

Vergaderjaar 2021–2022

36 094

Wijziging van het voorstel van wet tot wijziging van de Tijdelijke wet Groningen in verband met de versterking van gebouwen in de provincie Groningen (novelle verbetering uitvoerbaarheid)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 22 december 2021 en het nader rapport d.d. 28 april 2022, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 19 november 2021, nr. 2021002281, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 22 december 2021, nr. W04.21.0345/l, bied ik U hierbij aan.

Hieronder ga ik in op de door de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Afdeling) gemaakte opmerkingen.

Bij Kabinetsmissive van 19 november 2021, no. 2021002281, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de Minister van Economische Zaken en Klimaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van het voorstel van wet tot wijziging van de Tijdelijke wet Groningen in verband met de versterking van gebouwen in de provincie Groningen (novelle verbetering uitvoerbaarheid), met memorie van toelichting.

Het voorstel betreft een novelle die strekt tot wijziging van het wetsvoorstel tot wijziging van de Tijdelijke wet Groningen in verband met de versterking van gebouwen in de provincie Groningen (hierna: het wetsvoorstel), indien dit voorstel tot wet wordt verheven. In de novelle worden de onderdelen gewijzigd die met de amendementen van het Kamerlid Beckerman, gericht op ondersteuning voor eigenaren en versterking in eigen beheer aan het wetsvoorstel zijn toegevoegd. Dit

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

wordt gedaan om de amendementen uitvoerbaar te maken en aan te laten sluiten bij hetgeen al in de praktijk gebeurt en bij de verantwoordelijkheidsverdeling van de betrokken partijen.

Evenals bij het wetsvoorstel, heeft de Afdeling advisering van de Raad van State de regeling voor versterking in eigen beheer in de novelle vooral vanuit het perspectief van de gedupeerden beoordeeld. De Afdeling adviseert om de regeling voor eigenaren die zelf initiatief willen nemen tot de voorbereiding en uitvoering van versterkingsmaatregelen beter uit te werken, zodat duidelijk is wat zij kunnen en mogen verwachten. Ook moet de regeling voor hen betekenis hebben, zodat een beoordeling waartoe een eigenaar zelf het initiatief heeft genomen, met voorrang door de Nationaal Coördinator Groningen (NCG) wordt getoetst en uitgewerkt in een versterkingsbesluit.

Voorts merkt de Afdeling op dat de regeling voor de ondersteuning van eigenaren zowel te beperkt als te ruim lijkt. Tot slot adviseert de Afdeling de grondslag voor het doorbelasten van de kostenvergoeding aan de NAM dragend te motiveren. In verband met die opmerkingen dient het voorstel nader te worden overwogen.

1. Achtergronden en voorstel

Het wetsvoorstel tot wijziging van de Tijdelijke wet Groningen in verband met de versterking van gebouwen in de provincie Groningen bevat regels ten behoeve van de versterking van onveilige gebouwen in Groningen. Het wetsvoorstel is op 10 maart 2021 door de Tweede Kamer aangenomen en ligt nu ter behandeling voor in de Eerste Kamer. Aanvankelijk was de regering van plan enkele geamendeerde onderdelen van de wet niet in werking te laten treden omdat zij niet uitvoerbaar zouden zijn. Aangezien de Tweede Kamer zich hiermee niet kon verenigen, wordt deze novelle voorgesteld.

De door de regering genoemde bedenkingen zien op het volgende. Ten eerste is de regering van oordeel dat het door eigenaren volledig in eigen beheer uitvoeren van de versterking zich niet verdraagt met de zorgplicht van de overheid voor de aardbevingsbestendigheid van gebouwen. De bij amendement toegevoegde bepalingen stellen de toetsing door de overheid aan de veiligheidsnorm én de mogelijkheden tot coördinatie van de versterking buiten werking. Hierdoor wordt het onmogelijk voor de overheid om de veiligheidsbelangen van andere bewoners mee te wegen bij de versterking van een individueel gebouw. Ten tweede kent de bepaling met betrekking tot vergoeding voor ondersteuning van eigenaren geen enkele begrenzing. Dit gaat verder dan iedere wijze waarop gesubsidieerde rechtsbijstand nu is vormgegeven.

Op drie onderdelen past deze novelle het wetsvoorstel aan:

1. De novelle expliciteert allereerst dat eigenaren de voorbereiding van de versterking in eigen beheer kunnen uitvoeren. De aanwijzing van de methode waarmee het gebouw wordt beoordeeld, evenals de uiteindelijke beoordeling of het gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet, blijven in publieke handen.
2. Voorts regelt de novelle dat eigenaren die in het schade- en versterkingstraject in bezwaar of beroep bijgestaan worden door een onafhankelijk adviseur, onder (door het bestuur van de Raad voor rechtsbijstand te stellen) voorwaarden hiertoe een vergoeding kunnen ontvangen.
3. Ten slotte voorziet de novelle in een grondslag om de kostenvergoeding voor ondersteuning van eigenaren door middel van een heffing bij de NAM in rekening te brengen.

2. Voorbereiding versterking in eigen beheer

Versterking van een gebouw geschiedt volgens het stramien: i) opname, ii) beoordeling, iii) versterkingsbesluit, en iv) uitvoering van de versterking. Een gebouw dat binnen de versterkingsopgave valt, wordt eerst opgenomen door de NCG. Vervolgens beoordeelt de NCG namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Minister van BZK) of een gebouw al dan niet aan de veiligheidsnorm voldoet en dus al dan niet moet worden versterkt². Moet een gebouw worden versterkt, dan volgt in beginsel binnen een jaar een versterkingsbesluit. Dat bevat de versterkingsmaatregelen die nodig zijn en de vergoeding voor de kosten ter uitvoering daarvan³.

In het programma van aanpak, dat door de gemeenteraad wordt vastgesteld, wordt bepaald wanneer een gebouw aan de beurt is om te worden opgenomen, beoordeeld en versterkt⁴. Het veiligheidsbelang is daarbij leidend. Gebouwen met een lager risicoprofiel kunnen voorrang krijgen als dit de snelheid van de uitvoering van het algehele plan ten goede komt, het draagvlak voor de versterking bevordert en dit geen onredelijke vertraging oplevert voor de versterking van gebouwen met een hoger risicoprofiel⁵. De NCG volgt de prioritering in het programma van aanpak⁶.

a. Wat voorbereiding versterking in eigen beheer inhoudt, blijft onduidelijk

De novelle voegt aan de regeling in het wetsvoorstel het voorgestelde artikel 13ia toe. Dat artikel bepaalt dat de eigenaar van een gebouw dat niet aan de veiligheidsnorm voldoet, de voorbereiding en de uitvoering van de versterking door de Minister van BZK of in eigen beheer kan laten plaatsvinden.

Het uitvoeren van versterkingsmaatregelen in eigen beheer was reeds mogelijk⁷. Daaraan wordt nu toegevoegd dat ook de voorbereiding van de versterking in eigen beheer kan plaatsvinden. Dit roept een aantal vragen op.

Wat «voorbereiding van de versterking in eigen beheer» inhoudt, wordt in de novelle niet nader gedefinieerd. Volgens de toelichting wordt beoogd te regelen dat een eigenaar in bepaalde situaties zelf het initiatief kan nemen voor de beoordeling of zijn gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet. Daaruit leidt de Afdeling af dat een eigenaar zelf het initiatief kan nemen om een veiligheidsbeoordeling en eventueel een versterkingsadvies te laten opstellen. Ook dan blijft echter een toets van de NCG noodzakelijk. De desbetreffende bepaling wordt namelijk niet buiten toepassing verklaard.

De Afdeling acht dat ook terecht, omdat de overheid er verantwoordelijk voor is dat de veiligheid van de gebouwen in Groningen niet wordt geschaad als gevolg van de gaswinning, en op basis van de beoordeling een versterkingsbesluit neemt en middelen beschikbaar stelt⁸. Wel rijst de

² Artikel 13i TwG.

³ Artikel 13j, eerste lid, TwG.

⁴ Artikel 13g TwG.

⁵ Artikel 6, zesde lid, Besluit versterking gebouwen Groningen.

⁶ Artikel 13i, eerste lid, TwG.

⁷ Een eigenaar kan de nodige versterkingsmaatregelen zelf laten uitvoeren. Daartoe verkrijgt een eigenaar een aanspraak op vergoeding van de kosten voor uitvoering van de versterkingsmaatregelen (artikel 13j, eerste lid, onderdeel b, TwG).

⁸ Artikel 52, derde lid, Mijnbouwwet.

vraag hoe de beoordeling waartoe een eigenaar zelf het initiatief neemt zich verhoudt tot de beoordeling die de NCG (ook nog) verricht en wat eigenaren met de regeling opschieten.

Ook in een ander opzicht is de verhouding tot de beoordeling door de NCG onduidelijk. Doordat het voorstel bepaalt dat de eigenaar «van een gebouw dat niet aan de veiligheidsnorm voldoet» kan kiezen voor de voorbereiding en de uitvoering van de versterking in eigen beheer, suggereert het dat een gebouw eerst door de NCG als onveilig moet zijn beoordeeld en dat pas daarna een eigenaar kan kiezen voor eigen beheer. De suggestie wordt nog versterkt door de plaatsing van de voorgestelde bepaling na het artikel dat ziet op de beoordeling. Dat lijkt echter in tegenspraak met de toelichting, waarin wordt opgemerkt dat eigen beheer onder meer inhoudt dat een eigenaar juist zelf opdrachtgever kan zijn van de beoordeling.

Tot slot blijkt de beperking dat een eigenaar er slechts in bepaalde situaties voor kan kiezen de versterking in eigen beheer voor te bereiden niet uit de voorgestelde wettekst. Evenmin wordt in de toelichting nader uiteengezet aan welke situaties wordt gedacht en waarom de eigenaar niet steeds hiervoor zou kunnen kiezen.

Duidelijk moet zijn wat eigenaren die in eigen beheer willen versterken, van de overheid kunnen en mogen verwachten. De Afdeling adviseert daarom in het voorstel en de toelichting het volgende te verduidelijken: wat wordt verstaan onder voorbereiding van de versterking in eigen beheer, wat de verhouding is tot de beoordeling door de NCG namens de Minister van BZK, in welke gevallen een eigenaar daarvoor kan kiezen en welke eventuele beperkende voorwaarden daarbij gelden.

Ik ben het eens met de Afdeling dat voor eigenaren duidelijk moet zijn wat ze mogen verwachten wanneer zij de versterking in eigen beheer uitvoeren.

De novelle is naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling aangepast zodat duidelijk is welke stappen de eigenaar in eigen beheer kan oppakken, wat deze stappen inhouden en welke voorwaarden daarbij gelden. Een eigenaar kan te allen tijde starten met versterking in eigen beheer, of hiermee stoppen en de NCG vragen de versterking op te nemen in hun reguliere werkprogramma. Tevens stelt de novelle duidelijk dat de NCG een door de eigenaar uitgevoerde beoordeling toetst aan de veiligheidskaders.

De eigenaar kan, onder voorwaarden, de volgende stappen in eigen beheer nemen, waartoe hij of zij zelf een ingenieursbureau inhuurt:

- de opname en beoordeling van zijn gebouw (artikel 13ia);
- de voorbereiding van de versterking (maken van een voorlopig ontwerp, inbreng van zijn eigen (duurzaamheids-)wensen, maken van definitief ontwerp) (artikel 13ib);
- de uitvoering van de versterking (de uitvoering in eigen beheer was al mogelijk op grond van artikel 13j, het artikel over het versterkingsbesluit, waarvoor op grond van artikel 13ja nu door de eigenaar na de voorbereiding van de versterking in eigen beheer een aanvraag kan worden ingediend).

Met de opname van deze drie artikelen in de novelle wordt duidelijk in welke gevallen welke fase van het eigen beheer kan worden gestart, welke voorwaarden daarbij gelden en hoe deze fase zich verhoudt tot de reguliere procedure. Daartoe is in een nieuw artikel 13ia de fase van opname en beoordeling in eigen beheer geregeld, inclusief de voorwaarden die daarbij gelden. In een nieuw artikel 13ib is de voorbe-

reiding van de versterking in de vorm van het ontwerpen van de te nemen maatregelen, al dan niet aansluitend op de beoordeling in eigen beheer, geregeld. Ook daarbij worden de geldende voorwaarden genoemd. Ten slotte is in een nieuw artikel 13ja geregeld dat na de voorbereiding van de versterking in eigen beheer een aanvraag door de eigenaar aan de NCG voor een versterkingsbesluit volgt, daar waar dit besluit in de reguliere procedure ambtshalve door de NCG namens de Minister wordt genomen. Voor een gedetailleerde beschrijving van het proces van versterking in eigen beheer wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij de novelle. Voor de uitvoering van de versterking in eigen beheer, zijnde de fase na het versterkingsbesluit, geldt dat dit reeds mogelijk was binnen de kaders die in het wetsvoorstel waren opgenomen. Over die uitvoering werden namelijk geen specifieke regels gesteld.

Voorop staat, aansluitend bij het advies van de Afdeling, dat de overheid te allen tijde toetst of een gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet. Indien de beoordeling en/of het ontwerp van de te treffen maatregelen in eigen beheer plaatsvindt, betekent dit dat de Minister van EZK moet controleren of bij de beoordeling de voorgeschreven beoordelingsmethoden zijn gehanteerd en of deze op de juiste wijze zijn toegepast, en/of dat de voorgestelde maatregelen het gebouw laten voldoen aan de veiligheidsnorm. Alleen op deze manier kan de overheid verantwoordelijkheid nemen voor het behalen van de veiligheidsnorm en kan de Minister van EZK zijn zorgplicht uitvoeren. Deze toets vindt definitief plaats op het moment dat de NCG het versterkingsbesluit neemt.

b. Betekenis regeling voorbereiding versterking in eigen beheer

Volgens de wet bepalen gemeenten de prioritering van de beoordeling door de NCG van gebouwen in het programma van aanpak⁹. Deze regel wordt in de novelle niet buiten toepassing verklaard indien een eigenaar kiest voor voorbereiding van de versterking in eigen beheer (en dit mogelijk is). Dat betekent dat ook een eigenaar die door een eigen deskundige een beoordeling laat uitvoeren, moet wachten tot de NCG conform de prioritering van de gemeente die beoordeling in behandeling neemt en toetst. In zoverre kan de eigenaar geen bespoediging van die beoordeling en daarmee van het vervolg van het versterkingsproces van zijn gebouw bewerkstelligen. Dit is alleen anders als het programma van aanpak van de betreffende gemeente daarvoor ruimte biedt.

De Afdeling acht het van belang dat een eigenaar die zelf het initiatief wil en kan nemen voor de versterking van zijn woning, hierin zoveel als mogelijk tegemoet wordt gekomen. Vanuit dat perspectief zal een regeling die dat beoogt mogelijk te maken alleen betekenisvol zijn als de NCG zijn in eigen beheer uitgevoerde beoordeling met voorrang in behandeling kan nemen en toetst, waarna er in beginsel binnen een jaar een versterkingsbesluit moet volgen. Die voorrang is essentieel, omdat de eigenaar die niet wil wachten totdat hij aan de beurt is en daarom zelf het initiatief neemt tot een beoordeling van zijn gebouw, alleen dan eerder tot uitvoering kan overgaan.

Wel zou hierbij bijvoorbeeld als voorwaarde moeten gelden dat de voorrang de snelheid van de uitvoering van het algehele programma van aanpak ten goede komt, het draagvlak voor de versterking bevordert en geen onredelijke vertraging oplevert voor de versterking van gebouwen met een hoger risicoprofiel. Voor een dergelijke voorrang is vereist dat ofwel gemeenten ruimte (moeten) maken in het programma van aanpak,

⁹ Artikel 13i, eerste lid, TwG.

ofwel de NCG in afwijking van artikel 13a, eerste lid, een aparte ingang («loket») en extra capaciteit krijgt. De novelle voorziet daar echter niet in.

De Afdeling adviseert om met inachtneming van het voorgaande de voorgestelde regeling voor de voorbereiding van een versterking in eigen beheer aan te passen.

Ik ben het met de Afdeling eens dat eigenaren die de versterking in eigen beheer willen uitvoeren, hierin tegemoet moeten worden gekomen. Dat is ook het doel van de novelle en de eerdere trajecten die zijn gestart om de versterking in eigen beheer te faciliteren.

In overeenstemming met het amendement en het advies van de Afdeling wordt geregeld dat de eigenaar met eigen beheer op eigen initiatief kan starten in afwijking van het programma van aanpak, te beginnen met de opname en beoordeling. Het vervolgens door de NCG toetsen of de beoordeling, die de eigenaar in eigen beheer heeft laten uitvoeren, voldoet aan de veiligheidskaders en het versterken van een vergoeding, kan onafhankelijk van de gemeentelijke prioritering plaatsvinden aangezien de gemeentelijke plannen van aanpak sturen op capaciteit die beschikbaar is voor de NCG. Wel houdt de NCG de gemeente op de hoogte van de stappen die een eigenaar in eigen beheer zet. Op deze manier kan de gemeente hier ook rekening mee houden in haar programma van aanpak.

Met aanvullende capaciteit die door een eigenaar voor zichzelf wordt gerealiseerd, wordt bij de planning van de gemeenten geen rekening gehouden. Wanneer de eigenaar zelf capaciteit vindt voor het uitvoeren van de opname en beoordeling, het voorbereiden van de versterkingsmaatregelen en het uitvoeren van de versterkingsmaatregelen, dan hoeft er daarom geen rekening gehouden te worden met de planning van gemeenten. Bij eigen beheer komt de voortgang van trajecten die de NCG uitvoert niet in gevaar. Voor het toetsen van de beoordelingen aan de veiligheidskaders heeft de NCG voldoende capaciteit in huis. De novelle maakt tevens mogelijk dat de eigenaar op elk moment de NCG kan vragen de versterking weer over te nemen. Op dat moment stopt de aanspraak en wordt de versterking opgenomen in het reguliere werkprogramma van de NCG.

3. Ondersteuning van eigenaren

Door amendering is aan de Tijdelijke wet Groningen een geheel nieuwe regeling voor juridische, bouwkundige en financiële ondersteuning van eigenaren toegevoegd¹⁰. De regeling maakt een onderscheid tussen ondersteuning in de voorfase van het schade- en versterkingstraject, en in de fase van de rechtsbescherming, dus nadat een schadevergoedings- of versterkingsbesluit is genomen.

Wat de voorfase betreft bepaalt de wet als gevolg van de amendering dat het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG), respectievelijk de Minister van BZK, de kosten vergoedt voor juridische bijstand en bouwkundig en financieel advies ten behoeve van de aanvraag om vergoeding van schade en de afwikkeling van schade, respectievelijk ten behoeve van het voorbereiden van een versterkingsbesluit en de uitvoering van de versterkingsmaatregelen. Wat betreft de rechtsbeschermingsfase houdt de regeling in dat het IMG, respectievelijk de Minister van BZK, een vergoeding verstrekt voor deze kosten ten behoeve van het instellen van bezwaar en beroep.

¹⁰ Artikel 13n TwG.

Deze regeling voor ondersteuning van eigenaren is door de regering ontraden omdat elke financiële begrenzing ontbreekt en de regeling daarom financieel onuitvoerbaar is.

a. Voorfase

In de novelle wordt de mogelijkheid van vergoeding van onafhankelijke bijstand voor eigenaren geschrapt. Volgens de toelichting worden eigenaren al begeleid door het IMG en de NCG. Voorts biedt Stut-en-Steun, dat niet bij een overheid of bedrijf behoort en onafhankelijk werkt, sinds 2016 kosteloos en laagdrempelig begeleiding en ondersteuning bij de afhandeling van mijnbouwschade. Deze ondersteuning wordt nu uitgebreid met versterking. Daartoe wordt de subsidie aan Stut-en-Steun verhoogd.

Met de Tijdelijke Wet Groningen heeft de wetgever ervoor gekozen om schadeafhandeling publiek vorm te geven en op te dragen aan het IMG. Een belangrijk uitgangspunt van de wet is dat het IMG onafhankelijk is van de NAM en dat de Minister van EZK beslissingen neemt over aanvragen tot schadevergoeding op basis van de regels van het burgerlijk recht. Met het voorstel tot wijziging van de Tijdelijke wet Groningen wordt ook de versterking van onveilige woningen publiekrechtelijk geregeld.

In het algemeen is het niet gebruikelijk om in publiekrechtelijke regelingen de kosten te vergoeden die een aanvrager maakt ten behoeve van het indienen van een aanvraag of voor de voorbereiding van een besluit. Het voorbereiden en nemen van besluiten is immers een taak van het bestuur, dat verplicht is zelf de nodige kennis over de relevante feiten en de af te wegen belangen te vergaren, of zich daarbij door een deskundige te laten adviseren¹¹. Daarom is de Afdeling met de regering van mening dat de nieuwe regeling, zoals die volgens het amendement zou gelden, te ver gaat.

Niettemin is het IMG er in de praktijk toe overgegaan in bepaalde gevallen onverplicht de kosten van een partijdeskundige te vergoeden. Hiervoor hanteert het IMG de zogenoemde «dubbele redelijkheidstoets». Deze toets is ontleend aan de rechtspraak met betrekking tot de vergoeding van deskundigenkosten in bezwaar en beroep: het inroepen van bijstand door een deskundige moet redelijk zijn én de kosten daarvan moeten redelijk zijn. Dat betekent bijvoorbeeld dat de partijdeskundige pas mag worden ingeschakeld nadat het IMG een adviesrapport over de schade heeft uitgebracht en dat de vergoeding in beginsel aan een maximum is gebonden.

Schade en versterken hebben veel met elkaar gemeen. Indien het voor de besluitvorming bij de afwikkeling van mijnbouwschade gebruikelijk en zinvol is advieskosten voor een externe deskundige onder bepaalde voorwaarden tot een bepaald bedrag te vergoeden, is het voorstelbaar dat met betrekking tot de voorbereiding (en uitvoering) van het versterkingsbesluit een soortgelijke benadering wordt gehanteerd. Hierdoor verbetert de positie van de gedupeerde eigenaar en kunnen onnodige conflicten worden vermeden. Dat zou betekenen dat «redelijke kosten» van een partijdeskundige in bepaalde gevallen vergoed zouden kunnen worden.

De Afdeling adviseert hierop in de toelichting in te gaan en het voorstel zo nodig aan te passen.

¹¹ Artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht.

De Afdeling geeft aan dat een publiekrechtelijke regeling voor het vergoeden van kosten voor advies bij de voorbereiding van een besluit, zoals die volgens het amendement zou gelden, te ver gaat. Ik ben met de Afdeling eens dat het zelden voorkomt dat er kosten voor advies bij de voorbereiding van een besluit worden vergoed; tegelijkertijd ben ik me er terdege van bewust dat er in Groningen sprake is van een uitzonderlijke situatie. Het treffen van maatregelen aan een woning is niet iets wat eenzijdig door de overheid opgelegd kan worden, maar in samenspraak met de bewoners gebeurt. Het gaat vaak om complexe maatregelen die sterk ingrijpen in het leven van mensen. Het kost tijd om de zeer complexe, vaak technische materie – zoals een schade-adviesrapport over je woning- te doorgronden en het maken van keuzes omtrent je woning kan leiden tot stress en onzekerheid. De processen van de NCG en het IMG zijn erop gericht zo veel mogelijk in samenspraak tussen de eigenaar en de begeleider van NCG/IMG tot overeenstemming te komen. In aanvulling hierop geeft onafhankelijke juridische, bouwkundige en financiële begeleiding eigenaren – zoals de Afdeling terecht stelt – een betere positie en kan dit onnodige conflicten voorkomen. Uit de praktijk is gebleken dat er behoefte is aan een voorziening die breder toegankelijk is dan de vergoedingsregeling van het IMG. In het kader van het opstellen van de novelle is er daarom voor gekozen om de subsidie aan de stichting Stut-en-Steun uit te breiden. Stut-en-Steun heeft inmiddels jarenlange ervaring met het begeleiden van bewoners. Stut-en-Steun slaagt er vanuit deze positie in om bewoners zowel inhoudelijk als vanuit sociaal perspectief op een goede manier bij te staan. Om bewoners in toename mate te kunnen blijven ondersteunen en om de kennis op juridisch, bouwkundig en financieel gebied uit te breiden, wordt de subsidie aan Stut-en-Steun verhoogd. Gelet op het voorgaande ligt een zelfde regeling bij de NCG niet in de rede. De toelichting is hierop aangevuld.

b. Bezwaar en beroep

Met betrekking tot de ondersteuning in de bezwaar- en beroepsfase wijst de novelle de juridische, bouwkundige en financiële ondersteuning bij de schadeafhandeling en de versterking aan als een «bijzonder doeleinde» in de zin van de Wet op de rechtsbijstand. Dit betekent dat het bestuur van de Raad voor de rechtsbijstand een subsidieregeling kan opstellen, zodat een eigenaar onder door het bestuur te stellen voorwaarden een beroep kan doen op een toegevoegd advocaat, en de toegevoegd advocaat indien nodig een bouwkundige of financiële deskundige kan inschakelen die kan helpen bij bezwaar en beroep, zonder dat er inkomens- en vermogens-eisen worden gesteld of een eigen bijdrage of andere kosten in rekening worden gebracht.

i. Motivering aanvullende vergoedingsregeling

Voor mensen met een laag inkomen is er door de overheid gefinancierde rechtsbijstand beschikbaar¹². Deze rechtsbijstand is niet gratis. In de meeste gevallen is een eigen bijdrage verschuldigd, waarvan de hoogte afhangt van het inkomen en vermogen van de aanvrager¹³. Kosten van een deskundige die een toegevoegd advocaat inschakelt in het kader van het bezwaar of beroep worden door de Raad voor de rechtsbijstand niet apart vergoed. Wel is het mogelijk dat het bestuursorgaan deze kosten moet vergoeden.

¹² Voor 2021 geldt voor een alleenstaande als grens een jaarinkomen van € 28.600 en voor anderen een jaarinkomen van € 40.400.

¹³ In 2021 is de eigen bijdrage maximaal € 875.

Wordt een bezwaar gegrond verklaard, dan vergoedt het bestuursorgaan namelijk de forfaitaire kosten die de belanghebbende in verband met het bezwaar redelijkerwijs heeft moeten maken¹⁴. Daaronder vallen niet alleen de kosten van een advocaat, maar bijvoorbeeld ook die van een deskundigenadvies¹⁵. Hetzelfde geldt als de bestuursrechter een beroep tegen een besluit van een bestuursorgaan (in dit geval: het IMG of de Minister van BZK gegrond) verklaart. Ook dan heeft de in het gelijk gestelde partij in beginsel recht op een (forfaitaire) proceskostenvergoeding¹⁶.

Het voorstel sluit aan bij de bestaande regeling, maar gaat ook verder. Zo komt elke gedupeerde in aanmerking voor gratis rechtsbijstand, ongeacht inkomen of vermogen. Ook komt elke gedupeerde in aanmerking voor vergoeding van andere deskundigenkosten, ongeacht de uitkomst van de bezwaar- of beroepsprocedure. Het voorstel komt bovendien bovenop de al bestaande, onverplichte vergoeding van deskundigenkosten in de voorfase door het IMG. Het voorstel wijkt daarmee af van de uitgangspunten van gefinancierde rechtsbijstand en het recht op proceskostenvergoeding.

De toelichting motiveert niet waarom de geldende regels in de Groningse situatie niet volstaan. Belangrijk voor de beoordeling van de uitgangspositie van de gedupeerden van mijnbouwschade is dat, naast de voor het bestuur geldende rechtsbeginselen en wettelijke eisen, al in de aanvraagfase in onafhankelijke ondersteuning is voorzien en in vergoeding van eigen deskundigen. Dat er daarnaast ook nog in de bezwaar- en beroepsfase in dergelijke aanvullende maatregelen zou moeten worden voorzien is zonder nadere motivering niet evident.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling dragend te motiveren op welke gronden deze vorm van ondersteuning geboden is.

De regering heeft zo dicht mogelijk willen blijven bij de inhoud van de amendementen. Zoals verwoord in de Kamerbrief van 4 juni 2021¹⁷ is het de intentie van de regering om deze amendementen uitvoerbaar te maken. In het verlengde hiervan is het van belang dat het vertrouwen van de Groningers in de overheid wordt hersteld. Mede uit de consultatieacties en gesprekken met verschillen partijen komt naar voren dat het vergoeden van kosteloze rechtsbijstand, ongeacht de uitkomst van de procedure, hier een belangrijke bijdrage aan kan leveren. De toelichting is hierop aangevuld.

ii. Juridische vormgeving aanvullende regeling

Het voorstel wijst de schadeafhandeling en de versterking van gebouwen uit de Tijdelijke wet Groningen aan als een «bijzonder doeleinde» in de zin van artikel 37b en artikel 37c van de Wet op de rechtsbijstand. Daarmee wordt volgens de toelichting duidelijk dat de Raad voor rechtsbijstand een subsidieregeling tot stand moet brengen «ten behoeve van de verlening van rechtsbijstand» en «met het oog op de verlening van rechtsbijstand». Het eerste aspect betreft de financiering van de (toegevoegd) raadsman, het tweede de financiering van door de raadsman in te schakelen deskundigen.

¹⁴ Artikel 7:15 van de Algemene wet bestuursrecht.

¹⁵ Het Besluit proceskosten bestuursrecht (Bpb) bepaalt welke kosten voor vergoeding in aanmerking komen en tot welke hoogte deze kosten worden vergoed.

¹⁶ Artikel 8:75 van de Algemene wet bestuursrecht.

¹⁷ Kamerstukken II 2020/21, 35 603, nr. 82.

Artikel 37b van de Wet op de rechtsbijstand houdt in dat het bestuur ten behoeve van de verlening van rechtsbijstand subsidie kan verstrekken. Het bestuur is dus al bevoegd om een subsidieregeling tot stand te brengen. Daarmee is toegevoegde waarde van het voorstel beperkt. Wat betreft de opdracht om een regeling voor deskundigenkosten te ontwerpen «met het oog op de verlening van rechtsbijstand» geldt dat deze werkzaamheden niet vallen onder het verlenen van rechtsbijstand. Dit betekent dat het bestuur van de Raad voor rechtsbijstand niet bevoegd is een dergelijke regeling te ontwerpen. Deze kosten moeten worden bestreden uit de proceskostenvergoeding.

Gelet hierop adviseert de Afdeling in de toelichting te volstaan met een mededeling dat het bestuur van de Raad voor rechtsbijstand bereid is een subsidieregeling voor rechtsbijstand aan gedupeerden van mijnbouwschade vast te stellen¹⁸. Indien die regeling ook betrekking dient te hebben op de vergoeding voor deskundigenkosten dient daarnaast te worden voorzien in een voldoende wettelijke grondslag door de wettelijke taak van de Raad voor rechtsbijstand te verruimen.

In reactie op de opmerking van de Afdeling inzake de toegevoegde waarde van het voorstel, merkt de regering op dat door het expliciet aanmerken als «bijzonder doeleinde» van het maken van bezwaar of het instellen van beroep tegen besluiten op grond van de TwG, duidelijk wordt dat de Raad voor rechtsbijstand hiervoor een subsidieregeling maakt. Het desbetreffende artikellid is hiertoe conform de opmerking van de Afdeling verduidelijkt.

De bezwaar- en beroepsdossiers rond de schadeafhandeling en de versterkingsoperatie zijn in alle gevallen (bouw)technisch van aard. Seismische dan wel bouwkundige kennis is noodzakelijk om een besluit te kunnen duiden en een bezwaar- of beroepszaak hierop voor te kunnen bereiden, waardoor deze kennis een onlosmakelijk onderdeel vormt van de rechtsbijstand. Om aan de opmerking van de Afdeling tegemoet te komen, wordt in de novelle de verwijzing naar artikel 37c aangepast waarmee wordt geëxpliciteerd dat het invoeren van bouwkundige en financiële bijstand wordt aangemerkt als een bijzonder doeleinde waarvoor de Raad voor Rechtsbijstand *met het oog op* de verlening van rechtsbijstand een subsidie verstrekt. De toelichting is hierop tevens aangepast.

iii. Gelijkschakeling van bestuursrechtelijke en civielrechtelijke weg

Het voorstel impliceert dat de door het bestuur te ontwerpen subsidieregeling uitsluitend betrekking zal hebben op bezwaar en beroep. De Tijdelijke Wet Groningen laat echter de mogelijkheid open dat een eigenaar van een gebouw een civiele vordering instelt tegen de NAM of de Staat ter vergoeding van mijnbouwschade of ten behoeve van de versterking.

Volgens de Afdeling mag het vanwege de gelijkwaardigheid van beide sporen voor de subsidiëring van de rechtshulp, mede gelet op het streven van de regering om de eigenaar centraal te stellen, in beginsel niet uitmaken voor welke vorm van rechtsbescherming een eigenaar kiest. De Afdeling adviseert daarom met een regeling te voorzien in gelijkschakeling van de bestuursrechtelijke en civielrechtelijke weg in dit opzicht en de novelle aan te passen.

¹⁸ De Subsidieregeling pakket rechtsbijstand herstelregelingen kinderopvangtoeslag is ook op deze wijze tot stand gekomen.

Zoals hiervoor al aan de orde is gekomen, heeft de regering zo dicht mogelijk willen blijven bij de inhoud van de amendementen. In de Kamerbrief van 4 juni 2021¹⁹ is de intentie van de regering verwoord om deze amendementen uitvoerbaar te maken. In het amendement waarmee artikel 13n werd ingevoegd²⁰, bleef die regeling beperkt tot de schadeafhandeling en versterking overeenkomstig de wet en dus enkel langs bestuursrechtelijke weg. De Tijdelijke wet Groningen regelt immers alleen de bestuursrechtelijke weg van de afhandeling van schade en, indien het wetsvoorstel waar de novelle op ziet wordt aangenomen en in werking treedt, de versterking van gebouwen. De civielrechtelijke weg wordt niet uitgesloten maar ook niet geregeld. Met de Tijdelijke wet Groningen heeft de regering immers beoogd ten behoeve van de gedupeerde Groningers een bestuursrechtelijke afhandeling van schade en versterken aan te bieden met de waarborgen van dien, om hen te ontlasten van de civielrechtelijke weg die men tot dan toe moest bewandelen. Het ligt daarmee in de ogen van de regering niet voor de hand om nu ten behoeve van de civielrechtelijke route eveneens een vergoedingsregeling voor bijstand in te stellen.

4. Doorbelasting kosten bijstand aan de NAM

De novelle wijzigd artikel 15 van de Tijdelijke wet Groningen om te verduidelijken dat de vergoeding van de kosten voor juridische bijstand en bouwkundig en financieel advies bij bezwaar en beroep onderdeel is van de heffing die aan de NAM wordt opgelegd in het kader van de schadeoperatie en de versterkingsopgave. Volgens de toelichting zijn deze activiteiten en de daarvoor gemaakte kosten een direct gevolg van de schade- en versterkingsoperatie en daarmee een onderdeel van de kosten die vallen onder de voorbereiding en uitvoering van de versterkingsmaatregelen die nodig zijn voor de veiligheid, evenals schadeherstel ten gevolge van de gaswinning.

Het ligt niet op voorhand in de rede dat de met het voorstel geïntroduceerde vergoeding van de kosten voor (gefinancierde) juridische bijstand en bouwkundig en financieel advies bij bezwaar en beroep voor rekening van de NAM zouden dienen te komen. Daarbij acht zij van belang dat de regeling veel verder gaat dan te doen gebruikelijk is waar het gaat om vergoeding van dergelijke kosten. De Afdeling is zich bewust van de bijzondere context van de voorliggende problematiek. Dat neemt niet weg dat vanwege het bijzondere karakter van de voorgestelde regeling een nadere motivering nodig is waarom de daarmee gepaard gaande kosten voor rekening van de NAM zouden moeten komen. Tegen deze achtergrond is de Afdeling er bovendien zonder nadere toelichting niet zonder meer van overtuigd dat de Tijdelijke wet Groningen thans al een voldoende grondslag biedt voor een doorbelasting aan de NAM van de vergoeding van deze kosten.

Met opleggen van een heffing aan de NAM vindt een inmenging in het recht op eigendom plaats als bedoeld in artikel 1 van het Eerste Protocol van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens. Dit kan gerechtvaardigd zijn. Hiervoor geldt dan wel dat daarin bij wet is voorzien, de beperking een algemeen belang dient en er sprake is van een redelijke verhouding tussen de belangen van, in dit geval, de NAM en het algemene belang («fair balance»). In de toelichting ontbreekt deze toets.

¹⁹ Kamerstukken II 2020/21, 35 603, nr. 82.

²⁰ Kamerstukken II 2020/21, 35 603, nr. 38.

De Afdeling wijst erop dat de NAM (en de Staat) aansprakelijk zijn voor de schade die het voorzienbare gevolg is van de gaswinning. Door de beslissing om de afwikkeling van de schade en de versterking in publieke handen te nemen, is de NAM niet langer met de organisatie daarvan belast, en is het in zoverre redelijk dat zij daarvan de kosten draagt. Het is echter de vraag of de kosten voor gefinancierde (rechts)bijstand alsmede de aanvulling daarop, zoals voorzien in de novelle, in een voldoende nauw verband staan met de aansprakelijkheid van de NAM. Daarnaast dient te worden toegelicht dat het opleggen van de heffing niet tot een «individual and excessive burden» voor NAM leidt.

De Afdeling adviseert het doorbelasten van de kosten in verband met de vergoeding van de kosten voor (gefinancierde) juridische bijstand en bouwkundig en financieel advies bij bezwaar en beroep aan de NAM nader te motiveren in het licht van het voorgaande.

De Afdeling wijst er terecht op dat de regeling voor vergoeding van de kosten voor juridische bijstand en bouwkundig en financieel advies bij bezwaar en beroep verder gaat dan gebruikelijk. Door aanneming van het amendement van het Kamerlid Beckerman met deze strekking²¹ heeft de Tweede Kamer als medewetgever aangegeven dat deze aanvulling op de bestaande mogelijkheden voor rechtsbijstand gerechtvaardigd is voor de situatie waarin de inwoners van Groningen zich bevinden. De regering volgt deze wens in de novelle. De bijzonderheid van de situatie zit in het feit dat de gaswinning ertoe heeft geleid dat – zowel naar de mening van NAM als de Staat – een publiekrechtelijke procedure moest worden ingericht om de privaatrechtelijke aansprakelijkheid van NAM voor de ontstane schade met oog voor de menselijke maat²² af te handelen, in welk kader de bewoners ook effectieve én laagdrempelig rechtsbescherming moet worden geboden. Wettelijk is vastgelegd (artikel 10, tweede lid van de Tijdelijke wet Groningen) dat de schadeafhandeling op een ruimhartige wijze moet worden uitgevoerd. Op dezelfde manier moest de versterkingsoperatie publiekrechtelijk worden vormgegeven. Het staat onomstotelijk vast dat bewoners nadelige gevolgen van de gaswinning in Groningen ondervinden waar zij niet om gevraagd hebben. In dat verband leidt een belangenafweging tussen NAM (als commercieel exploitant) en de bewoner als schadelijdende partij (doorgaans zonder juridische expertise en met beperkte financiële middelen) ertoe dat het gerechtvaardigd en menselijk is om te voorzien in ruimere rechtsbijstand dan te doen gebruikelijk is. Daarmee is het verdedigbaar dat NAM ook de kosten draagt die een gevolg zijn van de rechtsbijstand die in dat kader nodig is – net als dat NAM ook de andere uitvoeringskosten van de schadeafhandeling en versterking draagt. Alhoewel de Afdeling wijst op een mogelijk bestaande onzekerheid in de motivering voor het doorbelasten van de kosten voor juridische, bouwkundige en financiële bijstand, blijf ik deze kosten beschouwen als noodzakelijk in het belang van de inwoners van Groningen en daarmee als noodzakelijk ter bestrijding van de nadelige gevolgen van de gaswinning. Daarmee acht ik sprake van een redelijke verhouding («fair balance») tussen de specifieke belangen van NAM als commercieel exploitant en het algemene belang van genoegdoening voor de Groningers, waarbij ik van mening ben dat de heffing om die reden niet tot een «individual and excessive burden» voor NAM leidt. Zoals het kabinet ook heeft aangegeven in zijn brief van 31 maart 2021²³ wordt er streng op toegezien dat alle kosten die bij NAM in rekening

²¹ Kamerstukken II 2020/21, 35 603, nr. 38.

²² Kamerstukken II 2017/18, 33 529, nr. 423, p. 2/3 en de memorie van toelichting bij het oorspronkelijke wetsvoorstel voor de Tijdelijke wet Groningen, Kamerstukken II 2018/19, 35 250, nr. 3, p. 2.

²³ Kamerstukken II 2020/21, 33 529, nr. 866.

kunnen worden gebracht, ook in rekening zullen worden gebracht. De mogelijkheid dat discussies hierover met NAM uitmonden in juridische procedures is reëel. Het kabinet bereidt zich daarop voor en zal daarbij geen juridische middelen onbenut laten. De memorie van toelichting is in deze zin aangevuld.

5. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

Conform het advies van de Afdeling bevatten de artikelen 13ia en 13ib een delegatiegrondslag zodat er bij ministeriële regeling regels kunnen worden gesteld over de vergoeding voor de kosten van respectievelijk het uitvoeren van de beoordeling en het opstellen van een overzicht van de versterkingsmaatregelen die nodig zijn om het gebouw aan de veiligheidsnorm te laten voldoen.

6. Overige aanpassingen

Van de gelegenheid is tevens gebruik gemaakt om in artikel 13n te expliciteren dat de subsidie zich richt op de eigenaar van een gebouw die bezwaar maakt, beroep instelt of het advies van een bouwkundige of een financiële deskundige inroept.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting met bijlagen aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,
J.A. Vijlbrief

- *Verruim in artikel I, onderdeel B, artikel 13ia, derde lid, de delegatiegrondslag zodat de kostenvergoeding voor een beoordeling waartoe een eigenaar zelf opdracht heeft gegeven bij ministeriële regeling kan worden geregeld.*