

Aan de Afdeling bestuursrechtspraak  
van de Raad van State  
Postbus 20019  
2500 EA DEN HAAG

**Per fax vooruit: (070) 365 13 80**

Groningen, 30 januari 2019

**Inzake:** GBB e.a./Gasbesluit 2018  
**Betreft:** aanvullend beroepschrift  
**Uw ref.:** 201810054/1/A1

**Mr. P.M.J. (Jewan) de Goede**  
Advocaat

Postbus 48  
9950 AA WINSUM

Laan Corpus den Hoorn 1  
9728 JM GRONINGEN

T 085 - 130 24 30  
F 0595 - 854 569

degoede@degoedebestuursrecht.nl  
degoede@advocatuurdegoede.nl  
www.degoedebestuursrecht.nl

## AANVULLEND BEROEPSCHRIFT

Hoogedelgestrenge dames en heren,

Cliënten, Groninger Bodem Beweging en Milieudefensie (hierna: **GBB en MD**), dienden op 27 december 2018 pro forma beroep in tegen het instemmingsbesluit d.d. 13 november 2018 van de Minister van Economische Zaken en Klimaat (hierna: **Minister**), genomen op het Winningsplan Groningenveld. Bij brief d.d. 2 januari 2019 stelde u GBB en MD in de gelegenheid uiterlijk 30 januari 2019 hun beroep aan te vullen, hetgeen zij hierbij doen.

GBB en MD hebben gezamenlijk een zienswijze ingediend op het ontwerp-instemmingsbesluit, en menen dat de Minister daarop nauwelijks is ingegaan bij het definitieve besluit en in elk geval geen wezenlijke wijzigingen heeft doorgevoerd naar aanleiding van die zienswijze. Daarom staan GBB en MD onverkort achter die zienswijze en vormt die de kern van het beroep van GBB en MD.

### Staat van Groningen

De staat van Groningen is deplorabel; bestuurders en bevolking worden van het kastje naar de muur gestuurd en dan weer terug. Onzekerheid beheerst het leven van vele Groningers. Ondanks inmiddels jarenlange verkenningen van de mogelijkheden om de gaswinning terug te dringen en – het moet gezegd – nu ook wezenlijke besluiten waarin de afname van de gaswinning ogenschijnlijk lijkt te

worden gediend, zijn de gevolgen waarmee Groningers worden geconfronteerd nog elke dag merkbaar: bevingen zetten zich voort, veel schades zijn nog niet hersteld, de schadeafwikkeling blijkt niet adequaat door het Rijk te zijn overgenomen van de NAM en de versterkingsoperatie blijft hangen in een voortdurende discussie.

1. Burgers en regionale bestuurders verliezen hun vertrouwen in de nationale overheid. Het is om die reden dat GBB tezamen met het Groninger Gasberaad, de provincie Groningen en een aantal gemeenten op 14 januari 2019 een brandbrief heeft gezonden aan de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (**bijlage 1**). GBB en MD verzoeken u die brief als hier herhaald en ingelast te beschouwen en gebruiken die brief als verwoording van het onbegrip, onbehagen en de onzekerheid waarmee Groningers te kampen hebben.

De belangrijkste elementen van de brief zijn als volgt.

Groningers geloven de uitgesproken intenties van het Rijk met betrekking tot de gaswinning en de gaswinningsproblematiek niet meer en zijn het vertrouwen in de verantwoordelijke minister verloren. Zelfs landelijke bestuurders worden gewantrouwd – gestoeld op eerdere uitspraken en stemgedrag – in hun recentelijke uitlatingen over Groningen en de gaswinningsproblematiek.

Groningers moeten hun vertrouwen stellen op anderen dan de democratisch gekozen volksvertegenwoordigers en bestuurders.

Schadeafhandeling is sedert meer dan vijf jaar een belangrijk onderdeel van de oplossing van de gaswinningsproblematiek, vormt voortdurend voorwerp van debat en discussie, maar is tot op heden niet goed geregeld: ruim 17.500 schademeldingen staan open bij de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen (hierna: **TCMG**), die zelf ook aangeeft op dit moment geen raad te weten met de omvang van dit probleem.

Groningers blijven tot op heden zitten met hun schade.

De noodzakelijke versterking van mogelijk 15.000 panden in de provincie komt niet van de grond, ondanks diverse uitlatingen en toezeggingen die daarover in het maatschappelijk debat, in de Tweede Kamer en ten overstaan van uw Afdeling zijn gedaan. Fundamentele keuzes daarover zijn nog niet gemaakt, de capaciteit bij uitvoeringsorganisaties Nationaal Coördinator Groningen (hierna: **NCG**) en het Centrum Veilig Wonen (hierna: **CVW**) blijft achter bij de noodzakelijke omvang en neemt zelfs af, doordat vele medewerkers van NCG en CVW – genoodzaakt door onduidelijk beleid vanuit Den Haag – inmiddels hun heil elders hebben gezocht. De invloed van NAM was, is, en lijkt sterk te blijven, merken thans reeds de relatief weinigen die al in versterkingsprojecten zitten (zoals Heft in Eigen Hand). De versterkingsopgave wordt bepaald op basis van wisselende randvoorwaarden en wijzigende computermodellen, waarop fundamentele kritiek bestaat; modellen die niet aansluiten bij de werkelijkheid en onveilige huizen veilig verklaren. Mede daardoor ontvangen gedupeerden wisselende adviezen, moeten op het ene moment wel versterkt worden, maar moeten op het volgende moment geloven dat hun woning veilig is. Een wetsvoorstel dat op adequate wijze voorziet in versterkingsmaatregelen en hoe daarbij de rechtspositie van gedupeerde Groningers in dat verband wordt geborgd, is er nog niet.

Groningers wachten op versterking die steeds maar niet van de grond komt.

Afhandeling van schadeclaims en beoordeling van versterkingsadviezen worden tot op heden als gescheiden trajecten behandeld en het combineren van deze procedures is tot op heden niet mogelijk. Veel gedupeerde Groningers worden daardoor dubbel getroffen en moeten een aanzienlijk deel van hun tijd en energie steken in discussies met en strijden tegen logge en bureaucratische instanties, zonder dat wezenlijke vooruitgang wordt geboekt. Behandeling van schade en versterking in gescheiden procedures leidt veelvuldig tot stagnatie en inefficiëntie van de feitelijke aanpak. De besluitvorming bij de burger in het ene proces is afhankelijk van en wacht op de uitkomsten van het andere proces.

Gedupeerde Groningers dienen veel tijd te steken in bureaucratische procedures.

Belangen, welbevinden en veiligheid van de bewoners van Groningen zijn aldus in het gaswinningsdossier ondergeschikt geweest, en dat is in het bestreden instemmingsbesluit nog steeds het geval. Waar geveinsd wordt dat de belangen van Groningers leidend zijn, wordt feitelijk gekozen voor leveringszekerheid. Dat vertaalt zich in dit besluit in een schijnbare afweging tussen leveringszekerheid en veiligheid, terwijl de leveringszekerheid bij alle afwegingen steeds randvoorwaardelijk is en aldus de hoogste prioriteit krijgt.

De belangen van Groningers zijn onderliggend.

## **Belangen Groningers nog steeds onvoldoende betrokken**

GBB en MD zijn van opvatting dat de bescherming van de belangen van inwoners van Groningen tegen concrete gevolgen van de gaswinning in het bestreden instemmingsbesluit onvoldoende zijn geborgd.

Uit het vorenstaande en het bestreden besluit blijkt dat bij alle besluiten die de gaswinning betreffen belangen van inwoners van Groningen *ogenschijnlijk* worden betrokken, maar ook dat het de Minister nog niet is gelukt coherent beleid te implementeren en uit te voeren waarin *wêrkelijk* wordt tegemoetgekomen aan de nadelen die de gaswinning voor Groningers met zich brengt. Het is tot op heden een kwestie van beweren dat er een *nieuwe werkelijkheid* is ontstaan; van zeggen, veranderen, wat anders toezeggen, maar nog niet doen.

De onvolkomenheid van de belangenafweging blijkt als de afweging die de minister presenteert verder wordt geanalyseerd. De Minister benoemt de gevolgen van de gaswinning voor de bewoners, zijnde zorgen over de veiligheid, over de voortgang van de versterking, hinder en overlast van schades, sociale gevolgen van onzekerheid, ook voor de toekomst, angstgevoelens, waardedaling gebouwen en gronden en gevolgen voor landbouw en cultureel erfgoed. Daarbij blijven buiten beschouwing de effecten op de geestelijke en lichamelijke gezondheid anders dan angstgevoelens, spanningen in relaties en gezinnen, effecten op kinderen. Vervolgens stelt de Minister dat hij daarvoor beleid heeft ontwikkeld en gaat hij in op maatregelen om de vraag naar gas te verminderen, de veiligheidsrisico's, de versterkingsoperatie en de afhandeling van schade. De aspecten angstgevoelens, waardedaling en gevolgen voor landbouw en cultureel erfgoed blijven buiten beschouwing. Evenmin wordt uitgebreid en sluitend ingegaan op de versterkingsoperatie. De facto worden de gevolgen daarmee onvolledig beschreven, dus onvoldoende meegewogen, en blijken de maatregelen om die gevolgen te mitigeren slechts beperkt en grotendeels (nog) *zacht*.

Het vorenstaande blijkt bijvoorbeeld ook uit de wijze waarop versterking wordt aangepakt en in het besluit is betrokken. De versterkingsoperatie wordt ten onrechte “verengd” tot circa 1.500 adressen (1.478 panden, is 1.560 adressen), terwijl het Plan van Aanpak van de NCG d.d. 13 november 2018 maar liefst 11.671 panden omvat (is 15.634 adressen). Gegeven dit grote verschil in uitgangspunt is het ontoelaatbaar als vervolgens beleid en besluiten worden gebaseerd op eerder genoemd aantal van 1500. Er is grote discussie over de wijze waarop het aantal te versterken panden dient te worden bepaald.

Het getal van 1.478 is de uitkomst van het HRA-model van de NAM. Dit model is echter niet ontwikkeld om op objectniveau uitspraken te kunnen doen over de veiligheid (zo meent ook NAM). Gebleken is dat deze modelmatige inschatting niet zonder inspectie en opname van de panden uitsluitend kan geven over de noodzaak tot versterking. Beperkt onderzoek van de NCG lijkt er op te wijzen erop dat modelmatig ‘veilig’ bevonden panden na inspectie/opname niet aan de veiligheidseis blijken te voldoen.<sup>1</sup> Ook het omgekeerde kan zich voordoen: dat een pand van de 1.478-lijst bij inspectie/opname toch voldoende veilig blijkt te zijn.

Tijdens informatieavonden in de dorpen van gemeente Loppersum in december 2018 is door de betrokken wethouder en medewerker van de NCG meermalen aangegeven dat het model slechts bruikbaar is voor de prioriteitsbepaling van de versterkingsaanpak, niet om vast te stellen of gebouwen aan de veiligheidseis voldoen. Bovendien werd tijdens die avonden gesteld dat de gelden en de capaciteit voor de voorgestelde versterkingsaanpak (nog) niet beschikbaar zijn. De financiering van de versterking in ruime zin (zo ruim als de gemeenten willen) is nog niet rond.

Het bestreden besluit voldoet daardoor niet aan het vereiste van een evenwichtige belangenafweging. Belangen van Groningers worden wel benoemd, maar niet wezenlijk gediend. Spreken over oplossingen die voorzien in de aantasting van de belangen die Groningers zich moeten laten welgevalen en oplossingen daarvoor benoemen, die nog niet werkelijk in praktijk kunnen worden gebracht, is geen resultaat van een evenwichtige belangenafweging.

### **Afweging veiligheidsbelangen Groningers vs leveringszekerheid**

De GBB en MD zijn in het bijzonder van mening dat ook in het thans bestreden besluit de belangen van de Groningers, zowel ten aanzien van de veiligheid als ten aanzien van de eerdergenoemde en toenemende impact op de Groningers, niet adequaat worden afgewogen tegen het belang van leveringszekerheid. Zie bijvoorbeeld hoe de zogenaamd 'vergaande gevolgen' van het verminderen van de gaswinning tot beneden het niveau dat nodig is voor de leveringszekerheid kennelijk zwaarder wegen dan de risico's aangaande de Groningers die worden genomen door voortgaande winning. Zie ook hoe in de afweging wordt uitgegaan van 19,4 miljard Nm<sup>3</sup> terwijl bij koude jaren 27,0 miljard Nm<sup>3</sup> mogelijk is. Kortweg: leveringszekerheid wéégt dus kennelijk zwaarder dan de veiligheid van Groningers.

Het begrip ‘veiligheid’ is ten onrechte verengd tot de overlijdenskans 10<sup>-5</sup>, hetgeen de kans weergeeft dat de bewoner *‘levend zijn huis kan verlaten bij een zware beving waarbij zijn huis weliswaar total loss kan raken’*. Daarentegen staat ‘veiligheid’ voor veel meer elementen; het staat voor daadwerkelijk, veilig en schadevrij wonen, het staat voor het versterken van een pand wanneer dit

---

<sup>1</sup> Vergelijk het document ‘Vergelijking van projecten van BORG uit batches 1581/1588 met NPR 2017/18’, uitgevoerd door ingenieursbureau Borg in opdracht van de NCG.

nodig blijkt, het staat het voor veiligheid in de zin van ons-niet-gevangen-voelen-in ons-eigen-huis (maar door het slechte imago van het gebied, de voortdurende schade en de continue bevingsdreiging is dat wel het geval), veiligheid staat voor ontspanning in hoofden van bewoners en binnen gezinnen. Deze elementen krijgen geen plaats in de belangenafweging.

In het gehele instemmingsbesluit valt op dat de reële gevolgen in Groningen worden gedownsized ten faveure van de mogelijke gevolgen elders bij het wegvallen van de leveringszekerheid. De reële gevolgen worden weggezet als “beleving” van de inwoners, iets wat alleen wordt ingebeeld. Zo spreekt de minister op pagina 16 en 17 tweemaal over ‘ervaren’, terwijl het om ‘zijn’ gaat. Ook opvallend is de beschouwing op pagina 54 over het begrip subjectieve veiligheid, terwijl in Groningen sprake is van objectieve onveiligheid. Dat is niet minder dan het bewust vertekenen van de feiten en een minister onwaardig.

## Risico zware beving

De kans op een beving met een kracht van 5.0 is ongeveer 0,3% in het gasjaar 2018/19 volgens het winningsplan van de NAM. En de cumulatieve kans gedurende de rest van de gaswinning in het “basispad” van het kabinet is te berekenen als ongeveer 2,2%, opnieuw volgens het winningsplan. In het basispad gaat het kabinet bovendien uit van een gemiddeld warm jaar. Bij een of meer koudere jaren wordt de kans op een zware beving navenant groter. Dat is een grote en niet te onderschatten kans. Overigens is de schatting van deze kans nog met veel onzekerheid omgeven. Het KNMI heeft in de loop der tijd de hoogte van de maximaal te verwachten beving 5 keer naar boven bijgesteld.

Het is opmerkelijk dat de gevolgen van een zware beving met een kracht van 5 op de schaal van Richter niet expliciet zijn meegewogen in het bestreden instemmingsbesluit. In 2013 heeft ARUP in opdracht van NAM een studie opgeleverd over de gevolgen van een dergelijk zware beving, die als zeer aanzienlijk zijn aan te merken. Geschat worden 1200 ingestorte huizen en in de meest ongunstige omstandigheden 118 doden. Sedertdien zijn de inzichten verbeterd en de hoge PGA-waarde waarmee destijds rekening werd gehouden wordt nu niet meer realistisch geacht. Daar staat tegenover dat de studie van ARUP is uitgevoerd voor een beving met epicentrum Huizinge, een relatief dunbevolkt gebied, waar destijds de zwaarste beving 3.6, had plaatsgevonden. Inmiddels is het zwaartepunt van de bevingen echter verschoven naar het zuidoosten, richting Appingedam; dat gebied is dichter bevolkt. NAM werkt met een probabilistisch model voor de te verwachten zwaarte van de bevingen. Dit betekent dat de effecten van een zware beving worden gemarginaliseerd door hier een heel kleine kans aan te geven.

Voor Groningers zijn de gevolgen van een zware beving meer manifest en voelbaar geworden door een oefening van de Veiligheidsregio (17 november 2018, Zuidwolde) en door het publiek worden van het calamiteitenplan van de NAM (27 november 2018, NAM Crisis Management Plan).<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> [https://www.sodm.nl/binaries/staatstoezicht-op-de-mijnen/documenten/publicaties/2018/11/16/bijlage-9-crisis-management-plan-nam-version-april-2017/DOMUS-18265276-v1-Generiek\\_deel\\_rev4\\_Bijlage\\_9\\_Crisis\\_Management\\_Plan\\_NAM\\_version\\_April\\_2017\\_Geredigeerd2.pdf](https://www.sodm.nl/binaries/staatstoezicht-op-de-mijnen/documenten/publicaties/2018/11/16/bijlage-9-crisis-management-plan-nam-version-april-2017/DOMUS-18265276-v1-Generiek_deel_rev4_Bijlage_9_Crisis_Management_Plan_NAM_version_April_2017_Geredigeerd2.pdf), laatst geraadpleegd op 30-1-2019.

Het is onbegrijpelijk en onacceptabel dat de Minister de gevolgen van een zware beving niet in zijn afweging meeneemt. Op z'n minst zou hij NAM moeten verplichten de genoemde studie van ARUP te actualiseren. Het maakt het bestreden besluit onvoldoende gemotiveerd en onvoldoende zorgvuldig voorbereid.

## Tijdpad uitfasering gaswinning

Voorts merken GBB en MD op dat het concrete tijdpad en de fasering waarmee gaswinning wordt teruggebracht 'naar 0' geen onderdeel uitmaakt van het bestreden instemmingsbesluit.

In de brief van 29 maart 2018 aan de Tweede Kamer is het voornemen opgenomen tot stoppen van de gaswinning in Groningen. Het kabinet schrijft daarin te verwachten dat vanaf 2030 de gaswinning geheel beëindigd kan worden. Dit is slechts een politiek voornemen – het heeft geen juridisch bindende betekenis. Het vermelde voornemen heeft geen rechtskracht. Het kan door dezelfde Minister, hetzelfde kabinet, of een nieuw kabinet, onder andere omstandigheden weer worden ingetrokken, bijvoorbeeld als het economisch weer wat minder mocht gaan of om een andere reden. Het thans voorliggende instemmingsbesluit heeft wel die rechtskracht. In dit besluit is echter geen einddatum, ook niet een uiterste einddatum, opgenomen.

Veel Groningers herinneren zich als de dag van gisteren, het advies van het SodM van 22 januari 2013 om de productie 'zo snel mogelijk en zo veel als mogelijk en realistisch is', terug te brengen. Toenmalig Minister van EZ, Henk Kamp, gaf aan dat hij een dergelijk vergaand besluit niet kon nemen zonder nader onderzoek en trok daar een jaar voor uit. In dat jaar *verhoogde* hij de gasproductie juist. Alom wordt aangegeven dat de zorgelijke situatie van de staatsfinanciën in 2013 bij dat tegengestelde besluit een rol heeft gespeeld. Vastlegging van het voornemen in een besluit is daarom vereist, gezien de gevolgen van de gaswinning in Groningen. In de eerste plaats voor de veiligheid en het wegnemen van de oorzaak van de problemen. Maar ook omdat Groningers behoefte hebben aan zekerheid en recht hebben op zekerheid.

Het bestreden besluit is op dat punt evenmin goed en voldoende gemotiveerd; hoe kan immers instemming met de gaswinning door NAM en de daardoor ontstane problemen worden gerechtvaardigd met – niet alleen voorgenomen maar moeilijk uit te voeren maatregelen ter afhandeling van schade en versterking van gebouwen, maar ook – zonder de zekerheid dat de gaswinning wordt afgebouwd?

GBB en MD menen dat in het thans voorliggende besluit had moeten worden bepaald dat gaswinning geheel wordt beëindigd alsmede dat het een tijdpad had moeten bevatten waarbinnen dat *uiterlijk* wordt gerealiseerd. Nu dat niet is geschied, wordt continuering van gaswinning, zij het op een lager niveau dan voorheen, gerechtvaardigd met feitelijk niet meer dan de verwachting dat gaswinning uiteindelijk naar 0 wordt afgebouwd terwijl daarvoor geen enkele juridische zekerheid of objectieve waarborg is gegeven. Dat getuigt er van dat de belangen van de Groningers niet op een verantwoorde wijze zijn meegewogen.

## Instemmingsbesluit heeft ten onrechte geen einddatum

Het instemmingsbesluit geldt alleen voor het gasjaar 2018-2019, maar in artikel 8 wordt geen einddatum vermeld. De Minister motiveert dat door te wijzen op het nieuwe stelsel dat door wijziging van Mijnbouwwet en Gaswet tot stand komt. Daarom, zo schrijft de Minister (pag 19) *'wordt voor alle zekerheid geregeld dat dit instemmingsbesluit pas ophoudt te gelden op het moment dat het besluit op grond van het nieuwe stelsel in werking is. (...) Zo wordt voorkomen dat in het geval dat er door onvoorziene omstandigheden enige vertraging zou optreden bij de nieuwe besluitvorming, er per 1 oktober 2019 geen gas uit het Groningenveld gewonnen mag worden.'*

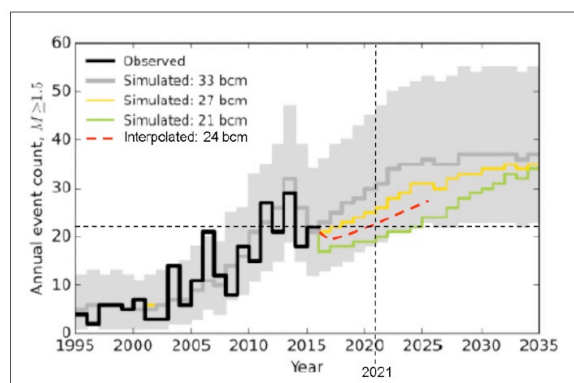
Het is zeer wel begrijpelijk dat de Minister op de voorgenomen wetwijziging wil anticiperen. Het is echter onbegrijpelijk en onacceptabel dat in dit instemmingsbesluit voor een open-einde-datering is gekozen, waar ook andere oplossingen denkbaar zijn. We zien hierin opnieuw de bewuste keuze voor het centraal stellen van de energiewinning zonder dat de belangen van Groningers daarbij een waarneembare rol spelen in de belangenafweging.

Dit klemt, omdat het betekent dat – wanneer de stelselwijziging door onvoorziene omstandigheden in het geheel niet plaatsvindt, dan wel veel later dan nu wordt verwacht – NAM doorlopend 19,4 miljard Nm<sup>3</sup> per jaar mag winnen en in een koud jaar zelfs tot 27,0 miljard Nm<sup>3</sup>. Dit klemt temeer omdat uw Afdeling in haar uitspraak van 15 november 2017 aangaf dat een besluit voor langere termijn – destijds betrof het bij de Raad van State bestreden instemmingsbesluit de duur van 5 jaar – een verzwaring betekent van de motiveringsplicht.

Van een invulling van die verzwaarde motiveringsplicht blijkt in het bestreden besluit niets. Sterker nog, de Minister gaat er geheel aan voorbij dat de bandbreedte van de gaswinning waarmee de Minister instemt voor de langere termijn een toenemend seismisch risico met zich mee brengt.

## Minister passeert advies SodM

GBB en MD wijzen in de eerste plaats op het Advies Winningsplan Groningen 2016, SodM, mei 2016 en daaruit de volgende grafiek, waaruit het grote effect van een hogere winning op het aantal grote(re) aardbevingen goed zichtbaar is. Een ruwe schatting leidt tot de conclusie dat het aantal zwaardere bevingen ( $M > 1,5$ ) ca. 1/3 hoger ligt wanneer de winning van 19,4 naar 27,0 Nm<sup>3</sup> verhoogd wordt.



Voorspelling van de ontwikkeling van het jaarlijks aantal bevingen volgens het seismologisch model van NAM (ref.10). De interpolatie voor 24 miljard Nm<sup>3</sup> is van SodM. Deze interpolatie laat zien dat tot 2021 het te verwachten aantal bevingen ( $M \geq 1,5$ ) lager is dan het waargenomen aantal in 2015.

Verder blijkt uit het bestreden besluit zelf (pag. 43):

*'Seismische dreiging*

*Bij een gemiddeld temperatuurprofiel zal het aantal bevingen voor het gasjaar 2018-2019 volgens NAM ongeveer gelijk zijn aan het gasjaar 2017-2018. In 2019 is er 14,5% kans op een aardbeving met een magnitude groter dan 3,6 op de schaal van Richter en deze kans daalt naar ongeveer 10% in 2022. NAM geeft als vergelijking met een referentiescenario van 24 miljard Nm<sup>3</sup> aan dat bij die productie die kans in 2019 ongeveer 17% zou zijn, en in 2022 zou die kans ongeveer 20% zijn.*

*Door de cumulatieve samendrukking in het reservoir en de beperkte productieverlaging voor het gasjaar 2018-2019 kan de seismische dreiging dat gasjaar licht toenemen. In een gemiddeld gasjaar kan de maximum PGA<sup>3</sup> toenemen van 0,162 g naar 0,173 g en in een koud gasjaar tot 0,183 g. Na het gasjaar 2018-2019 zal de seismische dreiging naar verwachting afnemen door de verdere afname van productie.'*

Met andere woorden: de seismische dreiging neemt in 2018-2019 bij een gemiddeld gasjaar al toe en nog extra bij een koud gasjaar en operationele onvolkomenheden. Dat is ontoelaatbaar. Dit terwijl SodM na de beving van Zeerijp op 9 januari 2018 op 1 februari 2018 opnieuw het dringend advies heeft gegeven de gasproductie per jaar zo spoedig mogelijk terug te brengen naar 12 miljard Nm<sup>3</sup>. Opnieuw geeft de Minister daaraan in het bestreden besluit geen gevolg, hij maakt er zelfs geen melding van. Het advies van SodM wordt op deze manier ongemotiveerd gepasseerd. GBB en MD menen dat dit advies nog steeds leidend moet zijn.

## **Besluit en beleid gebaseerd op onzekerheden**

Het tempo van vermindering van de gaswinning is afhankelijk van het welslagen van een groot aantal maatregelen (bouw stikstoffabriek, omschakeling grootverbruikers, etc). Veel van deze maatregelen zijn gebaseerd op veronderstellingen en optimisme, waardoor het de vraag is of het beoogde tempo van de vermindering van de gaswinning wordt gehaald. Zo niet, dan gaat de gaswinning niet of minder snel omlaag. De afbouw van de gaswinning is daarmee sluitpost van het beleid.

Een minder snelle afname heeft weer gevolgen voor de risicoberekeningen. Langer winnen betekent een langduriger grotere kans op zwaardere bevingen. Een groter risico betekent op zijn beurt dat er meer huizen dan nu worden ingepland, moeten worden versterkt.

De 'verwachte waarde' methode bij berekening van de risico's rammelt, doordat de kansverdelingen van de zwaarte van de bevingen zeer onzeker zijn, waardoor de uitkomst van de risicoberekening eveneens zeer onzeker is (en afhankelijk van het welslagen van de maatregelen ter afbouw van de vraag naar gas, zie hiervoor).

Kortom, de afname van de gaswinning en uiteindelijk het veiligheidsbeleid is afhankelijk van het welslagen van praktische maatregelen en gebaseerd op veronderstellingen. Het zou andersom moeten: op basis van eisen inzake de veiligheid van Groningers moet de gaswinning zo snel mogelijk

---

<sup>3</sup> Peak ground acceleration.



omlaag, wat eisen stelt aan de te nemen maatregelen. Er moeten vangnetten worden ingebouwd, mochten de maatregelen tekort schieten.

Reductie van gaswinning 'naar 0' zou het vereiste resultaat moeten zijn, waarvoor alle toereikende en noodzakelijke maatregelen moeten worden getroffen. Dit is een andere benadering als in het bestreden besluit waarin de reductie van de gaswinning de gewenste en hopelijk te bereiken uitkomst is als de voorziene maatregelen slagen, met alle onzekerheden van dien.

## Naleving meet- en regelprotocol

Het ingrijpen naar aanleiding van overschrijdingen van de bevingscriteria in het meet- en regelprotocol gebeurt niet automatisch. De Minister maakt eerst nog een afweging en neemt daarna een besluit. De vraag is dan wat de waarde is van het meet- en regelprotocol als bij het besluit toch weer andere factoren mee worden gewogen. Het maakt zelfs de meest directe besluiten die van invloed zijn op de veiligheid van Groningers politiek, terwijl een meet- en regelprotocol daarboven verheven zou moeten zijn en op objectieve gronden tot ingrijpen moet leiden. Daarmee is onvoldoende waarborg gegeven dat werkelijk wordt ingegrepen wanneer overschrijdingen en onvoorziene risico's dreigen. Zelfs SodM-directeur Kockelkoren gaf onlangs tijdens de bijeenkomst in Delfzijl toe dat er een (eigenlijk niet goed te duiden) grens wordt gesteld aan rechtstreeks ingrijpen van het SodM wanneer de veiligheid in het geding is. Bij een lekkage van aardgascondensaat In Farmsum kon de SodM meteen ingrijpen en sancties opleggen, maar het toezicht op de bevingrisico's van de gaswinning in het Groningerveld wordt naar het politieke niveau opgetrokken. De Minister lijkt het daarmee moeilijk voor SodM te maken op basis van veiligheidsoverwegingen te interveniëren.

## Conclusie

Gezien het vorenstaande menen GBB en MD dat het bestreden besluit niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid en niet getuigt van een evenwichtige belangenafweging. Mede daardoor is het besluit onvoldoende gemotiveerd.

GBB en MD verzoeken u

- I. het bestreden besluit te vernietigen,
- II. de Minister op te dragen dat
  - a) de gaswinning zo snel mogelijk naar 12 miljard Nm<sup>3</sup> per jaar wordt afgebouwd, uiterlijk in 2020 te bereiken,
  - b) de gaswinning sneller naar 0 miljard Nm<sup>3</sup> per jaar wordt afgebouwd dan in 2023,
  - c) in een nieuw of vervolgbesluit een afbouwpad wordt opgenomen met een uiterlijke datum waarop de gaswinning geheel zal zijn beëindigd,
  - d) vanwege de onvolledigheid van het HRA-model, zo snel mogelijk alle panden in de aardbevingsgemeenten worden geïnspecteerd,
  - e) maximale capaciteit (voor opname, engineering en bouw) wordt gerealiseerd om de versterking te versnellen,
  - f) de schadeafhandeling sterk wordt versneld,

- III. en bij wege van voorlopige voorziening te bepalen dat de gaswinning (primair) wordt geheel stilgelegd danwel (subsidiar) tijdelijk wordt vastgesteld op het door SodM vastgestelde 'veilige' niveau van 12 miljard Nm<sup>3</sup>, danwel (meer subsidiar) tijdelijk wordt vastgesteld op een door uw Afdeling te bepalen niveau.

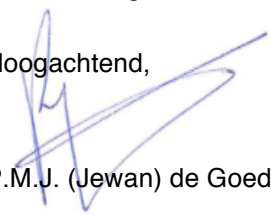
Op 19 januari 2018 liepen ruim 12.000 Groningers mee in een fakkeltocht tegen gaswinning; dat tekent de onvrede met het huidig beleid en met het instemmingsbesluit. De Minister lijkt die onvrede te negeren en daarom stellen GBB en MD, maar eigenlijk alle Groningers hun vertrouwen en hoop op uw Afdeling en op het recht en op rechtvaardigheid.

Cliënten vragen u bij gegrondverklaring van het beroep een proceskostenvergoeding toe te kennen op de voet van artikel 8:75 Awb.

- - - - -

In afwachting van verdere instructie,

Hoogachtend,

  
P.M.J. (Jewan) de Goede

## BIJLAGE



Groningen, 14 januari 2019

Geachte Kamerleden,

Veel Groningers geloven het Rijksbeleid inzake de gaswinningproblematiek in Groningen niet meer. Ondanks het besluit van minister Wiebes om de gaskraan op termijn dicht te draaien zijn ze verontwaardigd, ontgoocheld, cynisch, boos, teleurgesteld, pessimistisch, wantrouwend of murw. Ruim zes jaar na de zware beving in Huizinge zijn nog weinig woningen versterkt en verloopt de schadeafhandeling trager dan ooit. De kans op een zware beving is daarbij nog steeds significant hoog. Het vertrouwen in de schadeafhandeling en versterking van woningen is er niet. We staan op een kantelpunt waarbij er in Groningen iets fundamenteel misgaat. Wij leggen hieronder uit waarom.

### Schadeafhandeling

Ruim 17.500 schademeldingen staan op dit moment open bij de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen (TCMG). Met het huidige tempo van afhandeling gaat dit nog jaren duren. Dit is onbestaanbaar en er zijn onorthodoxe maatregelen vereist om dit stuk meer leeg te laten lopen.

1. Advies regio: voer concrete versnellingsmaatregelen in vóór uiterlijk 1 april 2019. Evalueer daarbij in ieder geval de volgende drie scenario's:

A. Automatische toekenning van alle bestaande schades. Dit betekent schade vergoeden zonder de causaliteitsvraag te beantwoorden;

B. Aannemers herstellen direct. Pas als zij inschatten dat ze boven de 10.000 euro aan kosten maken, of daarvoor een andere aanleiding is, dan volgt alsnog inspectie en beoordeling;

C. Ieder die een eigen expert de schade laat vaststellen en dit schriftelijk kan overleggen krijgt de te maken kosten voor herstel vergoed.

De samenhang tussen de schadeafhandeling en de versterkingsopgave ontbreekt. De afspraak met de minister is dat de schade in ieder geval integraal, ruimhartig en vanuit de menselijke maat wordt afgehandeld. Hiervoor geldt het schadeprotocol van januari 2018 waarmee beoogd wordt om de onafhankelijke schadeafhandeling mensgericht vorm te geven. De afspraak is dat inwoners bij één loket terecht kunnen en één integrale oplossing aangeboden krijgen voor zowel (im)materiële- als economische schade als ook voor hun versterking.

Nu worden schade en versterking echter langs twee volledig gescheiden sporen behandeld en is er nog geen zicht op het combineren van meerdere schadeprocedures. Sommige bewoners zitten voor hetzelfde probleem (nadelige gevolgen gaswinning) in drie of meer procedures (fysieke schade, bedrijfsschade, immateriële schade, waardedaling en versterking). Met als resultaat: onzekerheid en onduidelijkheid voor Groningers. Het komt regelmatig voor dat schade wordt vergoed en hersteld terwijl het huis voor sloop en nieuwbouw in het versterkingsprogramma is opgenomen. Omgekeerd moet schadeherstel soms wachten doordat het huis nog niet is geïnspecteerd voor versterking. Complexe schades die eigenlijk alleen door versterking zijn op te lossen worden systematisch buiten versterking gehouden. Ook is schadeherstel 'in natura' nog niet geregeld terwijl dit wel was afgesproken. Dit moet echt anders.

2. Advies regio: zorg voor een samenhangende beoordeling en afhandeling van schade en versterking door één Instituut Mijnbouwschade vóór 1 april 2019 en regel daarbij ook schadeherstel in natura.

### Versterking

Het Rijk en de regionale bestuurders hebben afspraken met elkaar gemaakt over een vernieuwde, publieke, versterkingsaanpak. Binnen deze kaders heeft de Nationaal Coördinator Groningen (NCG) een Plan van Aanpak versterking opgeleverd. Hierin staat beschreven dat er potentieel ca. 15.000 panden moeten worden versterkt.

Met de bestuurders is afgesproken dat gemeenten zélf bepalen op welke manier zij de versterking met hun inwoners vormgeven en dat de capaciteit voor de uitvoering is gegarandeerd. De onveilige panden worden zo snel mogelijk versterkt en het is de bedoeling om zoveel mogelijk gebiedsgericht te werken. Dit betekent dat naastgelegen panden in redelijkheid direct worden meegenomen en de verbetering van de openbare ruimte hierin een plek krijgt. Ook onacceptabele verschillen die binnen dorpen of wijken dreigen te ontstaan moeten worden voorkomen. De zeer noodzakelijke keuzes hiervoor op basis van maatschappelijke afwegingen kunnen alleen met de lokale kennis van de gemeenten en samen met de inwoners worden gemaakt. Op deze manier blijft de sociale cohesie van de wijken en dorpen intact en alleen zo kan de versterking op voldoende draagvlak rekenen onder de bevolking.

Wij maken ons grote zorgen over de naleving van de gemaakte afspraken: de beschikbare capaciteit bij de uitvoeringsorganisaties NCG en het Centrum voor Veilig Wonen (CVW) blijft achter en de beschikbare kennis en ervaring is zelfs substantieel af- in plaats van toegenomen. Er wordt onvoldoende en te langzaam geld beschikbaar gesteld, NAM heeft nog altijd vergaande invloed en we merken niet dat tegemoet kan worden gekomen aan de gewenste gebiedsgerichte aanpak.

Elke gemeente heeft nu zijn verantwoordelijkheid genomen door een eigen plan van aanpak versterking op te stellen, dat een meerjarig karakter heeft. En per gemeente zijn projecten opgezet om de versterking op een maatschappelijk aanvaardbare manier uit te voeren. Tot uitvoering van deze plannen komt het echter nog niet. Er wordt niet voldaan aan de noodzakelijke randvoorwaarden en de computermodellen (HRA) zijn nog altijd te veel leidend. De praktijk wijst uit dat deze modellen niet aansluiten bij de altijd meer weerbarstige werkelijkheid. De capaciteit voor opname en beoordeling dient gerelateerd te zijn aan de optelsom van de lokale plannen en in de markt beschikbare capaciteit en niet begrensd te worden door de middelen die de minister beschikbaar heeft gesteld. Het broze proces van het implementeren van gemeentelijke plannen, waarbij bewoners ook sterk worden betrokken, mag nu niet worden gefrustreerd. Dit zal de laatste hoop op een adequate aanpak van de versterkingsoperatie doen verdwijnen. Heb vertrouwen in de regio en neem de regio serieus!

*3. Advies regio: de minister heeft herhaaldelijk toegezegd dat de (meerjarige) lokale uitvoeringsplannen van gemeenten leidend zijn. Daar volgt uit dat het Rijk de uitvoeringscapaciteit en financiële middelen die met de lokale plannen gepaard gaan organiseert en beschikbaar stelt. Vraag de expliciete garantie van de minister om deze capaciteit en middelen vóór 1 februari 2019 beschikbaar te stellen. Dit is absoluut een noodzakelijke voorwaarde en zonder deze garantie komen we niet verder.*

Daarnaast zijn in 2017 en 2018 panden geïnspecteerd, waarvan inwoners nog altijd wachten op het versterkingsadvies. Volgens het Plan van Aanpak van de NCG ontvangen ze deze adviezen niet meer of worden deze adviezen niet uitgevoerd, omdat hun huizen volgens de modellen een 'normaal risicoprofiel' hebben. Wij vinden dat niet aanvaardbaar. Veel vragen over de veiligheid van onze inwoners blijven. Op welk moment kan aan inwoners buiten het nieuwe inspectieprogramma de garantie worden gegeven dat hun woning veilig is en wel voldoet aan de veiligheidsnorm? En welk perspectief kan worden geboden over veiligheid nadat de aardgaswinning is gestopt?

*4. Advies regio: alle eigenaren van panden die in 2017 en 2018 zijn geïnspecteerd hebben in 2019 recht op een versterkingsadvies. Waar reeds versterkingsadviezen zijn gemaakt dienen deze, al dan niet na herbeoordeling, in 2019 te worden uitgevoerd. De minister moet dit bevestigen. Daarnaast is het van groot belang dat bewoners buiten het nieuwe inspectieprogramma zo snel mogelijk duidelijkheid krijgen of hun woning voldoet aan de veiligheidsnorm.*

## **Governance**

Kenmerkend voor het gaswinningsdossier zijn de continu veranderende spelregels en normenkaders. Dit terwijl voor de uitvoering van de schadeafhandeling en versterking en het terugwinnen van vertrouwen, voorspelbaarheid en navolgbaarheid vanuit één slagvaardige uitvoeringsorganisatie een vereiste zijn. Op dit moment wordt gewerkt aan wetgeving om de versterkingsopgave volledig publiek(rechtelijk) in te richten en bevoegdheden formeel te beleggen.

Het is de bedoeling van de minister om een onafhankelijk instituut in te richten dat beoordeelt of een pand voldoet aan de geldende veiligheidsnorm ( $10^{-5}$  Meijdam). Voor de regio is dit alleen acceptabel indien het ook bij deze taak blijft en dat de nu vastgestelde regelgeving ook in de toekomst gehanteerd wordt. Het oordeel van het instituut mag op geen enkele wijze inbreuk maken op de bewegingsruimte van de gemeenten,

corporaties en inwoners om hun eigen uitvoeringsplan vorm te geven. Rijk en regio zijn samen verantwoordelijk voor de versterkingsoperatie en de uitvoeringsdienst, waarbij de gemeenten opdrachtgever zijn voor de uitvoering van hun eigen versterkingsplan. Overigens is de regio van mening dat voor het publiek beleggen van de vaststelling of een pand aan de veiligheidsnorm voldoet, niet een nieuw en apart instituut vereist is. Deze taak kan logischerwijs ondergebracht worden bij het op te richten Instituut Mijnbouwschade.

5. Advies regio: de taak van het Instituut Mijnbouwschade in het kader van de versterking kan enkel en alleen het doel hebben om op individueel niveau te bepalen of een pand voldoet aan de veiligheidsnorm. Rijk en regio zijn samen verantwoordelijk voor de versterkingsoperatie en de uitvoeringsdienst, waarbij de gemeenten opdrachtgever zijn voor de uitvoering van hun eigen versterkingsplan.  
Vraag om bevestiging van de minister op dit punt.

#### Ten slotte

Geachte Kamerleden, tijdens uw bezoeken aan het aardbevingsgebied spreekt u steevast met inwoners. U hoort verhalen dat zij van het kastje naar de muur worden gestuurd in de afhandeling van hun schade, dat ze jarenlang wachten en in onzekerheid verkeren over de versterking van hun eigen woning. Het is nog steeds niet gelukt om goed van start te gaan en samen met alle betrokkenen de schouders eronder te zetten. Zoals u weet grijpt dit alles zeer diep in op onze inwoners en dit móet worden doorbroken. Wij hebben ons in onze adviezen in deze brief beperkt: er moet nog veel meer geregeld en georganiseerd worden. Maar in elk geval moet opvolging worden gegeven aan de vijf adviezen die in deze brief staan. Wij roepen u daarom met klem op om onze adviezen in te brengen tijdens het debat van aanstaande woensdag en concrete garanties van het kabinet te vragen.

Wij vertrouwen op uw inzet voor een veilig en leefbaar Groningen.

Hoogachtend,

Namens de Regio,



Burgemeester Adriaan Hoogendoorn  
Gemeente Midden-Groningen



Burgemeester Hans Engels  
Gemeente Loppersum



Jelle van der Knoop  
Groninger Bodembeweging



Burgemeester Anno Wietze Hiemstra  
Gemeente Appingedam



Burgemeester Henk Jan Bolding  
Gemeente Het Hogeland



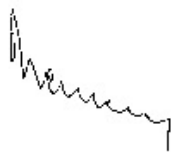
René Paas  
Commissaris van de Koning  
Provincie Groningen



Burgemeester Rika Pot  
Gemeente Oldambt



Burgemeester Peter den Oudsten  
Gemeente Groningen



Burgemeester Gerard Beukema  
Gemeente Delfzijl



Jan Wigboldes  
Groninger Gasberaad