

Column

Dei t dut, mout t waitn

Enkele bespiegelingen bij de rol van het Staatstoezicht op de Mijnen bij de gaswinningschade in Groningen

Herman Bröring*

76

Vooraf even twee misverstanden uit de weg ruimen. Het eerste is dat de door gaswinning veroorzaakte aardbevingen pas sinds 16 augustus 2012 plaatsvinden. Weliswaar was de beving die op deze datum bij Huizinge plaatsvond het kantelpunt in het beleid rond de gaswinning uit het Groningenveld, maar bevingen vonden toen al vele jaren plaats en leidden ook toen al tot schade. De menselijke natuur brengt mee dat de causale relaties tussen gaswinning, aardbevingen en schade lange tijd door de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM) werden ontkend, vanaf een bepaald moment ook tegen beter weten in. Naast het motief dat men geen onnodige onrust onder de bevolking wilde veroorzaken, zal het ontlopen van aansprakelijkheid een reden zijn geweest. Er was echter ook domweg een tekort aan kennis van de ondergrond en de invloed van de gaswinning op de bodem en gebouwen. Die kennis ontbrak indertijd ook bij de toezichthouder, het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM).

Het tweede misverstand is dat de bevingen in Groningen licht zijn. Dat misverstand wordt in de hand gewerkt doordat media de zwaarte van deze bevingen uitdrukken met gebruikmaking van de schaal van Richter. Wat kan een beving van zeg 2 of 3 op de schaal van Richter nou helemaal voorstellen? Bij dit beeld sloot aan dat minister Wiebes het op 23 mei 2019 over een 'bevinkje' had. Daar kreeg hij meteen spijt van. Uiteraard omdat zijn

uitlating politiek en uit een oogpunt van vertrouwen van burgers in de overheid onhandig was. Maar ook en vooral omdat de toepassing van de schaal van Richter op bevingen in Groningen een vertekend beeld geeft. Vergeleken met natuurlijke aardbevingen, die zich door de bank genomen op wel 30 kilometer diepte voltrekken, spelen de door gaswinning veroorzaakte (geïnduceerde) bevingen zich relatief dicht aan de oppervlakte af, namelijk op ongeveer 3 km diepte. Bij bevingen in Groningen kan de energie zich daarom veel minder goed verspreiden dan bij natuurlijke aardbevingen. Dit betekent dat een door gaswinning veroorzaakte beving veel meer impact op gebouwen heeft dan een natuurlijke beving van op de schaal van Richter dezelfde sterkte. Uiteraard heeft het SodM dit altijd goed in de gaten gehad.

De massale schadeveroorzaking door de beving van 16 augustus 2012 bracht de Haagse politiek onmiddellijk in beweging: reeds na enkele maanden kwam de Tweede Kamer in het geweer. Het SodM kwam eerder in actie en dat resulteerde in zijn brief aan de minister van Economische Zaken van 22 januari 2013. In deze brief adviseerde de Inspecteur-Generaal der Mijnen, indertijd de heer J.W. de Jong, de minister de NAM als maatregel voor te schrijven 'De gasproductie uit het Groningse gasveld zo snel mogelijk en zo veel als mogelijk en realistisch is, terug te brengen'. Zijn argumenten waren onder meer het voorzorgbeginsel en de overweging dat bij gebrek aan data bevingen zwaarder dan de 3.6 van 16 augustus 2012 niet konden worden uitgesloten. Men kan zich afvragen of het SodM niet al eerder aan de bel had moeten trekken. Zo wellicht naar aanleiding van het rapport van de Begeleidingscommissie Onderzoek Aardbevingen (BOA), *Eindrapport multidisciplinair onderzoek naar de relatie tussen gaswinning en aardbevingen in*

* prof. mr. dr. H.E. Bröring is hoogleraar bestuursrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen. *Dei t dut, mout t waitn*. Letterlijk: Die het doet, moet het weten. Deze Groningse uitdrukking is een bondige samenvatting van bekende filosofieën over de verhouding tussen kennis en handelen, tussen theorie en praxis, welke filosofieën hier onbesproken kunnen blijven.

Noord-Nederland (november 1993) of in elk geval kort na 1 januari 2005, vanaf welke datum volgens de Hoge Raad de Staat aansprakelijk voor gaswinningschade kan zijn (HR 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1278, r.o. 9.7.4-9.7.6).

Net als de Onderzoeksraad voor Veiligheid – zie diens rapport *Aardbevingsrisico's in Groningen* (februari 2015) – is het SodM de minister en de NAM sinds 16 augustus 2012 zeer kritisch gaan volgen, waarbij het herhaaldelijk jegens de minister en de NAM een strengere lijn volgde dan het KNMI (dat voor de registratie en analyse van bevingen verantwoordelijk was) en ook de Mijnraad. Duidelijk is dat er niet steeds goed naar het SodM is geluisterd. Zo werd na de massale schadeveroorzaking in 2012 in weerwil van de genoemde SodM-brief van 22 januari 2013 de gaswinning juist verhoogd: voor 2013 kozen de minister en andere partijen in het zogenoemde gasgebouw ervoor de schadeoorzaak nog te versterken. In 2014 bestempelden sommigen 2013 als het jaar van het staatsvandalisme en het jaar waarin de NAM aanstalten maakte haar 'license to operate' in te leveren. Een en ander is kras uitgedrukt, maar in elk geval had begin 2013 beter naar het SodM moeten worden geluisterd (of het geholpen had, weten we niet, in aanmerking genomen dat de minister-president tijdens een openbaar verhoor door de Parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen verklaarde zich er al in 2018 bewust van te zijn geworden dat het raar is dat in 2013 de gaswinning werd verhoogd).

Inderdaad hanteerde – en hanteert – het SodM een strengere lijn dan de Mijnraad en andere natuurwetenschappelijke instellingen. In hoeverre daarachter ook geologische en technische verschillen van inzicht schuil gaan, is voor een leek moeilijk te beoordelen. Belangrijker is dat het SodM van een ander veiligheidsconcept uitgaat dan andere natuurwetenschappelijke instellingen. Zo heeft het SodM nadrukkelijk aandacht voor de sociale en psychologische gevolgen van de gaswinningschade en vindt het daarmee aansluiting bij het – longitudinale – gedrags- en maatschappijwetenschappelijke onderzoek Gronings Perspectief (zie www.groningsperspectief.nl/). Andere natuurwetenschappelijke instellingen beperken zich tot veiligheid in fysieke en technische zin. Het is jammer dat beta- en gammawetenschappers met hun sterk uiteenlopende veiligheidsconcepten zo langsk elkaar heen praten, want dat komt het politieke debat niet ten goede en veroorzaakt misverstanden in de samenleving, bijvoorbeeld waar het gaat om definitieve beëindiging, het op de waakvlam houden of zelfs herstart van de gaswinning uit het Groningenveld in verband met oorlogsomstandigheden en de energiecrisis. Op dit punt hebben de huidige Inspecteur-Generaal der Mijnen, de heer T.F. Kockelkoren, en zijn SodM zich in gunstige zin onderscheiden.

Hiermee is niet gezegd dat het SodM zelf verstand van de psychosociale impact van mijnbouw moet hebben: het volstaat voor zulke impact open te staan en na te gaan in hoeverre met deze impact rekening moet of kan worden gehouden. De vraag waar je als toezichthouder verstand van moet hebben, reikt voor het SodM verder.

Volstaat geologische kennis en om welke kennis gaat het dan precies? In hoeverre dient het SodM naast kennis van 'de ondergrond' tevens over kennis van 'de bovengrond' te beschikken, dat wil zeggen bouwkundige kennis over schade aan gebouwen en herstel daarvan, met inbegrip van constructief herstel? De beantwoording, die afhankelijk is van het gekozen veiligheidsconcept in samenhang met het wettelijke kader, is omstredden.

Het meest pregnant is de vraag of het SodM een voldoende onafhankelijke positie ten opzichte van de minister van Economische Zaken (en Klimaat) heeft kunnen innemen. Zou het SodM niet moeten worden omgevormd tot een toezichthouder met de status van zelfstandig bestuursorgaan (naar huidig spraakgebruik dan als 'autoriteit' geduid)? Deze vraag komt gemakkelijk op tegen de achtergrond van de problematiek van de gaswinningschade in Groningen, waarbij burgers het vertrouwen in de overheid en meer in het bijzonder in het ministerie van Economische Zaken en Klimaat hebben verloren. En ja: het SodM is onderdeel van datzelfde ministerie, en het is daarmee ook met het zogenoemde gasgebouw verbonden.

De opstelling van het SodM zoals deze blijkt uit rapporten van deze toezichthouder en uit openbare verhoren door de Parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen leiden niet dwingend tot omvorming van het SodM tot een zelfstandig bestuursorgaan. Maar deze verhoren wijzen ook niet uit dat de relatie tussen SodM en ministerie geheel zonder problemen was. Daar komt bij dat de feitelijke plaats en rol van een toezichthouder die onderdeel van een ministerie is en onder de ministeriële verantwoordelijkheid valt, afhankelijk is van feitelijke taakopvattingen. Het schriftelijk vastleggen en het bekendmaken van ministeriële aanwijzingen aan toezichthouders – zie de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties – zijn stappen in de goede richting, maar vormen geen garantie voor onpartijdige oordeelsvorming en advisering. Weliswaar kan er altijd beïnvloeding vanuit het ministerie op een toezichthouder plaatshebben die buiten het zicht blijft, maar de drempels voor zulke beïnvloeding liggen jegens een toezichthouder die onderdeel van een ministerie is minder hoog dan jegens een toezichthouder met de positie van een zelfstandig bestuursorgaan. Bovendien heeft eerstgenoemde wat betreft de onpartijdigheid de schijn tegen. *Dei t dut, mout t waitn*. Het SodM had wellicht eerder aan de bel kunnen en moeten trekken. Deze toezichthouder heeft in ieder geval na 16 augustus 2012 adequaat gereageerd. Er is vervolgens niet meteen goed naar hem geluisterd. Het SodM heeft aansluiting gevonden bij een veiligheidsconcept waarbij verder wordt gekeken dan alleen de fysieke en technische veiligheid. Dit is vanuit het perspectief van gedupeerde Groningers toe te juichen. Omstreden is welke soort kennis het SodM zelf in huis moet hebben. Ook omstreden is of het SodM moet worden omgevormd tot een zelfstandig bestuursorgaan. Het rapport naar aanleiding van de parlementaire enquête reikt bouwstenen aan voor nadere discussie over deze onderwerpen.