

No. W04.24.00359/I

's-Gravenhage, 7 mei 2025

Bij Kabinetsmissive

van 6 januari 2025, no.2025000001, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Tijdelijke wet Groningen en de Mijnbouwwet in verband met de uitvoering van diverse maatregelen uit de kabinetsreactie op het rapport van de parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen, met memorie van toelichting.¹

De gevolgen van de gaswinning in Groningen zijn zeer ingrijpend voor de inwoners van het gebied. In 2023 concludeerde de parlementaire enquêtecommissie Groningen in het rapport 'Groningers boven gas' dat de belangen van de inwoners onvoldoende zijn meegenomen bij de aardgaswinning en dat Nederland een ereschuld heeft opgebouwd aan de mensen in Groningen en Noord-Drenthe. In de kabinetsreactie op de enquête ('Nij Begun') zijn daarom maatregelen aangekondigd. Met dit wetsvoorstel wil het kabinet de volgende maatregelen uit de kabinetsreactie in de wet vastleggen:

- Het kabinet committeert zich aan een generatielange aanpak om de ereschuld aan de regio in te lossen en monitort de voortgang via een Staat van Groningen;
- Het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG) gaat daadwerkelijk schadeherstel uitvoeren tot € 60.000 zonder onderzoek naar de schadeoorzaak;
- Het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) gaat werken met een collegiaal bestuur.

Bovendien wordt volgens de toelichting met het wetsvoorstel één uitgangspunt voor de schadeafhandeling en versterking wettelijk vastgelegd, dat los staat van de maatregelen uit 'Nij Begun':

- Het kabinet verzekert dat de uitvoerende instanties over de financiële middelen beschikken die nodig zijn om hun wettelijke taken met betrekking tot een ruimhartige schadeafhandeling en de veiligheid in het aardbevingsgebied op een goede manier uit te voeren, zo lang als dat nodig is.

De maatregelen uit 'Nij Begun' zijn gericht op erkenning, herstel en perspectief, om de ereschuld aan de inwoners van de regio in te lossen en hun vertrouwen in de overheid te herstellen. De Afdeling onderkent het grote belang hiervan en begrijpt de wens om zichtbaar langdurige betrokkenheid te tonen aan de inwoners van Groningen en Noord-Drenthe. Dat is belangrijk voor het herstel van

¹ Staatsraad i.b.d. Wortmann heeft op grond van artikel 27e van de Wet op de Raad van State niet deelgenomen aan de voorbereiding van en de beraadslaging en besluitvorming over dit advies.

AAN DE KONING

vertrouwen. Dat is ook voor de Afdeling het uitgangspunt geweest voor deze advisering.

Wel wijst de Afdeling op de risico's die verbonden zijn aan dit wetsvoorstel. Die risico's zijn ook genoemd in de consultatiereacties. Het is belangrijk dat herstel van vertrouwen voorop staat. Een voorwaarde voor herstel van vertrouwen is dat duidelijk is welke rechten en plichten het wetsvoorstel in het leven roept en welke verwachtingen inwoners van Groningen en Noord-Drenthe, medeoverheden en maatschappelijke organisaties daaraan mogen ontleenen. Als dat niet duidelijk is, kan dat in de weg staan van het herstel van vertrouwen. De Afdeling heeft het voorliggende wetsvoorstel mede beoordeeld vanuit dit perspectief.

Samengevat maakt de Afdeling de volgende adviesopmerkingen.

Zorgplichten

De Minister van BZK krijgt twee zogenoemde 'zorgplichten': het bevorderen van de ontwikkeling van brede welvaart en het bevorderen van verduurzaming in Groningen en Noord-Drenthe. Deze zorgplichten worden in samenwerking met de regio uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma. De Afdeling begrijpt de wens om voor een generatielange aanpak te kiezen. De twee 'zorgplichten' hebben in dit wetsvoorstel echter niet de betekenis die de juridische naam suggereert en de werking ervan is onduidelijk. Dat is risicovol, omdat zo verwachtingen worden gewekt die mogelijk niet kunnen worden waargemaakt. De gewenste zorg voor een generatielange aanpak kan op een andere manier worden vormgegeven. Dat gebeurt ook in het wetsvoorstel, namelijk door de Minister van BZK de taak te geven om, in samenwerking met de regio, een uitvoeringsprogramma vast te stellen. De Afdeling adviseert daarmee te volstaan en af te zien van de twee zorgplichten.

Daadwerkelijk schadeherstel

In aanvulling op de huidige schadeafhandeling bij het IMG, voorziet het voorstel in een regeling voor daadwerkelijk schadeherstel. Een aanvrager kan zijn woning (laten) herstellen tot een bedrag van € 60.000 als de schade naar haar aard zou kunnen zijn veroorzaakt door mijnbouw. Hiertoe introduceert het wetsvoorstel het begrip 'veronderstelde schade'. De vraag of de schade door een andere oorzaak is veroorzaakt is hierdoor niet langer van belang. Uit evaluaties van het IMG blijkt dat de huidige schadeafhandeling positief wordt gewaardeerd. Anders dan de toelichting stelt, kan onvrede daarover dus geen reden zijn voor invoering van daadwerkelijk herstel. Het voorstel heeft daarnaast enkele nadelige gevolgen. Voor burgers kan het leiden tot ongelijke uitkomsten. Voorts kan het voorstel leiden tot meer en hogere kosten, doordat schade wordt hersteld die geen mijnbouwschade is. Daardoor is het onzeker of de kosten voor daadwerkelijk herstel (volledig) in rekening kunnen worden gebracht bij de NAM. Ook zal invoering van daadwerkelijk herstel leiden tot langere doorlooptijden en hogere

uitvoeringskosten voor het IMG. De Afdeling adviseert daarom af te zien van de

introductie van het begrip “veronderstelde schade”. Indien de regering, aanvullend op vergoeding van schade, daadwerkelijk herstel wil stimuleren, dan adviseert de Afdeling voor een ander instrument te kiezen, zoals een subsidie.

Organisatiestructuur Staatstoezicht op de Mijnen

Om het bestuur van SodM minder gevoelig te maken voor eventuele beïnvloeding van buitenaf krijgt SodM een bestuur van drie leden en een commissie van advies. De Afdeling constateert dat dit een ingrijpende wijziging is van het bestuur en de organisatie van SodM en van de verantwoording van SodM ten opzichte van de minister. De Afdeling adviseert deze twee onderdelen van het wetsvoorstel achterwege te laten en deze problematiek te behandelen in de Kaderwet rijksinspecties, waarvan de internetconsultatie onlangs is afgerond. Afgezien hiervan geeft de toelichting onvoldoende inzicht in de noodzaak en consequenties van een collegiaal bestuur voor SodM. Verder gaat de Afdeling in op de risico's van de dubbelrol van de commissie van advies, die enerzijds het bestuur van SodM beoordeelt en anderzijds de minister adviseert.

Verwijzing naar begrotingswetten

Het wetsvoorstel verwijst in twee artikelen naar de meerjarige opname van financiële middelen in begrotingswetten. Deze verwijzingen hebben geen toegevoegde waarde en staan op gespannen voet met de jaarlijkse cyclus van de reguliere begrotingssystematiek. De Afdeling adviseert van deze artikelen af te zien.

Gegevensverwerking en verhouding tot de Gemeentewet en Provinciewet

Ten slotte maakt de Afdeling opmerkingen over de uitbreiding van de verwerking van persoonsgegevens en de verhouding tussen het interbestuurlijk overleg in het voorstel en het interbestuurlijk overleg in de Gemeentewet en de Provinciewet. De Afdeling adviseert op deze punten de toelichting aan te vullen.

In verband met de gemaakte opmerkingen dient het wetsvoorstel nader te worden overwogen.

1. Achtergrond van het wetsvoorstel

Op 24 februari 2023 heeft de parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen (hierna: de enquêtecommissie) het rapport “Groningers boven gas” aangeboden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.² In het rapport constateert de enquêtecommissie dat Nederland een ereschuld heeft aan Groningen, die is ontstaan door zestig jaar gaswinning uit het Groningenveld. De enquêtecommissie doet aanbevelingen om de ereschuld in te lossen.³

² Kamerstukken II 2022/23, 35561, nr. 5.

³ Kamerstukken II 2022/23, 35561, nr. 6, p. 64-65.

Op 25 april 2023 is de kabinetsreactie op het rapport van de enquêtecommissie naar de Tweede Kamer gezonden. De kabinetsreactie krijgt de naam 'Nij Begun' (nieuw begin).⁴ De kabinetsreactie onderschrijft de conclusies van de enquêtecommissie en bevat een lijst van 50 maatregelen ter uitvoering van de aanbevelingen.⁵ Sommige maatregelen behoeven volgens de regering een wettelijke verankering. Daartoe dient het onderhavige wetsvoorstel. Het voorstel is ter uitvoering van de volgende maatregelen:

1. Het kabinet committeert zich aan een generatielange aanpak om de ereschuld aan de regio in te lossen en monitort de voortgang via een Staat van Groningen (maatregel 1 uit 'Nij Begun');
2. Het IMG gaat daadwerkelijk schadeherstel uitvoeren tot € 60.000,- zonder onderzoek naar de schadeoorzaak (maatregel 3 uit 'Nij Begun');
3. Het SodM gaat werken met een collegiaal bestuur (maatregel 38 uit 'Nij Begun');

Bovendien wordt volgens de toelichting met het wetsvoorstel één uitgangspunt voor de schadeafhandeling en versterking wettelijk vastgelegd, dat los staat van de maatregelen uit 'Nij Begun':

4. Het kabinet verzekert dat de uitvoerende instanties over de financiële middelen beschikken die nodig zijn om hun wettelijke taken met betrekking tot een ruimhartige schadeafhandeling en de veiligheid in het aardbevingsgebied op een goede manier uit te voeren, zo lang als dat nodig is.

De maatregelen uit 'Nij Begun' zijn gericht op erkenning, herstel en perspectief, om de ereschuld aan de inwoners van de regio in te lossen en hun vertrouwen in de overheid te herstellen. De Afdeling onderkent het grote belang hiervan en begrijpt de wens om zichtbaar langdurige betrokkenheid te tonen aan de inwoners van Groningen en Noord-Drenthe. Dat is belangrijk voor het herstel van vertrouwen. Dat is ook voor de Afdeling het uitgangspunt geweest voor deze advisering. Wel wijst de Afdeling op risico's die verbonden zijn aan dit wetsvoorstel. Die risico's zijn ook genoemd in de consultatiereacties. Het is belangrijk dat herstel van vertrouwen voorop staat. Een voorwaarde voor herstel van vertrouwen is dat duidelijk is welke rechten en plichten het wetsvoorstel in het leven roept en welke verwachtingen inwoners van Groningen en Noord-Drenthe, medeoverheden en maatschappelijke organisaties daaraan mogen ontleenen. Als dat niet duidelijk is, kan dat in de weg staan van het herstel van vertrouwen. De Afdeling heeft het voorliggende wetsvoorstel mede beoordeeld vanuit dit perspectief.

⁴ Kamerstukken II 2022/23, 35561, nr. 17.

⁵ De maatregelen hebben betrekking op de onderwerpen versterking, verduurzaming, sociale en economische ontwikkeling (Memorie van toelichting, paragraaf 2.1).

In dit advies gaat de Afdeling in op de betekenis van beide zorgplichtbepalingen en de invulling van de begrippen brede welvaart en verduurzaming (paragraaf 2). Daarna wordt het daadwerkelijk herstel besproken (paragraaf 3). Vervolgens gaat de Afdeling in op de organisatiestructuur van het SodM (paragraaf 4) en op de jaarlijkse opname van een bedrag op de begroting (paragraaf 5). Ten slotte volgen opmerkingen over gegevensverwerking (paragraaf 6) en de verhouding tot de Gemeentewet en de Provinciewet (paragraaf 7). Het advies sluit af met een slotbeschouwing (paragraaf 8).

2. De voorgestelde zorgplichten

Het wetsvoorstel introduceert twee zorgplichten. Ten eerste wordt vastgelegd dat de Minister van BZK, in overeenstemming met de ministers die het mede aangaat, zorg draagt voor het bevorderen van de ontwikkeling van de brede welvaart in de provincie Groningen en drie gemeenten in Noord-Drenthe.⁶ Ten tweede wordt vastgelegd dat de Minister van BZK in overeenstemming met de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening zorg draagt voor het bevorderen van verduurzaming richting het aardgasvrij gereed maken van woningen in het betreffende gebied.⁷

Het voorstel regelt verder dat ten behoeve van de zorgplichten een uitvoeringsprogramma Rijk wordt vastgesteld, met als doel het niveau van brede welvaart in het genoemde gebied uiterlijk in 2055 op ten minste het landelijk gemiddelde te brengen⁸ en de woningen in het gebied uiterlijk in 2035 wat isolatie betreft gereed te maken voor aardgasvrij gebruik.⁹ In de begrotingsstaten van de ministeries die het aangaat wordt tot en met in ieder geval 2055 jaarlijks een bedrag opgenomen ten aanzien van de genoemde zorgplichten.¹⁰

Concreet vloeien uit de zorgplichten, volgens de toelichting, de volgende taken voort voor de Minister van BZK:

1. het laten opnemen van een bedrag in de begrotingsstaten van ministeries die het aangaat ten aanzien van de generatielange betrokkenheid;
2. het coördineren van de totstandkoming van een uitvoeringsplan;
3. het opdracht geven tot het uitbrengen van een Staat van Groningen;
4. het voeren van overleg over de Staat van Groningen;
5. het versturen van een reacties aan het parlement;
6. ^{het} eventueel coördineren van de aanpassing van het uitvoeringsplan.¹¹

⁶ Voorgesteld artikel 13o.

⁷ Voorgesteld artikel 13p.

⁸ Voorgesteld artikel 13q, eerste lid, aanhef en onder a.

⁹ Voorgesteld artikel 13q, eerste lid, aanhef en onder b.

¹⁰ Voorgesteld artikel 14a (zie verder opmerking onder paragraaf 5 van dit advies).

¹¹ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.3, voetnoot 12.

De Afdeling maakt eerst een algemene opmerking over de betekenis van de twee zorgplichten. Vervolgens gaat de Afdeling in op de invulling van de begrippen brede welvaart en verduurzaming in het uitvoeringsprogramma.

a. Betekenis van de zorgplichtbepalingen (artikelen 13o en 13p)

De twee voorgestelde zorgplichten zijn volgens de toelichting bedoeld om de generatielange aanpak te verwezenlijken en de ereschuld aan de regio in te lossen. De Afdeling begrijpt de wens om voor een generatielange aanpak te kiezen. De zorgplichten zijn echter niet nodig om de beoogde zorg voor de generatielange aanpak te realiseren en brengen daarnaast bepaalde risico's mee. Dit licht de Afdeling toe.

Een zorgplicht, zoals deze bijvoorbeeld in het omgevingsrecht voorkomt, kan worden gedefinieerd als een handhaafbare verplichting tot het betrachten van zorg voor een bepaald, door de wetgever geformuleerd belang.¹² Een zorgplicht functioneert doorgaans als 'vangnet' ten opzichte van bepalingen die een specifiekere norm voorschrijven. Een zorgplicht kan zich richten tot de burger, tot de overheid of tot een ieder. Wanneer een zorgplicht zich, zoals in dit geval, richt tot de overheid, is essentieel dat daarin wordt omschreven welk bevoegd gezag zorg draagt voor welk belang. Op die manier is voor de burger duidelijk wat van het betreffende bevoegd gezag mag worden verwacht.

In dit geval is het echter onduidelijk wat de burger op basis van de zorgplichten van de overheid mag verwachten. De toelichting gaat ervan uit dat de zorgplichten geen individuele rechten creëren.¹³ Daar komt bij dat de 'zorgplichtbepalingen' volgens de toelichting een coördinerende taak voor de Minister van BZK bevatten om het uitvoeringsprogramma tot stand te brengen.¹⁴ Een zorgplicht is daarvoor niet het juiste instrument. De zorgplichten hebben dan ook niet de betekenis die hun juridische benaming suggereert. Dat is risicovol, omdat zo verwachtingen worden gewekt die mogelijk niet kunnen worden waargemaakt. Dit terwijl de zorgplichten bedoeld zijn om de ereschuld aan de regio in te lossen, waarbij het terugwinnen van vertrouwen essentieel is.

De beleidsdoelstellingen rondom brede welvaart en verduurzaming kunnen zonder de zorgplichten worden gerealiseerd. Dit gebeurt ook in het voorstel. Het voorstel bevat de opdracht aan de Minister van BZK om, in overleg met andere betrokken ministers en met de regio, ten minste iedere vijf jaar een uitvoeringsprogramma vast te stellen.¹⁵ In het uitvoeringsprogramma worden de begrippen brede welvaart en verduurzaming nader omlijnd. Hiermee krijgen de betrokken burgers duidelijkheid over wat zij mogen verwachten. De bepaling over

¹² K.J. de Graaf en G.A. van der Veen, Zorg over zorgplichten in het omgevingsrecht, NTB 2023/129 en F. de Vries, Een zorgvuldige invulling van de zorgplicht vraagt meer dan alleen een juridisch perspectief, NTB 2023/130.

¹³ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.3, voetnoot 11.

¹⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.3.

¹⁵ Voorgesteld artikel 13q.

het uitvoeringsprogramma is een geschikte manier om de beoogde coördinerende taak aan de minister te geven. De vraag is dan ook wat de noodzaak en betekenis is van de voorgestelde zorgplichtbepalingen ten opzichte van de bepaling over het uitvoeringsprogramma.

De Afdeling adviseert af te zien van de zorgplichten en de beoogde zorg voor de generatielange aanpak vorm te geven in het uitvoeringsprogramma. In het wetsvoorstel kan worden volstaan met de voorgestelde bepaling over het uitvoeringsprogramma.

In aanvulling op deze algemene opmerking, volgen hieronder enkele opmerkingen over de invulling van de begrippen brede welvaart en verduurzaming in het uitvoeringsprogramma.

b. Brede welvaart

De voorgestelde bepaling over het uitvoeringsprogramma bevat het doel om het niveau van de brede welvaart in de Groningse en Noord-Drentse regio uiterlijk in 2055 op ten minste het landelijk gemiddelde te brengen.¹⁶ Het uitvoeringsprogramma zal invulling geven aan het begrip brede welvaart. Het uitvoeringsprogramma bevat verder een uitwerking van de tussentijdse doelen en streefwaarden om het doel voor 2055 te bereiken, evenals de in acht te nemen randvoorwaarden en voorgenomen maatregelen voor dat doel.

De Afdeling constateert dat de brede welvaart in Groningen en Noord-Drenthe verschilt per gebied. Delen van het winningsgebied (Noordenveld, Tynaarlo) scoren hoog op het punt van brede welvaart, terwijl andere gebieden waar nooit gaswinning plaatsvond (Veendam, Pekela) sterk achterblijven.¹⁷ De tekst van het voorstel beoogt de brede welvaart ‘ten minste’ op het landelijke gemiddelde te brengen.¹⁸ Volgens de toelichting is het voorstel er op gericht dat de ‘relatieve’ achterstand van Groningen en de Noord-Drentse gemeenten ten opzichte van het landelijk gemiddelde uiterlijk in 2055 wordt ingelopen.¹⁹ Dat roept de vraag op of deze opgave ook het verder verbeteren van de brede welvaart omvat in gebieden die al op of boven het gemiddelde liggen, en, als dat het geval is, waar dan de grens ligt. De Afdeling adviseert dit punt in de toelichting te verduidelijken en zo nodig de tekst van het wetsvoorstel aan te passen.

c. Verduurzaming

De bepaling over het uitvoeringsprogramma stelt verder tot doel om de woningen in het gebied uiterlijk in 2035 wat isolatie betreft gereed te maken voor aardgasvrij gebruik.²⁰ Aan de relevante aspecten van aardgasvrij gereed maken

¹⁶ Voorgesteld artikel 13q, eerste lid, aanhef en onder a.

¹⁷ Zie <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2024/50/grote-verschillen-brede-welvaart-tussen-landelijke-gebieden>, geraadpleegd op 23 april 2025.

¹⁸ Voorgesteld artikel 13q, eerste lid, onder a.

¹⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.3.

²⁰ Voorgesteld artikel 13q, eerste lid, onder b.

zal invulling worden gegeven in het uitvoeringsprogramma. Volgens de toelichting betreffen de beoogde maatregelen isolatie, ventilatie en kierdichting naar de standaard voor woningisolatie.²¹

Inmiddels is een ontwerp van een subsidieregeling voor isolatie van deze woningen naar de Tweede Kamer gezonden.²² Het gaat om de “Subsidieregeling isolatie en ventilatie gebouwen, woonboten en woonwagens provincie Groningen en de gemeenten Aa en Hunze, Noordenveld en Tynaarlo”, die voorziet in een budget voor isolatie- en ventilatiemaatregelen voor inwoners in Groningen en Noord-Drenthe. Met de regeling wordt uitvoering gegeven aan de bevindingen van de parlementaire enquête.²³ Het Kaderbesluit BZK-subsidies en de Kaderwet overige BZK-subsidies gelden als grondslag voor de subsidieregeling. Naar de Afdeling begriipt is met de subsidieregeling al invulling gegeven aan de beoogde maatregelen op het gebied van isolatie en ventilatie. Hierdoor rijst de vraag wat (nog) de betekenis is van de verduurzamingsopgave op dit onderdeel.

3. Daadwerkelijk schadeherstel

a. *Inleiding en achtergrond*

De gaswinning in het Groningenveld veroorzaakt aardbevingen die schade aan gebouwen kunnen veroorzaken. Het Burgerlijk Wetboek (BW) bepaalt dat de mijnbouwexploitant aansprakelijk is voor schade die ontstaat door beweging van de bodem als gevolg van de gaswinning (artikel 6:177 BW) en dat, voor zover het fysieke schade betreft, een bewijsvermoeden van toepassing is (artikel 6:177a BW). Sinds 1 juli 2020 is het IMG belast met de afhandeling van deze schade. De kosten daarvan worden via een heffing verhaald op de NAM.

Het bewijsvermoeden houdt in dat fysieke (materiële) schade aan woningen, die naar haar aard het gevolg van gaswinning zou kunnen zijn, zoals verzakkingen van huizen of scheuren in gevels, wordt vermoed mijnbouwschade te zijn.²⁴ Als het IMG het vermoeden niet kan weerleggen, of de oorzaak van de schade onduidelijk blijft, draagt het IMG daarvan het risico. Dit betekent dat de schade door het IMG wordt vergoed en de kosten daarvan in rekening worden gebracht bij de NAM. Om het bewijsvermoeden te kunnen weerleggen, laat het IMG deskundigenonderzoek uitvoeren naar de oorzaak van de schade (de individuele maatwerkbeoordeling).

²¹ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.3.

²² Brief van de Minister van VRO en de Staatssecretaris van BZK van 10 maart 2025, Kamerstukken II 2024/25, 33529, nr. 1278.

²³ Zie de toelichting bij het ontwerp van de subsidieregeling, paragraaf 1.

²⁴ Schades die ‘naar hun aard *geen* mijnbouwschade’ kunnen zijn, zijn bijvoorbeeld

vorstschade in metselwerk of bak(steen)fouten, corrosie, afbladderend verfwerk, droogtescheuren, doorzakken van gebinte, inwerking door vocht of ongedierte, of schade aan nieuwbouwwoningen op plekken waar sinds de oplevering geen bodembeweging heeft plaatsgevonden.

Omdat de maatwerkbeoordeling relatief veel tijd en geld kost en voor stress bij de aanvragers zorgt, heeft het IMG eind 2021 de eenmalige vaste vergoeding geïntroduceerd. Adressen waar nog niet eerder schade is gemeld, ontvangen op verzoek een vaste, voor iedereen gelijke vergoeding voor kleine schades die naar hun aard mijnbouwschade *zouden kunnen zijn*. Het IMG keert deze vergoeding binnen enkele weken uit, zonder onderzoek te doen naar de oorzaak van de schade. Er vindt alleen een nulmeting plaats, waarbij alle zichtbare schades op de foto worden gezet. De vergoeding is eenmalig en final.

Het voorstel voegt daar nu een derde mogelijkheid aan toe. Bij schade die naar haar aard veroorzaakt zou kunnen zijn door mijnbouw ("veronderstelde schade") - kan de aanvrager zijn woning (laten) herstellen tot een bij ministeriële regeling te bepalen bedrag. Er wordt, evenals bij de eenmalige vaste vergoeding, geen onderzoek gedaan naar de oorzaak van de veronderstelde schade.

Volgens de toelichting vloeit het voorstel voort uit de aanbevelingen van de enquêtecommissie en de kabinetsreactie daarop. De enquêtecommissie constateerde dat het IMG alleen schadevergoeding kan uitkeren als het bewijsvermoeden niet is weerlegd, omdat de NAM op grond van het BW alleen verplicht is schade te vergoeden waarvoor aansprakelijkheid bestaat. Met een ruimere opdracht en bijbehorend eigen budget zou het IMG meer schades vlot en genereuzer kunnen afhandelen, aldus de enquêtecommissie.

Daarop kondigde het kabinet aan dat bij daadwerkelijk herstel van schades tot € 40.000 niet langer onderzoek zou worden gedaan naar de schadeoorzaak. Hierdoor zou een groot deel van de schades vereenvoudigd kunnen worden afgehandeld en een einde komen aan 'slepende procedures met soms jarenlange discussies over de oorzaak van de schade'.²⁵ Na een motie van de Tweede Kamer is deze grens verhoogd naar € 60.000.²⁶

Vooruitlopend op het wetsvoorstel heeft de toenmalige staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat het IMG de instructie gegeven om daadwerkelijk herstel zonder causaliteitstoets voor schades tot € 60.000 aan te bieden.²⁷ Voorts is het IMG opgedragen de vaste eenmalige schadevergoeding te verhogen van € 5.000 naar € 10.000. De nieuwe werkwijze geldt voor aanvragen die zijn ingediend na 14 december 2023 en is in het najaar van 2024 opengesteld. Uit het jaarverslag van het IMG (2024) blijkt dat er inmiddels 100 aanvragers voor daadwerkelijk herstel benaderd zijn.²⁸

b. *Noodzaak*

²⁵ Circa 95% van de reeds uitgekeerde schadevergoedingen ligt onder dit grensbedrag.

²⁶ Kamerstukken II 2022-2023, 35561, nr. 43 (Motie Vedder en Boulakjar).

²⁷ Beleidsregel schadeafhandeling Tijdelijke wet Groningen. De beleidsregel is gebaseerd op de bevoegdheid van de staatssecretaris om aan het IMG de taak op te dragen knelpunten op te lossen die als gevolg van de schade zijn ontstaan.

²⁸ Jaarverslag IMG 2024, blz. 16.

De kern van het voorstel is dat het IMG niet langer onderzoek doet naar de oorzaak van de schade indien de herstelkosten van een gebouw of object lager zijn dan een bij ministeriële regeling te bepalen bedrag en de vergoeding daarvoor ook daadwerkelijk wordt besteed. Dit bedrag zal volgens de toelichting op € 60.000 worden gesteld. In wezen wordt hiermee de aan het IMG sinds juli 2024 opgedragen taak van een wettelijke grondslag voorzien. Volgens de toelichting is deze benadering met name ingegeven door de onvrede over de schadeafhandeling door het IMG en de lange duur van de procedures. Ook wordt het op deze wijze aantrekkelijker om schade te herstellen, waardoor de kans op verergerde of terugkerende schade kleiner wordt en de kwaliteit van de woningen, het wooncomfort van straten en wijken, én de leefbaarheid van Groningen en Noord-Drenthe verbetert.

De regeling voor daadwerkelijk herstel vormt een principiële afwijking van het aansprakelijkheidsrecht, omdat de vraag of de schade door een andere oorzaak dan mijnbouw is veroorzaakt, er niet meer toe doet. Er wordt “verondersteld” dat schade die op mijnbouwschade lijkt, mijnbouwschade is, zonder dat onderzoek plaatsvindt naar een mogelijke andere, de gaswinning als oorzaak uitsluitende reden. Omdat de schadevergoeding op basis van een maatwerkbeoordeling gemiddeld € 15.907 bedraagt,²⁹ en het grensbedrag voor veronderstelde schade op € 60.000 zal worden gezet, is het aannemelijk dat daadwerkelijk herstel het uitgangspunt van de schadeafhandeling zal worden. Op dit moment ligt namelijk 98% van de reeds uitgekeerde schadevergoedingen onder de € 60.000. De vraag is waarom deze vergaande afwijking van het aansprakelijkheidsrecht nodig is en of het achterwege laten van onderzoek naar de oorzaak van de schade volgt uit de aanbevelingen van de enquêtecommissie. Bovendien kan het voorstel nadelige consequenties hebben, die hierna aan de orde komen.

In algemene zin merkt de Afdeling op dat het uit overwegingen van snelheid, burgervriendelijkheid en efficiëntie wenselijk kan zijn ingewikkelde vragen rond aansprakelijkheid en schade te vereenvoudigen. Op zichzelf zijn zulke vereenvoudigingen begrijpelijk indien zich een groot aantal gelijksoortige schadegevallen voordoet of bij kleinere schades. Voorbeelden daarvan zijn de introductie van het bewijsvermoeden bij schade door mijnbouw in Groningen, of het werken met forfaitaire bedragen of gestandaardiseerde taxaties, zoals het geval is bij bliksschade in het verkeer.

Een vereenvoudiging moet echter niet zover gaan dat de grenzen arbitrair worden of de band met het aansprakelijkheidsrecht op enig moment gaat ontbreken. Indien vereenvoudigingen bovendien tijdens het proces plaatsvinden, zullen gedupeerden met afgehandelde zaken zich opnieuw melden, indien zij onder de nieuwe regels meer zouden krijgen. Daardoor ontstaat er druk om genomen beslissingen te herzien. Het gevolg is dat het proces niet wordt bespoedigd, maar juist weer wordt vertraagd. Terughoudendheid door de wetgever met vergaande (tussentijdse) vereenvoudigingen is daarom geboden.

In elk geval is een uitgebreide motivering, waarbij naast de aanleiding, ook de voor- en nadelen uitdrukkelijk worden gewogen, essentieel.

Toegespitst op de schadeafhandeling door het IMG merkt de Afdeling op dat er 268.970 meldingen van fysieke schade zijn ontvangen, waarvan er op dit moment 250.257 zijn afgehandeld. Dit betekent dat er een relatief kleine opdracht van zo'n 19.000 zaken resteert, nieuwe meldingen buiten beschouwing gelaten.³⁰ Het gemiddelde uitgekeerde schadebedrag bedraagt € 15.907. De verhouding tussen maatwerk en de vaste eenmalige vergoeding is circa 3:1. Als waardering voor de huidige wijze van afhandeling van fysieke schade wordt het cijfer 7.1 gegeven.³¹ De doorlooptijd van afgehandelde dossiers bedraagt gemiddeld 101 dagen.³² De tevredenheid over de schadeafhandeling blijkt ten slotte uit het feit dat in 2024 slechts in 3.7% van de gevallen bezwaar werd ingediend tegen een besluit over vergoeding van fysieke schade. Een behandeltermijn van enkele maanden tot een half jaar is niet bijzonder lang voor de afhandeling van aansprakelijkheid, terwijl de waarderingscijfers ruim voldoende zijn.

De Afdeling wijst er voorts op dat de parlementaire enquêtecommissie niet gevraagd heeft om een volledig nieuw instrument, maar de aanbeveling heeft gedaan het IMG een ruimere bevoegdheid te geven en een eigen budget, zodat het IMG meer schades vlot en genereuzer kan afhandelen.³³ Met de verhoging van de vaste eenmalige vergoeding van € 5.000 naar € 10.000, die binnen enkele weken wordt uitgekeerd en waarbij gedupeerden het deel dat niet nodig is voor herstel van de schade mogen behouden, lijkt de aanbeveling om de toepassing van de bestaande instrumenten milder, menselijker en makkelijk te maken al gerealiseerd. Omdat de maatwerkbeoordeling het IMG per zaak gemiddeld € 8.997 kost,³⁴ acht de Afdeling een vaste eenmalige vergoeding van € 10.000 een verdedigbare keuze, nu de kosten elkaar weinig ontlopen. Voor daadwerkelijk herstel, waarbij deze grens wordt opgetrokken naar € 60.000, is dat evident niet het geval.

Onverminderd het voorgaande wijst de Afdeling op mogelijke nadelige consequenties van het voorstel.

c. *Ongelijke uitkomsten*

³⁰ Peildatum gebruikte cijfers is 31-3-2015.

³¹ De vaste eenmalige vergoeding wordt gewaardeerd met een 8.9. De waardering voor de maatwerkbeoordeling fysieke schade is lager, namelijk 6.8. Jaarverslag IMG 2024, blz. 22.

³² Eind 2024 was de doorlooptijd voor fysieke schade, waarbij onderzoek wordt gedaan naar de oorzaak 20 weken (140 dagen). Voor nieuwe schademeldingen streeft het IMG naar een maximale doorlooptijd van een half jaar (182 dagen), maar de verwachte doorlooptijd was op 10 maart 2025 266 dagen. Dit hogere cijfer wordt veroorzaakt doordat 12.500 aanvragers hun aanvraag 'pauzeerden' totdat er duidelijkheid was over de uitkomsten van Nij Begun.

³³ Groningers boven gas, blz. 90.

³⁴ Jaarverslag IMG 2024, blz. 31.

Vanuit het perspectief van de burger kan het voorstel leiden tot nieuwe, moeilijk te accepteren verschillen tussen gedupeerden. Het IMG handelt (trillings)schade af die zich voordoet binnen het effectgebied van het Groningenveld en schade door diepe bodemdaling die zich voordoet in een ring van 6 kilometer daarbuiten. De grootste kans op mijnbouwschade doet zich voor binnen het effectgebied van het Groningenveld. In 2020 werd door het IMG in de ring van 6 kilometer een verband tussen de schade en de gaswinning zelfs uitgesloten. Omdat dit tot onvrede leidde, is bij algemene maatregel van bestuur de oorspronkelijke afbakening van het effectgebied voor de toepassing van het bewijsvermoeden weer hersteld.³⁵

In combinatie met de invoering van daadwerkelijk herstel betekent dit dat onderzoek naar de schadeoorzaak plaatsvindt in het gebied waar de kans op schade door mijnbouwactiviteiten het grootst is. Daar waar die kans kleiner of afwezig is, bestaat zonder meer recht op herstel. Van aanvragers met schades kleiner dan € 60.000 worden de kosten van herstel van “veronderstelde schade” immers altijd vergoed, terwijl degenen die meer schade (denken te) hebben de kans lopen geen schadevergoeding te ontvangen als het na onderzoek geen mijnbouwschade blijkt te zijn.

Dat geldt ook voor betrokkenen die in plaats van herstel, liever geld ontvangen. Ook zij kunnen worden geconfronteerd met een weerlegging van het bewijsvermoeden, waar dit voor aanvragers die voor herstel kiezen niet aan de orde is. Zij van wie het verzoek om vergoeding eerder door het IMG is afgewezen omdat het geen mijnbouwschade is, kunnen zich benadeeld voelen als blijkt dat de nieuwe manier van werken wel geleid zou hebben tot een vergoeding. Dit kan leiden tot nieuwe onvrede en verdere juridisering.

Artikel 19c van het wetsvoorstel draagt de Minister en het IMG op om geen grotere verschillen te laten ontstaan tussen gedupeerden van de gaswinning met betrekking tot de afhandeling van schade, de versterking, verduurzaming en andere compensatie. Niet duidelijk is hoe het voorstel zich hiertoe verhoudt.

d. *Meer en hogere kosten*

Verder kan het voorstel leiden tot een substantiële toename van het aantal toekenningen, en van de hoogte van het (gemiddelde) schadebedrag, omdat naast werkelijke schade ook ‘veronderstelde schade’ wordt vergoed. Schade aan woningen, zoals scheuren in muren en verzakkingen, kan immers verschillende oorzaken hebben. Uit onderzoek van de Raad voor de leefomgeving blijkt dat er op het moment van publicatie van het onderzoek (februari 2024) al 425.000 gebouwen zijn die verzakkingsschade hebben of daar binnen tien jaar mee te maken krijgen.³⁶

³⁵ Staatscourant 2024, 5431.

³⁶ Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 'Goed gefundeerd. Advies om te komen tot een nationale aanpak van funderingsproblematiek', februari 2024.

Specifiek ten aanzien van Groningen merkt de Raad voor de leefomgeving op dat bekend is dat oppervlaktewaterpeilaanpassingen en ook de droge zomers vanaf 2018 een rol kunnen hebben gespeeld in funderingsschade, zoals instabiliteit, scheve vloeren, of scheuren in muren. Door voortaan op verzoek onderzoek naar de oorzaak van de schade achterwege te laten en te werken met de term veronderstelde schade, zal deze schade straks voor herstel in aanmerking komen. De toelichting wijst er in dit verband terecht op dat er gedupeerden zullen zijn die in het verleden hun schade niet hebben gemeld omdat zij geen vertrouwen hadden in een voor hen gunstige uitkomst, maar dat nu wel hebben doordat het verder onderzoek naar de oorzaak van de schade achterwege blijft.

Het IMG krijgt in het wetsvoorstel de aanvullende taak om adressen waar aanleiding is om te veronderstellen dat er schade is, maar geen schademelding is gedaan, proactief te benaderen. Het is nog niet duidelijk hoeveel van de circa 200.000³⁷ adressen die nog nooit schade hebben gemeld, door het IMG gericht zullen worden benaderd. Ook deze adressen kunnen vragen om daadwerkelijk herstel.

Al met al is te verwachten dat de regeling voor daadwerkelijk herstel potentieel meer adressen zal betreffen dan de 19.000 meldingen die het IMG nu in portefeuille heeft, en de 2800 aanvragers die zich inmiddels voor deze regeling hebben gemeld. Omdat daadwerkelijk herstel vooral van belang zal zijn voor schades tussen € 10.000 en € 60.000, kan dit tot een fors hogere schadelast leiden. Ten slotte blijkt uit een pilot van het IMG dat daadwerkelijk herstel door een eigen aannemer veel van de organisatie vraagt.³⁸ Het is aannemelijk dat dit leidt tot een aanmerkelijke verlenging van de behandeltermijn en hogere uitvoeringskosten voor het IMG.

e. *(On)verhaalbaarheid uitkeringen voor herstel*

Voorwaarde voor aansprakelijkheid van de exploitant is dat de schade is veroorzaakt door bodembeweging die het gevolg is van een mijnbouwactiviteit. In combinatie met het bewijsvermoeden betekent dit dat alle reële schademeldingen bij het IMG worden toegeschreven aan de mijnbouw, tenzij er een eenduidige en uitsluitende andere oorzaak wordt gevonden. Met de Tijdelijke wet Groningen (TwG) heeft het IMG de afhandeling van de aansprakelijkheid overgenomen. Het IMG oefent zijn taken en bevoegdheden uit met toepassing van de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek, uitgezonderd artikel 178, aanhef en onderdeel c, van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek.³⁹ Aan de NAM wordt een heffing opgelegd voor de uitgekeerde schadevergoedingen.

Voor het vergoeden van herstel van veronderstelde schade doet het IMG, in afwijking van het BW, geen onderzoek naar de oorzaak van de schade. Voldoende is dat de schade mijnbouwschade *zou kunnen zijn*. In zoverre kan niet zonder

³⁷ Jaarverslag IMG 2024, blz. 7.

³⁸ Jaarverslag IMG 2024, blz. 33.

³⁹ Artikel 2, zesde lid, van de TwG.

meer worden gezegd dat het IMG in deze gevallen een vergoeding toekent vanwege de wettelijke aansprakelijkheid van de NAM voor mijnbouwschade. Artikel 15 van de TwG maakt het mogelijk een heffing bij de NAM op te leggen 'ter bestrijding van de kosten gemaakt door de overheid in verband met de uitvoering van overige maatregelen ter bestrijding van de nadelige gevolgen van de gaswinning'. Het is de vraag of daaronder ook de kosten voor het vergoeden van 'veronderstelde schade' vallen. Dat zou betekenen dat de kosten voor daadwerkelijk herstel niet (volledig) in rekening kunnen worden gebracht bij de NAM, maar door de Staat gedragen moeten worden. Omdat bij herstel geen onderscheid wordt gemaakt tussen "schade" en "veronderstelde schade", kan dit zelfs betekenen dat de grond voor doorberekening van het schadeaandeel in veronderstelde schade wegvalt.

Na het beëindigen van de gaswinning zal er naar verwachting op termijn geen grote mijnbouwschade meer optreden, maar dit geldt niet voor "veronderstelde" schade die door andere oorzaken ontstaat, zoals bodemdaling door verdroging. In combinatie met het feit dat in het nieuwe artikel 14 het 'koste-wat-kost- principe' wordt vastgelegd voor de afhandeling van schade *en van veronderstelde schade*, kan de invoering van daadwerkelijk herstel tot grote, niet verhaalbare uitgaven voor de Staat leiden.

f. *Grenssituaties*

Het grensbedrag voor de toepassing van daadwerkelijk herstel wordt bij ministeriële regeling vastgelegd. Volgens de toelichting biedt dit ruimte om op een uitvoerbare wijze rekening te houden met toekomstige (prijs)ontwikkelingen in de schadeafhandeling, zonder dat daarvoor een wetswijziging nodig is.

Delegatie van regelgevende bevoegdheid aan een minister wordt beperkt tot voorschriften van administratieve aard, uitwerking van de details van een regeling, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven en voorschriften waarvan te voorzien is dat zij mogelijk met grote spoed moeten worden vastgesteld.⁴⁰ Het bepalen van het grensbedrag is een hoofdelement van de regeling, omdat het een afwijking is van het wettelijke aansprakelijkheidsrecht. Het behoort daarom ten minste op het niveau van een algemene maatregel van bestuur te worden geregeld. Daaraan kan worden toegevoegd dat bij ministeriële regeling indexatie kan plaatsvinden conform de bestaande systematiek met betrekking tot het toepassen van loon- en prijsbijstelling.

g. *Conclusie met betrekking tot daadwerkelijk herstel*

De Afdeling adviseert af te zien van de introductie van het begrip "veronderstelde schade", omdat uit evaluaties van het IMG blijkt dat huidige schadeafhandeling positief wordt gewaardeerd, en dit begrip op geen enkele wijze past in het aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht en diverse negatieve gevolgen heeft. Voor burgers kan het leiden tot ongelijke uitkomsten. Doordat schade wordt hersteld die niet door mijnbouw veroorzaakt hoeft te zijn, leidt het

⁴⁰ Aanwijzing 2.24 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

voorstel tot meer en hogere kosten en is het onzeker of deze (volledig) in rekening kunnen worden gebracht bij de NAM. Ten slotte zal invoering van daadwerkelijk herstel leiden tot langere doorlooptijden en hogere uitvoeringskosten voor het IMG.

Op zichzelf is het begrijpelijk dat de regering daadwerkelijk herstel van woningen wil stimuleren, omdat daarmee de kans op verergerde of terugkerende schade wordt verkleind en tevens de kwaliteit en leefbaarheid van de woningen en de leefbaarheid van Groningen en Noord-Drenthe verbetert. Indien de regering, aanvullend op vergoeding van schade, daadwerkelijk herstel wil stimuleren, dan adviseert de Afdeling dit op een andere wijze te doen, bijvoorbeeld door middel van een subsidie. Dit heeft als voordeel dat er geen vermenging plaatsvindt tussen schade en veronderstelde schade, dat iedereen dezelfde rechten heeft op herstel (subsidie), en dat discussies over schadeverhaal worden voorkomen.

4. Bestuur SodM

Het SodM wordt op dit moment geleid door de Inspecteur-generaal der Mijnen. Naar aanleiding van de aanbevelingen van de enquêtecommissie wordt een meerhoofdige leiding geïntroduceerd. Zij stelde daarnaast voor om de beoordeling van het collegiaal bestuur niet door de secretaris-generaal van het ministerie, maar door een raad van toezicht te laten plaatsvinden. In het voorstel wordt in plaats daarvan voorzien in de instelling van een commissie van advies (CvA). Deze commissie heeft tot taak advies uit te brengen omtrent het functioneren van de leden van het bestuur. Op deze manier wordt gewaarborgd dat deze beoordeling van het collegiaal bestuur onafhankelijk(er) kan plaatsvinden, terwijl tegelijkertijd de ministeriële verantwoordelijkheid gewaarborgd blijft, aldus de toelichting.⁴¹

a. *Opportuniteit voorstel*

Het wetsvoorstel behelst een ingrijpende wijziging van het bestuur en de organisatie van SodM, en van de verantwoording van SodM ten opzichte van de minister. Bij beide onderdelen zijn fundamentele vragen aan de orde, die verder reiken dan de positie van SodM alleen, en meer onderwerpen raken. Het wetsvoorstel loopt daarmee onmiskenbaar vooruit op de Kaderwet rijksinspecties, waarvan de internetconsultatie onlangs is afgesloten. In het Regeerprogramma is de Kaderwet aangekondigd als onderdeel van de agenda voor vernieuwing van de democratie en versterking van de rechtsstaat, het bestuur en de controle daarop.

In de toelichting wordt geen relatie met de Kaderwet gelegd, waardoor de indruk kan ontstaan dat het een op zichzelf staande wijziging betreft. De Afdeling acht het niet opportuun om de positie van SodM te wijzigen, vooruitlopend op de discussie over de onafhankelijkheid van de inspecties in het algemeen, mede gelet op de ambities in het Regeerprogramma om door middel van een Kaderwet

⁴¹ Memorie van toelichting, paragraaf 2.4.

de checks and balances in ons democratische bestel te versterken.

Gelet hierop adviseert de Afdeling nu geen voorstellen tot wijziging te doen.

Onverminderd het voorgaande merkt de Afdeling het volgende op.

b. *Collegiaal bestuur*

Volgens de toelichting wordt door de invoering van een collegiaal bestuur de onafhankelijke taakuitvoering en autonomie van SodM op tal van (deels nieuwe) (ondergrondse) activiteiten versterkt, doordat een kwetsbaarheid voor eventuele beïnvloeding van buitenaf vermindert. Ook betekent dit dat de koers van de toezichthouder niet louter afhankelijk is van één persoon.

Een eenhoofdig bestuur biedt voordelen uit een oogpunt van snelle en duidelijke aansturing, maar kan tot problemen leiden als een bestuurder uitvalt. Een collegiale bestuursvorm maakt het mogelijk om taken te spreiden en kan bijdragen aan evenwichtige besluitvorming, maar kan ook leiden tot fricties en inefficiënte besluitvorming. Het is, gegeven de voor- en nadelen van beide bestuursvormen, in het algemeen dan ook niet mogelijk een voorkeur uit te spreken voor de ene of andere bestuursvorm. Van belang lijkt vooral of de te kiezen bestuursvorm in het concrete geval kan bijdragen aan de kwaliteit van de besluitvorming. Aspecten die daarvoor van belang zouden kunnen zijn, zijn bijvoorbeeld de omvang van de organisatie, de aard en de verscheidenheid van de toezichtstaak, en de professionaliteit van het toezicht. Er moet een balans zijn tussen de omvang van de leiding en de rest van de organisatie. Voorts moet de bestuursvorm aansluiten bij de taakopdracht van SodM en bij de interne organisatie en de praktijk van het toezicht.

Uit de toelichting blijkt niet waarom de huidige toezichtsoopdracht en de niet nader aangeduide (deels) nieuwe mijnbouwactiviteiten een meerhoofdige leiding noodzakelijk zouden maken, bijvoorbeeld uit een oogpunt van taakverdeling of expertise. Evenmin wordt aandacht besteed aan de vraag of het voorstel aansluit bij de interne organisatie (primaire proces en staf), en zo nee, welke consequenties het voorstel heeft voor de organisatiestructuur. SodM behoort qua omvang tot de kleinere inspecties. Vanuit dat oogpunt ligt een wijziging van de bestuursvorm niet voor de hand. Bovendien voorziet het voorstel daarnaast in de instelling van een commissie van advies. Niet wordt toegelicht waarom het noodzakelijk is dat zes mensen (collegiaal bestuur en commissie van advies) zich bezig moeten houden met een taak die nu nog door één persoon wordt gedaan.

De Afdeling constateert dat de toelichting geen concreet inzicht geeft in de noodzaak, motieven en consequenties van invoering van collegiaal bestuur voor de organisatie van SodM. Dat is wel nodig. Indien wijziging van de bestuursvorm noodzakelijk en opportuun is, dan adviseert de Afdeling de toelichting aan te vullen met een afwegingskader waarin de factoren en afwegingen die een rol spelen bij het maken van een keuze, overzichtelijk worden gepresenteerd en een

vergelijking te maken met andere inspecties. Ook zou een verband moeten worden gelegd met de in voorbereiding zijnde Kaderwet rijksinspecties.

c. *Commissie van advies*

Het voorstel voorziet in de instelling van een commissie van advies bij SodM. Volgens artikel 126a heeft de commissie van advies tot taak advies uit te brengen omtrent het functioneren van de leden van het bestuur (lid 2); De leden van de commissie zijn onafhankelijk (lid 3); zij worden door de Minister benoemd, geschorst en ontslagen (lid 4). Bij ministeriële regeling worden regels gesteld over de omvang en de samenstelling van de commissie, de termijn van benoeming, de gronden voor schorsing en ontslag, en de werkwijze van de commissie (lid 5). Bij ministeriële regeling kunnen in aanvulling op het tweede lid, taken worden toebedeeld aan de commissie (lid 6).

Het voorstel maakt niet duidelijk aan wie de commissie advies uitbrengt. Evenmin is duidelijk waarop dit advies betrekking heeft. Volgens de wettekst heeft het advies betrekking op 'het functioneren van de leden van het bestuur', de toelichting daarentegen spreekt over 'het adviseren over de kwaliteit van het werk van het SodM. Hieronder wordt in ieder geval de zorg voor periodieke evaluaties verstaan. Ook adviseert de commissie over de maatschappelijke oriëntatie van het werk van het SodM.'⁴² Volgens de toelichting werkt het uitbrengen van advies 'daarmee' twee kanten op: aan de minister, bijvoorbeeld over de beoordeling van het bestuur, maar ook advies aan het SodM zelf.

De Afdeling merkt hierover het volgende op.

De figuur van een raad van advies komt vaker voor, afhankelijk van de diversiteit in taken en de omvang van de inspectie. Zo hebben de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, de Inspectie Justitie en Veiligheid en de Inspectie van het onderwijs elk een raad van advies. De leden daarvan zijn onafhankelijk en zij adviseren de inspecteur-generaal over strategie, inhoudelijke thema's, en ontwikkelingen in het toezicht en in de organisatie, of over de (uitkomsten van de) periodieke evaluaties. De commissie van advies functioneert in die zin als een klankbord voor de leiding van de rijksinspectie en geeft haar gevraagd en ongevraagd advies. De commissie van advies heeft geen hiërarchische bevoegdheden in de richting van een rijksinspectie en heeft geen toezichthoudende taak.

Het voorstel gaat uit een andere benadering. Volgens de wettekst beoordeelt de commissie van advies het functioneren van de leden van het bestuur en (volgens de toelichting) daarover advies uitgebracht aan de minister. Deze beoordeling treedt in de plaats van die van de secretaris-generaal. Daarnaast zou de commissie een veel bredere taak hebben, namelijk het adviseren van het bestuur over de kwaliteit van het toezicht. Deze dubbelrol is problematisch. Het beoordelen van het bestuur is een leidinggevende- of een

⁴² Memorie van Toelichting, paragraaf 2.4.3.

toezichtshoudersfunctie, geen adviesfunctie. In die zin lijkt de gekozen constructie meer op een raad van toezicht dan op een raad van advies. Een commissie van advies die het bestuur adviseert, kan niet tegelijk de minister adviseren over het functioneren van dat bestuur zonder zijn onafhankelijkheid prijs te geven, en omgekeerd. Het voorstel ondermijnt daarmee de functie van onafhankelijk adviseur van de rijksinspectie, waardoor die zonder betekenis wordt.

Gelet hierop adviseert de Afdeling de taken van de commissie van advies te beperken tot advisering van het bestuur.

5. Verwijzingen naar wetgeving tot vaststelling van de begrotingsstaten

a. *Artikel 14*

Het voorgestelde artikel 14 regelt dat in de wet tot vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van BZK voor zo lang als dat nodig is financiële middelen ter beschikking worden gesteld aan het IMG die nodig zijn voor de uitvoering van zijn taken en bevoegdheden. Ook worden voor zo lang als dat nodig is financiële middelen gereserveerd voor de uitvoering van de taken en bevoegdheden voor hoofdstukken 5 en 5a van de TwG (resp. Versterking en Bijstand).⁴³ Tot slot wordt het IMG als afzonderlijke begrotingspost opgenomen en wordt deze post voorzien van een toelichting.⁴⁴

De Afdeling begrijpt de wens om zichtbaar langdurige betrokkenheid te tonen naar de inwoners van Groningen en Noord-Drenthe. Tegelijkertijd merkt de Afdeling op dat artikel 2 van de TwG bepaalt dat er een Instituut Mijnbouwschade Groningen is. Die wet regelt ook de taken en bevoegdheden van dit Instituut. Dit brengt mee, zoals ook elders bij de wettelijke omschrijving van taken en bevoegdheden het geval is, dat in de jaarlijkse begroting voldoende middelen worden vrijgemaakt voor de adequate uitoefening van deze taken en bevoegdheden. Het is volgens de Afdeling dan ook niet nodig om, zoals de toelichting vermeldt, in deze wet te verduidelijken dat het kabinet gehouden is er zorg voor te dragen dat de uitvoerende instanties over de nodige middelen beschikken om hun wettelijke taken uit te voeren, voor zo lang als dat nodig is.⁴⁵

Dat in dit verband tevens wordt beoogd langdurig, “voor zo lang als dat nodig is” (tot in ieder geval begrotingsjaar 2055, zo blijkt uit het voorgestelde artikel 14a) zekerheid te bieden maakt dit niet anders. Immers, zolang de taken en bevoegdheden van het IMG in de wet zijn neergelegd, zullen elk jaar in de begroting middelen worden vrijgemaakt voor de uitoefening van die taken en bevoegdheden.⁴⁶ Indien de wetgever op enig moment zou besluiten tot beëindiging van die taken en bevoegdheden, dan zullen ook de nu voorgestelde bepalingen over de financiering vervallen omdat zij anders zinledig zouden worden.

De Afdeling concludeert dat het voorgestelde artikel 14 geen toegevoegde waarde heeft en adviseert daarom daarvan af te zien.

b. *Artikel 14a*

In het voorgestelde artikel 14a staat dat in de voorstellen van de wet tot vaststelling van de begrotingsstaten van de ministeries die het aangaat tot in ieder geval het jaar 2055 jaarlijks een bedrag wordt opgenomen ten aanzien van

⁴³ Voorgesteld artikel 14, aanhef en onderdelen a en b.

⁴⁴ Voorgesteld artikel 14, aanhef en onderdeel c. Dit laatste punt staat, in iets andere bewoordingen, ook in het huidige artikel 14, tweede lid, van de Tijdelijke wet Groningen.

⁴⁵ Toelichting, paragraaf 2.2, "Koste-wat-kost".

⁴⁶ Hetzelfde geldt voor de Nationaal Coördinator Groningen.

de generatielange betrokkenheid voor de taken en bevoegdheden, bedoeld in de artikel 13o en 13p. In die artikelen staan de zorgplichten voor brede welvaart en verduurzaming. Op deze manier wil de regering bewerkstelligen dat de wetgever zich nu al vast legt op een budgettaire verplichting voor de komende 30 jaar.⁴⁷ In totaal is hier een bedrag van 7,5 miljard euro voor gereserveerd.⁴⁸

De Afdeling merkt op dat het budgetrecht van de Eerste en Tweede Kamer zich uit in de jaarlijkse indiening van de begrotingswetsvoorstellen en de parlementaire goedkeuring van de voorstellen.⁴⁹ De jaarlijkse cyclus van de begrotingen is noodzakelijk voor een effectieve uitoefening van het budgetrecht.⁵⁰ Het instemmingsrecht en het recht van amendement geven het parlement de mogelijkheid om per jaar te bepalen dat een bepaalde uitgave of bepaalde verplichting voor het komende jaar anders moet worden ingevuld. Op deze manier oefent het parlement zijn budgetrecht uit.

Artikel 14a staat op gespannen voet met de jaarlijkse cyclus van de reguliere begrotingssystematiek. Nu wordt immers voorgesteld wettelijk vast te leggen dat de komende 30 jaar een budgettaire verplichting wordt aangegaan. In die zin deelt de Afdeling de conclusie niet dat het budgetrecht van de Eerste en Tweede Kamer onverkort van kracht blijft⁵¹ en dat het wetsvoorstel geen afbreuk doet aan de parlementaire rechten op het gebied van de Rijksbegroting.⁵² Er zijn andere manieren om meerjarig gelden te reserveren met inachtneming van de reguliere begrotingssystematiek, bijvoorbeeld door het gebruik van meerjarenramingen.⁵³ Het gebruik van meerjarenramingen behoeft geen wettelijke grondslag in het onderhavige wetsvoorstel.

De Afdeling adviseert daarom van artikel 14a af te zien.

6. Gegevensverwerking

In het wetsvoorstel wordt de grondslag voor gegevensverwerking en -uitwisseling op een aantal punten aangepast of verduidelijkt. Zo wordt de

⁴⁷ Toelichting, paragraaf 2.1.1.

⁴⁸ Toelichting, paragraaf 7.1.3, en Nij Begun, bijlage 3: Overzicht financiële gevolgen.

⁴⁹ De begrotingen worden ingediend op Prinsjesdag en zien op het jaar volgend op Prinsjesdag. Dus op Prinsjesdag 2024 worden begrotingen ingediend voor het jaar 2025. Artikel 2.4 van de Comptabiliteitswet 2016 bepaalt dat het begrotingsjaar gelijk staat aan het kalenderjaar.

⁵⁰ Zie ook advies van de Afdeling advisering van de Raad van State 21 augustus 2023 over de Rijkswet financiële defensieverplichtingen (W07.23.00108/II/K), Kamerstukken II 2023/24, 36353 (R 2185), nr. 5.

⁵¹ Zoals vermeld in voetnoten 8, 22, 50, 52 en 60 van de toelichting.

⁵² Toelichting, paragraaf 6.1.

⁵³ Algemene Rekenkamer, Ruimte in de ramingen? Meerjarenramingen onderzocht, juni 2021, paragraaf 3.2. Zie ook Nij Begun, bijlage 3: Overzicht financiële gevolgen en de begroting van BZK voor het jaar 2025, Kamerstukken II 2024/25, 36600 VII, nr. 2, p. 85-87, tabel 25.

provincie Groningen toegevoegd als instantie waarmee het IMG gegevens kan uitwisselen en krijgt het IMG de aanvullende taak om zogenoemde ‘stille gedupeerden’ actief te benaderen om hen te informeren en te ondersteunen bij schade aan hun woning. Ook wordt voorzien in een grondslag om bij ministeriële regeling regels te kunnen stellen over het verstrekken van persoons- en gezondheidsgegevens voor zover deze gegevens noodzakelijk zijn om knelpunten als bedoeld in artikel 2, elfde lid, van de TwG op te lossen. De Afdeling maakt hierover de volgende opmerkingen.

a. *Verwerking gezondheidsgegevens*

Artikel 3, negende lid, van de TwG⁵⁴ regelt dat het IMG, Onze Minister en het college van burgemeester en wethouders elkaar geen gegevens over de gezondheid verstrekken, tenzij deze gegevens noodzakelijk zijn voor uitvoering van de knelpuntenregeling en de betrokkene daar uitdrukkelijk zijn instemming aan heeft gegeven. In combinatie met de wijziging van artikel 3, vijfde lid, rijst de vraag of deze regeling omtrent het verstrekken van gezondheidsgegevens niet ook zou moeten gelden voor gedeputeerde staten. De Afdeling adviseert hierop in de toelichting in te gaan en het voorstel zo nodig aan te passen.

b. *Subdelegatie*

Ten behoeve van de goede uitvoering van haar wettelijke taak tot afhandeling van mijnbouwschade verwerkt het IMG de nodige gegevens, waaronder persoonsgegevens (artikel 3 van de TwG). Ingevolge het (nieuwe) tiende lid van artikel 3 dient de minister regels te stellen over het verstrekken van persoonsgegevens en gegevens over de gezondheid voor zover deze gegevens noodzakelijk zijn om ‘knelpunten’ op te lossen.⁵⁵

Uit de wetsgeschiedenis⁵⁶ van het huidige artikel 3 van de TwG blijkt dat de verwerking noodzakelijk is ter uitvoering van een wettelijke verplichting (artikel 6, eerste lid, onderdeel c, AVG) en dat het verbod van artikel 9, eerste lid, AVG, niet van toepassing is, omdat de verwerking noodzakelijk is om redenen van zwaarwegend algemeen belang (artikel 9, tweede lid, onderdeel g). De Afdeling merkt op dat in dat geval wel passende en specifieke regels moeten worden getroffen ter bescherming van de betrokkene, zoals het stellen van een bewaartermijn, het beperken van de toegang tot de gegevens en het loggen van verkregen toegang.⁵⁷ De Afdeling adviseert bovendien om met het oog op artikel

⁵⁴ Artikel I, onderdeel b, van de Wet van 19 februari 2025 tot wijziging van de Tijdelijke wet Groningen in verband met het herstel van omissies en het aanbrengen van verduidelijkingen (Stb 2025, 62).

⁵⁵ Artikel 2, elfde lid, van de TwG bepaalt dat bij ministeriële regeling aan het Instituut de taak kan worden opgedragen knelpunten op te lossen die als gevolg van de schade zijn ontstaan.

⁵⁶ Kamerstukken II 2023/24, 35566, nr. 3.

⁵⁷ Zie bijvoorbeeld het advies van de Afdeling advisering van 6 juni 2024 over het wetsvoorstel van school naar duurzaam werk, W05.24.00027/I, raadvanstate.nl (geen

nader rapport); advies van de Afdeling advisering van 17 april 2024, W16.23.00391/II, over de Wet gemeentelijk toezicht seksbedrijven, raadvanstate.nl (geen nader rapport).

¹⁰ van de Grondwet deze waarborgen in ieder geval op hoofdlijnen in de wet vast te leggen en de uitwerking ervan uitsluitend bij algemene maatregel van bestuur mogelijk te maken.⁵⁸

c. *Geaggregeerde en andere gegevens*

Artikel 13t bepaalt dat een aantal instanties “desgevraagd of eigener beweging” aan de minister gegevens verstrekt, waaronder persoonsgegevens, ten behoeve van de Staat van Groningen. De Staat van Groningen wordt jaarlijks opgesteld door een onderzoekspartij. Hierbij kan de onderzoekspartij gebruik maken van extern aangeleverde, geaggregeerde gegevens en van gegevens die voortkomen uit onderzoek onder bewoners. Ten behoeve van dit bewonersonderzoek kunnen uitvoeringsorganisaties contactgegevens ter beschikking stellen van de onderzoekspartij.

Vanwege het belang van een zorgvuldige omgang met persoonsgegevens adviseert de Afdeling het onderscheid tussen enerzijds geaggregeerde, extern verkregen gegevens en anderzijds contactgegevens in de wet vast te leggen en tevens te bepalen dat de persoonsgegevens niet herleidbaar worden opgenomen in de Staat van Groningen. Voorts adviseert de Afdeling te expliciteren aan welke regels de onderzoekspartij zich dient te houden, zoals een bewaartermijn en vertrouwelijke omgang, en dit zo nodig (wettelijk) te regelen.

7. Verhouding tot de Gemeentewet en Provinciewet

In artikel 13q van het voorstel wordt geregeld dat de minister van BZK ‘in overleg’ treedt met de gedeputeerde staten van de provincie Groningen, de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten in de provincie Groningen en van enkele gemeenten uit Drenthe over de uitwerking van het Uitvoeringsprogramma Rijk. Artikel 13s van het voorstel bevat eveneens een overlegverplichting jegens de hiervoor bedoelde organen van de decentrale overheden, gericht op de vaststelling van de Staat van Groningen. De toelichting gaat niet in op de verhouding van deze bepalingen tot de organieke wetten.

Artikel 113 van de Gemeentewet bepaalt dat de minister die het aangaat en het provinciebestuur, het college desgevraagd de gelegenheid bieden tot het plegen van overleg met betrekking tot aangelegenheden die voor de gemeente van belang zijn. Artikel 111 van de Provinciewet bevat een gelijklopende bepaling, waarbij gedeputeerde staten het aangewezen orgaan is. In deze bepalingen wordt aan het begrip ‘overleg’ een bredere betekenis toegekend dan bijvoorbeeld het horen of in de gelegenheid stellen een standpunt kenbaar te maken. De term ‘overleg’ veronderstelt in de Gemeentewet en Provinciewet wederkerigheid; er moet worden ingegaan op de aangedragen standpunten.⁵⁹ Hoewel in het

⁵⁸ Zie de voorlichting van de Afdeling advisering van 18 december 2024 over de Wet parlementaire enquête in relatie tot de verstrekking van documenten (W13.24.00259/III). ⁵⁹ J.L.W. Broeksteeg, 'Gemeenterecht', Deventer 2021: Wolters Kluwer, blz. 327. Vgl. Kamerstukken II 1985/86, 19403, nr. 3, p. 24.

voorliggende wetvoorstel het overleg, anders dan in de organieke wetten, tot stand komt op initiatief van het rijk, zal duidelijk moeten worden of eenzelfde interpretatie van het begrip 'overleg' beoogd wordt. In beide gevallen gaat het immers om zaken waarin decentrale overheden en het rijk elkaar nodig hebben.⁶⁰

Duidelijkheid over het begrip 'overleg' is ook relevant omdat in artikel 13s, tweede lid, van het voorstel de genoemde organen van de decentrale overheden op een lijn worden gesteld met 'de relevante maatschappelijke organisaties en een vertegenwoordiging van bewoners'. De vraag is daarmee tevens of met de term 'overleg' in relatie tot decentrale overheden eenzelfde verhouding is beoogd als ten aanzien van maatschappelijke organisaties en bewoners. Uit een organiek oogpunt is het niet juist om decentrale overheden op een lijn te stellen met maatschappelijke organisaties.

Voorts is in het wetsvoorstel gekozen voor het college van burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten als overlegpartner voor het rijk. Gegeven artikel 113 van de Gemeentewet en artikel 111 van de Provinciewet is dat verdedigbaar. Tegelijkertijd bepaalt artikel 170, eerste lid, onder b, van de Gemeentewet dat de burgemeester (als eigenstandig orgaan, niet als lid van het college) zorg draagt voor een goede samenwerking van de gemeente met andere gemeenten en andere overheden. De Provinciewet bepaalt dit in artikel 172 ten aanzien van de commissaris van de Koning. Dat roept de vraag op welke rol de burgemeester of de Commissaris van de Koning in de bestuurlijke praktijk (kunnen) gaan innemen in het bedoelde overleg tussen het rijk en de decentrale overheden.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de verhouding tussen bovengenoemde aspecten van het voorstel en de genoemde bepalingen in de Gemeentewet en de Provinciewet.

8. Slotbeschouwing

De gevolgen van de gaswinning in Groningen zijn zeer ingrijpend en hebben het vertrouwen van de inwoners van Groningen en Noord-Drenthe in de overheid geschaad. De Afdeling onderkent het grote belang van het herstel van vertrouwen. In dat licht begrijpt de Afdeling de wens om zichtbaar langdurige betrokkenheid te tonen aan de inwoners van Groningen en Noord-Drenthe.

Wel wijst de Afdeling op de risico's die verbonden zijn aan dit wetsvoorstel. Deze risico's betreffen de zorgplichten, het daadwerkelijk schadeherstel, de organisatiestructuur van het Staatstoezicht op de Mijnen, de verwijzing naar

⁶⁰ De toelichting stelt immers onder meer dat het ten aanzien van de Staat van Groningen

kan gaan om het bespreken en analyseren van de resultaten, het identificeren van verbetermogelijkheden en het bespreken van voorstellen voor eventueel benodigde maatregelen (Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.7 (Overleg en reactie)). Vgl. J.L.W. Broeksteeg, 'Gemeenterecht', Deventer 2021: Wolters Kluwer, blz. 326.

begrotingswetten, de gegevensverwerking en de verhouding tot de Gemeentewet en de Provinciewet. Deze kunnen leiden tot verwachtingen die mogelijk niet kunnen worden waargemaakt. Daarom adviseert de Afdeling het voorstel niet in deze vorm bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen.

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,