

Ministerie van Economische Zaken

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA 's-GRAVENHAGE

**Directoraat-generaal
Energie, Telecom &
Mededinging**
Directie Energiemarkt

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Factuuradres
Postbus 16180
2500 BD Den Haag

Overheidsidentificatienr
00000001003214369000

T 070 379 8911 (algemeen)
www.rijksoverheid.nl/ez

Datum

Betreft Kabinetsreactie op OVV-rapport Aardbevingsrisico's in Groningen

Ons kenmerk
DGETM-EM / 15042994

Geachte Voorzitter,

De Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) heeft op mijn verzoek onderzoek gedaan naar de processen en de besluitvorming rond de gaswinning in Groningen vanaf de ontdekking van het Groningenveld in 1959. De OVV heeft op 18 februari jl. hierover een rapport uitgebracht (Kamerstukken II 2014/15, 33 529, nr. 123).

Naast de genomen kabinetsbesluiten met betrekking tot gaswinning in Groningen, vond ik het noodzakelijk dat er een objectieve, onafhankelijke beoordeling kwam van de wijze waarop in het verleden in de besluitvorming is omgegaan met de veiligheid van de bewoners van Groningen. Net als de OVV is het kabinet van mening dat de situatie in Groningen ernstig is. Als gevolg van de gaswinning hebben al vele aardbevingen plaatsgevonden en er zullen nog aardbevingen volgen. Groningers worden daar mee geconfronteerd. Er is sprake van schade aan huizen, bedrijfsgebouwen en monumenten en verstoring van de woningmarkt. Dit leidt tot vele praktische problemen, maar vooral tot gevoelens van angst en onveiligheid. Het kabinet is zich hier terdege van bewust.

Het geschonden vertrouwen van de inwoners moet opnieuw verdiend worden, zowel door de overheid als door NAM en andere spelers in het gasgebouw. Daarvoor zijn de kabinetsbesluiten om de gaswinning te verminderen en woningen te versterken belangrijk, evenals de maatregelen op het gebied van de leefbaarheid en de economische ontwikkeling in de regio.

Om betekenisvolle resultaten te boeken voor de inwoners van Groningen is het van belang dat een programmatische aanpak wordt gehanteerd. Dit betekent dat het versterken van woningen en gebouwen wordt gecombineerd met maatregelen gericht op het vergroten van de leefbaarheid, alsmede de stedelijke vernieuwing. Deze maatregelen omvatten het versterken van gemeenschappen, de (bereikbaarheid van) voorzieningen en het oplossen van de leegstand van voorzieningen. Concreet denkt het kabinet hierbij bijvoorbeeld aan goede onderwijsvoorzieningen door de bouw van brede scholen zoals in Appingedam heeft plaatsgevonden en het aanpakken van centrumvoorzieningen door het concentreren van winkels en anders benutten van leegstaande panden. Ook het geven van een impuls aan de regionale arbeidsmarkt is een speerpunt. De initiatieven worden ontwikkeld door regionale partijen en het kabinet ondersteunt deze.

Uiteindelijk moet dit ertoe leiden dat er voor de bewoners van Groningen oplossingen komen in hun woon- en leefomgeving die de leefbaarheid ook op de lange termijn borgen. Dus veilige woningen, duurzaam en waar nodig al zo veel mogelijk aangepast aan leeftijdseisen van de bewoners, met goed bereikbare en kwalitatief goede voorzieningen in de regio. We zijn het aan de inwoners van het krimpgebied verschuldigd om gezamenlijk deze tastbare maatregelen te nemen voor de toekomst. Het is nu zaak om door te pakken. Het kabinet zal hier de komende tijd extra op toezien.

Herstel van vertrouwen kan niet zonder ook terug te kijken naar het verleden. Hoe is deze situatie ontstaan en welke lessen kunnen we trekken uit het verleden? Het grondige onderzoek van de OVV geeft een duidelijk beeld van hoe zaken in het verleden zijn gegaan. Het kabinet onderschrijft de constatering van de Onderzoeksraad dat tot 2012 door de betrokken partijen en bevolking het risico van aardbevingen niet als veiligheidsprobleem werd gezien, maar veeleer als een probleem van schade die vergoed moest worden. Het veiligheidsrisico werd wel onderkend en gewogen, maar in de context waarbinnen partijen beslissingen moesten nemen gering bevonden.

Zoals ik heb aangegeven tijdens het debat in de Tweede Kamer op 3 maart jl., concludeert het kabinet uit het rapport dat de partijen die bij de gaswinning betrokken waren en zijn, eerder expliciet aandacht hadden kunnen en moeten hebben voor de veiligheid van de Groningse burgers. Hoewel deskundigen concludeerden dat er geen veiligheidsrisico's waren en er bij inwoners van Groningen voornamelijk onvrede bestond over de afhandeling van schade, waren er signalen die door de betrokken partijen opgepakt hadden kunnen en moeten worden. Alle betrokkenen bij de gaswinning hadden meer aandacht moeten hebben voor de veiligheid van de Groningse burgers. Dat dit niet is gebeurd betreurt het kabinet zeer.

De OVV constateert dat de processen en besluitvorming rond de gaswinning in Groningen voor de toekomst beter moeten. De Groningers en de Groningse samenleving als geheel worden met een ernstige problematiek geconfronteerd. Het vertrouwen van de inwoners van Groningen moet opnieuw verdiend worden door de overheid, NAM en andere bij de gaswinning betrokken partijen. Sinds 2013 zijn daar stappen in gezet. Het veiligheidsbelang staat voorop in de besluitvorming, het belang van de inwoners van Groningen heeft nadrukkelijk de aandacht, grootschalig onderzoek is gestart om onzekerheden te verkleinen, de organisatie van het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) wordt beter toegerust op de belangrijke taak van SodM en het kabinet heeft volop ingezet op transparante communicatie over de besluiten en risico's. Tegelijkertijd werkt het kabinet aan aanpassing van het gasgebouw om de structuur aan te laten sluiten bij de focus op veiligheid en het gasgebouw transparanter te maken.

De OVV heeft in haar rapport conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan die aan verdere stappen bij zullen dragen. Deze aanbevelingen neemt het kabinet dan ook over. Het meenemen van de belangen van burgers in de besluitvorming, het steviger borgen van het veiligheidsbelang en de versteviging van de onafhankelijkheid van SodM worden geïntensiveerd en wettelijk verankerd.

Daarnaast wordt gekozen voor structureel onderzoek om onzekerheden continu te blijven verkleinen en wordt de communicatie met burgers verder verbeterd.

De veranderingen die het kabinet sinds 2013 heeft ingezet worden naar aanleiding van het rapport van de OVV voortgezet, geïntensiveerd en structureel vastgelegd. Dit zijn geen zaken die direct volledig gerealiseerd kunnen worden. Gesprekken met burgers, overheden en andere betrokkenen zijn namelijk cruciaal voor invulling van de meeste maatregelen. Voor de aanpassing van de structuur van het gasgebouw is het Energierapport 2015 van groot belang. Dat neemt niet weg dat het kabinet met volle overtuiging aan de slag gaat met de conclusies en aanbevelingen. In deze brief ga ik nader in op de wijze waarop het kabinet dit samen met alle betrokkenen gaat doen.

1. Aanbevelingen

Hoofdconclusie van het onderzoek is dat de betrokken partijen niet zorgvuldig zijn omgegaan met de veiligheid van de Groningse burgers in relatie tot de door gaswinning veroorzaakte bevingen.

De OVV noemt drie factoren die aan deze conclusie ten grondslag liggen:

1. In het stelsel van verantwoordelijkheden rond de gaswinning uit het Groningenveld is veiligheid van burgers in relatie tot aardbevingen als gevolg van de gaswinning zwak belegd. Het veiligheidsbelang van burgers werd tot 2013 onvoldoende meegewogen.
2. De betrokken partijen namen onzekerheden in de risico inschattingen en het reduceren van de onzekerheden niet als uitgangspunt.
3. De betrokken partijen hadden vooral een technocratische houding en te weinig oog voor de bijbehorende communicatie en verantwoording naar de bewoners in Groningen.

Op basis van genoemde hoofdconclusie doet de OVV een aantal aanbevelingen. De OVV concentreert zich in haar aanbevelingen op twee zaken: versterking van het veiligheidsbelang in de besluitvorming en communicatie met burgers over complexe en onzekere risico's.

1.1 Versterken veiligheidsbelang in besluitvorming

De Onderzoeksraad beveelt ten aanzien van het versterken van het veiligheidsbelang in de besluitvorming aan dat veiligheid een expliciete en zelfstandige plaats moet krijgen in de afwegingen met betrekking tot activiteiten in de ondergrond. Van belang is te beseffen dat de OVV naar veiligheid in de hele breedte heeft gekeken. Met veiligheid doelt de Onderzoeksraad enerzijds op de fysieke veiligheid, maar ook op het meer subjectieve aspect, het veiligheidsgevoel.

1.1.1 Burgerperspectief herkenbaar meenemen

De OVV beveelt aan om provincie en gemeenten een rol te geven in de besluitvorming over mijnbouwactiviteiten, zodat het burgerperspectief via hen herkenbaar wordt meegenomen. Het beter betrekken van het burgerperspectief bij de besluitvorming vindt het kabinet van belang. Dit geldt voor alle mijnbouwactiviteiten. De opsporing en winning van delfstoffen grijpt in op de fysieke leefomgeving en kan ook op de langere termijn effecten hebben, zoals in Groningen is gebleken. Dit kan onder omwonenden tot zorgen leiden. Het kabinet staat dan ook positief tegenover deze aanbeveling van de OVV.

Bij de verlening van Mijnbouwvergunningen is dit ten dele geregeld, namelijk doordat rond vergunningverlening een aantal waarborgen is vastgelegd. Hierbij gaat het onder meer om het betrekken van de decentrale overheden die het aangaat en de Mijnraad, een deskundig adviesorgaan. Dergelijke waarborgen ontbreken echter rond het winningsplan, terwijl juist daarover nu in veel situaties de besluitvorming plaatsvindt. Dit is ook bij de gaswinning in Groningen het geval.

Om gevolg te geven aan de aanbeveling van de OVV door deze waarborgen te introduceren zal het kabinet een herziening van de Mijnbouwregelgeving voorbereiden. Deze herziening betreft een samenhangend pakket aan wijzigingen die recht moeten doen aan de maatschappelijke vraagstukken rond mijnbouwactiviteiten. Concreet gaat het daarbij om het volgende.

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

Met dit pakket aan maatregelen wordt goede ruimtelijke sturing aan mijnbouwactiviteiten gegeven. Dit pakket van maatregelen wijkt af van de algemene kabinetslijn om de bestuurlijke drukte rondom advisering te verminderen. Het pakket in combinatie met veiligheid als belangrijk onderdeel van de afwegingssystematiek bij de structuurvisie ondergrond geeft een stevige borging van het veiligheidsbelang en de regionale belangen bij de besluitvorming. De komende weken benut het kabinet om deze zaken verder uit te werken met provincies, gemeenten en waterschappen. In het najaar zal ik het voorstel voor herziening van de Mijnbouwregelgeving bij uw Kamer indienen.

Burgers zullen ook rechtstreeks worden betrokken bij besluiten over mijnbouwactiviteiten. Om die reden zullen ook besluiten tot instemming met wijziging van winningsplannen, waarin bodembeweging aan de orde is, worden voorbereid door middel van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure.

Voor nieuwe winningsplannen gold deze openbare voorbereidingsprocedure al. Deze procedure biedt burgers de gelegenheid zienswijzen in te dienen die meegewogen moeten worden bij de besluitvorming.

Verder is er de afgelopen periode veel 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. Hierdoor houdt het kabinet een open blik naar de verschillende perspectieven die een rol spelen bij de besluitvorming over mijnbouwactiviteiten, waaronder het burgerperspectief. Ik streef ernaar om kort na de zomer een brede visie op omgevingsmanagement gereed te hebben. Het kabinet acht een duurzame relatie met de omgeving waarbij draagvlak en vertrouwen centraal staan van groot belang. Dat geldt voor alle grote energieprojecten met een mogelijke impact op de omgeving en dus zeker voor Groningen. Onderdeel van de visie is de evaluatie van positieve voorbeelden en ervaringen uit de praktijk van de rijkscoördinatieregeling. Daar is bijvoorbeeld gebleken dat een combinatie van kleinere bijeenkomsten met belangengroepen en gesprekken met burgers in klein verband in combinatie met bredere inloopavonden het meest geschikt zijn om de dialoog met de omgeving te voeren.

Ook is in beeld gebracht hoe in het buitenland omwonenden door de overheid en door bedrijven worden gecompenseerd voor de nadelen van delfstofwinning. De resultaten hiervan zullen input zijn voor een dialoog met de industrie en met lokale belanghebbenden in gebieden waar mogelijk opsporing en winning van delfstoffen kan plaatsvinden. Het kabinet gaat deze dialoog de komende maanden voeren. Ik blijf de komende tijd Groningen regelmatig bezoeken om met bewoners over hun problemen te spreken en te bekijken hoe de maatregelen rondom het versterken van woningen en het verbeteren van de leefbaarheid in de regio vorderen.

1.1.2 Betere en breder gedragen besluitvorming

De OVV beveelt aan om andere ministeries dan EZ (met name IenM en BZK) te betrekken bij de besluitvorming over de exploratie en exploitatie van delfstoffen. Dit kan leiden tot een betere en breder gedragen besluitvorming. Het kabinet onderschrijft het belang hiervan en gaat nog een stap verder dan het advies van de OVV. Alle belangrijke besluiten over de gaswinning in Groningen vinden sinds begin 2013 in de Ministerraad plaats. Hierdoor wordt kennis en expertise van andere ministeries beter benut en ontstaat een betere samenhang met onderwerpen die onder de verantwoordelijkheid van andere ministers vallen, zoals de ruimtelijke inbedding en de normen voor aardbevingbestendig bouwen. Ook biedt de Ministerraad ruimte voor een open discussie die kan bijdragen aan het voorkomen van gesloten en technocratische besluitvorming.

Door het ministerie van IenM wordt op dit moment samen met het ministerie van EZ gewerkt aan het opstellen van een structuurvisie ondergrond (STRONG), waarin op een meer systematische manier in beeld wordt gebracht wat de mogelijke effecten zijn op de ondergrond en de bovengrond van onder meer mijnbouwactiviteiten. Binnen de structuurvisie ondergrond wordt ook een afwegingssystematiek opgesteld op basis waarvan verschillende belangen gewogen kunnen worden. Belangrijk onderdeel hiervan is veiligheid. In de genoemde herziening van de Mijnbouwregelgeving zal ik zoals gezegd een koppeling leggen tussen structuurvisies en de besluitvorming rond mijnbouwactiviteiten.

1.1.3 Expliciete plaats veiligheid in besluitvorming

Een winningsplan en wijziging daarvan wordt door mij beoordeeld. Ik kan het goed- of afkeuren door middel van een instemmingsbesluit. De Mijnbouwwet bepaalt thans dat ik mijn instemming met een winningsplan alleen kan weigeren in het belang van een planmatige winning en in verband met een onaanvaardbaar risico van schade door bodembeweging. Ook de voorschriften en beperkingen die in een instemmingsbesluit opgenomen kunnen worden, moeten gebaseerd zijn op één van deze twee redenen. Er kan, zoals het kabinet ook in de instemming met het winningsplan van 30 januari jl. heeft gedaan, in de voorschriften alleen aandacht worden besteed aan de veiligheid in relatie tot schade door bodembeweging. Ik zal, zoals hierboven beschreven, het veiligheidsbelang explicieter in de Mijnbouwwet opnemen, met name in de bepalingen rond het winningsplan, zodat:

- veiligheid niet alleen als gevolg van schade aan de orde komt;
- mijnbouwondernemingen veiligheidsrisico's expliciet in kaart moeten brengen; en
- geborgd is dat veiligheid altijd expliciet een overweging is in de besluitvorming.

1.1.4 Onafhankelijkheid SodM

De OVV adviseert om de onafhankelijkheid van SodM te versterken. Deze onafhankelijkheid is voor SodM essentieel om een goede invulling te kunnen geven aan haar taken. Van inspecties wordt – net als van andere toezichthouders – een eigenstandig oordeel en optreden verwacht dat wordt ingegeven door gedegen risico-inschattingen en objectieve beoordelingen.

Het kabinet is met de OVV van mening 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. Het kabinet zal daarom de onafhankelijkheid van SodM wettelijk verankeren. Dit betekent onder meer dat wettelijk wordt vastgelegd dat geen aanwijzingen kunnen worden gegeven met betrekking tot de wijze waarop SodM een onderzoek verricht.

Expliciet wordt gemaakt dat SodM zijn bevindingen en beoordelingen ongewijzigd kan rapporteren aan mij. Ik treed niet in onderzoek of feitelijke beoordeling hiervan. Wel kan ik SodM vragen onderzoek te doen naar een bepaald onderwerp.

Bij de benoeming van de nieuwe Inspecteur-generaal der Mijnen per 1 september 2014 zijn daarnaast al de nodige acties in gang gezet. Zo is hem een specifieke opdracht verstrekt om een visie en plan te ontwikkelen die zorg dragen voor een toekomstbestendige robuuste en gezaghebbende borging en uitvoering van toezicht in het licht van enerzijds de ontwikkelingen in Groningen en anderzijds de toenemende bezorgdheid van de burgers rondom het brede scala van mijnbouwactiviteiten. Dit verbeterplan zal onder meer zien op de benodigde capaciteit en competenties van SodM. Er wordt bekeken hoe risicoanalyse en risicobeoordeling georganiseerd dienen te worden en op welke wijze de communicatie over deze risico's met de burger vorm gegeven kan worden. Ook gaat aandacht uit naar de rol die SodM moet vervullen bij kennisontwikkeling en onderzoek, zodat SodM kan beschikken over de benodigde kennis en inzichten en SodM haar primaire rol als onafhankelijke en deskundige inspectie kan vervullen. Met een versterkte organisatie en een eigenstandige juridische positie is ook voor de toekomst verzekerd dat SodM volledig onafhankelijk deskundigheid kan inbrengen bij de besluitvorming over mijnbouwactiviteiten en toezicht kan houden.

Daarnaast zijn ook in kabinetsvisies op toezicht uitgangspunten geformuleerd over de taakuitoefening en de positionering van de inspecties binnen de ministeries (zie Kamerstukken II 2000/01, 27 831, nr. 1 en Kamerstukken II 2005/06, 27 831, nr. 15). In de kabinetsreactie op de WRR-rapporten 'Toezien op Publieke Belangen en Van tweeluik naar driehoeken' zijn de beginselen uit de visies op toezicht recentelijk bevestigd (Kamerstukken II 2013/14, 33 822, nr. 3). Op dit moment verschilt de invulling van de hierboven genoemde uitgangspunten per departement. In het kader van de hervormingsagenda Rijksdienst (bijlage bij Kamerstukken II 2012/13, 31 490, nr. 119) is een project opgezet gericht op rijksinspecties en toezicht. De aanbevelingen van de OVV zijn voor het kabinet reden om deze hervormingsagenda Rijksdienst voor wat betreft rijksinspecties en toezicht nu te versnellen. Het kabinet streeft naar het expliciteren van spelregels voor rijksinspecties. Hierbij komt ook de positionering van de inspecties aan de orde. Bij de positionering van inspecties is het van belang dat de onafhankelijkheid bij het inwinnen van informatie, bij de keuze waar onderzoek naar wordt gedaan, bij de wijze van inspecteren, bij de oordeelsvorming en verslaglegging helder verankerd is. Het kabinet zal uw Kamer in de zomer informeren over de uitkomsten van de hervormingsagenda Rijksdienst voor wat betreft rijksinspecties en toezicht en in het bijzonder over de onafhankelijke taakuitoefening en positionering van SodM.

1.1.5 Structuur Gasgebouw

Ten aanzien van het gasgebouw komt de Onderzoeksraad tot de conclusie dat dit is ingericht op de optimalisering van de opbrengsten en leveringszekerheid van het gas. De Onderzoeksraad stelt daarbij vast dat het een besloten en gesloten stelsel is waarin het veiligheidsbelang niet als zelfstandig belang is belegd. De structuur van het gasgebouw wordt door de Onderzoeksraad als obstakel gezien voor het versterken van het veiligheidsbelang in brede zin bij de besluitvorming. De OVV beveelt daarom aan om de structuur van het gasgebouw fundamenteel aan te passen.

De Onderzoeksraad stelt terecht vast dat het gasgebouw een stelsel is waarin het veiligheidsbelang niet als zelfstandig belang is belegd. Het in 1963 opgerichte gasgebouw bestaat uit een stelsel van privaatrechtelijke afspraken tussen de staat en Shell en ExxonMobil. Deze afspraken zijn gericht op de exploitatie en de verkoop van het gas uit het Groningenveld. De veiligheid van de gaswinning is binnen het gasgebouw belegd bij NAM die als exploitant van het Groningenveld, net als alle andere mijnbouwexploitanten in Nederland, aanspreekbaar is op een veilige en verantwoorde wijze van winning.

Het is echter niet het gasgebouw, maar de minister van Economische Zaken die verantwoordelijk is voor een veilig mijnbouwbeleid in Nederland. Ik heb uit oogpunt van de veiligheid en met ingang van januari 2014 in mijn instemmingsbesluit op het winningsplan van NAM een productieplafond vastgelegd voor het Groningengas op basis van de adviezen van SodM hierover. De veiligheid staat hierbij voor het kabinet voorop. Het productieplafond vormt voor de partijen in het gasgebouw een gegeven waarnaar zij dienen te handelen. Op deze manier heeft de veiligheid een expliciete plaats in de belangenafweging. De verantwoordelijkheid voor de veiligheid in het mijnbouwbeleid en het toezicht hierop ligt buiten de marktpartijen die deel uitmaken van het gasgebouw en dient daar ook te blijven.

Feit is wel dat de minister van Economische Zaken tegelijkertijd namens de staat partij is in het gasgebouw en verantwoordelijk is voor de veiligheid van mijnbouwactiviteiten. Hoewel ik oprecht de belangen van waarde maximalisatie niet vermeng met mijn verantwoordelijkheid inzake veiligheid, komt dit de transparantie van het systeem niet ten goede en dat blijkt eens te meer uit het rapport van de OVV.

Zelf had ik kort na mijn aantreden als minister van Economische Zaken ook al mijn vragen bij de transparantie in het gasgebouw. Dat was voor het kabinet reden om ABDTOPConsult te vragen om een onderzoek te doen naar de toekomst van de governance van het gasgebouw. In mijn brief van 7 oktober 2014 heeft het kabinet het rapport van ABDTOPConsult aan de Tweede Kamer aangeboden en daarbij aangegeven de aanbevelingen over te nemen (Kamerstukken II 2014/15, 29 023, nr. 176).

In haar rapport beveelt ABDTOPConsult aan om de publieke belangen die met het gasgebouw worden geborgd te expliciteren en te herijken en dit te doen op basis van een expliciete visie op gaswinning en op de rol van gas in de toekomstige energiemix. ABDTOPConsult geeft daarbij aan dat op basis van geëxpliciteerde en integraal afgewogen publieke belangen ook een visie kan worden ontwikkeld over de wijze waarop de beleidsinstrumenten en de opdrachten aan de staat passen bij de gaswinning. Het kabinet onderschrijft het belang van de integrale visie op het energiebeleid in algemene zin, en in het bijzonder als basis waarop het kabinet haar beleidsinstrumenten, waaronder deelname aan het gasgebouw, moet herijken. Het kabinet heeft daarom aangekondigd eind dit jaar in het Energierapport 2015 zijn integrale visie te geven op het energiebeleid. Daarbij is het uitgangspunt de transitie naar een CO₂-neutrale energievoorziening in 2050 die veilig, betrouwbaar en betaalbaar is. Om het kabinet – ook conform het advies van ABDTOPConsult - van onafhankelijk advies te voorzien bij het opstellen van dit Energierapport 2015, heb ik eind vorig jaar de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (RLI) gevraagd het kabinet te adviseren over de belangrijkste ontwikkelingen en trends richting een volledig duurzame energiehuishouding in 2050 en de beleidsopgaven die daar bij horen.

Het staat voor het kabinet vast dat het wenselijk is de structuur van het gasgebouw aan te passen. Het kabinet zal op basis van het Energierapport 2015 bepalen op welke wijze deze aanpassing zal worden vormgegeven. Daarbij zullen tevens de uitkomsten betrokken worden van het complexe onderzoek naar de consequenties van een andere benadering van de gaswinning dat ik heb aangekondigd in mijn brief van 9 februari 2015 (Kamerstukken II 2014/15, 33 529, nr. 96). Natuurlijk zal het kabinet ook in overleg treden met de partijen waarmee de staat de overeenkomsten heeft gesloten die ten grondslag liggen aan het gasgebouw: Shell en ExxonMobil. Vervolgens zal ik de Kamer hierover in het voorjaar van 2016 informeren.

Het kabinet realiseert zich dat snelle voortgang gewenst is. Feit is echter dat het van belang is dat de staat bij een herstructurering van het gasgebouw niet over één nacht ijs gaat. Er zijn voor de staat grote maatschappelijke belangen gemoeid met het gasgebouw. In de herstructurering van het gasgebouw in 2005 waren deze grote belangen de reden voor blijvend aandeelhouderschap van de overheid. Het gaat daarbij om het belang van gas voor de Nederlandse energiehuishouding, de gasbaten voor de staat, maar ook de bekostiging vanuit het gasgebouw van de maatregelen in Groningen.

Er moet bovendien een oplossing worden gevonden die past binnen Europeesrechtelijke energiekaders rond splitsing. Zo kan het aandeelhouderschap in het gasgebouw dat nu is belegd bij het ministerie van Economische Zaken bijvoorbeeld niet worden overgedragen aan het minister van Financiën omdat deze aandeelhouder is van de landelijke netbeheerders TenneT en GTS.

Vooruitlopend op een herstructurering en in lijn met de adviezen van ABDTOPConsult heb ik de interne processen met betrekking tot het gasgebouw reeds beter verankerd binnen mijn ministerie. Zo is sinds januari van dit jaar het aandeelhouderschap in GasTerra op het hoogste niveau binnen het ministerie belegd. Binnen het ministerie zijn heldere procedures vastgelegd over de wijze waarop het ministerie invulling geeft aan het aandeelhouderschap van GasTerra en daarbij stuurt op doelmatige bedrijfsvoering, conformiteit met het energiebeleid van het ministerie van Economische Zaken en 'good governance'. Naar aanleiding van de aardbevingenproblematiek zal de staat als aandeelhouder van GasTerra borgen dat voorlopig geen nieuwe langetermijncontracten worden afgesloten. Dit wil zeggen dat bestaande lange termijn contracten niet worden verlengd of in volume worden verhoogd en ook dat er geen nieuwe contracten met een looptijd van langer dan vijf jaar zullen worden gesloten. Verder ziet de staat er op toe dat GasTerra geen activiteiten onderneemt die er toe leiden dat NAM het door mij vastgestelde productieplafond zou moeten overschrijden.

1.2 Onderzoek en communicatie

Het tweede deel van de aanbevelingen van de OVV betreft onderzoek en communicatie. De OVV adviseert om veel meer aandacht te besteden aan het erkennen van en communiceren over onzekerheden. De OVV stelt dat onzekerheid hoort bij ondergrondse activiteiten en het reduceren daarvan het uitgangspunt hoort te zijn van het handelen. Communicatie over deze onzekerheden moet volgens de OVV een duidelijke plaats krijgen in de contacten met burgers. Als belangrijk onderdeel hiervan ziet de OVV het versterken van de onderzoeksplicht van de mijnbouwondernemingen en het organiseren van een meer structureel onafhankelijk onderzoeksprogramma naar de integrale effecten van gaswinning.

1.2.1 Gestructureerd onderzoek

Begin 2013 heeft het kabinet besloten om een groot aantal onderzoeken te starten om op korte termijn inzicht te krijgen in de relatie tussen de gasproductie en -productiesnelheid en het aantal bevingen en de sterkte daarvan. Deze onderzoeken hadden als doel om een beter begrip te krijgen van de onderliggende mechanismen van de bevingen, de onzekerheden in de berekeningen van de grondversnellingen, de sterkte van gebouwen en infrastructuur en de daarvan afgeleide risico's. Het was hierbij voor het kabinet belangrijk dat dit een gezamenlijke inspanning zou zijn van alle betrokken partijen, waarbij de onafhankelijkheid van het onderzoek is gewaarborgd.

Een groot deel van deze onderzoeken is voortgezet, waarbij, met name voor de onderzoeken gerelateerd aan de ondergrond en de daarbij horende onzekerheden, vele binnenlandse en buitenlandse experts worden betrokken.

De onderzoeken zijn primair gericht op de vragen die er nu liggen en zijn nodig voor de besluitvorming van het kabinet. Voor de langere termijn is het nodig om de kennis over het gedrag van de ondergrond in reactie op menselijke ingrepen in de ondergrond te vergroten, mede op basis van de toenemende data en informatie uit intensivering van de monitoring. Dit geldt niet alleen voor de problematiek in Groningen, maar ook voor andere mijnbouwactiviteiten. Ook bij dit meer fundamenteel onderzoek is het van belang dat de onafhankelijkheid geborgd wordt en dat de relevante kennisinstellingen in binnen- en buitenland hierbij betrokken zijn. Dit laatste vraagt om regie, waarbij ook de aansluiting tussen het fundamenteel en toegepast onderzoek een aandachtspunt moet zijn.

Om de regie op de kennisontwikkeling rond de ondergrond vorm te geven zal het kabinet een voorstel 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. Het doel is om kwaliteit en onafhankelijkheid van het onderzoek te garanderen. Voor het opstellen van dit voorstel zal het kabinet samenwerken met NWO, TNO, KNMI, universiteiten, SodM en de mijnbouwsector (waaronder NAM). Gezorgd zal worden voor afstemming met het kennis- en innovatieprogramma bodem en ondergrond. Voor bovengrondse vraagstukken in relatie tot Groningen wordt een kennisplatform opgericht. Uw Kamer wordt voor de zomer over de voorstellen geïnformeerd.

Hoewel alle onderzoeken de onzekerheden flink zullen verminderen, moet er rekening mee worden gehouden dat er de komende jaren waarschijnlijk geen wetenschappelijke zekerheid kan worden bereikt over de precieze omvang van het risico. Binnen een steeds nauwkeuriger te bepalen bandbreedte van risico's is de vraag welk risiconiveau aanvaardbaar is, uiteindelijk een politiek-bestuurlijke vraag.

1.2.2 Communicatie

Het kabinet onderschrijft het belang dat de OVV toekent aan contact met burgers en communicatie over onzekerheden. In de laatste jaren is met het toenemen van onderzoek en kennis over aardbevingen als gevolg van de gaswinning, ook het besef van alle onzekerheden in de modellen van de ondergrond duidelijker geworden. De communicatie hierover is echter te veel blijven hangen in een discussie tussen wetenschappers. Er is te weinig aandacht geweest voor communicatie hierover naar bewoners. Dit heeft bijgedragen aan het beeld van een gesloten karakter van de besluitvorming over de gaswinning in Groningen en geresulteerd in wantrouwen bij burgers.

Voor het kabinet heeft het onderzoeks- en besluitvormingsproces en de communicatie daarover sinds 2013 expliciet in het teken gestaan van het in kaart brengen van de onzekerheden, het verkleinen van de onzekerheden en het duidelijk en transparant communiceren over de onzekerheden.

Een voorbeeld is het overleg met de dialoogtafel. Het kabinet realiseert zich echter dat door de complexiteit en hoeveelheid van de informatie het contact met de burgers soms meer de vorm van voorlichting krijgt dan van communicatie tussen burger en overheid. Dit is een punt van aandacht waar alle betrokkenen bij de gaswinning in Groningen inmiddels van doordrongen zijn. De Nationaal Coördinator Groningen krijgt de opdracht nadrukkelijk aandacht te geven aan de communicatie. Daartoe zal het kabinet in het instellingsbesluit voor de Nationaal Coördinator Groningen opnemen dat tot de taken van de Nationaal Coördinator Groningen behoort het bevorderen van maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak en communicatie.

Zelf zal ik zorgdragen voor een duidelijke en transparante communicatie over de onderzoeken en de kennis met betrekking tot de ondergrond en de onzekerheden die daarbij een rol spelen. Om hier concreet invulling aan te geven, zal bijvoorbeeld een aantal bijeenkomsten met bewoners worden georganiseerd. Hierbij denk ik met name aan kleine bijeenkomsten. Uit mijn ervaringen rondom de rijkscoördinatieregeling blijkt dit de beste manier te zijn om met bewoners in gesprek te gaan.

2. Tot slot

Het kabinet is de Onderzoeksraad dankbaar voor het gedegen onderzoek en de aanbevelingen. Er is het kabinet veel aan gelegen het vertrouwen van de inwoners van Groningen te herwinnen. De veiligheid van Groningers staat voorop bij de besluitvorming. Daarom wordt structureel ingezet op versterking van woningen, worden maatregelen genomen ter bevordering van de leefbaarheid en de economie en neemt het kabinet in lijn met moties van de leden Jan Vos c.s. en Van Tongeren c.s. de aanbevelingen van de OVV over (Kamerstukken II 2014/15, 33 529, nrs. 125 en 138). Nadat uw Kamer deze moties heeft aangenomen, heeft het lid Van Tongeren verzocht om bij het verlenen van mijnbouwvergunningen geen onomkeerbare stappen te zetten totdat de Kamer heeft kunnen debatteren over de wijze waarop het kabinet de aanbevelingen van de OVV overneemt (kenmerk 2015Z03779). Voor de veiligheid zijn in het kader van de Mijnbouwwet met name de instemmingsbesluiten met (gewijzigde) winningsplannen van belang. Ik ben voornemens om per direct – vooruitlopend op de door het kabinet voorgestelde wijzigingen in de Mijnbouwwet naar aanleiding van het OVV-rapport – te handelen conform de kabinetsreactie. Dit betekent dat ik bij instemmingsbesluiten over (gewijzigde) winningsplannen aan de mijnbouwmaatschappijen zal opleggen dat er een risicoanalyse wordt uitgevoerd. Ook zal ik per direct de provincie en gemeenten betrekken in de advisering over winningsplannen en wijzigingen daarvan. Het nemen van een instemmingsbesluit over een (gewijzigd) winningsplan kan gezien worden als een onomkeerbare stap. In geval van een instemmingsbesluit over een gewijzigd winningsplan zou het niet nemen van een dergelijk besluit betekenen dat de olie- of gaswinning op de betreffende locatie wordt voortgezet op basis van de oude situatie, zónder daarbij rekening te houden met de aanbevelingen van de OVV. Dat acht ik onwenselijk. Ik wil in de praktijk van olie- en gaswinningsprojecten juist zo snel mogelijk handelen in overeenstemming met de aanbevelingen van de OVV.

Nu is het zaak tot tastbare resultaten te komen voor de inwoners van Groningen. Daarvoor is efficiënte en correcte schadeafhandeling, het verstevigen van woningen en de leefbaarheidsaanpak cruciaal. Het Centrum Veilig Wonen, NAM en de kwartiermaker voor de Nationaal Coördinator Groningen zijn hier volop mee bezig. Ik bewaak de voortgang nauwgezet. Daarnaast bereid ik goed gefundeerde besluiten voor over de meest wenselijke omvang van de gaswinning in relatie tot de veiligheid. Deze besluiten zal het kabinet per 1 juli aanstaande en 1 januari 2016 nemen. Het rapport van de OVV motiveert het kabinet des te meer zorg te dragen voor een veilige en prettige leef, woon- en werkomgeving voor de inwoners van Groningen.

H.G.J. Kamp
Minister van Economische Zaken