Mijnraad

Aan
De Minister van Economische Zaken en Klimaat
t.a.v. de Directeur Gastransitie Groningen
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Datum	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Bijlage(n)
13 december 2019	DGKE-PGG/19221900	MIJR/ 19306969	6

Betreft : Mijnraadadvies proces advisering vaststellingsbesluit Groningen

Bij brief van 24 september 2019 heeft u de Mijnraad advies gevraagd over het proces van totstandkoming van het vaststellingsbesluit. U vraagt de Mijnraad dit proces met alle betrokkenen te evalueren en u te adviseren op welke manier u voor de komende jaren het proces om te komen tot een vaststellingsbesluit kan optimaliseren. U vindt het daarbij van belang dat de vraagstelling, volgorde en timing van de adviezen die u vraagt zo goed mogelijk passen bij de verschillende rollen van de betrokkenen.

U vraagt mij specifieke aandacht te besteden aan het reduceren van de complexiteit, de rol van de wettelijke adviseurs en zorgvuldigheid van de advisering tegenover het gebruiken van de meest recente gegevens.

Bijgaand treft u het gevraagde advies aan.

Ir. S. Depla
Voorzitter Mijnraad

Secretariaat: Postbus 93144
2500 AC Den Haag
www.demijnraad.nl

Secretariaat: Postbus 93144
2500 AC Den Haag
www.demijnraad.nl

Advies voor het proces van advisering
voor het vaststellingsbesluit voor het Groningenveld

13 december 2019

Secretariaat: Postbus 93144
2500 AC Den Haag
www.demijnraad.nl

SAMENVATTING

Op verzoek van EZK heeft de Mijnraad verbetervoorstellen geformuleerd voor het adviesproces voor het vaststellingsbesluit voor het Groningenveld, op basis van ervaringen en ideeën van alle betrokken adviseurs.

De Mijnraad concludeert dat er geen *quick wins* zijn in de vorm van gemakkelijke of goede manieren om het adviesproces eerder te starten of te versnellen.
Wel zijn er goede mogelijkheden om beter om te gaan met de complexiteit van het proces. De Mijnraad is ervan overtuigd dat het verminderen of beter hanteerbaar maken van de complexiteit de kwaliteit van het adviesproces en daarmee de kwaliteit van de adviezen zal verbeteren.

Naast het adviesproces zelf vraagt de Mijnraad aandacht voor de transitie naar een breed gedragen publiek rekenmodel en voor het capaciteitsafbouwplan.

De belangrijkste aanbevelingen zijn:

A3: De Mijnraad adviseert EZK om het proces inclusief de deadlines voor de producten en adviezen te voren te bepalen, af te spreken met de adviseurs en daar dan niet meer van af te wijken. Dit vraagt ook van de adviseurs commitment aan de afgesproken tijdlijn.

A8: Alle adviseurs worden door EZK betrokken bij het opstellen van de verwachtingenbrief.

A9: Als uitgangspunt voor de komende jaren wordt in ieder geval de uitwerking van de operationele strategie gevraagd die gekozen is voor het gasjaar 2019-2020. De uitwerking van nog een andere operationele strategie wordt alleen gevraagd als die gebaseerd is op een ander onderliggend principe dan de huidige strategie, met naar verwachting substantiële toegevoegde waarde in de resultaten.

A1: De Mijnraad adviseert EZK om de voorbereiding van de transitie naar een publieke dreiging-en-risicoanalyse te doen met betrokkenheid van alle adviseurs. Wanneer de adviseurs dit wenselijk achten, zou deze betrokkenheid onder onafhankelijke regie moeten plaatsvinden.

A2: EZK organiseert een informatie-/adviesronde over het capaciteitsafbouwplan, met daarbij discussie tussen alle adviseurs over het onderliggende principe voor de operationele strategie voor de nul-situatie, rekening houdend met seismische effecten en operationele mogelijkheden.

1. Inleiding

Het huidige vaststellingsbesluit voor de gaswinning uit het Groningenveld is het eerste dat is genomen onder de vorig jaar gewijzigde Mijnbouwwet. Hiermee wordt het proces, dat begint met de GTS-raming op 1 februari en eindigt met de publicatie van het vaststellingsbesluit vóór 1 oktober van een gegeven jaar, een jaarlijkse cyclus.[1]

Interpretatie adviesverzoek
Het Ministerie van EZK[2] heeft de Mijnraad[3] gevraagd een advies te geven over hoe dit jaarlijkse "proces vaststellingsbesluit" te optimaliseren. EZK heeft de Mijnraad gevraagd alle adviseurs[4] te betrekken bij de evaluatie op basis waarvan de Mijnraad zijn advies formuleert. Gezien het tijdsframe voor deze adviesaanvraag en de aard en omvang van het proces is er niet voor gekozen om het advies van de Mijnraad te baseren op een uitgebreide evaluatie. Dit advies is vooral een bespreking van verbetermogelijkheden op basis van de ervaringen van alle adviseurs in het afgelopen jaar.

Werkwijze
De Mijnraad heeft alle betrokken adviseurs voor zijn advies bevraagd over hoe zij tegen het proces aankijken, over hun eigen rol en welke mogelijke verbeter-mogelijkheden zij graag zouden zien.[5] De verbetervoorstellen die in de gesprekken door de adviseurs naar voren gebracht werden, zijn getoetst in een gezamenlijke bijeenkomst met GTS, KNMI, TNO en NAM. Met SodM – dat om agendatechnische redenen geen vertegenwoordiger naar deze bijeenkomst kon afvaardigen – is een tweede gesprek gevoerd. Mede vanwege agendatechnische redenen zijn de overheden als laatste bevraagd en hebben zij niet deelgenomen aan het toetsingsoverleg. Vervolgens is een conceptadvies voorgelegd aan alle adviseurs. In deze fase is uitgebreide input van de regionale overheden ontvangen en verwerkt.

Dit advies is niet een gezamenlijk advies van alle adviseurs, en ook niet een advies namens alle adviseurs. Het geeft louter de opvattingen van de Mijnraad weer.

---

1 Zie bijlage 1 voor de processtappen die gezet worden om te komen tot het jaarlijkse vaststellingsbesluit.
2 Zie bijlage 2 voor het adviesverzoek.
3 Zie bijlage 3 voor de samenstelling van de Mijnraad.
4 Afgelopen jaar waren SodM, TNO, KNMI, de regionale overheden (provincie, gemeenten en waterschappen, Veiligheidsregio) en de Mijnraad adviseurs voor het vaststellingsbesluit. Waar in dit advies de term adviseurs wordt gebruikt, wordt gedoeld op al deze adviseurs; waar in dit advies een adviseur met name genoemd wordt, is dat vanwege een specifieke rol of expertise.
5 Zie bijlage 4 voor een overzicht van alle geïnterviewden.

2. Naar een waardevol rekenmodel in publieke handen

Voordat we dieper ingaan op het adviesproces (in hoofdstuk 4 en 5), willen we stilstaan bij het belang en de functie van het vaststellingsbesluit. Met de gestage afbouw van het volume gas dat jaarlijks gewonnen wordt uit het Groningenveld — en met het volledig beëindigen van structurele winning in zicht —, verliest het vaststellingsbesluit aan belang. Het te winnen volume is steeds minder het maatschappelijk relevante vraagstuk. Het realiseren van de versterkingsopgave en de afhandeling van alle schademeldingen hebben echter nog niet aan maatschappelijk belang verloren, integendeel: die staan prominent op de agenda van de inwoners van Groningen en hun bestuurders.

Het verbeteren van het proces om te komen tot het vaststellingsbesluit is (uiteraard) nastrevenswaardig, maar daarbij moet ook het doel zijn om de totstandkoming van het vaststellingsbesluit een optimale bijdrage te laten leveren aan de belangrijke maatschappelijke vraagstukken. In de ogen van de Mijnraad zijn er daarbij twee zaken actueel, namelijk het overbrengen van de dreiging-en-risicoanalyse naar het publieke domein, en de verhouding tussen de versterkingsopgave en de resultaten van de dreiging-en-risicoanalyse.

Transitie naar een publieke dreiging-en-risicoanalyse
Al enige jaren werkt TNO in opdracht van de minister van EZK aan een alternatief voor de modellenketen van NAM. Einddoel is om dreiging-en-risicoanalyse door publieke partijen te laten uitvoeren, zonder gebruik te maken van de HRA-tool van NAM. Het komend jaar wordt door TNO gezien als het jaar waarin TNO zijn modelketen intern in gebruik neemt. TNO verwacht dat, wanneer dit goed verloopt, voor het gasjaar 2021-2022 in de cyclus voor het vaststellingsbesluit voor de dreiging-en-risicoanalyse gebruik gemaakt zou kunnen worden van de door TNO ontwikkelde modelketen.

De Mijnraad pleit ervoor de voorbereiding van transitie naar het publieke model te laten plaatsvinden met betrokkenheid van àlle adviseurs. Alle adviseurs moeten als eerste vertrouwd raken met het publieke rekenmodel: met welke doelen en uitgangspunten het is ontwikkeld, wat het kan opleveren aan rekenresultaten, in welk detailniveau het kan rekenen, hoe omgegaan wordt met onzekerheden, en welke betekenissen en interpretaties er wel en niet aan deze rekenresultaten ontleend kunnen worden. Dat is een basisvereiste voor draagvlak voor de introductie ervan. Een efficiënter proces voor de advisering voor het vaststellingsbesluit komend jaar zou het mogelijk maken aanwezige kennis en capaciteit bij al deze adviseurs in te zetten voor de voorbereiding van een breed gedragen publiek model.

Dreiging-en-risicoanalyse richten op aansluiting op versterking
De betrokkenheid van alle adviseurs maakt het mogelijk om — naast het onderbouwen van het vaststellingsbesluit — de rol van het publieke model voor de versterkingsopgave te definiëren. Hierbij kan gedacht worden aan de verhouding tussen het publieke model en de huidige methodologie van de beoordeling van individuele woningen conform de NPR 9998. Deze twee verschillende methodieken leiden in de praktijk tot verschillen tussen resultaten van de dreiging-en-risicoanalyse en de resultaten van woninginspecties[6], wat de geloofwaardigheid van beide benaderingen ondergraaft.

Aanbeveling

A1: De Mijnraad adviseert EZK om de voorbereiding van de transitie naar een publieke dreiging-en-risicoanalyse te doen met betrokkenheid van alle adviseurs. Wanneer de adviseurs dit wenselijk achten, zou deze betrokkenheid onder onafhankelijke regie moeten plaatsvinden.

> *Gevolg: de achtergronden van het publieke model worden goed doorgrond door alle adviseurs. Bij de doorontwikkeling van het publieke model kan de rol voor de versterkingsopgave worden betrokken.*

[6] Zoals recent in het onderzoek van de Nationaal Coördinator Groningen (NCG) voor de zogeheten batch 1581.

3. Een capaciteitsafbouwplan voor het Groningenveld

Over enkele jaren zal het beroep dat op het Groningenveld gedaan moet worden voor het jaarlijkse gasvolume normaliter nul zijn. Maar daarna blijft het Groningenveld waarschijnlijk nog enige jaren nodig om capaciteitsredenen.[7] Het functioneert dan als een 'verzekering' die slechts in uitzonderlijke situaties voor korte tijd kan worden aangesproken, als de instantane, dagelijkse, gasbehoefte de dan beschikbare dagelijkse productiecapaciteit overschrijdt, bijvoorbeeld bij een combinatie van een extreem koude periode en het uitvallen van een deel van de gasopslag of aanvoer.

In die situatie hoeft de operationele strategie voor de inzet van het veld niet noodzakelijkerwijs dezelfde te zijn als in de huidige situatie met structurele winning. Voor het vertrouwen van de regio is het van belang om hier nu al bij stil te staan, en niet pas op het moment dat de situatie zich voordoet. Immers, de keuzes die gemaakt gaan worden voor de inzet van het Groningenveld zijn niet alleen van invloed op de voorzieningszekerheid en de operationele kosten van de NAM, maar óók op de (geografische verdeling van) het resterende aardbevingsrisico.

Het capaciteitsafbouwplan is echter niet alleen een bepalende factor voor het (eventueel) herzien van de operationele strategie, maar ook van grote invloed op de leveringszekerheid van laag calorisch gas in de komende jaren. Hier spelen onzekerheden in de vraag naar en de beschikbaarheid van piekcapaciteit een belangrijke rol. Aan de vraagkant liggen de belangrijkste onzekerheden bij het optreden van koude winters, de haalbaarheid van een tijdige afbouw van capaciteits-vraag vanuit Nederland en naburige landen die Groningengas gebruiken (Duitsland en België); aan de aanbodkant gaat het om de instantane beschikbaarheid van hoog-calorisch gas uit het buitenland via pijpleidingen of LNG-terminals, de ontwikkeling van de inzetbaarheid van hoogcalorisch gas uit kleine velden in Nederland, en de beschikbaarheid van voldoende gasopslag- en conversiecapaciteit en de stikstofproductie, etc.

Deze capaciteitselementen zijn (deels) dynamisch en een onbekende functie van de volumeafbouw; ze zullen zich de komende periode ontwikkelen. Het tempo waarin deze ontwikkeling, voor wat betreft het jaarlijkse volume en de gerelateerde piek-capaciteit, plaats zal vinden is echter geen vast gegeven en ook niet volledig te beïnvloeden door Nederlands beleid. Vanuit het perspectief van voorzieningszekerheid is het van belang deze onzekerheden af te zetten tegen de planning van een voort-schrijdende ontmanteling van het Groningenveld. Immers door sluiting van putten van het Groningenveld kan dit veld steeds minder worden ingezet voor tijdelijke levering bij calamiteiten. Hier ligt een directe relatie met mogelijke maatschappelijke ontwrichting; als tijdens een (relatief korte) koude periode (bijvoorbeeld een week lang minus 15 °C) aan het eind van de winter één van de twee noodzakelijke stikstof-fabrieken stilgelegd moet worden, is er geen kraan meer die even opengedraaid kan worden om instantaan aan sterk gestegen dagelijkse gasvraag te voldoen. En dat impliceert dat er leveringsgebieden moeten worden afgeschakeld, met alle maatschap-pelijke ontwrichting van dien.

Een plan voor die situatie — het capaciteitsafbouwplan — is reeds in voorbereiding. Dit capaciteitsplan moet logischerwijs aansluiten op de komende 10-jarenprognose van GTS en rekening houden met de hierboven beschreven onzekerheden daarin.

---

[7] Zie ter illustratie in bijlage 5 de piek in de gasvraag begin 2012 ver boven het normale gasverbruik. De benodigde extra capaciteit kon worden geleverd door het Groningenveld.

Secretariaat: Postbus 93144
2500 AC Den Haag
www.demijnraad.nl

Aanbeveling

A2: EZK organiseert een informatie-/adviesronde over het capaciteitsafbouwplan, met daarbij discussie tussen alle adviseurs over aannames voor leveringszekerheid en het onderliggende principe voor de operationele strategie voor de nul-situatie, rekening houdend met seismische effecten en operationele mogelijkheden.

Gevolg: Een goed voorbereid en gedragen keuze voor de capaciteitsinzet van het Groningenveld na ca. 2023.

4. Verminderen complexiteit in het adviesproces

Uit de gespreksronde bleek dat er geen *quick wins* zijn in de vorm van gemakkelijke of goede manieren om het adviesproces eerder te starten of te versnellen.
De 'technische' adviseurs hebben alle de hun toegewezen doorlooptijd echt nodig om tot goede resultaten komen. Bedacht moet ook worden dat het voor hen *in één keer goed* moet zijn, de beschikbare doorlooptijd in het proces biedt geen ruimte voor correcties of nalevering van meer tijdrovende onderdelen.
Verder is het zo dat de regio meer tijd nodig heeft om bestuurlijk afgestemd advies te geven dan de andere adviseurs als SodM, Mijnraad, KNMI en TNO, die niet hoeven af te stemmen.

De gespreksronde leverde mogelijkheden op hoe beter omgegaan kan worden met de complexiteit van het proces. De Mijnraad is ervan overtuigd dat het verminderen of beter hanteerbaar maken van de complexiteit de kwaliteit van het adviesproces en daarmee de kwaliteit van de adviezen zal verbeteren.

Oplossingen voor de complexiteit zijn gevonden in drie richtingen:

1) De *organisatorische* complexiteit wordt verminderd als de beschikbare doorlooptijd beter benut wordt. Betere benutting van de beschikbare tijd is voor alle partijen mogelijk bij een strakkere regie op het proces, waarbij de verschillende betrokken partijen kunnen anticiperen en optimaal gebruik kunnen maken van elkaars producten. Dit is inclusief een geregisseerde uitwisseling van datasets. Waar mogelijk worden dus uitwisseling van data en informatie voor keuzes naar voren gehaald en steeds beschikbaar gemaakt voor àlle adviseurs.
2) *De inhoudelijke* complexiteit kan worden verminderd door de vergelijkbaarheid van uitkomsten met vorige jaren te vergroten. De aandacht van de adviseurs zou zo veel mogelijk moeten verschuiven naar het analyseren van de verschillen met voorgaande jaren in plaats van een analyse van weer een nieuwe strategie. Dit vereist dan wel dat er overeenstemming is over de basis, dat wil zeggen het deel dat elk jaar gelijk gehouden wordt. Daarnaast zou het aantal variabelen in de berekeningen zo klein mogelijk gehouden moeten worden.
3) De *bestuurlijke* complexiteit — zowel die tussen het Rijk en de regionale overheden als tussen de regionale overheden onderling — kan worden verminderd als de regionale overheden eerder in het proces een rol krijgen bij onderdelen die voor hen het meest van belang zijn. Voor de regio zijn daarbij de belangrijkste toetsstenen:
    a) Maximaal tempo in de afbouw van de gaswinning uit het Groningenveld.
    b) Betrouwbaarheid van de informatie, waaronder de dreiging-en-risicoanalyse[8].
    c) Het principe achter de operationele strategie en daarmee de fysieke impact op de regio en de versterkingsoperatie.
    d) Volledige afwegingsinformatie, dus ook over de voortgang van de versterking en mogelijke maatschappelijke ontwrichting.
    e) Vooruitkijken naar de periode dat het Groningenveld alleen om capaciteits-redenen open blijft.

Voor de organisatorische complexiteit heeft de Mijnraad onderstaande algemene aanbevelingen, voor de inhoudelijke en bestuurlijke complexiteit worden verderop in dit advies aanbevelingen gegeven.

[8] De Hazard and Risk Analysis (HRA) van NAM.

Aanbevelingen

A3: De Mijnraad adviseert EZK om het proces inclusief de deadlines voor de producten en adviezen te voren te bepalen, af te spreken met de adviseurs en daar dan niet meer van af te wijken. Dit vraagt ook van de adviseurs commitment aan de afgesproken tijdlijn.
Contactmomenten kunnen georganiseerd worden door EZK, maar indien gewenst kan EZK daar ook een externe onafhankelijk partij voor benaderen. Adviseurs kunnen uiteraard ook zelf initiatief nemen.

> *Gevolg: Dit maakt het voor alle betrokkenen mogelijk de contactmomenten van te voren te plannen (contacten adviseurs met EZK en adviseurs onderling). De overheden kunnen beter anticiperen en behandeling van hun advies in Raadsvergaderingen en Statenvergadering inplannen.*

A4: Organiseer afstemming tussen (in ieder geval) KNMI, TNO, NAM en SodM over het uitwisselen van datasets.[9]

> *Gevolg: NAM kan zich beter voorbereiden op het aanleveren van datasets en wordt de eerste weken na oplevering van de dreiging-en-risicoanalyse niet overvraagd.[10]*

A5: Organiseer buiten de jaarlijkse cyclus om contactmomenten tussen alle adviseurs, zodat iedereen dezelfde informatiepositie heeft en op de hoogte is van nieuwe ontwikkelingen.

> *Gevolg: Kennis en informatie is bij alle adviseurs op peil voordat de adviestermijn begint, binnen de adviestermijn hoeven de adviseurs zich alleen de geleverde stukken zich eigen te maken. Met name voor het ambtelijk niveau in de regio ontbreekt het in de huidige situatie aan mogelijkheden om systematisch op de hoogte te blijven van alle nieuwe ontwikkelingen en de regionale bestuurders daarmee te voeden voorafgaand aan het jaarlijkse adviesmoment voor het vaststellingsbesluit.*

[9] De Mijnraad denkt daarbij aan twee afstemmingsmomenten: eenmaal vóór de verwachtingen-brief en eenmaal vóór het opleveren van de dreiging-en-risicoanalyse door NAM.
[10] Zie ook aanbeveling A11: de datasets kunnen in omvang beperkt worden door het aantal door te rekenen varianten beperkt te houden.

5. Bevindingen en aanbevelingen per processtap

Onderstaand geeft de Mijnraad per processtap zijn observaties en bevindingen en aanbevelingen voor toekomstige cycli.[11]

a) GTS-raming

Observaties en bevindingen
Eerder opstarten van het opstellen van de raming door GTS is niet goed mogelijk. De raming wordt onder andere gebaseerd op een evaluatie van het zojuist afgelopen gasjaar. Eerder starten zou betekenen dat de raming niet meer kan worden onderbouwd met inzichten uit het meest recente gasjaar.

Verder valt op dat GTS voor zijn raming grotendeels afhankelijk is van externe input, zoals die van buitenlandse TSO's. Het is de vraag of deze externe partijen in staat zijn om hun input eerder te leveren.

Anders dan de modellen van NAM, waarin vele onzekerheden via kansverdelingen worden verwerkt, worden onzekerheden in de GTS-raming niet verwerkt als stochastische variabelen, maar als aannames met één waarde.

Aanbevelingen

A6: De Mijnraad stelt voor om géén veranderingen door te voeren in de totstandkoming van de GTS-prognose voor het komende gasjaar. Tegelijk met afgeven prognose zou de achterliggende dataset op 1 februari beschikbaar moeten zijn.[12] GTS presenteert kort na 1 februari de resultaten aan de adviseurs.[13]

> *Gevolg: Op 1 februari zijn alle gegevens beschikbaar voor het uitwerken van de operationele strategie en het opstellen van de HRA. Blijkt daaruit dat de afbouw van de winning uit het Groningenveld minder snel gaat dan verwacht, dan kan de regio eerder starten met voorbereiding van haar advies.*

A7: In de 10-jaarsprognose worden de onzekerheden verwerkt door het weergeven van een bandbreedte. Dit kan zowel fysische aspecten betreffen (bijvoorbeeld de wintertemperatuur) als technische, economische of (geo-)politieke aspecten (zoals vertraging in de ingebruikname van de stikstoffabriek of verstoringen in buitenlandse gasleveringen).

> *Gevolg: de onzekerheden in het bereiken van het nulpunt worden beter zichtbaar.[14]*

---

11 Zie bijlage 6 voor de tijdlijn.
12 Om NAM in staat te stellen ook daadwerkelijk op 1 februari te beginnen met de uitwerking van de operationele strategie(ën), zou GTS 1 à 2 weken voor de oplevering van de raming al voorlopige cijfers aan NAM moeten verstrekken. Hiermee kan NAM GasTerra tijdig bevragen over de kwantificering van de inzet van de gasopslag Norg.
13 Dit deed GTS al, maar het is beter om dit expliciet in de procesplanning op te nemen.
14 Met nulpunt wordt hier bedoeld het moment dat gaswinning uit het Groningenveld *voor het volume* niet meer nodig is. Dat wil niet zeggen dat het veld dan gesloten kan worden. Het Groningenveld kan nodig blijven om capaciteit te leveren op momenten van grootste vraag. Zie ook hoofdstuk 3.

b) Verwachtingenbrief

Observaties en bevindingen

De verwachtingenbrief is zeer bepalend voor wat de adviseurs in hun adviestermijn ter beoordeling krijgen. Binnen de deadline die geldt voor de NAM voor het opleveren van de uitwerking van de gevraagde operationele strategie(ën) en de HRA kunnen de NAM-modellen maar één keer een volledige berekening doorlopen. Ook daarom luistert de exacte formulering van de verwachtingenbrief nauw, er is geen doorlooptijd voor een tweede rekenslag.

Aanbevelingen

A8: Proces: alle adviseurs worden door EZK betrokken bij het opstellen van de verwachtingenbrief.

A9: Inhoudelijk: als uitgangspunt voor de komende jaren wordt in ieder geval de uitwerking van de operationele strategie gevraagd die gekozen is voor het gasjaar 2019-2020. NAM (en SodM, zie aanbeveling A12) wordt gevraagd om een verschilanalyse met de resultaten voor het gasjaar 2019-2020. De uitwerking van een andere of extra operationele strategie wordt alleen gevraagd als die gebaseerd is op een ander onderliggend principe[15] dan de huidige strategie[16], met naar verwachting substantiële toegevoegde waarde in de resultaten. De vraag of er een ander achterliggend principe gehanteerd moet worden, moet worden voorgelegd aan de adviseurs.

> *Gevolg: adviseurskunnen adviseren over de opdracht waar NAM mee aan de slag gaat in plaats van alleen advisering in een later stadium over de uitkomsten. De operationele strategie van het voorgaande gasjaar opnemen in de verwachtingenbrief betekent dat de gevolgen ook in lijn blijven met eerdere gasjaren, zoals bijvoorbeeld de versterkingsopgave. De verschilanalyse maakt duidelijk wat de winst is van de vermindering van de gaswinning.*

A10: De verwachtingenbrief wordt zoals voorheen uitgestuurd op 1 februari, samen met GTS-raming, dataset en Norg-data.

> *Gevolg: adviseurs worden betrokken, maar doorlooptijd voor NAM en adviseurs later in het proces hoeft niet te worden ingekort.*

A11: Het aantal door te rekenen varianten wordt beperkt gehouden.[17]

Gevolg: de rekenbelasting voor NAM blijft beperkt, en de adviseurs hoeven zich niet te buigen over verschillende varianten met beperkte meerwaarde voor het vaststellingsbesluit.

[15] Hierbij kan gedacht worden aan robuustheid voor de onzekerheden in de GTS-raming op langere termijn of bijvoorbeeld optimaal anticiperen op het afbouwplan.

[16] De huidige operationele strategie is gebaseerd op minimalisering van de grondsnelheid gewogen met de lokale bevolkingsdichtheid *(population-weighted peak ground velocity)*.

[17] Zo bleek bijvoorbeeld het afgelopen jaar dat de verschillende temperatuurscenario's (laag, middel en hoog) zéér beperkte variantie in de rekenresultaten te zien gaven.

c) Toets operationele strategie en HRA

Observaties en bevindingen

Het afgelopen jaar werd nadat NAM de HRA had opgeleverd, ongepland door SodM een review van deze HRA ingelast. Deze review brak in op de planning van de andere adviseurs, die later dan gedacht de beschikking kregen over de HRA en hun voorbereide activiteiten termijnen zagen verschuiven. Daar stond tegenover dat deze review meerwaarde had doordat hij vraagtekens over de betrouwbaarheid van het NAM-model en de rekenresultaten wegnam.

Aanbeveling

A12: NAM behoudt 6 weken voor het uitwerken van de operationele strategie(ën) en de HRA('s), dus oplevering ca. 15 maart. De twee daaropvolgende weken (15 maart – 31 maart) worden benut voor een review door SodM. In dezelfde periode produceert het KNMI de PGA-kaarten en vergelijkt deze met de kaarten in de HRA van NAM.

Gevolg: de adviestermijn start met een beeld van de deskundigen van SodM en KNMI over de kwaliteit en betrouwbaarheid van de NAM-resultaten.

d) Adviestermijn alle adviseurs

Observaties en bevindingen
Voor sommige adviseurs, met name de regio, is de adviestermijn van zes weken erg krap gebleken. Interactie tussen de adviseurs was organisatorisch erg lastig voor elkaar te krijgen. De adviestermijn is met name voor de regionale adviseurs krap, omdat er ook tijd nodig is voor bestuurlijke afstemming van de adviezen.
Verder ging afgelopen jaar een deel van de beschikbare adviestermijn verloren doordat niet alle benodigde informatie direct vanaf het begin voor iedereen beschikbaar was.

Aanbevelingen

A13: De adviestermijn voor de adviseurs blijft zes weken en valt van ca. 1 april tot ca. 15 mei. Adviseurs krijgen wel vanaf ca. 15 maart de beschikking over de NAM-uitwerking (gelegenheid tot inlezen, onder voorbehoud van de reviews door SodM en KNMI).
A14: Snel na het begin van de adviestermijn (vóór ca. 15 april) wordt er een collectief contactmoment gepland voor de beantwoording van technisch-inhoudelijke vragen naar aanleiding van de eerste lezing van de NAM-resultaten en de reviews door SodM en KNMI.

Gevolg: Informatiebehoeften van alle adviseurs worden vroegtijdig gesignaleerd en hoeven niet noodzakelijkerwijs als vraagpunten in de adviezen terug te komen.

A15: Adviseurs wisselen zo veel als mogelijk op onderdelen informatie en inzichten uit vóór het aflopen van de adviestermijn.

Gevolg: Tijdens het proces is voor de adviseurs onderling maximaal duidelijk welke informatie en inzichten al beschikbaar zijn.

e) Advisering Mijnraad

Observaties en bevindingen
De Mijnraad verricht zelf geen onderzoek, maar baseert zich op de adviezen van andere adviseurs. De meerwaarde van het Mijnraad-advies is in ogen van de Mijnraad vooral gelegen in het signaleren van opvallende zaken in – en verschillen tussen – de adviezen. Een andere toegevoegde waarde is het benoemen en duiden van maatschappelijke context en impact, onder andere naar aanleiding van de adviezen van de regionale overheden.
De bijdrage van de Mijnraad aan vertrouwen in het adviesproces is ook gelegen in het bevorderen van een zo transparant mogelijk proces en mogelijk in de rol van onafhankelijk gremium dat het gesprek tussen adviseurs en *joint fact finding* mogelijk maakt.

Aanbevelingen

-
- **A16**: EZK formuleert indien nodig naar aanleiding van de ingekomen adviezen een aanvulling op het adviesverzoek aan de Mijnraad.
- **A17**: Mijnraad adviseert uiterlijk ca. 10 juni, dus tijdens de schrijftijd van het ministerie van EZK voor het ontwerp-vaststellingsbesluit.

Gevolg: De Mijnraad kan zijn advies optimaal richten op samenhang en verbinding tussen de adviezen en de adviesbehoefte van EZK nadat de adviezen van de adviseurs zijn uitgebracht.

f) Inspraakperiode

Observaties en bevindingen
Voor de meeste adviseurs geldt dat zij niet belanghebbend zijn bij het vaststellingsbesluit en daarom ook niet zullen inspreken op het ontwerpbesluit. Voor de overheden is dat anders: zij zijn wél belanghebbend bij het besluit en zullen dus in willen spreken. Voor hun inwoners geldt dat de inspraakperiode het eerste moment is

waarop zij zich kunnen uitspreken over de GTS-raming, de NAM-uitwerking en berekeningen en de adviezen van de adviseurs.

De inspraaktermijn (ca. 30 juni – ca. 15 augustus) overlapt deels met de zomervakantie in Noord-Nederland.[18] In 2020 dreigt er zelfs een volledige overlap.

Aanbevelingen

A18: EZK is beschikbaar om tijdens de inspraakperiode toelichting op het ontwerp-vaststellingsbesluit te geven aan de overheden. Hetzelfde geldt voor GTS, NAM en de andere adviseurs (SodM, KNMI, TNO en Mijnraad).
A19: Het feit dat de inspraaktermijn samenvalt met de zomervakantie wordt door EZK ruim gecommuniceerd.

Gevolg: Overheden kunnen hun zienswijze beter onderbouwen met nadere toelichting van deskundigen. Groningers zijn geattendeerd op de inspraaktermijn gedurende de zomervakantie en kunnen daarop anticiperen.

A20: De Mijnraad geeft EZK in overweging om in 2020, als de inspraaktermijn volledig samenvalt met de zomervakantie, de inspraaktermijn op te schuiven, ten koste van de verwerkingstijd van de inspraak. Een andere mogelijkheid is de reviewtermijn en/of de adviestermijn voor adviseurs een week in te korten.

Gevolg: volledige overlap van inspraaktermijn en zomervakantie in Noord-Nederland wordt vermeden.

[18] Zomervakanties Noord-Nederland:
2020: 4 juli tot en met 16 augustus
2021: 10 juli tot en met 22 augustus
2022: 16 juli tot en met 28 augustus

Bijlage 1 Processtappen totstandkoming vaststellingsbesluit

Proces/procedure volgens de Mijnbouwwet (hoofdstuk 4a)

- EZK verzoekt GTS een raming op te stellen

- (zie ook Gaswet art 10a en Uitvoeringsregeling Gaswet §2) GTS levert vóór 1 februari na raadpleging van de representatieve organisaties van netgebruikers een raming op van:
  - de in een gasjaar benodigde hoeveelheid laagcalorisch gas en de daarvoor benodigde capaciteit die uit het Groningenveld benodigd is om eindafnemers van de geraamde hoeveelheid laagcalorisch gas te voorzien, waarbij alle beschikbare middelen en methoden die deze hoeveelheid minimaliseren worden betrokken, en
  - de vraagontwikkeling voor de komende tien jaar naar laagcalorisch gas

- EZK stuurt raming naar NAM met verzoek om uitwerking van één of meer operationele strategieën.

- NAM levert de uitwerking van één of meer operationele strategieën op, met daarin:
  - voorstel voor de verdeling van de winning over de clusters in volume en tijd;
  - de optimale inzet van de gasopslag Norg;
  - een analyse van de verwachte bodembeweging op regioniveau;
  - een analyse van de risico's van de verwachte bodembeweging voor omwonenden, gebouwen of infrastructurele werken of de functionaliteit daarvan
- Adviseurs brengen advies uit.

- EZK stelt ontwerp-vaststellingbesluit op. De Minister betrekt bij de vaststelling het veiligheidsbelang en het maatschappelijk belang dat verbonden is aan het niet kunnen voorzien van eindafnemers van de benodigde hoeveelheid laagcalorisch gas en kijkt hierbij in het bijzonder:
  - in hoeverre wordt voldaan aan de veiligheidsnorm van 10-5;
  - in hoeverre de leveringszekerheid van verschillende categorieën eindafnemers wordt geborgd;
  - naar het tempo van de afbouw van de vraag;
  - naar het tempo van versterken van gebouwen;
  - naar maatschappelijke ontwrichting als gevolg van bodembeweging veroorzaakt door de winning van gas uit het Groningenveld;
  - naar maatschappelijke ontwrichting als gevolg van het afsluiten van verschillende categorieën eindafnemers.

- Ontwerp-vaststellingsbesluit ligt ter inzage (6 weken) = inspraakperiode

- EZK stelt definitief vaststellingsbesluit op

- EZK stelt vaststellingsbesluit vast (vóór begin gasjaar = 1 oktober)

- Vaststellingsbesluit ligt ter inzage (beroepsperiode 6 weken)

Bijlage 2 Adviesverzoek EZK

Geachte heer Depla,

Op 10 september heeft de minister van Economische Zaken en Klimaat een vaststellingsbesluit Groningen Gasveld 2019-2020 genomen. In dit besluit is vastgelegd volgens welke operationele strategie de NAM in het komend gasjaar het Groningenveld moet opereren.

De Mijnraad heeft in aanloop naar deze besluitvorming geadviseerd over de operationele strategieën die NAM heeft ingediend. Daarnaast heeft de Mijnraad een faciliterende rol gespeeld in de informatie-uitwisseling tussen de adviseurs en duiding gegeven aan de verschillen en overeenkomsten in de aan de minister uitgebrachte adviezen. Ik wil u voor uw advies en uw rol nogmaals hartelijk danken.

Het huidige vaststellingsbesluit is het eerste dat is genomen onder de vorig jaar gewijzigde Mijnbouwwet. Hiermee wordt het proces, dat begint met de GTS-raming op 1 februari en eindigt met de publicatie van het vaststellingsbesluit vóór 1 oktober van een gegeven jaar, een jaarlijkse cyclus.

Ik wil u vragen dit proces met alle betrokkenen te evalueren en mij te adviseren op welke manier ik voor de komende jaren het proces om te komen tot een vaststellingsbesluit kan optimaliseren. Ik vind het daarbij van belang dat de vraagstelling, volgorde en timing van de adviezen die ik vraag zo goed mogelijk passen bij de verschillende rollen van de betrokkenen. Ik wil u vragen specifiek aandacht te besteden aan de volgende punten.

Reduceren complexiteit
In uw advies voor het recente vaststellingsbesluit vroeg u aandacht voor het reduceren van complexiteit in het proces. Dit kan door het vaststellen van één set met uitganspunten voor de operationele strategie, die middels een verwachtingenbrief aan NAM meegegeven kan worden. Hiermee zou het wellicht niet nodig zijn om meerdere operationele strategieën te vragen. Graag verneem ik hoe u hier tegenover staat en welke uitgangspunten aan de basis zouden kunnen staan van een volgende operationele strategie. Ook andere ideeën om complexiteit te verminderden zie ik uiteraard graag tegemoet.

Rol van de wettelijke adviseurs
Ook in volgende jaren zal het, mede vanwege strakke wettelijke termijnen, niet mogelijk zijn om de adviseurs na elkaar te laten adviseren. Met name de regionale overheden gaven aan dat zij over onvoldoende informatie beschikten om een keuze te maken tussen de beide operationele strategieën. Graag horen we uw ideeën over hoe de informatie-uitwisseling tussen adviseurs in de komende jaren het beste gefaciliteerd kan worden en of adviseurs op andere momenten in het proces – bijvoorbeeld bij het opstellen van de uitgangspunten voor de verwachtingenbrief, waarmee mogelijk het draagvlak van de operationele strategie en het uiteindelijke besluit wordt vergroot – een rol kunnen spelen. Naast de (wettelijke) adviseurs, te weten de Mijnraad zelf, de

regionale overheden, SodM, TNO en KNMI, wil ik u ook vragen NAM en GTS bij de evaluatie te betrekken en bij SodM onderscheid te maken tussen zijn rol als wettelijk adviseur en toezichthouder.

Zorgvuldigheid advisering vs. meest recente gegevens
Door tal van factoren kunnen de kaders gedurende het proces van totstandkoming van het vaststellingsbesluit veranderen, bijvoorbeeld door de ontwikkelingen van de dreigings- en risicoanalyse of de aanpassing van de raming van de benodigde hoeveelheid Groningengas. Tegelijkertijd bouwt elke processtap voort op de vorige. Ik zou willen vragen hoe u de balans ziet tussen het inrichten van een zorgvuldig proces waarbij alle partijen voldoende tijd hebben en het tegelijkertijd meenemen van de meest actuele gegevens.

Ik ben uiteraard van harte bereid om deze vragen mondeling nader aan u toe te lichten indien daar behoefte toe bestaat.

Wij zien uw advies graag uiterlijk 1 december tegemoet en maken graag eventuele nadere afspraken over het verder inrichten van de evaluatie.

Ik wil u bij voorbaat hartelijk danken,

Met vriendelijke groet,

Esther Pijs
Directeur Gastransitie Groningen

Bijlage 3 Samenstelling Mijnraad

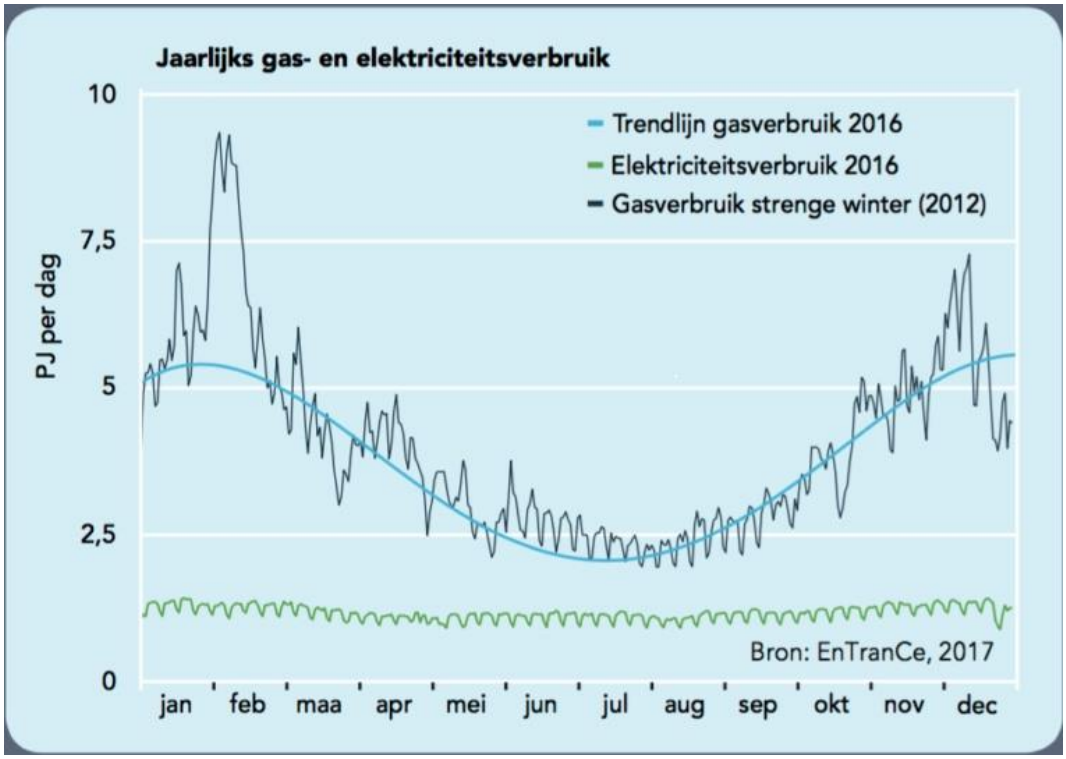
ir. S. Depla, voorzitter
drs. R.J. Atsma (plaatsvervangend voorzitter)
mr. M. Boumans MBA MPM
dr. A.F. Correljé
prof. dr. L. Hancher
prof. M.A. Herber
prof. dr. ir. J.D. Jansen
dr. ir. J. de Jonge
ir. H.C. Klavers

Secretariaat:
ir. H.G. de Brabander
K.M. van der Hoeven
drs. C.H. Krijger

Bijlage 4 Geïnterviewden

EZK	Esther Pijs Mathijs van de Waardt Frank Wilschut
GTS	Helmie Botter Jan Albert Laverman
NAM	Laura Ensing Wessel de Haas
SodM	Francine Kiewiet de Jonge – Lulofs Theodor Kockelkoren
KNMI	Läslo Evers
TNO	Jaap Breunese Maarten Pluymaekers John Zegwaard
Regio	Cora-Yfke Sikkema (burgemeester Oldambt) Frits ten Bloemendal (gemeente Midden-Groningen) Margot Philippart (gemeente Groningen) Carin Roggen (provincie Groningen) Roelof Eilders (gemeente Oldambt)

Bijlage 5 Piek in de gasvraag in 2012



Bijlage 6 Tijdlijn voor het adviesproces