Er zijn twee onderzoeksprogramma's ingericht om de kennis over de effecten van activiteiten in de diepe ondergrond te vergroten. De betrokken partijen zijn er niet in geslaagd gezamenlijk tot één integraal onderzoeksprogramma te komen.

Aanbeveling 5

Aan de mijnbouwondernemingen en de minister van Economische Zaken: Wees in de communicatie aan en in de dialoog met burgers transparant over onzekerheid, expliciteer en motiveer de plaats die onzekerheid krijgt in de besluitvorming over de exploratie en exploitatie van delfstoffen.

Stand van zaken opvolging aanbeveling 5

De minister van EZ merkt op dat het kabinet zich realiseert dat, door de hoeveelheid informatie en de complexiteit ervan, het contact met burgers soms meer de vorm van voorlichting krijgt dan van communicatie tussen burger en overheid. Om de dialoog aan te gaan, heeft de minister een aantal bijeenkomsten georganiseerd in Groningen, waar ook het SodM bij aanwezig was. Verder ziet de minister hier een rol weggelegd voor de Nationaal Coördinator Groningen (NCG). Daarbij moet opgemerkt worden dat de werkzaamheden van de NCG en de communicatie hierover zich niet richten op aardgaswinning en daarmee gemoeide onzekerheden. De communicatie van de NCG richt zich op schadeafhandeling en het versterken van woningen en gebouwen. Daarnaast besteedt de NCG aandacht aan het vergroten van de leefbaarheid en duurzaamheid en het versterken van de regionale economie.⁶¹ Hierover spreekt de NCG met een maatschappelijke en een bestuurlijke stuurgroep, die een adviserende rol hebben. Diverse partijen in deze stuurgroepen geven overigens aan dat zij veelal voor voldongen feiten worden geplaatst.

Naast het Ministerie van EZ, het SodM en de NCG communiceren ook andere overheidspartijen over onzekerheden, waaronder gemeenten, de provincie, de veiligheidsregio Groningen en de GGD. Zo richt de veiligheidsregio zich - naast crisiscommunicatie - op preventie door met inwoners van Groningen het gesprek aan te gaan over het eigen handelingsperspectief.⁶²

Ook in het ontwerp van de Structuurvisie Ondergrond wordt verwezen naar deze aanbeveling.⁶³ De aanbeveling wordt als een van de zes uitgangspunten beschouwd bij het aspect veiligheid. In het ontwerp staat hierover het volgende geschreven: "Complexe en onzekere risico's zijn inherent aan het gebruik van de diepe ondergrond. Door onderzoek wordt getracht hier zoveel mogelijk zicht op te krijgen. Maatregelen die mogelijk zijn om risico's te reduceren zullen worden getroffen. Maar er zullen altijd onzekerheden blijven bestaan. Daar kan op verschillende manieren mee worden omgegaan. Het is van belang om het omgaan met risico's expliciet bespreekbaar te maken binnen beleidsprocessen met betrekking tot de ondergrond en hierin bewust keuzes te maken. Uitgangspunt daarbij is dat de veiligheid van burgers zo goed mogelijk wordt geborgd."⁶⁴ In het ontwerp wordt weliswaar aandacht geschonken aan

⁶¹ NCG, *10 vragen en antwoorden over de NCG*, 7 februari 2017.

⁶² Risicowijzer veiligheidsregio Groningen, <https://www.risicowijzergroningen.nl/risico-s/aardbeving>

⁶³ Ministerie van Infrastructuur en Milieu / Ministerie van Economische Zaken, *Ontwerp Structuurvisie Ondergrond*, 11 november 2016, p. 26.

⁶⁴ Ministerie van Infrastructuur en Milieu / Ministerie van Economische Zaken, *Ontwerp Structuurvisie Ondergrond*, 11 november 2016, p. 25.

betrokkenheid en draagvlak bij activiteiten in de diepe ondergrond,⁶⁵ maar de wijze waarop de dialoog over onzekerheid met de burger kan worden aangegaan wordt niet geëxpliciteerd.

NAM merkt op dat sinds 2012 veel is verbeterd in de communicatie over onzekerheden. Zo is de communicatie met de bewoners geïntensiveerd, onder andere door:

- het inrichten van een informatiecentrum in Loppersum,
- het vernieuwen van de website NAMPlatform,
- het beschikbaar maken van feiten en cijfers over aardbevingen.

NAM merkt op dat zij probeert met bewoners in dialoog te gaan over de complexe, technische materie en tracht daarbij voldoende oog te hebben voor hun vragen en gevoelens. NAM geeft aan het persoonlijk contact met de bewoners te hebben geïntensiveerd. Naast één op één gesprekken en werkbezoeken zijn er ook informatieavonden. NAM organiseert deze zelf of sluit aan bij initiatieven van andere partijen. NAM geeft daarnaast aan dat zij in haar contacten met de regio in de afgelopen jaren heeft ingezet op meer transparantie. Verder laat NAM weten met regelmaat focusgroepen te laten organiseren onder bewoners om beter inzicht te krijgen in zaken die spelen.

In mei en november 2015 zijn tussenresultaten van het aardbevingsonderzoek gepresenteerd. NAM heeft deze onderzoeken op diverse manieren toegelicht. Naast publicatie van alle rapporten op de NAM-website is er onder andere in de NAM bewonerskrant en de digitale nieuwsbrief en via twitter, advertenties en animaties getracht het onderzoek op begrijpelijke wijze onder de aandacht te brengen van de bewoners. Ook zijn er technische presentaties gehouden voor lokale en regionale bestuurders, media en bewoners.

Ook in het winningsplan zegt NAM aandacht te besteden aan communicatie over de onzekerheden die gepaard gaan met winning. "NAM [zet] in op meer transparantie en meer contacten met de samenleving. Op www.namplatform.nl wordt alle informatie op het gebied van aardbevingen, schade, versterken, gasproductie en leefbaarheid geplaatst. [...] Ook zijn medewerkers van NAM voor de inwoners aanspreekbaar op vele informatiebijeenkomsten waar uitleg over gaswinning en aardbevingen wordt gegeven."⁶⁶

Het onderdeel 'feiten en cijfers' van de website van NAM presenteert allerlei data variërend van de productiehoeveelheden per cluster, tot de druk in het gasveld, het aantal bevingen, real-time data van gebouwsensoren, aantallen schademeldingen en cijfers met betrekking tot de verschillende regelingen die in het leven zijn geroepen. Ook de ruwe onderzoeksdata zijn via deze website op te vragen of te downloaden zodat wetenschappers en geïnteresseerden deze kunnen gebruiken voor hun eigen analyses. Onzekerheden worden echter niet als uitgangspunt genomen op deze website.⁶⁷

⁶⁵ Ministerie van Infrastructuur en Milieu / Ministerie van Economische Zaken, *Ontwerp Structuurvisie Ondergrond*, 11 november 2016, p. 29.

⁶⁶ NAM, *Winningsplan Groningen Gasveld 2016*, p. 74.

⁶⁷ In heel 2016 is slechts één artikel op deze website verschenen waarin de term onzekerheid voorkomt: NAM, *NAM plaatst extra Geofoons in Twente*, 18 februari 2016

NOGEPa geeft in zijn reactie op de aanbevelingen aan deze te onderschrijven en uit te voeren. NOGEPa ontwikkelt hiervoor een plan van aanpak op het gebied van communicatie en de publieke dialoog. Daarnaast heeft NOGEPa op 8 september 2016 de website onsaardgas.nl gelanceerd. Deze website gaat onder vier kopjes - Aardbevingen?, 50% minder winnen, draagvlak herstellen en bodemdaling - in op de ontwikkelingen in Groningen sinds 2012.⁶⁸ Onzekerheden rondom de mate waarin gaswinning van invloed is op (de sterkte van) aardbevingen worden niet behandeld op deze website.

Conclusie opvolging aanbeveling 5

De minister van EZ, NAM en NOGEPa zeggen allen toe de aanbeveling op te volgen. Deze partijen beschrijven concrete activiteiten die zij daartoe ondernemen. Ook in het ontwerp van de Structuurvisie Ondergrond wordt het belang van deze aanbeveling onderstreept. De Onderzoeksraad ziet dat zowel EZ als NAM in de contacten met de regio in de afgelopen jaren heeft ingezet op transparantie over de winning en de effecten hiervan. EZ en NAM worstelen echter beiden nog met het opzetten van een brede dialoog met bewoners waarin onzekerheid een expliciete plaats krijgt. De onzekerheden hebben dan ook nog steeds geen prominente plek in de communicatie met bewoners.

⁶⁸ Zie: <https://www.onsaardgas.nl/aardgas/#aardbevingen>, geraadpleegd op 25 januari 2017.

**Bezoekadres**

Anna van Saksenlaan 50
2593 HT Den Haag
T 070 333 70 00
F 070 333 70 77

Postadres

Postbus 95404
2509 CK Den Haag

www.onderzoeksraad.nl