



Advies Raad van State inzake het voorstel van wet, houdende 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

Nader Rapport

Aan de Koning

Nader rapport inzake het voorstel van wet, houdende 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

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 6 januari 2025, nr.2025000001, 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 7 mei 2025, nr. W04.24.00359/I, bied ik U, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Klimaat en Groene Groei, hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

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 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

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.



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

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 ontlenen. 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.

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

² Kamerstukken II 2022/23, 35 561, nr. 5.

³ Kamerstukken II 2022/23, 35 561, nr. 6, p. 64–65.

⁴ Kamerstukken II 2022/23, 35 561, nr. 17.

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

⁶ Voorgesteld artikel 13o.

⁷ Voorgesteld artikel 13p.

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

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 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

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.

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.

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 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 begrijpt 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.

'De term zorg of zorgplicht wordt in veel betekenissen gebruikt.'²⁴ In het wetsvoorstel hebben de zorgplichten als betekenis de positie te markeren van de Minister (in de praktijk de Staatssecretaris) van BZK als aanspreekpunt binnen het kabinet voor het bevorderen van de ontwikkeling van de brede welvaart, respectievelijk van de verduurzaming richting het aardgasvrij gereed maken van woningen, in het getroffen gebied. Het kabinet wil verder met de zorgplichten onderstrepen dat de uitvoering van de met Nij Begun toegezegde generatielange aanpak niet vrijblijvend is. Dit geeft de bewoners en andere overheden in dit gebied houvast: de rijksoverheid heeft hiermee een wettelijk vastgelegde, en daarmee niet van kabinetskeuzes afhankelijke, verplichting om beide belangen te behartigen, en zij kunnen bij één bewindspersoon terecht om hiervoor binnen het kabinet voldoende aandacht te genereren. Daarmee beogen de zorgplichten precies datgene te doen wat de Afdeling aangeeft: duidelijk maken welk bevoegd gezag zorg draagt voor welk belang. Dat zorgplichten ook andere verschijningsvormen en betekenissen kennen, acht ik geen bezwaar. Uit de zorgplichtbepalingen en de

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.

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, 33 529, nr. 1278.

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

²⁴ M.H. Ippel & M. Scheltema, 'De rechtsstatelijke zorgplicht', in: 'Zorgplichten in het bestuursrecht', preadviezen VAR Vereniging voor bestuursrecht, Den Haag: Boom juridisch 2023, p. 11.

toelichting wordt voldoende duidelijk wat deze bepalingen beogen te regelen.

Zoals de Afdeling terecht constateert krijgen de betrokken burgers door middel van het ten minste vijfjaarlijks uit te brengen uitvoeringsprogramma Rijk duidelijkheid over wat zij mogen verwachten. Door de in dit programma vast te leggen tussentijdse doelen, streefwaarden, randvoorwaarden en voorgenomen maatregelen voor brede welvaart en verduurzaming wordt ook tegemoetgekomen aan het door de Afdeling gesignaleerde risico dat met de zorgplichten verwachtingen worden gewekt die niet kunnen worden waargemaakt. Anders dan de Afdeling zie ik niet dat dit uitvoeringsprogramma de zorgplichten daarmee overbodig maakt. Het uitvoeringsprogramma dient ter invulling van de zorgplichten. Artikel 13q, waarin het uitvoeringsprogramma wordt geïntroduceerd, verwijst dan ook uitdrukkelijk naar de twee zorgplichten in de artikelen 13o (brede welvaart) en 13p (verduurzaming). Het *uitvoeringsprogramma* kan niet zonder datgene wat uitgevoerd moet worden.

Naar aanleiding van het advies is de memorie van toelichting wel aangevuld met een passage over het bijzondere karakter van de in het wetsvoorstel opgenomen zorgplichten ten opzichte van zorgplichten in andere wetten, zoals zorgplichten voor het bankwezen of in het omgevingsrecht.

Ten aanzien van de zorgplicht ter bevordering van de ontwikkeling van de brede welvaart onderschrijf ik de constatering van de Afdeling dat deze opgave verschilt per gebied binnen het gehele aangegeven gebied. In artikel 13q, derde lid, van het aan de Afdeling voorgelegd wetsvoorstel is dan ook uitdrukkelijk bepaald: 'In het uitvoeringsprogramma Rijk kan voor de daarin opgenomen onderdelen, bedoeld in het tweede lid, zo nodig onderscheid worden gemaakt tussen gemeenten of onderdelen daarvan in de gebieden, genoemd in de artikelen 13o en 13p.' Het doel van de aanpak is niet om alle verschillen tussen (en binnen) gemeenten op te lossen. Dit zou ook niet haalbaar zijn. De doelstelling voor 2055 is gericht op het gemiddelde indexcijfer van alle gemeenten in Groningen en Noord-Drenthe tezamen, ten opzichte van het op dat moment geldende landelijke gemiddelde van brede welvaart. Dat is naar aanleiding van het advies van de Afdeling zowel in de tekst van artikel 13q, eerste lid, onderdeel a, als in de memorie van toelichting verduidelijkt. In de toelichting is verder opgenomen dat de focus op investeringen om de brede welvaart te bevorderen ligt bij gemeenten in Groningen en Noord-Drenthe die momenteel het minst goed scoren op brede welvaart.

Voor de zorgplicht voor het bevorderen van verduurzaming richting het aardgasvrij gereed maken van woningen geldt dat de door de Afdeling genoemde *Subsidieregeling isolatie en ventilatie gebouwen, woonboten en woonwagens provincie Groningen en de gemeenten Aa en Hunze, Noordenveld en Tynaarlo* slechts één van de maatregelen in dit kader is. Verder valt bijvoorbeeld te wijzen op maatregel 28 van de kabinetsreactie 'Nij Begun', waarmee het kabinet ervoor zorgt dat voor bewoners die nog wachten op een ingrijpende (zware of middelzware) versterking van de woning isolatiemaatregelen worden toegepast gelijktijdig met de versterking van hun huis. De isolatieaanpak loopt tot 2035 en kan in die periode wijzigen. Net als voor de zorgplicht met betrekking tot de brede welvaart valt zeker niet op voorhand uit te sluiten dat nog andere maatregelen getroffen moeten worden om tot verduurzaming te komen. De zorgplicht voor verduurzaming zorgt voor een blijvende verplichting om hiervoor te zorgen. Om die reden is ervoor gekozen de invulling van de zorgplicht verduurzaming ten minste elke vijf jaar nader te concretiseren (met doelen, streefwaarden, maatregelen en randvoorwaarden) in het uitvoeringsprogramma Rijk.

In de memorie van toelichting is naar aanleiding van het advies van de Afdeling verduidelijkt dat de zorgplicht voor verduurzaming meer omvat dan alleen de uitvoering van de genoemde subsidieregeling.

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.²⁵ 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).

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'.²⁶ Na een motie van de Tweede Kamer is deze grens verhoogd naar € 60.000.²⁷

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.²⁸ 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.²⁹

b. Noodzaak

De kern van het voorstel is dat het IMG niet langer onderzoek doet naar de oorzaak van de schade indien de herstellkosten 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 verdergerende 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

²⁵ 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.

²⁶ Circa 95% van de reeds uitgekeerde schadevergoedingen ligt onder dit grensbedrag.

²⁷ Kamerstukken II 2022–2023, 35 561, nr. 43 (Motie Vedder en Boulakjar).

²⁸ 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.

²⁹ Jaarverslag IMG 2024, blz. 16.

bedraagt,³⁰ 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, burgersvriendelijkheid 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 blischade 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.³¹ 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.³² De doorlooptijd van afgehandelde dossiers bedraagt gemiddeld 101 dagen.³³ 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.³⁴ 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,³⁵ 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

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 effectge-

³⁰ Jaarverslag IMG 2024, blz. 31.

³¹ Peildatum gebruikte cijfers is 31-3-2015.

³² 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.

³³ 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.

³⁴ Groningers boven gas, blz. 90.

³⁵ Jaarverslag IMG 2024, blz. 31.

bied 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.³⁶

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 jurisdisering.

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.³⁷

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 200.000³⁸ 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 2.800 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.³⁹ 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 bodembeveging die het gevolg is van een mijnbouwactiviteit. In combinatie met het bewijsvermoeden

³⁶ Staatscourant 2024, 5431.

³⁷ Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 'Goed gefundeerd. Advies om te komen tot een nationale aanpak van funderingsproblematiek', februari 2024.

³⁸ Jaarverslag IMG 2024, blz. 7.

³⁹ Jaarverslag IMG 2024, blz. 33.

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.⁴⁰ 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 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 schade-aandeel 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.⁴¹ 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 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.

⁴⁰ Artikel 2, zesde lid, van de TwG.

⁴¹ Aanwijzing 2.24 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

De parlementaire enquêtecommissie heeft met betrekking tot schadeafhandeling geconcludeerd dat deze milder, makkelijker en menselijker moest. Zij pleitte voor een *verruiming* van de wettelijke opdracht omdat de aansprakelijkheidsclausule en gebondenheid aan het Burgerlijk Wetboek zouden leiden tot een beperking in de schadeafhandeling.⁴² Om aan deze aanbeveling te voldoen, heeft het kabinet in maatregel 3 van Nij Begun aangekondigd dat het IMG tot een bedrag van € 40.000 zou stoppen met het onderzoek van causaliteit. Later is dit bedrag, zoals de Afdeling al constateert, naar aanleiding van een motie van de Tweede Kamer verhoogd naar € 60.000. In samenspraak met het IMG is, om invulling te geven aan maatregel 3 en daarmee de aanbevelingen van de commissie, daadwerkelijk schadeherstel als nieuwe vorm van fysieke schadeafhandeling geïntroduceerd. Daadwerkelijk herstel sluit tevens aan bij het advies van de commissie Van Geel⁴³ om onderlinge verschillen terug te dringen en daarmee te zorgen voor minder sociale ongelijkheid, aangezien het resultaat voor iedereen gelijkwaardig is: een herstelde woning.

De Afdeling constateert dat met de verhoging van de vaste eenmalige vergoeding (VES) al was voldaan aan de aanbevelingen van de parlementaire enquêtecommissie om het IMG een ruimere bevoegdheid te geven en een eigen budget, zodat het IMG meer schades vlot en genereuzer kan afhandelen. In reactie hierop wordt opgemerkt dat de parlementaire enquêtecommissie deze aanbeveling deed op het moment dat de VES al bestond en door het IMG werd toegepast *binnen* de wettelijke opdracht. De commissie merkt in haar rapport juist ook op dat eenvoudige schades vlotter dan voorheen worden afgehandeld, maar dat juist de voortgang van de afhandeling van complexe schadegevallen achterblijft.⁴⁴ Het is daarmee duidelijk dat de commissie enkel een verhoging van het bedrag van de VES niet zag als uitwerking van haar aanbeveling. Waar de VES slechts een oplossing biedt voor relatief kleine en eenvoudige schademeldingen, is daadwerkelijk schadeherstel met name ook een alternatief voor grotere schades waarbij tot op heden enkel voor een maatwerkprocedure gekozen kon worden. De maatwerkprocedure scoort lager in tevredenheidscijfers dan de VES en deze cijfers zijn 'slechts' gemiddelden. Tot slot draagt deze maatregel in tegenstelling tot de VES ook bij aan het voorkomen en zonder nieuwe melding herstellen van herhaalschade, waar de commissie ook specifiek aandacht voor vroeg.

Het daadwerkelijk herstellen van de schade aan gebouwen laat Groningen en Noord-Drenthe beter achter. Ook sluit deze vorm van schadeafhandeling goed aan bij het doenvermogen van burgers die hun woning willen herstellen waar ook de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid expliciet aandacht voor heeft gevraagd bij de ontwikkeling van beleid.⁴⁵ Het bedrag van € 60.000 is bijna altijd toereikend om de schade te herstellen, waardoor burgers eigenlijk altijd geholpen zijn. Hieruit blijkt de toegevoegde waarde van daadwerkelijk schadeherstel. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is de memorie van toelichting aangevuld met een passage over het doenvermogen van burgers en een passage waarin wordt uitgelegd dat daadwerkelijk herstel juist ten opzichte van de VES een oplossing biedt voor grotere schades.

Het is onoverkomelijk dat nieuwe maatregelen leiden tot nieuwe verschillen. Wel is een aantal maatregelen geïntroduceerd om deze verschillen zo veel als mogelijk te beperken. Zo heeft het IMG de aanvullende vaste vergoeding geïntroduceerd, om bewoners die in het verleden niet konden kiezen voor de nieuwe schaderegelingen en een lager bedrag dan € 10.000 ontvingen, te compenseren door hun eerder ontvangen schadevergoeding tot een bedrag van € 10.000 (in lijn met de vaste vergoeding). Met de aanvullende vergoeding kan op elk adres waar in het verleden een lager schadebedrag dan € 10.000 is uitgekeerd, dit bedrag worden aangevuld tot € 10.000. Ook heeft het IMG, om ongelijke uitkomsten voor bewoners tot een minimum te beperken, in 2023 iedereen met een lopende aanvraag de mogelijkheid geboden om in afwachting van de nieuwe schademaatregelen diens aanvraag te pauzeren totdat er duidelijkheid was over de uitkomsten van Nij Begun. 12.500 aanvragers hebben van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. Vervolgens hebben deze aanvragers een keuze kunnen maken tussen daadwerkelijk herstel of een geldelijke schadevergoeding.

Daarnaast is ervoor gekozen om in het gehele effectgebied te werken met één grensbedrag van € 60.000. Dit leidt inderdaad tot hetzelfde beleid in de kern als in de rand van het aardbevingsgebied. Daarmee worden echter ook nieuwe grenzen, afbakeningsvraagstukken en daarmee nieuwe verschillen voorkomen. Ook in de kern, waar relatief veel schade causaal van aard is, is daadwerkelijk herstel een oplossing met als resultaat een hersteld huis, onder meer doordat de schade of herhaalschade ook in de kern meestal onder het bedrag van € 60.000 blijft. Het wordt gerechtvaardigd geacht dat bij hogere bedragen wel onderzoek naar de oorzaak plaatsvindt. Ook in dit scenario kunnen bewoners er

⁴² Kamerstukken II 2022/23, 35 561, nr. 6, p. 66.

⁴³ Kamerstukken II 2023/24, 33 529, nr. 1195.

⁴⁴ Kamerstukken II 2022/23, 35 561, nr. 6, p. 66.

⁴⁵ Zie Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid | Rapport | WRR



in de meeste gevallen nog steeds voor kiezen om de (causale) schade te laten herstellen door het IMG.⁴⁶

De Afdeling wijst specifiek op artikel 19c van het wetsvoorstel, dat de Minister van BZK opdraagt om geen grotere verschillen te laten ontstaan in de schadeafhandeling. Hierover dient te worden opgemerkt dat artikel 19c er specifiek op ziet dat geen grotere verschillen in de schadeafhandeling ontstaan ten gevolge van de sluiting van het Groningenveld. Dit is met de invoering van daadwerkelijk herstel niet het geval. Ook nu er geen gas meer gewonnen wordt uit het Groningenveld kunnen bewoners kiezen voor dezelfde maatregelen, waaronder daadwerkelijk herstel.

De Afdeling heeft tevens geconstateerd dat daadwerkelijk schadeherstel leidt tot meer en hogere kosten, doordat er meer adressen in aanmerking komen dan het aantal schademeldingen dat het IMG nu in behandeling heeft, de schadebedragen hoger zijn en de uitvoeringskosten en doorlooptijden bij het IMG zullen oplopen. Hierover moet worden opgemerkt dat de kosten voor de VES, voor de maatwerkprocedure en voor daadwerkelijk herstel moeilijk vergelijkbaar zijn. Bij maatwerk zal naar verwachting minder schadevergoeding worden uitgekeerd per (primaire) positief besluit dan bij daadwerkelijk herstel, doordat sommige schade wordt afgewezen vanwege andere schadeoorzaken, die bij daadwerkelijk herstel wel wordt vergoed. Daar staat echter tegenover dat de kans op nieuwe schademeldingen bij de maatwerkvergoeding groter is, doordat de schade aan het gebouw niet daadwerkelijk hoeft te worden hersteld. Dat kan leiden tot meer schadevergoedingen en meer uitvoeringskosten dan bij daadwerkelijk herstel. Daarnaast gaat een groot gedeelte van de uitvoeringskosten bij daadwerkelijk herstel zitten in de persoonlijke benadering en intensievere begeleiding van aanvragers. Ook een stijging van de doorlooptijd bij daadwerkelijk herstel houdt verband met de op de aanvrager gerichte vormgeving van deze schaderegeling. Zo zit er veel ruimte in het proces om aan te sluiten bij de wensen van bewoners. Dit kan bijvoorbeeld gaan om de keuze van de aannemer of het startmoment van de werkzaamheden.

De Afdeling vraagt specifiek aandacht voor een stijging van de doorlooptijden en uitvoeringskosten, omdat eerder behandelde schades mogelijk opnieuw zullen worden gemeld. Daadwerkelijk herstel wordt echter niet met terugwerkende kracht aangeboden. Dit betekent dat de eerder behandelde schades niet voor herstel in aanmerking komen. Het IMG gaat bij alle vormen van fysieke schadeafhandeling een vorm van voorwaardelijke finaliteit toepassen, waardoor alleen bij geconstateerde nieuwe bodembeweging of -daling een nieuwe aanvraag beoordeeld zal worden. Dit zal op termijn tegemoetkomen aan de zorgen van de Afdeling.

De constatering van de Afdeling dat het niet mogelijk is om de kosten voor daadwerkelijk schadeherstel volledig in rekening te brengen bij de NAM, is juist. In de periodieke heffingsbesluiten zal worden onderbouwd welk gedeelte van de kosten voor daadwerkelijk schadeherstel in de heffing op de NAM worden betrokken.

Daarnaast heeft de Afdeling terecht opgemerkt dat het passender is om het grensbedrag voor daadwerkelijk schadeherstel vast te leggen in een algemene maatregel van bestuur, in plaats van in een ministeriële regeling. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn hierop aangepast. Omdat het bedrag van € 60.000 een grensbedrag is, en geen daadwerkelijke kosten vertegenwoordigt, verhoudt vastlegging van een indexeringsystematiek zoals de Afdeling voorstelt (bijvoorbeeld de loon- en prijsbijstelling), zich niet goed met de vormgeving van de regeling. Periodiek zal bezien worden of het grensbedrag passend is. Het bij algemene maatregel van bestuur vastgestelde bedrag kan hierop vervolgens worden aangepast.

Tot slot heeft de Afdeling opgemerkt dat als de regering daadwerkelijk schadeherstel in het aardbevingsgebied wil bevorderen, zij dit bijvoorbeeld zou kunnen doen via een subsidie. Een subsidie zou echter alleen een logische keuze zijn als het advies van de Afdeling wordt gevolgd om vast te houden aan causaliteitsonderzoek. Dan zou een vergoeding in geld blijven bestaan voor schade die het gevolg is van de gaswinning, die bewoners in principe vrij kunnen besteden, en komt daarnaast een subsidie beschikbaar (bijvoorbeeld een bonusbedrag) als bewoners het bedrag inzetten voor daadwerkelijk herstel. Deze constructie staat echter haaks op de kabinetsmaatregel uit Nij Begun dat in de schadeafhandeling de bewoner ervoor kan kiezen om geen causaliteitstoets uit te voeren.

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

⁴⁶ Artikel 2, derde lid, onderdeel a, onder 3°, van de TwG geeft de mogelijkheid aan het IMG om 'indien de aanvrager dit wenst en de schade zich daarvoor leent, de te treffen maatregelen in natura vast te stellen'.

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.⁴⁷

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 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.

⁴⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 2.4.

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.'⁴⁸ 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 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.

De Afdeling acht het niet raadzaam om vooruitlopend op de Kaderwet rijksinspecties nu al de positie van het SodM te wijzigen en mist in de memorie van toelichting een relatie met dat wetsvoorstel. Door de voorgestelde wijzigingen in de Mijnbouwwet wordt een aanpassing in de inrichting van het bestuur van het SodM bewerkstelligd door de introductie van collegiaal bestuur. Voorts wordt een commissie van advies (hierna: CvA) geïntroduceerd die onder meer tot taak heeft een advies over het functioneren van de leden van dat bestuur uit te brengen. Niet wordt beoogd om ook de positie van het SodM als zodanig te wijzigen. Het SodM blijft een rijksinspectie ressorterend onder de Minister van Klimaat en Groene Groei.

De directe aanleiding voor deze wijziging is gelegen in aanbeveling 5 van de parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen. Voor het SodM wordt aanbevolen om collegiaal bestuur te introduceren en zo de Inspecteur-generaal der mijnen (hierna: IGM) te ondersteunen met twee andere directieleden, en om een raad van toezicht te formeren om langs die weg de beoordeling van de IGM niet langer afhankelijk te maken van de secretaris-generaal van het ministerie.

In de kabinetsreactie op het rapport van de parlementaire enquêtecommissie (Nij Begun) wordt met maatregel 38 uitvoering gegeven aan deze aanbeveling. Daarbij is opgemerkt dat we de combinatie waarbij een inspectie onderdeel is van een ministerie terwijl een raad van toezicht het functioneren beoordeelt, nergens kennen binnen de organisatiekaders van het Rijk, en dat dit zich niet verhoudt met de directe ministeriële verantwoordelijkheid voor die rijksinspectie. Om die reden is gekozen voor

⁴⁸ *Memorie van Toelichting, paragraaf 2.4.3.*

het instellen van een commissie van advies, die een advies geeft omtrent het functioneren van de leden van het bestuur.

De Afdeling heeft gelijk dat met het onderhavige wetsvoorstel vooruit wordt gelopen op de in voorbereiding zijnde Kaderwet rijksinspecties (hierna: Kaderwet). Hiervoor is gekozen omdat met het onderhavige wetsvoorstel beoogd wordt alle aanbevelingen van de enquêtecommissie en maatregelen uit Nij Begun die een verankering op wetsniveau behoeven, in dit wetsvoorstel te bundelen. Nu het introduceren van collegiaal bestuur bij het SodM een specifieke aanbeveling van de enquêtecommissie was, die ook al is omarmd in Nij Begun, zie ik geen reden om met het uitvoeren hiervan te wachten op de Kaderwet rijksinspecties.

Verder past de opmerking dat de voorgestelde wijzigingen van de Mijnbouwwet geheel in lijn zijn met de voorstellen in de Kaderwet rijksinspecties. Het voorgestelde artikel 4 van de Kaderwet schrijft immers voor dat de minister onder wie een rijksinspectie ressorteert voor die rijksinspectie vastlegt of sprake is van een eenhoofdige of meerhoofdige leiding. De voorgestelde aanpassing van artikel 126 van de Mijnbouwwet ter uitvoering van maatregel 38 uit Nij Begun past bij deze opdracht, maar legt deze keuze op wetsniveau vast in plaats van bij ministerieel organisatiebesluit omdat het SodM in de Mijnbouwwet is ingesteld en de bestuursvorm daar ook is vastgelegd. In de memorie van toelichting bij de Kaderwet wordt ook expliciet verwezen naar de aangekondigde introductie van collegiaal bestuur bij het SodM als gevolg van de aanbevelingen van de parlementaire enquêtecommissie waarbij wordt opgemerkt dat de gekozen formulering van genoemd artikel 4 van de Kaderwet daaraan niet in de weg staat.

Daarnaast schrijft het voorgestelde artikel 18 van de Kaderwet voor dat de minister onder wiens verantwoordelijkheid de rijksinspectie valt een commissie van advies instelt. Deze commissie van advies adviseert de leiding van een rijksinspectie over de uitvoering van haar taken, de organisatie van de rijksinspectie, het kwaliteitsbeleid, en de maatschappelijke impact van het toezicht. De voorgestelde Kaderwet staat er niet aan in de weg om – zoals in de voorgestelde aanpassing van de Mijnbouwwet geschiedt – ook andere taken aan deze commissie van advies toe te kennen.

Vanwege de aanbeveling van de parlementaire enquêtecommissie en het feit dat de uitwerking daarvan aansluit bij het voorstel voor een Kaderwet wordt het verantwoord geacht om vooruit te lopen op die Kaderwet.

Op het moment dat dit wetsvoorstel werd aangeboden voor advies was nog geen openbare versie van het voorstel voor een Kaderwet beschikbaar en kon mitsdien in de toelichting nog niet worden verwezen naar de uitgangspunten en de relevante artikelen van dat wetsvoorstel. Inmiddels is, zoals de Afdeling terecht constateert, voor het voorstel voor een Kaderwet rijksinspecties de internetconsultatie afgerond. De memorie van toelichting is daarom aangevuld met passages waarin de relatie met de Kaderwet (versie ten tijde van de internetconsultatie) wordt gelegd, zodat tevens duidelijk wordt dat de op grond van Nij Begun voorgestelde wijziging van de Mijnbouwwet in het verlengde ligt van en aansluit bij het voorstel voor een Kaderwet.

Ten aanzien van de keuze voor het instellen van collegiaal bestuur bij SodM merkt de Afdeling op dat uit de toelichting op het wetsvoorstel niet blijkt waarom specifiek voor een organisatie als SodM een meerhoofdige leiding aan de orde zou moeten zijn. In reactie hierop wordt opgemerkt dat het instellen van collegiaal bestuur bij SodM het directe gevolg is van de aanbevelingen van de parlementaire enquêtecommissie en de kabinetsreactie daarop. De inhoudelijke overwegingen voor die aanbeveling vormen in eerste instantie de onderbouwing voor de keuze. Deze overwegingen gaan verder dan (louter) organisatorische afwegingen die bijvoorbeeld betrekking hebben op de omvang de organisatie en het toezichtsveld.

Het voorstel voor een Kaderwet schrijft blijkens de toelichting gezien de veelvormigheid in de specifieke opdracht en organisatie van de diverse rijksinspecties bewust niet voor in welke gevallen gekozen kan worden voor een meerhoofdige leiding en schrijft dus evenmin voor dat organisatorische dan wel toezichtsgelateerde factoren de enige kaders zouden vormen.⁴⁹ De Kaderwet laat daarmee ruimte om de aanbeveling van de parlementaire enquêtecommissie aldus uit te voeren. Een afwegingskader met daarin de factoren die een rol spelen bij het maken van een keuze voor een meerhoofdige leiding voor specifiek SodM is daarmee niet aan de orde.

De toelichting op de voorgestelde wijziging van artikel 126 Mijnbouwwet is wel aangevuld door uitgebreider stil te staan bij de aanleiding voor de introductie van collegiaal bestuur bij SodM en hoe dit zich verhoudt tot het voorstel voor een Kaderwet.

Ten aanzien van de in artikel 126a van de Mijnbouwwet voorgestelde CvA plaatst de Afdeling diverse

⁴⁹ Zie hiervoor paragraaf 3.3.2 van de memorie van toelichting op het voorstel voor een Kaderwet rijksinspecties.

kanttekeningen. Opgemerkt wordt dat de Afdeling in een deel van zijn advies ten onrechte veronderstelt dat de CvA de leden van het collegiaal bestuur beoordeelt in het kader van hun functioneren. De CvA heeft in dezen enkel een adviserende rol aan degene die de leden van het bestuur uiteindelijk beoordeelt, te weten de minister of de secretaris-generaal in mandaat namens de minister.

Voor de figuur van de CvA is aansluiting gezocht bij artikel 17 van de voorgestelde Kaderwet. Dat artikel schrijft voor dat elke rijksinspectie een commissie van advies krijgt. Zoals blijkt uit de memorie van toelichting bij dat wetsvoorstel heeft deze commissie een klankbordfunctie richting de leiding van de rijksinspectie en adviseert zij over de uitvoering van haar taken, de organisatie van de rijksinspectie, het kwaliteitsbeleid, en de maatschappelijke impact van het toezicht. De CvA heeft geen hiërarchische bevoegdheden ten opzichte van de inspectie en heeft evenmin een toezichthoudende taak op die inspectie.

Het toekennen van een extra adviserende taak aan diezelfde CvA in de Mijnbouwwet ten aanzien van het functioneren van de leden van het bestuur verdraagt zich met genoemde adviestaken en uitgangspunten.

Deze adviestaak vindt net als de introductie van collegiaal bestuur zijn oorsprong in de aanbevelingen van de parlementaire enquêtecommissie. De procedure van beoordeling van de bestuursleden van SodM krijgt zo een extra waarborg op onafhankelijkheid, terwijl tegelijkertijd de ministeriële verantwoordelijkheid voor de rijksinspectie in stand wordt gehouden.

Doordat de adviestaken voor de CvA op grond van enerzijds de voorgestelde Kaderwet en anderzijds artikel 126a Mijnbouwwet elk een eigen karakter hebben en de spectra waarover de advisering plaatsvindt ver uit elkaar liggen, acht ik, anders dan de Afdeling, het risico op een problematische dubbelrol niet aanwezig. Advisering over de strategie van een rijksinspectie als geheel bijt niet met het geven van een advies over het functioneren van de leden van het bestuur. Daarnaast mag van de leden van de commissie de nodige professionaliteit worden verwacht om beide taken naar behoren uit te voeren.

Naar aanleiding van opmerkingen van de Afdeling dat onduidelijk is aan wie de commissie advies uitbrengt en waarop dit advies betrekking heeft, is de toelichting op die punten verduidelijkt en aangevuld. Daarnaast is in de toelichting de relatie met de commissie van advies zoals deze voor elke rijksinspectie wordt voorgeschreven in artikel 17 van de voorgestelde Kaderwet rijksinspecties toegelicht.

Te zijner tijd zal in het voorstel voor deze Kaderwet worden voorzien in een samenloopbepaling waarmee in het voorgestelde artikel 126a van de Mijnbouwwet een expliciete verwijzing naar dat artikel uit de Kaderwet zal worden aangebracht.

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).⁵⁰ Tot slot wordt het IMG als afzonderlijke begrotingspost opgenomen en wordt deze post voorzien van een toelichting.⁵¹

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.⁵²

Dat in dit verband tevens wordt beoogd langdurig, ‘voor zo lang als dat nodig is’ (tot in ieder geval

⁵⁰ Voorgesteld artikel 14, aanhef en onderdelen a en b.

⁵¹ 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.

⁵² Toelichting, paragraaf 2.2, ‘Koste-wat-kost’.

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.⁵³ 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 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.⁵⁴ In totaal is hier een bedrag van 7,5 miljard euro voor gereserveerd.⁵⁵

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.⁵⁶ De jaarlijkse cyclus van de begrotingen is noodzakelijk voor een effectieve uitoefening van het budgetrecht.⁵⁷ 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 blijft⁵⁸ en dat het wetsvoorstel geen afbreuk doet aan de parlementaire rechten op het gebied van de Rijksbegroting.⁵⁹ Er zijn andere manieren om meerjarig gelden te reserveren met inachtneming van de reguliere begrotingssystematiek, bijvoorbeeld door het gebruik van meerjarenramingen.⁶⁰ Het gebruik van meerjarenramingen behoeft geen wettelijke grondslag in het onderhavige wetsvoorstel.

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

Met de Afdeling ben ik van mening dat artikel 14, dat 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 voor de schadeafhandeling en de versterking, in *juridische* zin niet nodig is. Dat laat echter onverlet dat het artikel een belangrijke politieke en symbolische betekenis heeft. In de memorie van toelichting is dit symbolische belang van artikel 14 verduidelijkt.⁶¹ Het kabinet is via de motie Vedder c.s.⁶² opgeroepen wettelijk vast te leggen dat het schadeherstel, het funderingsschadeherstel en de versterkingsoperatie koste wat kost en voor zolang het duurt worden uitgevoerd. Daarnaast roept de aangenomen motie Klaver c.s.⁶³ op vast te leggen dat koste wat kost alles wordt gedaan om ervoor te zorgen dat alle schade wordt vergoed en iedereen een veilig huis heeft, ongeacht hoelang dat noodzakelijk is, en dat in de aanpak hiervan de bewoners centraal staan. Met het voorgestelde artikel 14 geeft het kabinet invulling aan deze moties. Naast de Tweede Kamer, hechten ook de decentrale overheden waarde aan een bepaling die vastlegt dat het schadeherstel en

⁵³ Hetzelfde geldt voor de Nationaal Coördinator Groningen.

⁵⁴ Toelichting, paragraaf 2.1.1.

⁵⁵ Toelichting, paragraaf 7.1.3, en Nij Begun, bijlage 3: Overzicht financiële gevolgen.

⁵⁶ 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.

⁵⁷ 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, 36 353 (R 2185), nr. 5.

⁵⁸ Zoals vermeld in voetnoten 8, 22, 50, 52 en 60 van de toelichting.

⁵⁹ Toelichting, paragraaf 6.1.

⁶⁰ 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, 36 600 VII, nr. 2, p. 85–87, tabel 25.

⁶¹ Reactie decentrale overheden op internetconsultatie: Voorgenomen-consultatiereactie-regio-Groningenwet-9-juli-2024.pdf.

⁶² Kamerstukken II 2022/23, 35 561, nr. 42.

⁶³ Kamerstukken II 2022/23, 35 561, nr. 20.

de versterkingsoperatie koste wat kost en zolang als nodig worden uitgevoerd. Bovendien staat in de huidige TwG (artikel 14) reeds een bepaling die aangeeft dat de minister voldoende middelen ter beschikking stelt aan het IMG. Deze bepaling (artikel 14) is slechts verduidelijkt door aan te geven dat dit gebeurt voor 'zolang het nodig is'. Voorts is een vergelijkbare bepaling opgenomen ten aanzien van de financiële middelen voor de versterkingsoperatie en diverse vormen van bijstand. Om voornoemde redenen is het artikel 14 ongewijzigd in stand gebleven in het wetsvoorstel.

In de wettekst en de memorie van toelichting is verduidelijkt dat met artikel 14a geen verplichting voor de wetgever (inclusief de Tweede en Eerste Kamer) wordt opgenomen om altijd bedragen te reserveren in de begrotingswetten. Het artikel verplicht de regering om gedurende de looptijd van de generatielange betrokkenheid voorstellen voor begrotingswetten te doen waarin bedragen zijn opgenomen. De Tweede Kamer kan deze voorstellen amenderen, aannemen of verwerpen. De Eerste Kamer kan de voorstellen ook aannemen of verwerpen. Bovendien wordt met de bepaling geen budgettaire ondergrens opgenomen, want het artikel spreekt slechts over 'bedragen'. Derhalve blijft het budgetrecht onverkort van kracht. Daarmee verschilt deze situatie ook van het initiatiefwetsvoorstel over het wettelijk vastleggen van de 2%-norm voor defensie-uitgaven, waar de Afdeling eerder negatief over adviseerde en welk advies ze in haar advies aanhaalt: in dat geval was wel sprake van een verplichting voor de wetgever én van een budgettaire ondergrens. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is het wetsvoorstel wel aangepast. Er wordt nu specifiek geregeld dat de verplichting geldt onverminderd artikel 2.3 van de Comptabiliteitswet 2016, dat de autorisatie van een begroting door het parlement regelt. Verder is de expliciete verwijzing naar het jaartal 2055 geschrapt. In plaats daarvan wordt geregeld dat de verplichting geldt gedurende de looptijd van de generatielange betrokkenheid.

6. Gegevensverwerking

In het wetsvoorstel wordt de grondslag voor gegevensverwerking en -uitwisseling op een aantal punten aangepast of verduidelijkt. Zo wordt de 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 TwG⁶⁴ 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.⁶⁵

Uit de wetsgeschiedenis⁶⁶ 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

⁶⁴ Artikel 1, 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).

⁶⁵ 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.

⁶⁶ Kamerstukken II 2023/24, 35 566, nr. 3.

het loggen van verkregen toegang.⁶⁷ De Afdeling adviseert bovendien om met het oog op artikel 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.⁶⁸

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.

Ten aanzien van de uitvoering van de knelpuntentaak zoals opgenomen in paragraaf 1a van de Regeling Tijdelijke wet Groningen wordt opgemerkt dat gedeputeerde staten geen rol hebben bij het aandragen van bijzondere of vastgelopen situaties bij het IMG. De instanties die daar wel een rol bij hebben en derhalve mogelijk ook persoons- of gezondheidsgegevens verstrekken (mits betrokkene toestemming geeft voor het delen van gezondheidsgegevens) zijn opgenomen in artikel 1a.4, eerste en tweede lid, van de Regeling Tijdelijke wet Groningen: bijzondere situaties kunnen worden aangedragen door een burgemeester van een gemeente waar het bewijsvermoeden van toepassing is en waar de betrokkene woonachtig is, de Nationale ombudsman en regionale zorg- en hulpverleners. Vastgelopen situaties kunnen worden aangedragen door een burgemeester van een gemeente waar het bewijsvermoeden van toepassing is, het IMG en de minister.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling ten aanzien van passende en specifieke regels ter bescherming van betrokkenen is het voorgestelde artikel 3, tiende lid, van de Tijdelijke wet Groningen aangepast. Naast de al in dat lid voorgestelde grondslag om regels te stellen over het verstrekken van gegevens, waaronder gezondheidsgegevens, tussen de in artikel 1a.4, eerste en tweede lid, van de Regeling Tijdelijke wet Groningen aangewezen partijen is een grondslag opgenomen om regels te stellen over de verwerking van die gegevens, waarbij specifiek regels zullen worden gesteld ten aanzien van de bewaartermijn, het beperken van de toegang tot de gegevens en het loggen van verkregen toegang.

Anders dan de Afdeling adviseert zullen deze regels op het niveau van een ministeriële regeling worden vastgelegd. De knelpuntentaak voor het IMG is gebaseerd op artikel 2, elfde lid, van de Tijdelijke wet Groningen, alwaar is geregeld dat bij ministeriële regeling aan het IMG de taak kan worden opgedragen om knelpunten op te lossen die als gevolg van de schade zijn ontstaan. Dit lid is als gevolg van een amendement in de Tijdelijke wet Groningen opgenomen.⁶⁹ Het is derhalve een uitdrukkelijke keuze van de wetgever om de knelpuntentaak bij ministeriële regeling aan het IMG op te dragen. De uitwerking van aspecten die bij deze taak horen, zoals het aanwijzen van de bij deze taak betrokken partijen en het regelen van de gegevensbescherming volgen logischerwijs deze keuze.

Voor de gegevensverwerking ten behoeve van de Staat van Groningen en Noord-Drenthe is in de memorie van toelichting verduidelijkt dat enkel geaggregeerde gegevens in de Staat van Groningen en Noord-Drenthe zullen worden opgenomen en dat derhalve nooit tot personen herleidbare gegevens daarin zichtbaar zijn. Ten aanzien van de persoonsgegevens die de onderzoekspartij die uiteindelijk in opdracht van de minister de Staat van Groningen en Noord-Drenthe opstelt kan verwerken is uitgebreider toegelicht dat deze gegevens enkel worden gebruikt voor nader onderzoek in het kader van de Staat van Groningen en Noord-Drenthe en dat daaruit verkregen gegevens enkel op geaggregeerd niveau zullen worden opgenomen.

De minister is waar het om persoonsgegevens gaat ten aanzien van de Staat van Groningen en Noord-Drenthe de verwerkingsverantwoordelijke en de onderzoekspartij is de verwerker. De regels rondom het verwerken van de gegevens waaraan de onderzoekspartij zich dient te houden zullen

⁶⁷ 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).

⁶⁸ 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).

⁶⁹ Amendement Agnes Mulder c.s., Kamerstukken II 2020/21, 35 603, nr. 43.

worden vastgelegd in een verwerkersovereenkomst tussen de minister (in diens rol als verwerkingsverantwoordelijke) en de onderzoekspartij (als verwerker). Dit is een gebruikelijke gang van zaken in dergelijke situaties. Vanzelfsprekend zullen afspraken over bewaartermijnen en vertrouwelijkheid van de gegevens deel uitmaken van deze overeenkomst.

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.⁷⁰ Hoewel in het voorliggende wetsvoorstel 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.⁷¹

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.

In de memorie van toelichting is, naar aanleiding van het advies van de Afdeling, verduidelijkt hoe het overleg met de decentrale overheden over het uitvoeringsprogramma Rijk en de Staat van Groningen en Noord-Drenthe zich verhoudt tot de organieke wetten. In het voorliggende wetsvoorstel kent de term 'overleg' niet dezelfde interpretatie als in de Gemeentewet en de Provinciewet. Zoals de Afdeling opmerkt veronderstelt de term 'overleg' in de Gemeentewet en Provinciewet wederkerigheid; er moet worden ingegaan op elkaars standpunten. Bij het overleg dat wordt bedoeld in het voorliggende wetsvoorstel is hiervan minder sprake, omdat het overleg zich beperkt tot de taken en bevoegdheden van het Rijk. De decentrale overheden zullen worden gehoord over zowel het uitvoeringsprogramma Rijk als de Staat van Groningen en Noord-Drenthe. Vervolgens zal het kabinet op de inbreng van de decentrale overheden ingaan in de kabinetsreactie op de Staat van Groningen en Noord-Drenthe. Voorts bespreken de Rijksoverheid en de decentrale overheden tijdens het voortgangsgesprek in het najaar wat met de inbreng van de decentrale overheden is gebeurd.

⁷⁰ J.L.W. Broeksteeg, 'Gemeenterecht', Deventer 2021: Wolters Kluwer, blz. 327. Vgl. Kamerstukken II 1985/86, 19 403, nr. 3, p. 24.

⁷¹ 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.

Daarnaast is verduidelijkt dat het overleg met de decentrale overheden, de relevante maatschappelijke organisaties en een vertegenwoordiging van bewoners in grote lijnen dezelfde vorm heeft. De Afdeling wijst erop dat het vanuit organiek oogpunt niet juist is om decentrale overheden op een lijn te stellen met maatschappelijke organisaties. In het voorliggende wetsvoorstel is daar wel voor gekozen, juist omdat de parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen erop heeft gewezen hoe belangrijk het is een gesprek aan te gaan met de mensen om wie het gaat. De commissie stelt dat het een open deur is 'dat het de moeite waard is om te luisteren naar wat direct omwonenden ervaren, en om te luisteren naar experts die problemen signaleren. [...] Toch moest de commissie constateren dat het daar in dossier ernstig aan heeft ontbroken. Er is al te vaak voor de Groningers gedacht: er werd óver hen gepraat, niet mét hen.'⁷² Juist daarom is er in het voorliggend wetsvoorstel voor gekozen de Groningse en Noord-Drentse inwoners én maatschappelijke organisaties een nadrukkelijke rol te geven. De commissie stelt dat door in dialoog te treden mét Groningers de werelden van bewoners en beslissers bij elkaar komen.

Tot slot is in de memorie van toelichting verduidelijkt dat naast het college van burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten óók de burgemeester en de commissaris van de Koning kunnen optreden als overlegpartners met het Rijk. In de huidige uitvoeringspraktijk treedt de commissaris van de Koning regelmatig op als gesprekspartner tijdens bestuurlijke overleggen met het Rijk. Verder is benadrukt dat het aan de decentrale overheden is om de precieze gespreksafvaardiging en het proces voor de reactie op de Staat van Groningen en Noord-Drenthe vorm te geven.

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 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,

9. Overige aanpassingen

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om het wetsvoorstel op een aantal punten aan te vullen. Hieronder zal per onderwerp op de aanpassingen in worden gegaan.

Voor de aanvullende taak van het IMG (het voorgestelde artikel 2, derde lid, onderdeel a, TwG) om gerichte voorlichting te geven over de schadeafhandeling aan bewoners en eigenaren van gebouwen binnen het IMG-effectgebied wordt voorzien in terugwerkende kracht tot en met 1 april 2025. Daarmee heeft het IMG vooruitlopend op de inwerkingtreding van het totale wetsvoorstel al de mogelijkheid om een pilot voor deze aanvullende taak te starten. De wijzigingsopdracht in artikel I, onderdeel B, alsmede de inwerkingtredingsbepaling van het wetsvoorstel zijn hierop aangepast.

Voorgesteld wordt om aan artikel 2 van de TwG een lid toe te voegen waarmee wordt vastgelegd dat het IMG zijn taken en bevoegdheden uitoefent in Nederland.

De wetgever had met de TwG de bedoeling dat het IMG reeds bestaande aanspraken zou gaan afhandelen, overeenkomstig het Burgerlijk Wetboek. Het is niet de bedoeling van de wetgever geweest om nieuwe aanspraken te creëren door op schade in het buitenland Nederlands aansprakelijkheidsrecht van toepassing te verklaren. Om misverstanden te voorkomen, wordt dit nu expliciet vastgelegd.

Met 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) is in de artikelen 13i, tweede lid, en 13j, eerste lid, onderdeel c, de mogelijkheid opgenomen om bij respectievelijk een

⁷² Groningers boven gas, p. 112.



besluit dat een gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet ('besluit-op-norm') en een versterkingsbesluit een vergoeding voor schade als gevolg van (de voorbereiding van) deze besluiten mee te nemen. Ten aanzien van het versterkingsbesluit was dit al geregeld in het Besluit Tijdelijke wet Groningen (de bevoegdheid is 'overgeheveld' naar de wet) en waren nadere regels gesteld in de Regeling Tijdelijke wet Groningen. Abusievelijk was de delegatiegrondslag die voor dat laatste bestaat niet doorgetrokken naar de nieuwe bepalingen. Dit wordt nu rechtgezet.

Met artikel I, onderdeel H, van bovengenoemde wet, dat op het moment van het uitbrengen van dit nader rapport nog in werking moet treden, wordt een wijziging in artikel 13n van de Tijdelijke wet Groningen doorgevoerd. Het betreft het artikel waarin het recht op kosteloze rechtsbijstand en andere vormen van advisering voor de eigenaar van een gebouw is vastgelegd. De tekst van deze wijziging is grotendeels bepaald door het amendement Beckerman/Bushoff (Kamerstukken II 2024/25, 36 566, nr. 23). Met dat amendement is abusievelijk een uitbreiding van de reikwijdte van het artikel tot besluiten dat een gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet (zogenaamde 'besluiten-op-norm'; artikel 13i, tweede lid, van de Tijdelijke wet Groningen), die het oorspronkelijke wetsvoorstel beoogde door te voeren, ongedaan gemaakt. Dat wordt nu hersteld. Ook wordt een zinsnede die abusievelijk was blijven staan en geen betekenis heeft, geschrapt.

In de voorgestelde artikelen over de Staat van Groningen wordt deze aanduiding vervangen door Staat van Groningen en Noord-Drenthe. Deze aanduiding sluit beter aan bij de in het kader van de voorgestelde artikelen 13o en 13p TwG aangeduide gebieden.

Tot slot worden enkele kleine verschrijvingen in het wetsvoorstel en de Tijdelijke wet Groningen gecorrigeerd en is de inwerkingtredingsbepaling aangepast aan bovengenoemde aanpassingen in het wetsvoorstel.

Ik moge U, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Klimaat en Groene Groei, verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden

*De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
E. van Marum.*



Advies Raad van State

No. W04.24.00359/I

's-Gravenhage, 7 mei 2025

Aan de Koning

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 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.

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.

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

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 veranke-

² Kamerstukken II 2022/23, 35 561, nr. 5.

³ Kamerstukken II 2022/23, 35 561, nr. 6, p. 64–65.

⁴ Kamerstukken II 2022/23, 35 561, nr. 17.

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

ring. 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 shadeoorzaak (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.

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 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).



6. het eventueel coördineren van de aanpassing van het uitvoeringsplan.¹¹

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 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.

¹¹ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.3, voetnoot 12.

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.

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

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 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 begrijpt 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).

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.

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.

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, 33 529, 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.

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

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, burgersvriendelijkheid 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 blikschade 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

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

²⁶ Kamerstukken II 2022-2023, 35 561, 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.

²⁹ Jaarverslag IMG 2024, blz. 31.

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

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

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.

³⁵ Staatscourant 2024, 5431.

manier van werken wel geleid zou hebben tot een vergoeding. Dit kan leiden tot nieuwe onvrede en verdere jurisdisering.

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

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 2.800 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 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

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

³⁷ Jaarverslag IMG 2024, blz. 7.

³⁸ Jaarverslag IMG 2024, blz. 33.

³⁹ Artikel 2, zesde lid, van de TwG.

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 schade-aandeel 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 behoeft te zijn, leidt het 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

⁴⁰ Aanwijzing 2.24 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

⁴¹ Memorie van toelichting, paragraaf 2.4.

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 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 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.

⁴² Memorie van Toelichting, paragraaf 2.4.3.

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 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 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 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.

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, 36 353 (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, 36 600 VII, nr. 2, p. 85–87, tabel 25.

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).

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 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 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

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, 35 566, 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).

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, 19 403, nr. 3, p. 24.



‘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 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,
Th.C. de Graaf.*

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.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: 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

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is de Tijdelijke wet Groningen en de Mijnbouwwet aan te passen in verband met de uitvoering van diverse maatregelen uit de kabinetsreactie op het rapport van de parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen (Kamerstukken II 2022/23, 35 561, nr. 17);

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De Tijdelijke wet Groningen wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1 wordt in de alfabetische volgorde de volgende begripsbepaling ingevoegd:

– *veronderstelde schade*: fysieke schade aan een gebouw of werk die naar haar aard redelijkerwijs zou kunnen zijn ontstaan door beweging van de bodem als gevolg van de aanleg of exploitatie van een mijnbouwwerk ten behoeve van het winnen van gas uit het Groningenveld of als gevolg van de gasopslag Norg of de gasopslag bij Grijskerk, waarbij in afwijking van artikel 98 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek geen onderzoek wordt gedaan naar de oorzaak ervan;

B

Artikel 2 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het derde lid wordt als volgt gewijzigd:

a. In onderdeel a wordt na 'schade' telkens ingevoegd 'of veronderstelde schade' en wordt, onder vernummering van de subonderdelen 1° tot en met 3° tot subonderdelen 2° tot en met 4°, een subonderdeel ingevoegd, luidende:

1°. voorlichting over de afhandeling te geven aan bewoners en eigenaren van gebouwen in de gebieden, vastgesteld op grond van artikel 177a, derde lid, van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek;

b. In onderdeel b wordt na 'zich daarvoor leent,' ingevoegd 'in afwijking van artikel 103 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek'.

c. Onder verlettering van onderdeel c tot onderdeel d, wordt een onderdeel ingevoegd, luidende:

- c. heeft tot taak indien de aanvrager dit wenst in plaats van een vergoeding als bedoeld in onderdeel b voor zover deze betrekking heeft op fysieke schade aan een gebouw of werk, veronderstelde schade tot een bij ministeriële regeling te bepalen maximum bedrag af te handelen door:
- 1°. in afwijking van artikel 103 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek de te treffen maatregelen in natura uit te voeren; of
 - 2°. de door de aanvrager gemaakte redelijke kosten voor het daadwerkelijk herstellen van de veronderstelde schade te vergoeden;.

2. In het vierde lid, aanhef, wordt na 'schade' telkens ingevoegd 'of veronderstelde schade'.

3. In het vijfde lid wordt 'in het vierde lid, onder a en b' vervangen door 'in het derde lid, onderdeel c, onder 1° en 2°, en het vierde lid, onderdelen a en b'.



C

Artikel 3 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt 'artikel 2, derde en vierde lid' vervangen door 'artikel 2, derde, vierde, zevende en tiende lid, en van de taken en bevoegdheden die op grond van artikel 2, achtste en elfde lid, aan het Instituut zijn opgedragen'.
2. In het vijfde lid wordt 'het college van burgemeester en wethouders van de betrokken gemeenten' vervangen door 'de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten die vallen binnen de gebieden, vastgesteld op grond van artikel 177a, derde lid, van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek, en gedeputeerde staten van de provincie Groningen' en wordt 'deze wettelijke taak' vervangen door 'deze wettelijke taken'.
3. In het negende lid wordt 'van de betrokken gemeenten' vervangen door ', bedoeld in het vijfde lid,' en wordt 'voor zover deze gegevens noodzakelijk zijn voor de uitvoering van artikel 2, elfde lid, en de betrokkene daar uitdrukkelijk zijn instemming aan heeft gegeven' vervangen door 'voor zover hier op grond van het tiende lid regels over zijn gesteld'.
4. Onder vernummering van het tiende en elfde lid tot elfde en twaalfde lid, wordt een lid ingevoegd, luidende:
 10. Bij ministeriële regeling worden regels gesteld over het verstrekken van gegevens, waaronder persoonsgegevens, en gegevens over gezondheid voor zover deze gegevens noodzakelijk zijn en de betrokkene daar uitdrukkelijk zijn instemming aan heeft gegeven, ten behoeve van de uitvoering van artikel 2, elfde lid, tussen in die regeling aangewezen partijen.

D

In artikel 4, tweede, vierde en zevende lid, wordt 'Onze Minister voor Rechtsbescherming' telkens vervangen door 'Onze Minister'.

E

In hoofdstuk 4 wordt voor artikel 10 een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 9a

In dit hoofdstuk wordt onder 'schade' mede verstaan 'veronderstelde schade' voor zover het de taak van het Instituut, bedoeld in artikel 2, derde lid, onderdeel c, betreft.

F

Artikel 10 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt voor 'dit hoofdstuk' ingevoegd: 'hoofdstuk 2 en'.
2. Onder vernummering van het derde lid tot vierde lid, wordt een lid ingevoegd, luidende:
 3. In de procedure en werkwijze kan het Instituut voorwaarden verbinden aan de afhandeling van schade.

G

In artikel 11, tweede lid, vervalt onderdeel e, onder verlettering van de onderdelen f tot en met h tot onderdelen e tot en met g.

H

Aan artikel 13 worden twee leden toegevoegd, luidende:

3. De termijn, genoemd in het eerste lid, onderdeel b, wordt opgeschort met ingang van de dag na die waarop het Instituut:
 - a. de aanvrager in de gelegenheid heeft gesteld op basis van het deskundigenadvies te kiezen voor de vorm waarin de schadeafhandeling plaatsvindt of te reageren op het advies, tot de dag waarop het Instituut een bevestiging van die keuze of die reactie heeft ontvangen;

- b. op grond van de keuze of de reactie van de aanvrager een aanvullend deskundigenadvies aanvraagt, tot de dag waarop dat advies door de aanvrager is ontvangen;
- 4. Het Instituut neemt een besluit over een tegemoetkoming als bedoeld in artikel 2, tiende lid, binnen 24 weken nadat een rapport van een constructief onderzoek is uitgebracht.

I

In de artikelen 13c, vierde en vijfde lid, 13f, eerste lid, en 13g, derde lid, onderdeel a, en achtste lid, wordt 'de inspecteur-generaal der mijnen' telkens vervangen door 'het bestuur van het Staatstoezicht op de mijnen'.

J

In de artikelen 13d en 13g, vierde lid, wordt 'De inspecteur-generaal der mijnen' telkens vervangen door 'Het bestuur van het Staatstoezicht op de mijnen'.

K

In artikel 13n, derde lid, wordt 'Onze Minister voor Rechtsbescherming' vervangen door: 'Onze Minister van Justitie en Veiligheid'.

L

Na hoofdstuk 5a worden twee hoofdstukken ingevoegd, luidende:

HOOFDSTUK 5b ZORGPLICHTEN BREDE WELVAART EN VERDUURZAMING

Artikel 13o Zorgplicht brede welvaart

Onze Minister draagt, in overeenstemming met Onze Ministers die het mede aangaat, zorg voor het bevorderen van de ontwikkeling van de brede welvaart in de gemeenten in de provincie Groningen, de gemeenten Aa en Hunze, Noordenveld en Tynaarlo.

Artikel 13p Zorgplicht verduurzaming

Onze Minister draagt, in overeenstemming met Onze Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, zorg voor het bevorderen van verduurzaming richting het aardgasvrij gereed maken van woningen in de provincie Groningen en de gemeenten Aa en Hunze, Noordenveld en Tynaarlo.

Artikel 13q Uitvoeringsprogramma Rijk

1. Ten behoeve van de taken, bedoeld in de artikelen 13o en 13p, stelt Onze Minister in overeenstemming met Onze Ministers die het mede aangaat en in overleg met gedeputeerde staten van de provincie Groningen, het college van burgemeester en wethouders van de gemeenten in de provincies Groningen alsmede de gemeenten Tynaarlo, Noordenveld en Aa en Hunze in de provincie Drenthe, en het dagelijks bestuur van de waterschappen Noorderzijlvest alsmede Hunze en Aa's, een uitvoeringsprogramma Rijk vast, teneinde:
 - a. het niveau van de brede welvaart in het gebied, genoemd in artikel 13o, uiterlijk in 2055 op ten minste het landelijk gemiddelde te brengen;
 - b. de woningen in het gebied, genoemd in artikel 13p, uiterlijk in 2035, wat isolatie betreft gereed te maken voor aardgasvrij gebruik.
2. Het uitvoeringsprogramma Rijk bevat in ieder geval:
 - a. een afbakening van de relevante aspecten van brede welvaart, bedoeld in artikel 13o, en de invulling daarvan;
 - b. een nadere invulling van de relevante aspecten van aardgasvrij gereed maken, bedoeld in artikel 13p;
 - c. een uitwerking van de tussentijdse doelen en streefwaarden ten aanzien van de doelen, bedoeld in het eerste lid, onderdelen a en b met inachtneming van de afbakening en invulling, bedoeld in de onderdelen a en b;
 - d. de in acht te nemen randvoorwaarden en de voorgenomen maatregelen met het oog op het behalen van de doelen, bedoeld in het eerste lid, onderdelen a en b.
3. In het uitvoeringsprogramma Rijk kan voor de daarin opgenomen onderdelen, bedoeld in het tweede lid, zo nodig onderscheid worden gemaakt tussen gemeenten of onderdelen daarvan in

de gebieden, genoemd in de artikelen 13o en 13p.

4. Het uitvoeringsprogramma Rijk wordt ten minste elke vijf jaar opgesteld.

HOOFDSTUK 5c DE STAAT VAN GRONINGEN

Artikel 13r Staat van Groningen

1. Onze Minister geeft tot in ieder geval het jaar 2055 de opdracht tot het jaarlijks uiterlijk op de vierde dinsdag van april uitbrengen van de Staat van Groningen.
2. De Staat van Groningen is een openbaar rapport waarmee de voortgang wordt gemonitord van de uitvoering van de taken en bevoegdheden, bedoeld in de hoofdstukken 2 en 5 en de artikelen 13n, vierde en vijfde lid, 13o en 13p, en bevat ten minste:
 - a. een overzicht van de kwantitatieve realisatie van deze taken en bevoegdheden door alle bij de uitvoering daarvan betrokken partijen;
 - b. een overzicht van de kwalitatieve en kwantitatieve effecten van de uitoefening van die taken en bevoegdheden;
 - c. een overzicht van de resultaten van hetgeen is opgenomen in het uitvoeringsprogramma Rijk, bedoeld in artikel 13q;
 - d. een analyse in hoeverre de uitoefening van de taken en bevoegdheden, bedoeld in hoofdstuk 2 en artikel 13n, vierde lid, door het Instituut heeft bijgedragen aan het op een ruimhartige wijze afhandelen van aanvragen om vergoeding, waarbij voorts het daadwerkelijk herstellen van de schade wordt bevorderd;
 - e. een analyse in hoeverre de uitoefening van de taken en bevoegdheden, bedoeld in hoofdstuk 5 en artikel 13n, vijfde lid, heeft bijgedragen aan het realiseren van veiligheid, bedoeld in artikel 13ba.

Artikel 13s Overleg en reactie

1. Onze Minister voorziet, in overeenstemming met het gevoel van de ministerraad, de Staat van Groningen van een reactie. Onze Minister zendt de reactie uiterlijk binnen acht weken na het uitbrengen van de Staat van Groningen aan beide Kamers der Staten-Generaal.
2. Ten behoeve van de reactie overleggen Onze Minister en Onze Ministers die het mede aangaat met een vertegenwoordiging van gedeputeerde staten van de provincie Groningen, het college van burgemeester en wethouders van de gemeenten in de provincies Groningen alsmede de gemeenten Tynaarlo, Noordenveld en Aa en Hunze in de provincie Drenthe, het dagelijks bestuur van de waterschappen Noorderzijlvest alsmede Hunze en Aa's, de relevante maatschappelijke organisaties en een vertegenwoordiging van bewoners uit de gemeenten, bedoeld in de artikelen 13o en 13p.
3. Indien daartoe op grond van de Staat van Groningen, dan wel het overleg, bedoeld in het tweede lid, aanleiding bestaat, wordt in de reactie vermeld welke maatregelen Onze Minister, in overeenstemming met Onze Ministers die het mede aangaat, neemt teneinde de tussentijdse doelen en streefwaarden, bedoeld in artikel 13q, tweede lid, te bereiken.
4. Het bestuur van het Staatstoezicht op de mijnen en het Adviescollege, bedoeld in artikel 13c, geven ten behoeve van de reactie advies over de Staat van Groningen.

Artikel 13t Gegevensverwerking

1. Het Instituut, de gedeputeerde staten van de provincie Groningen, de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten in de provincies Groningen alsmede de gemeenten Tynaarlo, Noordenveld en Aa en Hunze in de provincie Drenthe, het Centraal Bureau voor de Statistiek, het Centraal Planbureau, het Planbureau voor de Leefomgeving, het Sociaal Cultureel Planbureau, relevante onderzoeksbureaus en de relevante maatschappelijke organisaties verstrekken desgevraagd of eigener beweging gegevens, waaronder persoonsgegevens, aan Onze Minister ten behoeve van de Staat van Groningen, bedoeld in artikel 13r.
2. De op grond van deze wet reeds aan Onze Minister verstrekte gegevens, kunnen worden verwerkt ten behoeve van het opstellen van de Staat van Groningen, bedoeld in artikel 13r.

M

Artikel 14 komt te luiden:

Artikel 14

In de voorstellen van wet tot vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties:

- a. worden voor zo lang als dat nodig is de financiële middelen ter beschikking gesteld aan het Instituut die nodig zijn voor de uitvoering van zijn taken en bevoegdheden;
- b. worden voor zo lang als dat nodig is de financiële middelen gereserveerd die nodig zijn voor de uitvoering van de taken en bevoegdheden, bedoeld in de hoofdstukken 5 en 5a;
- c. wordt het Instituut als afzonderlijke begrotingspost opgenomen en wordt deze post voorzien van een toelichting.

N

Na artikel 14 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 14a

1. In de voorstellen van wet tot vaststelling van de begrotingsstaten van de ministeries die het aangaat wordt tot en met in ieder geval het jaar 2055 jaarlijks een bedrag opgenomen ten aanzien van de generatielange betrokkenheid voor de taken en bevoegdheden, bedoeld in de artikelen 13o en 13p.
2. In het kader van de vaststelling van de begrotingsstaten, bedoeld in het eerste lid, wordt de dan geldende indexatiesystematiek voor besluitvorming over loon- en prijsbijstelling gehanteerd.

O

Na hoofdstuk 7 wordt een hoofdstuk ingevoegd, luidende:

HOOFDSTUK 7a Voorkomen verschillen

Artikel 19c

Onze Minister en het Instituut dragen er bij de uitvoering van hun taken op grond van deze wet zorg voor dat er na de beëindiging van de gaswinning uit het Groningenveld, bedoeld in artikel 52c van de Mijnbouwwet, als gevolg daarvan geen grotere verschillen ontstaan tussen gedupeerden van de gaswinning met betrekking tot de afhandeling van schade, de versterking, verduurzaming en andere compensatie.

P

Artikel 20 vervalt.

Q

In artikel 30 wordt 'Tijdelijke wet Groningen' vervangen door: 'Wet Groningen'.

ARTIKEL II

De Mijnbouwwet wordt als volgt gewijzigd:

A

Aan artikel 1 wordt onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel aq door een puntkomma, een onderdeel toegevoegd, luidende:

ar. *bestuur*: bestuur, bedoeld in artikel 126, tweede lid.

B

In artikel 52c vervalt het tweede lid alsmede de aanduiding '1.' voor het eerste lid.

C

Artikel 126, tweede lid, wordt vervangen door:



2. Aan het hoofd van het Staatstoezicht op de mijnen staat het bestuur.
3. Het bestuur bestaat uit drie leden, onder wie de voorzitter.
4. De voorzitter wordt aangeduid als inspecteur-generaal der mijnen.

D

Na artikel 126 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 126a

1. Er is een commissie van advies.
2. De commissie heeft tot taak advies uit te brengen omtrent het functioneren van de leden van het bestuur.
3. De leden van de commissie zijn onafhankelijk.
4. De leden van de commissie worden door Onze Minister benoemd, geschorst en ontslagen.
5. 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.
6. Bij ministeriële regeling kunnen in aanvulling op het tweede lid, taken worden toebedeeld aan de commissie.

E

In de artikelen 45b, eerste tot en met vierde lid, 45d, eerste lid, 45e, eerste en tweede lid, 45f, eerste, tweede en derde lid, 45h, eerste lid, 45i, eerste en tweede lid, 45l, vierde lid, onderdeel e, 45m, 45n, 45o, 45p, eerste, derde, vierde en vijfde lid, 45q, eerste lid, onderdeel b, 52g, derde lid, 128a, eerste lid, vierde lid, onderdelen a tot en met c, en 133, eerste lid, onderdeel b, onder 1°, wordt 'de inspecteur-generaal der mijnen' telkens vervangen door 'het bestuur'.

F

In de artikelen 45d, tweede lid, 45h, tweede lid, 127, 128, eerste, tweede en vierde lid, en 132 wordt 'De inspecteur-generaal der mijnen' telkens vervangen door 'Het bestuur'.

G

In artikel 68, derde lid, onderdeel a, wordt 'Tijdelijke wet Groningen' vervangen door 'Wet Groningen'.

H

In de artikelen 128, eerste lid, en 133, eerste lid, onderdeel b, wordt 'de inspecteur-generaal' vervangen door 'het bestuur'.

ARTIKEL III [WIJZIGING AWB]

In bijlage 2, artikelen 1, 2 en 8, tiende lid, van de Algemene wet bestuursrecht wordt 'Tijdelijke wet Groningen' telkens vervangen door 'Wet Groningen', waarbij ten aanzien van de artikelen 1 en 2 een verplaatsing in de alfabetische volgorde plaatsvindt.

ARTIKEL IV [WIJZIGING RIJKSWET ONDERZOEKSRAAD VOOR VEILIGHEID]

In artikel 30, eerste lid, van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid wordt 'de Inspecteur-Generaal der Mijnen' vervangen door 'het bestuur van het Staatstoezicht op de mijnen, bedoeld in artikel 126 van de Mijnbouwwet'.

ARTIKEL V

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.



Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – Herstel Groningen,

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

De Minister van Klimaat en Groene Groei,

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – Herstel Groningen,

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

De Minister van Klimaat en Groene Groei,



MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

1. Inleiding	45
2. Inhoud	45
2.1 <i>Generatielange aanpak en Staat van Groningen</i>	45
2.1.1 Aanleiding, doel en probleemschets	46
2.1.2 Probleemaanpak en motivering instrumentkeuze	46
2.1.3 Uitbreiding taken Minister ten aanzien van de generatielange aanpak	47
2.1.4 Uitvoeringsprogramma Rijk	49
2.1.5 De Staat van Groningen	50
2.1.6 Publicatie Staat van Groningen	52
2.1.7 Overleg en reactie	52
2.2. <i>Koste-wat-kost</i>	53
2.3. <i>Nieuwe schadeafhandeling</i>	53
2.3.1 Aanleiding en doel van versoepeling schadeafhandeling	54
2.3.2 Daadwerkelijk schadeherstel zonder onderzoek naar de schadeoorzaak	55
2.3.3 Keuzevrijheid voor aanvragers	56
2.3.4 Uitzonderingssituaties	56
2.3.5 Omgang met termijnen in verband met nieuwe werkwijze	56
2.3.6 Voorwaarden in de schadeafhandeling	57
2.3.7 Gegevensuitwisseling en verwerking	57
2.4. <i>Collegiaal bestuur SodM</i>	58
2.4.1 Inrichting van het collegiaal bestuur	58
2.4.2 Commissie van advies	59
2.4.3 Taken CvA	59
2.5. <i>Benoemingsprocedure bestuursleden IMG</i>	59
2.6. <i>Evaluatiebepaling</i>	59
3. Verhouding tot nationale wetgeving	60
3.1 <i>Burgerlijk Wetboek</i>	60
4. Uitvoering	60
4.1 <i>Staat van Groningen</i>	60
4.1.1 Uitvoeringsaspecten Staat van Groningen	60
4.1.2 Gebruik en verwerking van persoonsgegevens	60
4.1.3 Uitvoeringsaspecten zorgplichten	61
4.2 <i>Daadwerkelijk herstel zonder onderzoek naar de schadeoorzaak</i>	62
4.3 <i>Collegiaal bestuur SodM</i>	62
5. Gevolgen en neveneffecten	62
5.1 <i>Staat van Groningen</i>	62
5.1.1 Effect voor burgers en bedrijven	62
5.1.2 Effect op bestuurlijke lasten medeoverheden	63
5.2 <i>Daadwerkelijk schadeherstel zonder onderzoek naar de schadeoorzaak</i>	63
6. Financiële gevolgen	64
6.1 <i>Staat van Groningen</i>	64
6.2 <i>Daadwerkelijk schadeherstel zonder onderzoek naar de schadeoorzaak</i>	64
6.3 <i>Collegiaal bestuur en commissie van advies SodM</i>	65
7. Advies en consultatie	65
7.1 <i>Regionaal afstemmingsmoment voorafgaand aan internetconsultatie wetsvoorstel</i>	65
7.1.1 Zorgplichten verduurzaming en brede welvaart	65
7.1.2 Kwalitatieve aspecten van schadeafhandeling en versterking	65
7.1.3 Financiële bepalingen	66
7.1.4 Keuze voor indicatoren	66
7.1.5 Monitoring gasopslagen	66
7.1.6 Gesprek aangaan met maatschappelijke organisaties en bewoners over de Staat van Groningen	66
7.2 <i>Internetconsultatie wetsvoorstel</i>	66
7.2.1 Algemene reacties over de Staat van Groningen	67
7.2.2 Algemene reacties over 'koste-wat-kost':	68
7.2.3 Algemene reacties over de nieuwe schadeafhandeling	68
7.3 <i>Uitvoeringstoetsen en adviezen</i>	70
7.3.1 Uitvoeringstoets IMG	70
7.3.2 Uitvoeringstoets NCG	70
7.3.3 Uitvoeringstoets SodM	70
7.3.4 Adviezen	71
7.4 <i>Advies Autoriteit Persoonsgegevens</i>	71
7.4.1 Inhoud advies	71
7.4.2 Verwerking advies AP in wetsvoorstel	71
ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING	72



1. Inleiding

De bevindingen uit het rapport ‘Groningers boven Gas’¹ van de parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen (hierna: de parlementaire enquêtecommissie) laten zien dat de bewoners van Groningen en Noord-Drenthe door zestig jaar gaswinning onevenredig veel leed is aangedaan. De enquêtecommissie heeft gesteld dat het schade- en versterkingstraject milder, makkelijker en menselijker moet worden en daartoe aanbevelingen gedaan. Het doel van deze aanbevelingen is dat bewoners sneller geholpen worden en minder stress en leed ervaren door tijdrovende onderzoeken, discussies met uitvoeringsinstanties en slepende juridische procedures.

Als reactie op de conclusies en aanbevelingen van de parlementaire enquêtecommissie, heeft het kabinet in zijn kabinetsreactie ‘Nij Begun’² 50 concrete maatregelen aangekondigd. Een deel van deze maatregelen vergt nu wettelijke verankering hetgeen gebeurt met voorliggend wetsvoorstel. Het betreft de volgende drie 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);
2. Het Instituut Mijnbouwschade Groningen (hierna: IMG) gaat daadwerkelijk schadeherstel uitvoeren tot € 60.000,- zonder onderzoek naar de schadeoorzaak (maatregel 3)³;
3. Het Staatstoezicht op de Mijnen (hierna: SodM) gaat werken met een collegiaal bestuur (maatregel 38).

Daarnaast wordt met dit wetsvoorstel één uitgangspunt voor de schadeafhandeling en versterking wettelijk vastgelegd:

1. 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, voor zo lang als dat nodig is.

Deze onderwerpen worden hieronder per paragraaf nader toegelicht.

Van de gelegenheid wordt tevens gebruik gemaakt om een aantal aanvullende wijzigingen te realiseren in de Tijdelijke wet Groningen (hierna: TwG). Zo regelt dit wetsvoorstel dat bepalingen omtrent de beslistermijnen van het IMG worden aangepast naar aanleiding van de veranderingen in het proces van de schadeafhandeling. Ook wordt de grondslag voor gegevensverwerking en uitwisseling op een aantal punten aangepast of verduidelijkt. Tevens schrapt dit wetsvoorstel de huidige evaluatiebepaling, aangezien met de jaarlijkse publicatie van de Staat van Groningen en daarmee de monitoring van de voortgang van de herstelmaatregelen, reeds aan de evaluatievoorschriften uit deze bepaling wordt voldaan.

Daarnaast brengt dit wetsvoorstel de bevoegdheid tot het doen van een voordracht voor benoeming van leden van het bestuur van het IMG onder de verantwoordelijkheid van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – Herstel Groningen (hierna: staatssecretaris Herstel Groningen).

Tot slot schrapt deze wetswijziging het woord ‘tijdelijk’ uit de citeertitel van de Tijdelijke wet Groningen zodat duidelijk wordt gemaakt dat de inzet van het kabinet aan de inwoners van het gaswinningsgebied in Groningen en Noord-Drenthe niet van tijdelijke aard is.

Deze memorie van toelichting wordt uitgebracht mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Klimaat en Groene Groei.

2. Inhoud

In dit hoofdstuk worden de wijzigingen beschreven die worden voorgesteld. Onderstaand wordt per onderdeel ingegaan op de voorgestelde wijzigingen.

2.1 Generatielange aanpak en Staat van Groningen

De parlementaire enquêtecommissie concludeerde dat Nederland een ereschuld heeft aan Groningen,

¹ Kamerstukken II 2022/23, 35 561, nrs. 5 t/m 11.

² Zie Kamerstukken II 2022/23, 35 561, nr. 17. Het kabinet-Rutte IV heeft ‘Nij Begun’ gepresenteerd op 25 april 2023. Het huidige kabinet committeert zich volledig aan de maatregelen die het vorige kabinet met Nij Begun heeft aangekondigd. Waar in het vervolg over ‘het kabinet’ wordt gesproken in deze MvT, wordt bedoeld op zowel het kabinet Rutte IV als het kabinet-Schoof.

³ Zie ook Kamerstukken II 2023/24, 33 529, nr. 1175.

die is ontstaan door zestig jaar gaswinning uit het Groningenveld. In Nij Begun is in reactie hierop aangegeven dat er een opdracht ligt om deze ereschuld in te lossen en dat dit vraagt om een langetermijnaanpak op het gebied van schadeherstel, versterking, verduurzaming, sociale en economische ontwikkeling. Daarom is een langdurig, ofwel 'generatielang', commitment aangegaan aan de mensen in het gaswinningsgebied in Groningen en Noord-Drenthe.⁴ De Staat van Groningen wordt het instrument waarmee jaarlijks de tussentijdse resultaten van deze generatielange inzet zichtbaar worden gemaakt. Zo kan, waar nodig, het beleid tijdig worden bijgestuurd. Daarmee borgt dit wetsvoorstel de generatielange inzet van het kabinet.

2.1.1 Aanleiding, doel en probleemschets

Nederland heeft in de afgelopen decennia fors geprofiteerd van de aardgasbaten uit het Groningenveld, maar inwoners van het gebied waar de gaswinning heeft plaatsgevonden hebben daar disproportioneel de lasten van moeten dragen in de vorm van aardbevingen, schade en onveiligheid.⁵ De Rijksoverheid en de oliemaatschappijen hebben structureel te weinig oog gehad voor de belangen van inwoners van het gebied en te laat gehandeld naar de signalen van bewoners, kritische wetenschappers en toezichthouders over de keerzijden en risico's van de gaswinning.

De parlementaire enquêtecommissie stelde in haar rapport *Groningers boven Gas* in 2023 dat Nederland een ereschuld heeft opgebouwd aan de mensen in Groningen en Noord-Drenthe en dat het kabinet deze ereschuld moet inlossen.⁶ Volgens de parlementaire enquêtecommissie staat de compensatie die het gaswinningsgebied in de loop der jaren heeft ontvangen in geen verhouding tot de totale gasbaten waar Nederland als geheel van heeft geprofiteerd. De ernst van de problemen in het aardbevingsgebied is de afgelopen decennia structureel onderschat. De parlementaire enquêtecommissie heeft daarbij ook gewezen op het belang van het nakomen van de 'morele verplichting' om de schade en pijn die aan de regio is toegebracht weg te nemen, en daar extra capaciteit en financiële middelen voor vrij te maken.

Eerdere steun- en compensatieprogramma's (waaronder het Langman-akkoord uit 1998, het Regio Specifieke Pakket Zuiderzeelijn, het bestuursakkoord van 2014, het Nationaal Programma Groningen (hierna: NPG) uit 2018, de Bestuurlijke afspraken uit 2020 en de Toekomstagenda 2021), bijdragen uit Europese fondsen en het bestuurlijk overleg hierover, hebben onvoldoende het verschil kunnen maken.⁷ Mensen in het gaswinningsgebied hebben bovendien jarenlang moeten strijden om hun gelijk te krijgen. Kinderen en jongeren zijn opgegroeid met de last van aardbevingen, schades aan woningen die zich bij herhaling voordoen en de ervaring dat de overheid hun ouders te vaak niet wist te helpen. Daarmee zijn meerdere generaties in het gaswinningsgebied tekortgedaan en is hun vertrouwen in de overheid geschaad.

Het inlossen van de ereschuld aan de regio en zijn bewoners vraagt volgens de parlementaire enquêtecommissie om een langetermijnaanpak met generatielange investeringen. De inwoners van Groningen en Noord-Drenthe, de decentrale overheden en maatschappelijke organisaties moeten erop kunnen rekenen dat ook toekomstige kabinetten zich, lang nadat de gaswinning definitief is beëindigd, blijven inzetten voor het inlossen van deze ereschuld. Daarom is met de maatregelen uit Nij Begun niet alleen gekeken naar het herstel van de veiligheid van gebouwen, maar ook naar het aanpakken van de negatieve sociale gevolgen van de gaswinning, investeringen in leefbaarheid, kansengelijkheid en duurzame groei en daarmee, uiteindelijk, het herstel van vertrouwen.

Om te bevorderen dat het herstel daadwerkelijk wordt gerealiseerd, borgt dit wetsvoorstel de langjarige inzet door vast te leggen:

1. dat hier ten minste 30 jaar lang middelen voor worden opgenomen in de begrotingen van de betrokken departementen;⁸
2. dat de resultaten van de generatielange aanpak jaarlijks worden gemonitord, en
3. dat hierover jaarlijks politieke verantwoording wordt afgelegd.

Dit draagt bij aan de informatievoorziening van bewoners, bestuurders, volksvertegenwoordigers en andere betrokkenen, en maakt tijdige signalering van knelpunten en bijsturing van het beleid mogelijk.

⁴ Het gaswinningsgebied heeft in deze memorie van toelichting betrekking op de tien gemeenten van de provincie Groningen en de gemeenten Aa en Hunze, Tynaarlo en Noordenveld in de provincie Drenthe.

⁵ Kamerstukken II 2022/23, 35 561, nrs. 5 t/m 11.

⁶ Kamerstukken II 2022/23, 35 561, nrs. 5 t/m 11, p. 88.

⁷ Kamerstukken II 2022/23, 35 561, nrs. 5 t/m 11, p. 75.

⁸ Het budgetrecht van de Eerste en Tweede Kamer blijft onverkort van kracht.

2.1.2 Probleemaanpak en motivering instrumentkeuze

Inwoners, maatschappelijke partijen, ondernemers en andere partijen in het gaswinningsgebied hebben, mede als gevolg van de omgang met de gaswinning en de trage afhandeling van de gevolgen, weinig vertrouwen in nieuwe politieke beloften of toezeggingen. Uit cijfers van het Sociaal Planbureau Groningen uit 2023 blijkt dat slechts 38 procent van de inwoners van de provincie Groningen (deels) vertrouwen heeft in de landelijke overheid.⁹ Beloften zijn in het verleden vaak gebroken en er zijn verwachtingen gewekt die niet werden ingelost.

Dit wetsvoorstel vormt voor de mensen in Groningen en Noord-Drenthe de waarborg dat het kabinet en komende kabinetten de verbeteraanpak die in Nij Begun is beschreven daadwerkelijk uitvoeren en hier politiek verantwoording over afleggen. Met een wettelijke verankering van de generatielange aanpak en monitoring zijn ook toekomstige kabinetten gehouden aan de aanpak uit Nij Begun. Dat is van belang, omdat over enkele jaren de zichtbare gevolgen van de gaswinning in de vorm van nieuwe bevingen en nieuwe schades naar verwachting zullen afnemen en de conclusies van de parlementaire enquêtecommissie naar de achtergrond kunnen verdwijnen. De opdracht van het kabinet om de ereschuld aan het gaswinningsgebied in te lossen is echter nadrukkelijk niet gekoppeld aan één regeerperiode. Het gaat om het rechtzetten van wat gedurende zes decennia beschadigd is geraakt. Deze opdracht overstijgt de horizon van afzonderlijke kabinetten.

Wetgeving is het geëigende instrument om een dergelijke kabinetsperiode-overstijgende inzet vast te leggen. In het verleden is gebleken dat andere instrumenten dan wetgeving, zoals bestuursakkoorden tussen het Rijk en de decentrale overheden, onvoldoende resultaat opleverden. De bevindingen van de parlementaire enquêtecommissie laten zien dat deze akkoorden weliswaar een bijdrage leverden aan verbeteringen op deelaspecten, maar in hun totaliteit qua ambitieniveau, doorlooptijd en afrekenbaarheid onvoldoende waren om de ereschuld aan de regio in te kunnen lossen. Er is daarom een aanpak nodig die verder reikt dan een bestuursakkoord kan.

Er worden zodoende in dit wetsvoorstel via zorgplichten concrete taken vastgelegd voor de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: 'de minister van BZK' of 'de minister') ten behoeve van brede welvaart en verduurzaming. Het wetsvoorstel legt ook vast dat het kabinet hier in ieder geval tot en met 2055 middelen voor beschikbaar stelt, zoals toegezegd in Nij Begun. Dit wetsvoorstel legt bovendien vast dat de minister over de uitvoering in dit verband jaarlijks laat rapporteren in de Staat van Groningen. De Staat van Groningen bevat ook een kwalitatief en kwantitatief overzicht van de voortgang van de schadeafhandeling en de versterkingsoperatie waarvoor de taken en bevoegdheden al in de TwG zijn vastgelegd.

Een wettelijke verankering van de monitoring van de resultaten van de verschillende componenten van het beleid dragen bij aan een betere informatiepositie van het parlement, de medeoverheden en andere betrokkenen. Daaraan is behoefte: de parlementaire enquêtecommissie concludeerde immers dat niemand de voorbije decennia het volledige overzicht had. Iedereen zag maar een aantal stukjes van de puzzel. Dat maakte ook de uitvoering van de controlerende taak van de Tweede Kamer ingewikkeld.¹⁰

Het inlossen van de ereschuld vergt een langjarige, structurele samenwerking tussen het Rijk en de decentrale overheden. Het Rijk noch de decentrale overheden kunnen de problematiek afzonderlijk van elkaar oplossen. Samenwerking is nodig om de gezamenlijke doelen te kunnen bereiken en de ereschuld van het Rijk in te kunnen lossen. Daarom creëert dit wetsvoorstel tevens een wettelijk kader voor de langjarige en structurele samenwerking tussen het Rijk en de decentrale overheden. Hiertoe wordt onder meer vastgelegd dat het Rijk en de decentrale overheden in gesprek gaan over de Staat van Groningen en de geboekte voortgang.

2.1.3 Uitbreiding taken Minister ten aanzien van de generatielange aanpak

Dit wetsvoorstel roept twee taken in het leven met betrekking tot de generatielange aanpak om de ereschuld aan de regio in te lossen. Het gaat om twee zorgplichten waarmee de minister van BZK, in overeenstemming met de andere betrokken ministers, de taak krijgt om de ontwikkeling van de brede welvaart en de verduurzaming richting het aardgasvrij-gereed maken van woningen te bevorderen¹¹. De inzet heeft betrekking op de hele provincie Groningen en drie gemeenten in Noord-Drenthe (Aa en Hunze, Noordenveld en Tynaarlo). De met dit wetsvoorstel gecreëerde taken voor de minister van BZK zijn aanvullend op de bestaande wettelijke taken van het IMG ten aanzien van het schadeherstel

⁹ <https://sociaalplanbureau Groningen.nl/maatschappelijk-onbehagen-en-politieke-onvrede-groeit-laatste-jaren/>

¹⁰ Kamerstukken II 2022/23, 35 561, nr. 20, p. 104.

¹¹ De in de wet op te nemen zorgplichten leiden niet tot individuele rechten.

in het effectgebied van de aardbevingen en de verantwoordelijkheid van de minister voor de uitvoering van de versterkingsopgave en het waarborgen van de veiligheid in het aardbevingsgebied. Met de zorgplichten worden dus geen nieuwe taken geïntroduceerd voor het IMG en de NCG.

Met Nij Begun heeft het kabinet zich verbonden aan een generatielange inzet voor Groningen en Noord-Drenthe en dat bindt ook opvolgende kabinetten. De betrokken ministers hebben de taak op zich genomen om binnen hun specifieke portefeuille extra stappen te zetten daar waar het Groningen en Noord-Drenthe betreft. Hierbij kan gedacht worden aan het verbreden van de N33, alsook het opstellen van specifieke regelgeving binnen hun portefeuilles en hun wettelijke taken en bevoegdheden.

De minister van BZK heeft voor beide zorgplichten een coördinerende rol. De vormgeving van deze zorgplicht geeft de minister ruimte om te beoordelen wat in het kader van de zorgplicht nodig is. De zorgplicht voor de minister van BZK laat onverlet dat de andere ministers, een eigen verantwoordelijkheid dragen en blijven dragen voor hun portefeuille. Voor 'brede welvaart' gaat het in elk geval om de Minister van Economische Zaken, de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, de Minister van Klimaat en Groene Groei en de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur. Voor 'verduurzaming' gaat het om de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (hierna: 'de minister van VRO'). De zorgplicht van de minister van BZK verandert of vervangt die verantwoordelijkheden niet, maar creëert, zoals beoogd met Nij Begun, een coördinerende en waar nodig aanjagende taak, naast de andere taken en verantwoordelijkheden binnen zijn portefeuille.¹²

Doordat de zorgplichten primair op de minister van BZK rusten, kan hij op zijn beurt politiek verantwoording afleggen aan het parlement over het voeren van gericht beleid om de zorgplichten waar te maken. In Nij Begun is aangegeven dat het kabinet van 2026 tot en met 2055 in totaal € 7,5 miljard heeft gereserveerd voor de generatielange betrokkenheid. Dit wetsvoorstel legt vast dat hiervoor jaarlijks, in ieder geval tot en met 2055, middelen worden opgenomen in de begrotingen van de betrokken ministeries. Hoe deze middelen over de departementale begrotingen worden verdeeld, is afhankelijk van de uitwerking van deze investeringen en de afspraken daarover die met de regio, en binnen het kabinet, worden gemaakt. Daarmee wordt invulling gegeven aan de motie van het lid Klaver¹³ over de generatielange verantwoordelijkheid.

Het wetsvoorstel expliciteert tevens dat de middelen voor de generatielange betrokkenheid worden geïndexeerd conform de geldende indexatiesystematiek voor besluitvorming over de loon- en prijsbijstelling. Daarbij wordt op basis van verschillende coderingen ook rekening gehouden met de loon- en prijsgevoeligheid per (beleids)sector. Zodoende wordt geborgd dat de investeringen die in Nij Begun zijn toegezegd ook in de toekomst aansluiten bij de dan reële kosten voor hetgeen nodig is voor verduurzaming van woningen en sociale en economische ontwikkeling in Groningen en Noord-Drenthe.¹⁴ Daarmee wordt invulling gegeven aan de motie van het lid Bikker.¹⁵

Zorgplicht brede welvaart (welzijn en economische ontwikkeling)

De zorgplicht ten aanzien van het bevorderen van de brede welvaart is erop gericht dat de relatieve achterstand van brede welvaart in de gemeenten in de provincie Groningen en de gemeenten Aa en Hunze, Noordenveld en Tynaarlo ten opzichte van het landelijk gemiddelde uiterlijk in 2055 wordt ingelopen. Brede welvaart richt zich niet alleen op de economische aspecten van welvaart, zoals het bruto binnenlands product, maar ook op andere aspecten, zoals gezondheid, onderwijs, milieu en leefomgeving, sociale cohesie, persoonlijke ontplooiing en veiligheid. Wat betekenisvolle aspecten en indicatoren zijn, kan per gebied verschillen. De inzet is om met de decentrale overheden samen invulling geven aan de aspecten van brede welvaart die van belang zijn voor Groningen en Noord-Drenthe, om de brede welvaart te vergroten. In Nij Begun is aangegeven dat in dit verband onder andere een sociale en economische agenda worden opgesteld. Deze twee agenda's vormen de basis van het uitvoeringsprogramma (paragraaf 2.1.4).

De inzet van het kabinet voor brede welvaart in Groningen en Noord-Drenthe is aanvullend op de

¹² Uit de zorgplicht van de Minister van BZK vloeien met dit wetsvoorstel de volgende taken voort, die in paragraaf 2.1.4, 2.1.5, en 2.1.7 van deze toelichting worden beschreven: 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 reactie aan het parlement; 6) het eventueel coördineren van de aanpassing van het uitvoeringsplan.

¹³ Kamerstukken II 2022/23, 35 561, nr. 20.

¹⁴ Kamerstukken II 2022/23, 35 561, nr. 17.

¹⁵ Kamerstukken II 2022/23, 35 561, nr. 34.

bijdrage die de decentrale overheden vanuit hun (wettelijke) taak, rol of verantwoordelijkheid leveren. De in Nij Begun toegezegde middelen die het kabinet uittrekt voor sociale en economische ontwikkeling, zijn dus *extra* ten opzichte van het geld dat gemeenten in Groningen, de gemeenten Aa en Hunze, Noordenveld en Tynaarlo en de provincie Groningen ontvangen vanuit het Rijk voor andere taken en bevoegdheden (bijvoorbeeld via het gemeente- en provinciefonds). De decentrale overheden zijn verantwoordelijk voor een goede besteding van de extra middelen die zij ontvangen om de sociale en economische agenda's uit te voeren. De gecombineerde inzet van het Rijk, de decentrale overheden, het bedrijfsleven en maatschappelijke partijen zal nodig zijn om de gewenste welvaartsverbetering te kunnen realiseren. De Minister van BZK heeft vanuit zijn zorgplicht een specifieke verantwoordelijkheid om andere partijen te stimuleren om dit te bereiken.

De aanpak voor Groningen en Noord-Drenthe op het gebied van brede welvaart sluit aan op de aanbevelingen uit het rapport 'Elke regio telt!' over (onwenselijke) regionale verschillen in brede welvaart. Het rapport laat zien dat verschillen tussen regio's soms zijn vergroot doordat investeringen neersloegen in gebieden die al sterker ontwikkeld waren. Daardoor ontstond in gebieden waar minder vooruitgang was bij bewoners soms het gevoel dat de overheid er niet voor hen was. Het kabinet wil daarom werk maken van duurzaam sterke regio's in heel Nederland. Dit vraagt om een overheid die zich niet alleen richt op de doelmatigheid van bestedingen en regelingen, maar ook op de gevolgen voor de samenleving en de leefomgeving in alle delen van Nederland. De in Nij Begun toegezegde aanpak op het gebied van brede welvaart in Groningen en Noord-Drenthe is onderdeel van de inzet van het kabinet om op een meer integrale manier in te spelen op de opgaven en kansen in verschillende regio's in Nederland.

Zorgplicht verduurzaming door isolatie

Ten aanzien van verduurzaming door isolatie van woningen bevordert de minister van BZK, in overeenstemming met de minister van VRO, dat alle woningeigenaren en woningcorporaties in de provincie Groningen en de gemeenten Aa en Hunze, Noordenveld en Tynaarlo stappen kunnen zetten voor het aardgasvrij gereed maken van hun woningen, zodat deze op termijn bijvoorbeeld geen aardgas meer hoeven te gebruiken voor het verwarmen van de woning. De beoogde maatregelen betreffen isolatie, ventilatie en kierdichting naar de standaard voor woningisolatie. Het isoleren van de woning tot het niveau van de standaard voor woningisolatie is een belangrijke bijdrage aan de verduurzaming van het woningbestand en zorgt voor lagere energierekeningen en hoger wooncomfort voor bewoners.

De minister van BZK draagt hieraan bij door het gelijktijdig uitvoeren van isolatiemaatregelen bij een ingrijpende (zware of middelzware) versterking van de woning waarbij bewoners tijdelijk niet in de eigen woning kunnen wonen (maatregel 28 Nij Begun). Deze maatregelen worden 100procent vergoed. De minister van VRO draagt hieraan bij door het verstrekken van een extra subsidie, aanvullend op bestaande landelijke en regionale regelingen, voor isolatie- en ventilatiemaatregelen waarmee stappen kunnen worden gezet naar het aardgasvrij gereed maken van woningen (maatregel 29 Nij Begun)¹⁶. Hiervoor wordt een aparte regeling opgesteld. Het maximum subsidiebedrag is afhankelijk van de te nemen isolatie- en ventilatiemaatregelen en of de woning zich binnen of buiten het versterkingsgebied bevindt en het inkomen van de aanvrager.

De zorgplicht voor het bevorderen van verduurzaming richting het aardgasvrij gereed maken van woningen laat onverlet dat woningeigenaren zelf bepalen in welke mate de woning wordt geïsoleerd op basis van het beschikbare verduurzamingsadvies. De woningeigenaar bepaalt dus ook of dit verduurzamingsadvies niet, wel of gedeeltelijk wordt uitgevoerd. Dit wordt uitgewerkt in het uitvoeringsprogramma voor verduurzaming (zie voor meer informatie hierover paragraaf 2.1.4.).

2.1.4 Uitvoeringsprogramma Rijk

Ten behoeve van de zorgplichten voor brede welvaart en verduurzaming stelt de minister *samen* met de andere betrokken (vak)ministers, en in overleg met de decentrale overheden, een uitvoeringsprogramma vast. In het uitvoeringsprogramma worden de verantwoordelijkheden voor het Rijk vastgelegd met betrekking tot brede welvaartsontwikkeling en verduurzaming in Groningen en Noord-

¹⁶ Maatregel 29 heeft betrekking op het gebied zoals vastgelegd in 'Uitgangspuntennotitie Isolatieaanpak Groningen Noord-Drenthe'. Het gaat om het gebied waar tenminste 30% van de woningen in de versterkingscirkel is opgenomen (CBS Wijk- en buurtindeling). Daarbij wordt afgerond naar hele percentages (dus >29,5%). Om tot een ruimtelijk samenhangend gebied te komen worden enclaves die niet aan de criteria voldoen toegevoegd aan het versterkingsgebied en daarmee aan de 100% regeling. Een enclave is een gebied dat volledig grenst aan gebieden waar het criterium van minimaal 30% geldt (dus daardoor wordt omsloten) en gebieden die met aan 1 zijde aan zee liggen en verder volledig grenzen aan gebieden waar het criterium van 30% geldt. Om tot een sociaal samenhangend gebied te komen zijn nog 2 gebieden toegevoegd aan het versterkingsgebied. Het gaat om aan elkaar grenzende CBS-wijken die in de praktijk één gemeenschap vormen.



Drenthe. Het uitvoeringsprogramma bevat niet alleen de maatregelen die de minister van BZK treft in verband met zijn zorgplichten, maar beschrijft ook de inzet die andere ministers daarvoor plegen binnen hun specifieke portefeuille om extra stappen te zetten waar het Groningen en Noord-Drenthe betreft.

Het uitvoeringsprogramma bevat een nadere invulling van de zorgplichten ten aanzien van brede welvaart en de verduurzaming van woningen. In het uitvoeringsprogramma wordt gespecificeerd op welke aspecten van brede welvaart en verduurzaming de inzet van het kabinet zich richt, en worden tussentijdse doelen, streefwaarden, noodzakelijke randvoorwaarden en voorgenomen maatregelen opgenomen. Uitgangspunt is daarbij dat de doelen en streefwaarden passen bij de lokale opgaven en mogelijkheden, en dat bestaande verschillen tussen en binnen gemeenten niet worden verdiept. Het uitvoeringsprogramma Rijk wordt ten minste eens per vijf jaar vastgesteld. Dit maakt gerichte monitoring via de Staat van Groningen mogelijk.

Naast de verantwoordelijkheid van het Rijk, die in dit uitvoeringsprogramma wordt beschreven, is voor het realiseren van de doelen op het gebied van brede welvaart en verduurzaming de inzet van andere partijen noodzakelijk. In Nij Begun is aangegeven dat met betrekking tot brede welvaart het Rijk en de decentrale overheden in Groningen en Noord-Drenthe samen onder andere een sociale en economische agenda opstellen. Deze agenda's worden gemaakt vóór en mét inwoners van Groningen en Noord-Drenthe, en vormen in het kader van de zorgplicht voor brede welvaart de basis voor het uitvoeringsprogramma van het Rijk. De minister zal de decentrale overheden verzoeken om de inspanningen die zij doen in verband met de uitvoering van de sociale en economische agenda's (en daarmee de brede welvaartsontwikkeling) en de verduurzamingsaanpak ook vast te leggen. Zo ontstaat vooraf duidelijkheid over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen de verschillende overheden. Over de uitwerking van de verduurzamingsaanpak zijn reeds aparte bestuurlijke afspraken gemaakt, waarover de Tweede Kamer op 6 maart 2024 is geïnformeerd.¹⁷ Er wordt geen uitvoeringsprogramma gemaakt voor de schade- en versterkingsopgave, omdat de zorgplichten daar geen betrekking op hebben, en omdat ten aanzien van deze onderwerpen reeds taken en verantwoordelijkheden in de TwG zijn opgenomen.

2.1.5 De Staat van Groningen

De Staat van Groningen wordt het monitoringsinstrument dat de resultaten en effecten van de taken van de minister op het gebied van schadeherstel, versterking, verduurzaming en brede welvaart zichtbaar maakt. Bij de monitoring is specifieke aandacht voor de *samenhang* tussen de voornoemde pijlers, om zo tot een compleet en samenhangend beeld te komen. De Staat van Groningen biedt ook inzicht in de kwaliteit van de uitvoering en de ontwikkeling van het vertrouwen van inwoners in de overheid. Daarbij gaat het niet alleen om vertrouwen in de rijksoverheid, met betrekking tot de uitvoering van de maatregelen, maar ook om vertrouwen in de andere overheden en de relaties en samenwerking tussen de diverse instanties en overheden. Daarnaast zal er in de Staat van Groningen aandacht zijn voor de mate waarin bewoners gebruik maken van de beschikbare bouwkundige en financiële ondersteuning door onafhankelijke deskundigen en juridische bijstand en mediation op basis van de subsidieregeling rechtsbijstand en aanverwante kosten Tijdelijke wet Groningen, die wordt uitgevoerd door de raad voor rechtsbijstand.¹⁸

Op dit moment worden de resultaten en effecten van delen van het beleid en de uitvoering door verschillende partijen in beeld gebracht. Het gaat bijvoorbeeld om de volgende monitors:

- dashboard over de voortgang van de schadeafhandeling, van het IMG;
- maandrapportages over de voortgang van de uitvoering van de versterking, van de Nationaal Coördinator Groningen (NCG);
- jaarverslag van de NCG en het IMG;
- monitor op de impact van het Nationaal Programma Groningen;
- bewonerstevredenheidsonderzoeken van het IMG en de NCG;
- onderzoekreeks 'Gronings Perspectief' van de Rijksuniversiteit Groningen over het welzijn van de inwoners en vertrouwen in verschillende instanties;
- gegevens over onder andere de economische ontwikkeling van het gebied via het Centraal Bureau voor Statistiek (CBS);
- woningmarktonderzoek via het CBS;
- aparte evaluaties over individuele regelingen, zoals de Regeling waardevermeerdering gebouwen

¹⁷ Kamerstukken II 2023/24, 33 529, nr. 1227.

¹⁸ Het Kenniscentrum van de Raad voor Rechtsbijstand monitort en evalueert de uitvoering van de Subsidieregeling rechtsbijstand en aanverwante kosten Tijdelijke wet Groningen. Via deze regeling is geregeld dat de eigenaar van een gebouw die te maken heeft met schade of versterking als gevolg van aardgaswinning en gasopslag, via de raad voor rechtsbijstand adequate en kosteloze rechtsbijstand en mediation kan krijgen. De evaluatie van het kenniscentrum zal worden benut bij de Staat van Groningen.



gaswinning Groningenveld, de Subsidieregeling rechtsbijstand en aanverwante kosten Tijdelijke wet Groningen en de TwG;

- Monitor Brede Welvaart van het Sociaal Planbureau Groningen.

In de Staat van Groningen zullen de bestaande data, bronnen en onderzoek gebundeld worden en worden aangevuld met onderzoek dat momenteel nog ontbreekt. Dat gebeurt in opdracht van de minister door een onafhankelijke partij (hierna: de onderzoekspartij). De Staat van Groningen biedt zodoende een feitenbasis op basis waarvan het gesprek kan worden gevoerd over de (tussentijdse) resultaten van het gevoerde beleid en de wenselijkheid om het beleid of het uitvoeringsprogramma bij te stellen. De onderzoekspartij zal als gegevensverwerker nadere afspraken maken over de wijze en het tijdstip van de datalevering met de organisaties die data aanleveren. Niet alle gegevens uit de Staat van Groningen worden jaarlijks van een update voorzien. Voor sommige gegevens (denk aan ervaren gezondheid, levensverwachting of geletterdheid) geldt immers dat een verandering geleidelijk plaatsvindt en dat een jaarlijkse meting onvoldoende meerwaarde heeft. De wenselijke frequentie van metingen op de verschillende aspecten van brede welvaart is onderwerp van de gesprekken die het Rijk en de decentrale overheden voeren in het kader van de sociale en economische agenda's.

De Staat van Groningen zal niet alleen een totaaloverzicht bieden van de kwantitatieve resultaten van de taken uit deze wet, maar ook van kwalitatieve aspecten. Een overzicht van enkel cijfers biedt namelijk onvoldoende inzicht. Cijfers in combinatie met bijvoorbeeld verhalen van de inwoners en de professionals (kwalitatief onderzoek) geven kleur aan de Staat van Groningen. Kwalitatief onderzoek heeft bovendien als voordeel dat bewoners en instanties worden gehoord. Dat zal bijdragen aan de herkenbaarheid van, en het draagvlak voor, de Staat van Groningen.

Schadeafhandeling

Ten aanzien van het rapporteren over de uitvoering van de schadeafhandeling legt dit wetsvoorstel vast dat de Staat van Groningen ten minste een beschrijving bevat van de kwalitatieve en kwantitatieve resultaten van de schadeafhandeling door het IMG (hoofdstuk 2 TwG) en een analyse van de mate waarin bij de uitvoering invulling is gegeven aan de beoogde ruimhartigheid en het realiseren van daadwerkelijk herstel van schade, zoals met deze wetswijziging wordt beoogd. De monitoring in het kader van de Staat van Groningen dient zodoende inzicht te verschaffen in de mate waarin de schadeafhandeling op een milde, makkelijke en menselijke wijze is uitgevoerd. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om snelle en duidelijke procedures, het beperken van termijnoverschrijdingen en ruimhartige vergoedingen voor immateriële schade en overlast door terugkerende schades, zoals beoogd met de maatregelen uit Nij Begun.

Versterking

Ook ten aanzien van de versterking legt dit wetsvoorstel vast dat de Staat van Groningen een beschrijving bevat van de kwantitatieve als kwalitatieve opbrengsten van de taken van de minister in het kader van het waarborgen van de veiligheid. Daarbij hoort een analyse in hoeverre met de uitoefening van de taken en bevoegdheden, bedoeld in hoofdstuk 5 en 5a van de TwG, is bijgedragen aan het realiseren van veiligheid in brede zin voor alle inwoners in het aardbevingsgebied, zoals bedoeld in artikel 13ba van de TwG. Zoals in de memorie van toelichting bij het voorstel van wet tot wijziging van de Tijdelijke wet Groningen in verband met het herstel van omissies en het aanbrengen van verduidelijkingen¹⁹ is toegelicht, moet het begrip veiligheid ruim opgevat worden en niet strikt afgebakend worden tot het behalen van de veiligheidsnorm van gebouwen. Een dergelijke uitleg wordt ook gegeven door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over artikel 36 van de Mijnbouwwet. De informatie over de uitvoering van de versterkingsoperatie wordt in de maandelijkse rapportage van de NCG gepresenteerd. Deze rapportage vormt de basis voor het versterkingsdeel van de Staat van Groningen.

De versterking heeft ook effect op de gezondheid en het welbevinden van de inwoners van het aardbevingsgebied. Het is voor bewoners en hun welbevinden van belang dat er naast aandacht voor het realiseren van veiligheid en de voortgang van de versterking oog is voor leefbaarheid. De uitvoering van de versterkingsoperatie wordt daarom milder, makkelijker en menselijker. Dit betekent bijvoorbeeld het waar mogelijk stroomlijnen en vereenvoudigen van processen en het gelijktrekken van de rechten voor huurders en eigenaren van een gebouw. Daarnaast wordt in de planning, uitvoering en afronding van versterkingsmaatregelen, in samenwerking met de gemeenten, bewoners en woningcorporaties, bijvoorbeeld rekening gehouden met de kwaliteit van de leefomgeving en het versterken van de sociale cohesie. In de Staat van Groningen zal ook voor deze kwalitatieve en kwantitatieve effecten van versterking aandacht zijn, waaronder ook de bewonerstevredenheid.

¹⁹ Kamerstukken II 2023/24, 36 566, nr. 3, p. 8–9.

De versterking bestaat niet alleen uit een versterkingsopgave uitgevoerd door de NCG. Ook de gemeenten dragen bij aan het versterken van de regio, bijvoorbeeld in de vorm van het financieren van de versterking van woningen in de zogenaamde Batch 1588. Ook levert de NCG een financiële bijdrage aan gebouweigenaren, die hiertoe niet wettelijk verplicht zijn, om te zorgen dat nieuwgebouwde woningen en gebouwen voldoen aan de veiligheidsnorm. Ook deze gegevens zullen een plek krijgen in de Staat van Groningen.

2.1.6 Publicatie Staat van Groningen

De Staat van Groningen wordt jaarlijks op de vierde dinsdag van april openbaar gemaakt door de onderzoekspartij die de opdracht heeft gekregen om de Staat van Groningen samen te stellen. De Staat van Groningen zal niet alleen beschikbaar komen als jaarlijks te verschijnen rapportage, maar ook in de vorm van een publieksvriendelijk online dashboard. Op dit dashboard zijn gedurende het jaar de meest actuele gegevens omtrent bijvoorbeeld de schadeafhandeling, versterkingsoperatie, verduurzaming en de ontwikkeling van de brede welvaart in het gebied terug te vinden. Het dashboard zal beschikbaar komen via www.destaatvangroningen.nl, samen met andere al bestaande provinciale beleidsmonitors. De minister geeft opdracht tot het jaarlijks uitbrengen van de Staat van Groningen tot in ieder geval het jaar 2055. Het jaar 2055 is gekozen om uitdrukking te geven aan een 'generatielange' betrokkenheid bij het voormalig gaswinningsgebied. Een generatie wordt op 30 jaar gesteld. De Staat van Groningen zal gedurende die periode moeten rapporteren over de resultaten van de aanpak. Daarmee onderstreept het kabinet het langjarige karakter van zijn inzet.

2.1.7 Overleg en reactie

Nadat de Staat van Groningen openbaar is gemaakt, gaan verschillende partijen hierover met elkaar in gesprek. Dit wetsvoorstel regelt dat over de Staat van Groningen overleg wordt gevoerd door de minister en de ministers die het aangaat en een vertegenwoordiging van bestuurders namens de betrokken decentrale overheden. De minister en de andere betrokken ministers overleggen voorts met een vertegenwoordiging van maatschappelijke organisaties en bewoners uit het gaswinningsgebied. Zo regelt dit wetsvoorstel dat een structurele dialoog plaatsvindt met de regio, conform aanbeveling 11 van de parlementaire enquêtecommissie. Het wetsvoorstel regelt ook dat het bestuur van het SodM en het Adviescollege Veiligheid Groningen (hierna: ACVG) advies uitbrengen over de Staat van Groningen over de veiligheidsaspecten. Na alle partijen gehoord en gesproken te hebben, ontvangt de Kamer een kabinetsreactie op de Staat van Groningen, waarmee het kabinet politiek verantwoording aflegt over het gevoerde beleid en de daarmee behaalde resultaten.

In de gesprekken over de Staat van Groningen staat centraal in hoeverre de behaalde resultaten in lijn zijn met de doelen en streefwaarden in het uitvoeringsprogramma dat door het kabinet is vastgesteld. Worden doelen en/of streefwaarden niet gehaald, dan dient het kabinet in zijn reactie op de Staat van Groningen inzichtelijk te maken wat nodig is om deze alsnog te kunnen realiseren, welke partijen daarvoor nodig zijn en welke maatregelen daarbij worden genomen met de middelen die hiervoor beschikbaar zijn.²⁰ Dit gebeurt in overleg de decentrale overheden. Het overleg over de Staat van Groningen is niet gericht op het afleggen van politieke verantwoording aan de regionale en lokale volksvertegenwoordiging, maar op het bespreken en analyseren van de resultaten, het identificeren van verbetermogelijkheden en het bespreken van voorstellen voor eventueel benodigde maatregelen. Het behalen van doelen en streefwaarden op het gebied van welvaartsverbetering en verduurzaming is van verschillende partijen en factoren afhankelijk. Mogelijke maatregelen kunnen bijvoorbeeld zijn het stellen van andere prioriteiten, het aanspreken of aanjagen van derden waar de uitvoering onvoldoende vordert, het verspreiden van specifieke goede voorbeelden of het bijstellen van interventies naar aanleiding van nieuwe kennis of inzichten. Uitgangspunt bij het bespreken van de Staat van Groningen is dat interventies voldoende tijd krijgen om zich te bewijzen. Stabiliteit en voorspelbaarheid van het beleid en de uitvoering zijn daarom van belang. Het uitvoeringsprogramma van het kabinet heeft daarom telkens een looptijd van vijf jaar. Tussentijds bijsturen is mogelijk, maar geen doel op zich.

De kabinetsreactie op de Staat van Groningen wordt uiterlijk acht weken na het verschijnen van de Staat van Groningen aan de Eerste en Tweede Kamer gestuurd. Zo kan het parlement hierover nog voor het zomerreces in gesprek gaan met het kabinet. In zijn reactie op de Staat van Groningen zal het kabinet, conform de motie Bikker²¹, zo lang als nodig is ook ingaan op de resultaten van het lopende

²⁰ In de kabinetsreactie Nij Begun is aangegeven dat het kabinet van 2026 t/m 2055 in totaal € 7,5 miljard wil uittrekken voor deze generatielange betrokkenheid, ten behoeve van verduurzaming, sociale- en economische ontwikkeling, in de gemeenten in de provincie Groningen, de gemeenten Aa en Hunze, Noordenveld en Tynaarlo.

²¹ Kamerstukken II 2022/2023, 35 561, nr. 33.

cultuurveranderingstraject binnen de departementen die verantwoordelijk zijn voor het afhandelen van de gevolgen van de gaswinning.

De jaarlijkse cyclus van de Staat van Groningen zal er in grote lijnen als volgt uitzien:

- Vierde dinsdag april: de Staat van Groningen wordt gepubliceerd en toegezonden aan het parlement.
- Mei: een delegatie namens het kabinet gaat met de decentrale overheden, (vertegenwoordigers van) bewoners, maatschappelijke organisaties en samenwerkingspartners uit Groningen en Noord-Drenthe in gesprek over de resultaten van de Staat van Groningen.
- Eind juni: het kabinet geeft een reactie (inhoudelijke appreciatie van de Staat van Groningen) en zendt deze aan beide Kamers. In deze kabinetsreactie zal het kabinet reflecteren op de resultaten van (de uitvoering van) het beleid en zo nodig voorstellen doen voor aanpassing van het beleid.
- Als de Kamer dat wenst, kan zij met de verantwoordelijke minister in debat gaan over de resultaten van de Staat van Groningen en de inhoudelijke appreciatie van het kabinet.
- Najaar (november): voortgangsoverleg tussen de verantwoordelijke bewindspersoon en een vertegenwoordiging van regionale bestuurders en maatschappelijke organisaties.

2.2. Koste-wat-kost

De parlementaire enquêtecommissie stelde in haar rapport Groningers boven Gas dat de compensatie die het gaswinningsgebied in de loop der jaren heeft ontvangen, onvoldoende is geweest. Vergoeding van schade door de gaswinning en het waarborgen van de veiligheid van gebouwen moet gegarandeerd zijn, nu en in de toekomst. Het gaat om een absolute resultaatopdracht. Financiering kan zich daarom niet beperken tot een bepaalde tijdperiode of binnen een vooraf vastgesteld budget. Het gaat erom dat schadeafhandeling en veiligheid gewaarborgd zijn zolang schade, waaronder ook funderingsschade als gevolg van gaswinning en de noodzaak tot versterking van gebouwen, zich voordoen.

Dit wetsvoorstel legt daarom vast dat de schadeafhandeling, funderingsschadeherstel voor zover veroorzaakt door de gaswinning en de versterkingsoperatie koste-wat-kost en voor zo lang het duurt, zullen worden uitgevoerd.²² Dat geldt voor de wettelijke taken van het IMG en de NCG, die de benodigde middelen ontvangen voor het uitvoeren van de schadeafhandeling en de versterkingsoperatie. De wettelijke taken van het IMG en de NCG omvatten onder andere de fysieke schadeafhandeling, immateriële schadeafhandeling, waardedaling van woningen en bedrijfspanden evenals uitgaven voor de versterkingsoperatie die direct zorgen voor het waarborgen van de veiligheid. Het uitgangspunt geldt ook voor de kosten voor juridische, bouwkundige en financiële bijstand en voor maatregelen die nodig zijn vanuit veiligheidsoptiek, zoals de versterkingsgerelateerde uitgaven van de ACVG, SodM en gemeenten.

Met het vastleggen van deze 'koste-wat-kost'-bepaling wordt invulling gegeven aan de motie Vedder²³ en de motie Klaver c.s.²⁴ die vragen om het waarborgen dat de schadeafhandeling, funderingsschadeherstel en de versterkingsoperatie niet gelimiteerd zijn tot een vooraf vastgesteld budget. Voorliggend wetsvoorstel verduidelijkt 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. Daarmee zijn bewoners ervan verzekerd dat, zolang er sprake is van schade of een veiligheidsrisico als gevolg van de gaswinning uit het Groningenveld, het kabinet zal blijven doen wat nodig is om deze schade op ruimhartige wijze af te handelen dan wel zorg te dragen voor woningen die voldoen aan de veiligheidsnorm.

Overigens geldt voor het IMG als zelfstandig bestuursorgaan dat het op grond van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen jaarlijks een onderbouwde begroting aan de minister van BZK moet voorleggen.

2.3. Nieuwe schadeafhandeling

Met de TwG die op 1 juli 2020 in werking is getreden, is de taak bij het IMG belegd om schade die is veroorzaakt door bodembeweging als gevolg van de aanleg of exploitatie van een mijnbouwwerk ten behoeve van de gaswinning uit het Groningenveld of de gasopslag Norg of Grijskerk (hierna: de gaswinning), af te handelen met toepassing van de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek. Het Burgerlijk Wetboek bepaalt dat de mijnbouwexploitant (de NAM) aansprakelijk is voor deze schade (artikel 6:177 BW) en dat op deze schade het bewijsvermoeden van toepassing is (artikel 6:177a BW). Het IMG moet daarbij in zijn werkwijze 'een ruimhartige schadeafhandeling als uitgangspunt' nemen

²² Het budgetrecht van de Eerste en Tweede Kamer blijft daarbij onverkort van kracht.

²³ Kamerstukken II 2022/23, 35 561, nr. 42.

²⁴ Kamerstukken II 2022/23, 35 561, nr. 20.

(artikel 10, tweede lid, TwG). Op deze wijze is de afhandeling van schade die wordt veroorzaakt door een private partij in publieke handen bij een onafhankelijk zelfstandig bestuursorgaan gelegd. Hiervoor is gekozen vanwege de uitzonderlijke omstandigheden door de gaswinning uit het Groningenveld, zoals de omvang en de geografische concentratie van de schades in één regio, het maatschappelijke belang van een goede afhandeling van de talrijke en omvangrijke schades, en de constatering dat het schadeherstel in het privaatrechtelijke bestel onvoldoende geborgd bleek.

Het bewijsvermoeden zoals neergelegd in het Burgerlijk Wetboek houdt in dat fysieke schade aan gebouwen en werken, die naar haar aard het gevolg van de gaswinning *zou kunnen zijn*, wordt *vermoed* dat te zijn. Dit betekent dat een gedupeerde niet hoeft te bewijzen dat de fysieke schade aan zijn of haar gebouw het gevolg is van de gaswinning, maar dat de schadeveroorzaker aannemelijk moet maken dat er een andere uitsluitende oorzaak is voor de fysieke schade. Het IMG heeft aan het toepassen van het bewijsvermoeden uitvoering gegeven door het laten uitvoeren van deskundigenonderzoek in het kader van de zogeheten individuele maatwerkbeoordeling. Een onafhankelijke deskundige beoordeelt daarbij de schade en bepaalt of redelijkerwijs kan worden aangenomen dat deze schade (naar zijn aard) het gevolg kan zijn van de gaswinning. Vervolgens stelt de deskundige vast of er sprake is van een evidente andere, autonome oorzaak (het deskundigenonderzoek naar de schadeoorzaak). Het IMG besluit vervolgens op basis van dit deskundigenadvies over de al dan niet toe te kennen vergoeding.

Het IMG, voorafgegaan door de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen (hierna: TCMG), heeft sinds zijn oprichting op deze wijze vele aanvragen tot schadevergoeding afgehandeld. In de eerste jaren van de publiekrechtelijke schadeafhandeling zag het IMG een toename in het aantal schademeldingen, waarvan een ruime meerderheid adressen betrof waarvoor nooit eerder schade was gemeld bij de NAM. Daarbij vergoedde het IMG ruimhartiger schade dan de NAM: zowel het percentage van aanvragen waarbij een vergoeding werd toegekend als de gemiddelde vergoeding lag significant hoger.²⁵

De hierboven beschreven maatwerkprocedure en bijbehorend onderzoek naar de schadeoorzaak bleek in de jaren erna echter bewerkelijk in de uitvoering en belastend voor gedupeerden. Ook het IMG zelf constateerde in 2021 dat deze wijze van afhandeling van mijnbouwschade relatief veel tijd kostte en tot hoge uitvoeringskosten leidde, wat was terug te zien in de doorlooptijd van meldingen.²⁶ Dit was mede de aanleiding voor de introductie van een forfaitaire vergoeding van € 5.000 bij eenvoudige schades op adressen waar nog niet eerder schade gemeld is, in november 2021. Het IMG keert deze vergoeding binnen enkele weken uit zonder beoordeling van de schade door een deskundige. Deze forfaitaire vergoeding wordt hoog gewaardeerd door degenen die er aanspraak op kunnen maken en draagt bij aan de beschikbaarheid van capaciteit bij het IMG voor meer complexe schadezaken. Deze 'vaste vergoeding eerste schademelding' (hierna: VES) biedt echter geen soelaas voor gedupeerden met meer omvangrijke schade, of voor gedupeerden die al eens schade gemeld hebben bij NAM, het Centrum Veilig Wonen (hierna: CVW), TCMG of het IMG.

2.3.1 Aanleiding en doel van versoepeling schadeafhandeling

Reeds in de eerste evaluatie van de TwG, in september 2022²⁷, kwam naar voren dat de taak van het IMG om schade overeenkomstig de aansprakelijkheid van de NAM af te handelen op gespannen voet staat met de opdracht van een ruimhartige schadeafhandeling die tegemoetkomt aan de problemen waar gedupeerden met schade zich mee geconfronteerd zien:

'In de kern komt de opdracht van het IMG neer op het afwikkelen van de aansprakelijkheid van de exploitant (de NAM). [...] Voor meervoudige en complexere schades, vooral daar waar sprake is van samenloop van schade en de noodzaak van versterking van woningen, zien we echter dat de opdracht aan het IMG om de aansprakelijkheid van de exploitant af te wikkelen minder doeltreffend functioneert, zeker als we bedenken dat dit op grond van de TwG zowel 'rechtvaardig', 'voortvarend' als 'ruimhartig' en met oog voor de menselijke maat moet gebeuren. De belangrijkste reden daarvoor is dat het IMG op grond van de TwG voor iedere schade aan een woning de omvang van de aansprakelijkheid moet vaststellen. Dat leidt soms tot vuistdikke schaderapporten en langlopende procedures van bewoners tegen het IMG. Het meer gestandaardiseerd of op eenvoudigere manier afhandelen van deze schades verhoudt zich echter moeizaam tot de kaders van het civiele aansprakelijkheidsrecht.'

In het rapport Groningers boven Gas stelt de parlementaire enquêtecommissie dat de schadeafhandeling milder, makkelijker en menselijker moet worden voor bewoners. De enquêtecommissie verwijst

²⁵ Zie ook IMG Jaarverslag 2021 (schadedoormijnbouw.nl).

²⁶ Kamerstukken II 2021/21, 33 529, nr. 1037.

²⁷ Kamerstukken II 2022/23, 35 250, nr. 45.

hierbij naar de langdurige, ingewikkelde en onberekenbare processen waar mensen met schade aan hun woningen mee te maken hebben. Naast de consequenties die de langdurige processen hebben voor de termijn waarop de schade wordt afgehandeld, zorgen deze voor onzekerheid bij gedupeerden. Het doorlopen van de vele verschillende processtappen met alle eisen die daarbij gesteld worden aan technische kennis, tijdig reageren en doorgronden van ingewikkelde schaderapporten, leidt bovendien tot stress. Om hieraan een einde te maken is een belangrijke aanbeveling van de enquêtecommissie dat de wettelijke opdracht van het IMG moet worden verruimd:

*'Het IMG heeft de wettelijke opdracht om bij de schadeafhandeling de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek toe te passen. Het IMG kan alleen een schadevergoeding uitkeren als aangetoond is dat de NAM wettelijk aansprakelijk is voor die schade. Die aansprakelijkheidsclausule en gebondenheid aan het Burgerlijk Wetboek leiden tot een strikte toepassing van de wet en beperken in de praktijk een vlotte, coulante afhandeling van alle schadegevallen. Als zelfstandig bestuursorgaan (zbo) kan het IMG niet zomaar een taak buiten de wettelijke opdracht uit gaan voeren. Om die coulance mogelijk te maken, pleit de commissie voor het verruimen van het kader waarbinnen het IMG opereert. Op dit moment mag het IMG alleen schade uitkeren die verhaald kan worden op de NAM. Omdat de NAM alleen bereid is schade te vergoeden waarvoor ze wettelijk aansprakelijk is, is het IMG aan die aansprakelijkheid gebonden. Met een ruimere bevoegdheid en het bijbehorende eigen budget kan het IMG meer schades vlot en genereuzer afhandelen. De bevoegdheid kan bijvoorbeeld verruimd worden door uitbreiding van de wettelijke opdracht of door het mogelijk te maken om naast de wet aanvullend beleid te maken.'*²⁸

In zijn reactie op het rapport van de parlementaire enquêtecommissie heeft het kabinet daarom maatregelen aangekondigd die de schadeafhandeling milder, makkelijker en menselijker maken.²⁹ Dit onder meer door het onderzoek naar de schadeoorzaak dat deel uitmaakt van de maatwerkprocedure bij herstellkosten tot € 40.000 achterwege te laten en zo bij te dragen aan beëindiging van discussies over de schadeoorzaken. Deze maatregel maakt een einde aan de situatie waarin gedupeerden in slepende procedures belandden die soms met jarenlange discussies over de oorzaak van hun schade gepaard konden gaan. Daarbij heeft het kabinet het hanteren van een grensbedrag verdedigbaar geacht, omdat in situaties waarin de herstellkosten uitzonderlijk hoog liggen, de omvang van de schade een onderzoek naar de oorzaak ervan rechtvaardigt. Het grensbedrag van € 40.000 waar in de kabinetsreactie voor is gekozen, is gebaseerd op het op dat moment beschikbare inzicht in de omvang van schadevergoedingen in het effectgebied, waaruit volgde dat circa 95% van de door het IMG uitgekeerde schadevergoedingen onder dit grensbedrag lag. Daarbij is het maken van een allesomvattende inschatting niet mogelijk omdat afgewezen schade niet wordt begroot. Het kabinet achtte het hiermee voldoende aannemelijk dat bij het gekozen grensbedrag een groot deel van de schademeldingen vereenvoudigd kan worden afgehandeld. Bij de Kamerbehandeling van de kabinetsreactie op het enquêterapport heeft de Tweede Kamer het kabinet middels een motie³⁰ verzocht om het grensbedrag te verhogen naar € 60.000, teneinde ervoor te zorgen dat deze versoepeling voor meer gedupeerden het soelaas van schadeherstel zonder onderzoek naar de oorzaak biedt.³¹

2.3.2 Daadwerkelijk schadeherstel zonder onderzoek naar de schadeoorzaak

Voorliggend wetsvoorstel geeft het IMG de bevoegdheid om onder voorwaarden af te zien van onderzoek naar de oorzaak van schade aan kadastrale objecten. Deze voorwaarden houden in dat een grensbedrag voor de herstellkosten gehanteerd wordt, zoals hierboven beschreven, en dat de vergoeding besteed wordt aan het daadwerkelijk herstellen van de aanwezige schade. Aanvragers kunnen hiertoe een aannemer naar eigen keuze inschakelen, waarna het IMG de redelijke herstellkosten vergoedt, of ervoor kiezen de schade door het IMG in natura te laten herstellen. Het IMG kan in zijn werkwijze kwaliteitseisen aan een aannemer stellen, bijvoorbeeld dat deze aangesloten dient te zijn bij een door het Ministerie van Justitie en Veiligheid erkende geschillencommissie. De herstellkosten worden via de aannemer vergoed zodat bewoners niet zelf in de kosten moeten voorzien. Dankzij daadwerkelijk herstel worden in lijn met het advies van de commissie Van Geel onderlinge verschillen teruggedrongen, aangezien het resultaat voor iedereen gelijkwaardig is: een herstelde woning.³² Zo draagt daadwerkelijk herstel tevens bij aan het herstel en de kwaliteit van het woningbestand in het aardbevingsgebied. Het voorgaande houdt in dat het IMG een nieuwe wettelijke taak krijgt om, indien de aanvrager dit wenst, af te zien van onderzoek naar mogelijke andere oorzaken voor de schade (zoals dat bij de schadeafhandeling met maatwerkprocedure wél wordt uitgevoerd). Daarmee wordt

²⁸ Kamerstukken II 2022/23, 35 561, nrs. 5 t/m 11.

²⁹ Kamerstukken II 2022/23, 35 561, nr. 17.

³⁰ Kamerstukken II 2022/23, 35 561, nr. 43.

³¹ Kamerstukken II 2023/24, 33 529, nr. 1175.

³² Kamerstukken II 2023/24, 33 529, nr. 1195.

‘veronderstelde schade’ vergoed, tot een bij ministeriële regeling te bepalen maximumbedrag en in de vorm van daadwerkelijk herstel.

Ten aanzien van verschillende aspecten van deze nieuwe taak wordt expliciet vastgelegd dat hierbij wordt afgeweken van een tweetal artikelen uit Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW). Het gaat hierbij om de artikelen 6:98 en 6:103 van het BW. Deze artikelen kunnen niet worden gekoppeld aan de schadeafhandeling waarbij wordt uitgegaan van daadwerkelijk herstel. In artikel 6:98 BW wordt namelijk bepaald dat voor vergoeding slechts in aanmerking komt schade die in zodanig verband staat met de gebeurtenis waarop de aansprakelijkheid van de schuldenaar berust, dat zij hem, mede gezien de aard van de aansprakelijkheid en van de schade, als een gevolg van deze gebeurtenis kan worden toegerekend. Bij daadwerkelijk herstel wordt verondersteld dat schade die naar haar aard schade als gevolg van de gaswinning zou kunnen zijn, is veroorzaakt door de gaswinning, en vindt er dus geen onderzoek plaats naar een mogelijk andere, uitsluitende schadeoorzaak. Artikel 6:103 BW bepaalt dat een schadevergoeding wordt voldaan in geld, en dat alleen een rechter op verzoek van de benadeelde een andere vorm dan betaling van een geldsom kan toekennen. Dit correspondeert niet met de mogelijkheid om de schade in natura door het IMG te laten herstellen, zoals hiervoor beschreven. Deze twee bepalingen zouden een aanpak van daadwerkelijk herstel zoals hierboven beschreven beletten en daarom wordt bij de afbakening van het begrip ‘veronderstelde schade’ alsmede bij de omschrijving van de voorwaarden die zijn verbonden aan deze nieuwe taak bepaald dat hierbij wordt afgeweken van deze twee artikelen uit het BW.

In lijn met bovengenoemde motie Vedder-Boulakjar³³ zal bij ministeriële regeling het grensbedrag van € 60.000 worden vastgelegd. Conform de strekking van deze motie is het uitgangspunt dat dit grensbedrag in de toekomst niet naar beneden wordt bijgesteld. Vaststelling per ministeriële regeling biedt ruimte om op een uitvoerbare wijze rekening te houden met toekomstige (prijs)ontwikkelingen in de schadeafhandeling, waardoor het grensbedrag kan worden aangepast in verband met die ontwikkelingen zonder dat daarvoor een wetswijziging nodig is.

Veronderstelde schade betreft in het verlengde hiervan alleen fysieke schade aan een gebouw of werk die naar haar aard redelijkerwijs zou kunnen zijn ontstaan door beweging van de bodem als gevolg van de aanleg of exploitatie van een mijnbouwwerk ten behoeve van het winnen van gas uit het Groningenveld of als gevolg van de gasopslag Norg of de gasopslag bij Grijskerk. Deze aanpassing in het wetsvoorstel dient ter vervanging van de tijdelijke regeling die voor de afhandeling van dergelijke schade is getroffen in de Beleidsregel schadeafhandeling Tijdelijke wet Groningen, die naast de TwG zijn grondslag vindt in de Regeling Tijdelijke wet Groningen (artikel 1a.1). Schade die naar haar aard geen mijnbouwschade kan zijn, noch door mijnbouw verergerd kan zijn, zoals rook- of brandschade, valt ook met deze verruimde bevoegdheid buiten de bevoegdheid van het IMG.

2.3.3 Keuzevrijheid voor aanvragers

De vergoeding in de vorm van daadwerkelijk herstel, met de daarbij behorende voorwaarden voor toepassing van de maatregel, wordt beschouwd als een gerechtvaardigde versoepeling van de schadeafhandeling voor aanvragers, waaronder ondernemers. Aanvragers behouden echter de mogelijkheid om te kiezen voor een financiële vergoeding in plaats van daadwerkelijk herstel. Dit kan op basis van de bestaande maatwerkprocedure met onderzoek naar een andere, uitsluitende schadeoorzaak dan de gaswinning of middels een forfaitaire vergoeding (zoals de VES) van € 10.000,- voor particuliere aanvragers. Ook maakt het IMG een forfaitaire vergoeding bij herhaalschade mogelijk. Aanvragers kunnen bij de schadeafhandeling desgewenst kosteloos gebruik maken van een bouwkundig, juridisch en/of financieel expert op basis van artikel 13n, eerste en vierde lid TwG.

2.3.4 Uitzonderingssituaties

In uitzonderingssituaties, waarbij daadwerkelijk herstel van de schade niet mogelijk of onevenredig belastend voor de bewoner is, kan het IMG aanvragers van daadwerkelijk herstel wel een financiële vergoeding betalen tot het bij ministeriële regeling vast te stellen grensbedrag zonder onderzoek naar de schadeoorzaak. Denk hierbij aan situaties waarin mensen naast schade nog met ander leed te maken hebben zoals overlijden of een ernstige ziekte en het herstellen van de (veronderstelde) schade in de gegeven situatie niet een goede oplossing is voor de aanvrager. Met voorliggend wetsvoorstel wordt de hardheidsclausule van artikel 2, vijfde lid, TwG uitgebreid zodat het IMG de wettelijke bevoegdheid krijgt om in dergelijke uitzonderingssituaties af te kunnen wijken van de voorwaarde dat de schade daadwerkelijk hersteld moet worden.³⁴

³³ Kamerstukken II 2022/23, 35 561, nr. 43.

³⁴ Zie ook Kamerstukken II 2023/24, 35 561, nr. 1175

2.3.5 Omgang met termijnen in verband met nieuwe werkwijze

De veranderingen in het proces van de schadeafhandeling vragen om een aanpassing van artikel 13 TwG inzake de beslistermijnen van het IMG. Met voorliggende wetswijziging wordt de beslistermijn van twaalf weken na ontvangst van het deskundigenadvies opgeschort in afwachting van een reactie van de aanvrager. Ten eerste omdat de aanvrager, na het uitbrengen van het deskundigenadvies, tijd nodig heeft om een keuze te maken tussen de verschillende mogelijkheden voor afhandeling van de door het IMG geconstateerde schades. De opschorting loopt hier tot het moment dat het IMG een bevestiging van de keuze heeft ontvangen. Tevens kan het zo zijn dat het IMG de aanvrager verzoekt om een zienswijze op het deskundigenadvies en nadere vragen stelt over deze zienswijze.

En ten slotte vraagt het IMG, als de aanvrager kiest voor de maatwerkprocedure, een aanvullend deskundigenadvies waarin de causaliteit van de schade wordt beoordeeld. Ook in dit geval wordt de beslistermijn opgeschort, tot het moment dat dit advies door de aanvrager is ontvangen.

Daarnaast bevat dit wetsvoorstel een bepaling inzake de termijn voor het IMG betreffende een besluit over duurzaam herstel op grond van artikel 2, tiende lid, van de TwG. Hierin wordt bepaald dat het IMG binnen maximaal 24 weken nadat een constructief onderzoeksrapport ter zake is uitgebracht, besluit over een tegemoetkoming voor duurzaam herstel van de schade. Binnen deze 24 weken vindt, gelet op de aard van het duurzaam hersteltraject, doorlopend afstemming plaats met de aanvrager. Specifiek voor duurzaam herstel is een opschorting van de beslistermijn daarom niet noodzakelijk.

2.3.6 Voorwaarden in de schadeafhandeling

Zoals hiervoor beschreven, heeft het kabinet naar aanleiding van het parlementaire enquêterapport verschillende maatregelen genomen om de schadeafhandeling te versoepelen, waaronder (maar niet beperkt tot) daadwerkelijk herstel zonder onderzoek naar de oorzaak bij herstelkosten tot € 60.000. De toenmalige staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat heeft hierover middels de Beleidsregel schadeafhandeling Tijdelijke wet Groningen aanwijzingen gegeven aan het IMG, die het IMG nader heeft uitgewerkt in zijn procedure en werkwijze. Dit behelst onder meer voorwaarden waaronder een beroep kan worden gedaan op verschillende vormen van schadeafhandeling. Naast de uitwerking van de onder 2.3.2 toegelichte voorwaarden voor het afhandelen van schade zonder onderzoek naar de oorzaak, valt te denken aan het bepalen van de situaties waarin aanvragers de mogelijkheid kan worden geboden om af te wijken van een reeds gemaakte keuze voor de VES. Ook kan het gaan om situaties waarin een afwijkend forfaitair bedrag wordt aangeboden, of de voorwaarde dat eigenaren, nadat alle schade is hersteld, alleen een nieuwe aanvraag kunnen indienen als door een nieuwe significante beving of door indirecte effecten van diepe bodemdaling schade kan zijn verergerd of nieuwe schade kan zijn ontstaan. Het bepalen hiervan vereist gedetailleerde kennis van en ervaring met de praktijk van de schadeafhandeling, evenals flexibiliteit om aanpassingen te kunnen doen als daar, bijvoorbeeld door voortschrijdend inzicht, aanleiding voor blijkt. Het kabinet acht het daarom passend te voorzien in een verbreding van de reikwijdte van artikel 10 van de TwG inzake de bevoegdheden van het IMG om zijn procedure en werkwijze vast te stellen. Hiermee wordt het IMG, in navolging van de Beleidsregel schadeafhandeling Tijdelijke wet Groningen, in staat gesteld om situaties waarin voorwaarden van toepassing zijn in de schadeafhandeling in zijn procedure en werkwijze nader uit te werken. Daarbij wordt opgemerkt dat deze voorwaarden in dienst moeten staan van een rechtmatige en doelmatige uitvoering van de nieuwe schadeafhandeling zoals die door het kabinet is aangekondigd. De minister heeft daarbij te allen tijde de mogelijkheid om het IMG over de uitwerking van zijn procedure en werkwijze zo nodig aanwijzingen te geven middels beleidsregels op grond artikel 21 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

2.3.7 Gegevensuitwisseling en verwerking

De wens tot een integrale aanpak van de problemen door de gaswinning, waarbij de verschillende overheidsinstanties (zowel landelijk als regionaal) maar soms ook de private sector met elkaar samenwerken, is breed gedragen. Tegen deze achtergrond laat de praktijk zien dat de huidige grondslag voor gegevensverwerking in bepaalde situaties ontoereikend is. Dit wetsvoorstel bevat daarom een aantal wijzigingen om de verwerking en uitwisseling van persoonsgegevens van een adequate juridische basis te voorzien, en zo de dienstverlening aan bewoners in het aardbevingsgebied verder te kunnen verbeteren.

In de eerste plaats is het van belang dat gegevensuitwisseling plaats kan vinden met alle gemeenten waar het IMG schades afhandelt omdat daar het bewijsvermoeden van artikel 6:177a BW op van toepassing is. Met voorliggend wetsvoorstel wordt dit in artikel 3, vijfde lid, verduidelijkt. Het IMG en de NCG kunnen bijvoorbeeld gegevens delen met een gemeente als zij een burger ondersteunen in situaties waarin aardbevingsproblematiek (ook) een rol speelt en omgekeerd kan de gemeente met het



IMG of de NCG gegevens delen die noodzakelijk zijn om de burger adequaat te helpen met het oplossen van die aardbevingsproblematiek.

Daarnaast wordt in deze zelfde bepaling de provincie Groningen (gedeputeerde staten) toegevoegd als een instantie waarmee gegevensuitwisseling plaatsvindt. De provincie Groningen biedt op een aantal specifieke terreinen ondersteuning (via speciale programma's onder verantwoordelijkheid van de provincie Groningen) aan gedupeerden, zoals mkb-ondernemers of agrariërs uit het aardbevingsgebied. Het is van belang ook in deze situaties te komen tot een integrale oplossing. Hiervoor is een zorgvuldige gegevensuitwisseling noodzakelijk. De andere provincies binnen het IMG-effectgebied (Drenthe en Friesland) hebben een dergelijke rol niet. Daarom zijn deze provincies geen partij in de gegevensuitwisseling.

De Nationale Ombudsman heeft in 2022 in zijn voortgangsrapportage over de klachten over en ontwikkelingen ten aanzien van de gevolgen van de gaswinning de aanbeveling gedaan om gedupeerden proactief te benaderen over regelingen waarvoor zij mogelijk in aanmerking komen.³⁵ Ook de commissie Van Geel wijst in haar advies over de aanpak van onaanvaardbare verschillen nadrukkelijk op het belang van het bereiken van mogelijk gedupeerde bewoners die zichzelf niet (meer) kunnen of willen melden.³⁶ Op dit moment beperkt de grondslag voor gegevensverwerking door het IMG zich echter tot gegevens in het kader van een reeds gedane aanvraag tot vergoeding. Dat betekent dat het IMG bewoners van wie het vermoedt dat zij schade hebben, maar die nog nooit een aanvraag hebben gedaan, niet gericht kan benaderen. Voorliggend wetsvoorstel beoogt het IMG in artikel 2, derde lid, onderdeel a, binnen de taak om schade af te handelen de aanvullende taak te geven om gerichte voorlichting te geven over de schadeafhandeling aan bewoners en eigenaren van gebouwen binnen het IMG-effectgebied. Zo kan het IMG ook zogenoemde 'stille gedupeerden' actief benaderen om hen te informeren en te ondersteunen bij schade aan hun woning.³⁷

Tot slot creëert voorliggend wetsvoorstel in een nieuw tiende lid van artikel 3 een delegatiebepaling, waarmee bij ministeriële regeling regels kunnen worden gesteld over het verstrekken van persoonsgegevens en gegevens over de gezondheid voor zover deze gegevens noodzakelijk zijn om knelpunten als bedoeld in artikel 2, elfde lid, van de TwG op te lossen. Voor deze delegatiebepaling is gekozen omdat in de onderliggende ministeriële regeling verschillende partijen zijn aangewezen die een rol hebben in het aandragen van knelpunten bij het IMG. Het wordt daarom passend geacht om op dat niveau regels te stellen over de uitwisseling van persoonsgegevens. Voor verstrekking van gezondheidsgegevens is altijd expliciet toestemming noodzakelijk van de betrokkene.

2.4. Collegiaal bestuur SodM

Een van de aanbevelingen van de parlementaire enquêtecommissie ziet op de introductie van collegiaal bestuur voor het Staatstoezicht op de mijnen (hierna: SodM). Een dergelijk vormgeving van het bestuur zorgt er volgens de parlementaire enquêtecommissie voor dat de koers van de toezichthouder niet afhankelijk wordt gemaakt van één persoon en dat het bestuur minder gevoelig is voor eventuele beïnvloeding van buitenaf. De parlementaire enquêtecommissie stelde daarnaast voor om de beoordeling van de inspecteur-generaal der mijnen en het collegiaal bestuur niet door de secretaris-generaal van het ministerie, maar door een raad van toezicht te laten plaatsvinden. In Nij Begun wordt via maatregel 38 gereageerd op deze aanbeveling.

Uit de kabinetsreactie volgt dat de aanbeveling voor de vorming van een collegiaal bestuur zal worden opgevolgd. Voor de organisatie van het toezicht is vermeld dat het kabinet zal onderzoeken hoe de onafhankelijke beoordeling van het collegiaal bestuur kan worden geborgd. Om uitvoering te kunnen geven aan maatregel 38 dient de Mijnbouwwet op verschillende punten te worden aangepast.

2.4.1 Inrichting van het collegiaal bestuur

Thans is in artikel 126 van de Mijnbouwwet geregeld dat de inspecteur-generaal der mijnen (hierna: IGM) aan het hoofd staat van het SodM. Met de voorgestelde wijziging van de Mijnbouwwet wordt een meerhoofdige leiding geïntroduceerd, te weten een collegiaal bestuur. Het collegiaal bestuur van SodM zal bestaan uit drie leden, waaronder een voorzitter, zijnde de IGM. Er is geen sprake van een hiërarchische verhouding tussen de leden en de voorzitter. Er is een collectieve verantwoordelijkheid voor het geheel, waarbij er een gelijkwaardige positie is voor alle leden in het besluitvormingsproces. Ter uitvoering van de introductie van collegiaal bestuur bij SodM, worden in het wetsvoorstel voorts alle in de Mijnbouwwet aan de IGM geattribueerde taken toebedeeld aan het collegiaal bestuur.

³⁵ Zie Rapport Beloftes Maken Schuld (nationaleombudsman.nl)

³⁶ Kamerstukken 2023/24, nr 33 529, nr. 1195.

³⁷ Zie ook Kamerstukken II 2023/24, 33 529, nr. 1245.

De relevante besluiten omtrent de inrichting van de organisatie en de mandatering zullen te zijner tijd aan deze voorgestelde wijzigingen worden aangepast.

2.4.2 Commissie van advies

Ten aanzien van de organisatie van het toezicht is in Nij Begun aangegeven te onderzoeken hoe de onafhankelijke beoordeling van het collegiaal bestuur kan worden geborgd. Om hier uitvoering aan te geven, wordt voorgesteld in de Mijnbouwwet te voorzien in een commissie van advies (CvA).

2.4.3 Taken CvA

Deze CvA bestaat uit onafhankelijke leden en heeft tot taak 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.

Het uitbrengen van advies werkt daarmee twee kanten op: aan de minister, bijvoorbeeld over de beoordeling van het bestuur, maar ook advies aan het SodM zelf. De CvA ziet niet op de inhoud van de besluiten van het bestuur. In het wetsvoorstel is voorzien in de mogelijkheid om bij ministeriële regeling taken aan het pakket van de CvA toe te voegen.

In de kabinetsreactie wordt aangegeven dat een constructie waarbij een inspectie onderdeel is van een ministerie, terwijl een raad van toezicht het functioneren beoordeelt, niet voorkomt binnen de organisatiekaders van het Rijk en zich niet verhoudt met de directe ministeriële verantwoordelijkheid. Door aan te sluiten op de mogelijkheid van het instellen van een CvA en daarbij te voorzien in een beoordelingsadviestaak wordt geborgd dat deze beoordeling onafhankelijk(er) kan plaatsvinden, terwijl tegelijkertijd de ministeriële verantwoordelijkheid gewaarborgd blijft.

Bij ministeriële regeling worden de meer gedetailleerde aspecten van de inrichting en werkwijze van de CvA uitgewerkt. Deze regels zien op de benoeming, schorsing en ontslag, de samenstelling, de benoemingstermijn van de leden en de werkwijze van de CvA.

2.5. Benoemingsprocedure bestuursleden IMG

Het kabinet heeft bij zijn aantreden op 2 juli 2024 de politieke verantwoordelijkheid voor het schadeherstel en de versterkingsoperatie in het aardbevingsgebied gescheiden van de verantwoordelijkheid voor mijnbouw. De schadeafhandeling door het IMG is onder de verantwoordelijkheid gebracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in dezen de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – Herstel Groningen. In navolging van het daartoe strekkende kabinetsbesluit, brengt onderhavig wetsvoorstel ook de bevoegdheid tot het doen van een voordracht voor benoeming van leden van het bestuur van het IMG onder de verantwoordelijkheid van de deze staatssecretaris. Deze bevoegdheid is tot op heden belegd bij de Minister voor Rechtsbescherming, gerechtvaardigd door het belang van de vereiste onafhankelijkheid van het IMG. Benoeming op voordracht van de Minister voor Rechtsbescherming diende te garanderen dat het IMG onafhankelijk van nationale belangen kan functioneren, onder meer omdat deze minister geen beleidsverantwoordelijkheid draagt voor de mijnbouwactiviteiten die ten grondslag liggen aan de schade die het IMG behandelt. De vereiste onafhankelijkheid blijft met deze wijziging geborgd, gelet op de instandhouding van de procedure voor benoeming door de regering (bij koninklijk besluit) en het feit dat met voornoemde portefeuillewijziging de verantwoordelijkheid voor de schadeafhandeling en die voor mijnbouw niet langer in één hand liggen.

2.6. Evaluatiebepaling

Met het verzenden van de Staat van Groningen biedt de minister jaarlijks een overzicht aan de Staten-Generaal van de resultaten en de effecten van de taken van de minister op het gebied van schadeherstel, versterking, verduurzaming en brede welvaart. Het monitoringsinstrument maakt onder meer inzichtelijk hoe het herstel van de gevolgen van de bodembeweging vordert en in hoeverre er sprake is van ‘onwenselijke verschillen’ in welvaart in vergelijking met andere delen van het land. Daarbij wordt ook inzicht geboden in de doeltreffendheid en de effecten van de TwG in de praktijk.

Aangezien de Staat van Groningen de resultaten en effecten van de taken van de minister jaarlijks monitort en evalueert, beoogt dit wetsvoorstel de evaluatiebepaling van de huidige TwG (artikel 20) te schrappen. Deze evaluatiebepaling schrijft namelijk voor dat de Staten-Generaal iedere twee jaar een verslag ontvangt over:

1. de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk;
2. de noodzaak van het voortduren van de maatregelen waarin deze wet voorziet.



Doordat de Staat van Groningen *jaarlijks* een overzicht biedt aan de Staten-Generaal van de resultaten en effecten van de taken van de minister op het gebied van schadeherstel, versteking, verduurzaming en brede welvaart, is deze evaluatiebepaling overbodig. Daarnaast bestaat er geen aanleiding meer om de noodzaak van het voortduren van de maatregelen waarin deze wet voorziet tweejaarlijks te evalueren. Dit wetsvoorstel legt immers juist vast dat de TwG geen tijdelijk karakter heeft. Aanvullend op de materiële onderdelen van dit wetsvoorstel, wordt het woord 'tijdelijk' uit de citeertitel van de TwG geschrapt, waarmee duidelijk wordt gemaakt dat de inzet van het kabinet aan de inwoners van het gaswinningsgebied in Groningen en Noord-Drenthe niet van tijdelijke aard is, maar een generatie-lang geborgd blijft.

3. Verhouding tot nationale wetgeving

3.1 Burgerlijk Wetboek

In artikel 2, zesde lid, van de TwG is thans als hoofdregel bepaald dat het IMG bij de uitoefening van diens taken de relevante bepalingen in het Burgerlijk Wetboek hanteert. Om op een goede wijze uitvoering te kunnen geven aan de nieuwe bevoegdheid van het IMG om onder voorwaarden af te zien van onderzoek naar de schadeoorzaak (zie paragraaf 2.3), is een beperkte aanpassing nodig van dit kader. Om te benadrukken dat deze afwijkingen enkel gelden voor deze nieuwe taak, worden deze ingebed in enerzijds de omschrijving van het begrip 'veronderstelde schade' en anderzijds bij de omschrijving van de voorwaarden voor het toepassen hiervan (het voorgestelde nieuwe onderdeel c, van artikel 2, derde lid, TwG).

De afwijkingen zien enerzijds op artikel 6:98 BW en anderzijds op artikel 6:103 BW. Onverkorte toepassing van deze artikelen uit het BW zou een goede uitoefening van deze nieuwe taak door het IMG belemmeren.

Vanzelfsprekend blijven de overige waarborgen zoals opgenomen in het Burgerlijk Wetboek onverkort van toepassing op deze vorm van schadeafhandeling.

4. Uitvoering

4.1 Staat van Groningen

4.1.1 Uitvoeringsaspecten Staat van Groningen

Bij de uitvoering van het wetsvoorstel zijn met betrekking tot de Staat van Groningen verschillende partijen betrokken. De Staat van Groningen wordt jaarlijks opgesteld door een onderzoekspartij. Hiervoor wordt een aanbesteding gedaan. Bij het opstellen van de Staat van Groningen zal zoveel mogelijk gebruik worden gemaakt van reeds bestaande bronnen, monitoren en onderzoeken die betrekking hebben op de provincie Groningen en Noord-Drenthe.

Voor het IMG en de NCG heeft dit wetsvoorstel implicaties als het gaat om monitoring. Het IMG en de NCG registreren reeds data die relevant zijn voor de realisatie van hun opgaven. Het gaat vaak om opbrengstindicatoren (*output*) en iets minder om data over uitkomsten (*outcome*) en ambities (*impact*) van beleid. In het kader van de monitoring voor de Staat van Groningen ligt het in de rede om dit onderzoek uit te breiden met een meer kwalitatieve component. Hoewel de onderzoekspartij zorg zal dragen voor eventueel aanvullend onderzoek, kan dit voor IMG en NCG leiden tot het aanleveren van onderzoeksgegevens ten behoeve van externe analyse. Parallel aan de internetconsultatie van dit wetsvoorstel is een uitvoeringstoets door het IMG en de NCG uitgevoerd. De uitkomsten hiervan zijn verwerkt in deze toelichting.

4.1.2 Gebruik en verwerking van persoonsgegevens

Bij de uitvoering van de in dit wetsvoorstel voorgestelde bepalingen met betrekking tot de Staat van Groningen worden persoonsgegevens verwerkt in de zin van de Algemene verordening gegevensbescherming.³⁸ Dit wetsvoorstel creëert daarom een grondslag voor de uitwisseling en het gebruik van deze persoonsgegevens. Het uitgangspunt is uiteraard dat hiermee zorgvuldig wordt omgegaan ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

De rechtsgrond voor de gegevensverwerking is gelegen in de in het voorgestelde artikel 13r opgeno-

³⁸ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming).

men taak van algemeen belang. In dit artikel wordt geregeld dat de minister opdracht geeft tot het jaarlijks uitbrengen van de Staat van Groningen. De onderzoekspartij voert deze taak uit in opdracht en onder verantwoordelijkheid van de minister. Het verwerken van persoonsgegevens is noodzakelijk om deze taak van algemeen belang te kunnen vervullen.

In artikel 13t worden de verschillende aspecten van gegevensverwerking beschreven.

De voor de uitvoering van de voorgestelde bepaling noodzakelijke verwerking van gegevens betreft ten eerste het opslaan en verwerken van de gegevens die de uitvoeringsorganisaties verstrekken in het kader van het opstellen en het uitbrengen van de Staat van Groningen. Het gaat hierbij om geaggregeerde data, zoals het totaal aantal herstelde en versterkte woningen, aantallen per gemeente en gemiddelde tevredenheidscijfers. Verder zal gebruik worden gemaakt van geaggregeerde data van onder andere het Centraal Bureau voor de Statistiek, de diverse planbureaus, de relevante onderzoeksbureaus³⁹ en maatschappelijke organisaties⁴⁰. Het gaat dan bijvoorbeeld om gegevens over de werkloosheid, ervaren gezondheid, tevredenheid met de woonomgeving en het vertrouwen in instituties op gemeenteniveau.

In aanvulling op de hierboven genoemde geaggregeerde gegevens, zal de onderzoekspartij met het oog op het opstellen en uitbrengen van de Staat van Groningen onderzoek doen onder (sub)groepen van bewoners. Onderzoeksvragen die de onderzoekspartij zal beantwoorden zijn bijvoorbeeld in hoeverre bewoners de schadeafhandeling en versterking 'mild, makkelijk en menselijk' hebben ervaren en hoe tevreden zij zijn over hun leefomgeving tijdens en na afloop van het versterkingsproces. Voor dit aanvullende onderzoek zal de onderzoekspartij gebruikmaken van contactgegevens die door uitvoeringsorganisaties ter beschikking worden gesteld. Het gaat bijvoorbeeld om de volledige naam, de postcode en het (e-mail)adres om contact op te kunnen nemen. Het doel hiervan is dat de onderzoekspartij gericht kwalitatief onderzoek kan doen, bijvoorbeeld onder woningeigenaren in een specifieke gemeente of buurt, of bewoners die van een bepaalde regeling hebben gebruik gemaakt. Deelname aan dit onderzoek zal vrijwillig zijn. De resultaten van het onderzoek zullen door de onderzoekspartij worden geanonimiseerd, en vervolgens worden benut bij het opstellen van de Staat van Groningen.

De verwerking van persoonsgegevens is nodig in verband met onderzoek ter uitvoering van het voorgestelde artikel 13r, tweede lid, onderdelen b, c en d. Dit onderzoek is niet mogelijk op basis van enkel de reeds verzamelde data door IMG, NCG en gemeenten.

De gegevensverwerking op grond van dit wetsvoorstel heeft naar verwachting geen risico's voor de personen wier gegevens worden verstrekt. De persoonsgegevens worden enkel gebruikt ten behoeve van het uitvoeren van gericht kwalitatief onderzoek, bijvoorbeeld door middel van interviews of enquêtes. In de Staat van Groningen zelf worden geen naar personen herleidbare citaten of gegevens gepubliceerd. Alle onderzoeksgegevens worden geanonimiseerd.

4.1.3 Uitvoeringsaspecten zorgplichten

In het kader van de zorgplichten (bevorderen verduurzaming en brede welvaart) worden geen nieuwe taken geïntroduceerd voor NCG en IMG. De wettelijke taken en bevoegdheden met betrekking tot de schadeafhandeling en de versterkingsoperatie als zodanig worden met de zorgplichten niet uitgebreid en leiden niet tot nieuwe uitvoeringsgevolgen voor het IMG en de NCG. De verwachting is niet dat dit wetsvoorstel effecten heeft op het gebied van personele capaciteit en werkprocessen bij het IMG. De uitvoering van de zorgplicht verduurzaming heeft wel beperkte uitvoeringsgevolgen voor de NCG. In verband met die zorgplicht zal de NCG namelijk vaker het reeds bestaande artikel 13j, zesde lid, van de TwG⁴¹, moeten gebruiken om de verduurzaming tijdens de versterking van het gebouw (maatregel 28 Nij Begun), uit te voeren. De gevolgen van de uitvoering van maatregel 29 voor NCG zijn afhankelijk van de rol en taken die ze in dat kader eventueel zal gaan uitvoeren. De monitoring in het kader van de Staat van Groningen zal wel invloed hebben op de dataverzameling door deze partijen, omdat in de Staat van Groningen naast kwantitatieve gegevens over de uitvoering van de taken en bevoegdheden ook aandacht wordt besteed aan de kwalitatieve aspecten van de uitvoering.

³⁹ De relevante onderzoeksbureaus betreffen partijen die onderzoek doen naar de schadeafhandeling, de versterkingsoperatie, verduurzaming, het functioneren van de overheid en/of economisch en sociaal perspectief in Groningen en Noord-Drenthe.

⁴⁰ De relevante maatschappelijke organisaties betreffen de organisaties die belangen van bewoners van Groningen en Noord-Drenthe vertegenwoordigen op het gebied van de schadeafhandeling, de versterkingsoperatie en/of economisch en sociaal perspectief. Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan het Groninger Gasberaad, de Groninger Bodembeweging en Ons Laand Ons Lu.

⁴¹ Deze bepaling maakt het mogelijk om maatregelen die niet nodig zijn voor de veiligheid op verzoek van de bewoner 'mee te nemen' in de versterking; de zogenoemde 'koppelkansen'.

De uitvoering van de zorgplichten met betrekking tot brede welvaart en verduurzaming is afhankelijk van de specifieke invulling hiervan (in met name de beleidsmaatregelen) in het uitvoeringsprogramma Rijk. Deze zorgplichten hebben uitvoeringsconsequenties voor de gemeenten in Groningen en in Noord-Drenthe en de provincie Groningen. Bij de uitwerking van de eventuele maatregelen in het uitvoeringsprogramma zal het kabinet rekening houden met de uitvoerbaarheid en doelmatigheid van de maatregelen.

De zorgplicht met betrekking tot verduurzaming vloeit voort uit maatregelen 28 en 29 uit Nij Begun. Verduurzaming onder maatregel 28 gaat mee met de versterking die wordt uitgevoerd onder de verantwoordelijkheid van NCG. De subsidieregeling naar aanleiding van maatregel 29 wordt opgesteld en uitgevoerd door het Ministerie van VRO en de decentrale overheden. Het doel van deze maatregel is dat alle woningen in de gebieden die voldoen aan de terminologie, zoals omschreven in de 'Uitgangspuntennotitie Isolatieaanpak Groningen en Noord-Drenthe'⁴², in 2035 qua isolatie, ventilatie en kierdichting gereed zijn om van het aardgas af te gaan. De uitvoeringseffecten voor gemeenten worden beschreven in de toelichting op de desbetreffende ministeriële regeling.

4.2 Daadwerkelijk herstel zonder onderzoek naar de schadeoorzaak

Ten aanzien van daadwerkelijk herstel (zie paragraaf 2.3 van deze toelichting) vervangt dit wetsvoorstel een tijdelijke regeling die voor de afhandeling van dergelijke schade is getroffen in de Beleidsregel schadeafhandeling Tijdelijke wet Groningen, die naast de TwG zijn grondslag vindt in de Regeling Tijdelijke wet Groningen (artikel 1a.1). Deze wetswijziging heeft dan ook geen directe consequenties voor de uitvoering van de schadeafhandeling omdat het IMG deze werkwijze vooruitlopend op deze wetswijziging reeds toepast.

Het IMG heeft ten tijde van de uitwerking van de maatregel uit Nij Begun een analyse gemaakt van de uitvoeringseffecten van deze vorm van schadeafhandeling. Deze effecten zijn in overleg met het toenmalige Ministerie van Economische Zaken en Klimaat verder uitgewerkt en betrokken bij de vormgeving van de maatregel en daaruit voortvloeiende werkwijze.⁴³ Het IMG achtte de voorgestelde schademaatregel uit dit wetsvoorstel uitvoerbaar en onderschrijft de noodzaak van een verruiming van zijn wettelijke taken en bevoegdheden ten behoeve van een solide, toekomstbestendige wettelijke basis voor het uitvoeren van die taak.

Het IMG heeft een uitvoeringstoets gedaan op dit wetsvoorstel, in paragraaf 7.3.1 wordt op deze uitvoeringstoets ingegaan.

4.3 Collegiaal bestuur SodM

De voorgestelde aanpassing van de Mijnbouwwet is noodzakelijk om opvolging te geven aan de aanbevelingen van de parlementaire enquêtecommissie, door middel van uitvoering van maatregel 38 uit Nij Begun. Die maatregel houdt in dat SodM met de inrichting van een collegiaal bestuur een meerhoofdige in plaats van eenhoofdige leiding krijgt. De organisatiestructuur zal daarop moeten worden aangepast.

5. Gevolgen en neveneffecten

5.1 Staat van Groningen

Een belangrijk beoogd effect van de wettelijke verankering van de Staat van Groningen is dat de navolgbaarheid van het beleid toeneemt, omdat in de toekomst op gestructureerde wijze de resultaten en effecten van de wettelijke taken ten aanzien van de schadeafhandeling, versterking en het inlossen van de ereschuld worden gemonitord. Dit wetsvoorstel verplicht het huidige kabinet en toekomstige kabinetten immers om jaarlijks verantwoording af te leggen over de 'generatielange aanpak' en het beleid waar nodig bij te sturen. Met de wettelijke verankering van de Staat van Groningen verbetert tevens de informatievoorziening over het gevoerde beleid en daarmee ook de informatiepositie van de Eerste en Tweede Kamer en andere partijen die betrokken zijn bij de (uitvoering van) het beleid.

⁴² Het gaat om het gebied waar tenminste 30% van de woningen in de versterkingsscope is opgenomen (CBS Wijk- en buurtindeling). Daarbij wordt afgerond naar hele percentages (dus >29,5%). Om tot een ruimtelijk samenhangend gebied te komen worden enclaves die niet aan de criteria voldoen toegevoegd aan het versterkingsgebied en daarmee aan de 100%-regeling. Een enclave is een gebied dat volledig grenst aan gebieden waar het criterium van minimaal 30% geldt (dus daardoor wordt omsloten) en gebieden die met aan 1 zijde aan zee liggen en verder volledig grenzen aan gebieden waar het criterium van 30% geldt. Om tot een sociaal samenhangend gebied te komen zijn nog 2 gebieden toegevoegd aan het versterkingsgebied. Het gaat om aan elkaar grenzende CBS-wijken die in de praktijk één gemeenschap vormen.

⁴³ Daadwerkelijk herstel van woningen uitgangspunt bij nieuwe aanpak schadeafhandeling (schadedoormijnbouw.nl)

5.1.1 Effect voor burgers en bedrijven

Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel is een inschatting gemaakt van de effecten die het voorstel heeft op burgers en bedrijven. Naar verwachting heeft dit wetsvoorstel niet of nauwelijks effect op de regeldruk. Het voorstel voorziet namelijk niet in regels die verplichtingen met zich meebrengen voor burgers en bedrijven. De verplichtingen hebben alleen betrekking op de overheid. Mogelijk kan een indirect effect van dit wetsvoorstel zijn dat bedrijven wordt gevraagd om informatie aan te leveren ten behoeve van onderzoek naar de resultaten en effecten van de economische agenda. Het gaat hier echter niet om een wettelijke verplichting tot het aanleveren van informatie. Effecten voor de regeldruk kunnen te zijner tijd ook uitgaan van de maatregelen die de minister (de het aangaat) treft op grond van het uitvoeringsprogramma Rijk ter invulling van de nieuwe zorgplichten. Dat zijn geen directe lasten die uit dit wetsvoorstel voortvloeien, maar lasten die te zijner tijd bij de vaststelling van de individuele maatregelen (in het uitvoeringsprogramma Rijk) in beeld moeten worden gebracht en worden gewogen. Het Adviescollege toetsing regeldruk (hierna: ATR) voorziet geen gevolgen voor de regeldruk met betrekking tot de Staat van Groningen.

Los van regeldruk heeft het voorstel mogelijk effect op burgers in Groningen en Noord-Drenthe, omdat zij op verschillende wijzen betrokken zullen worden bij de Staat van Groningen. De minister overlegt met een vertegenwoordiging van bewoners over de resultaten in de Staat van Groningen. Hiervoor is gekozen vanwege het belang van brede betrokkenheid van bewoners bij het gesprek over de Staat van Groningen, zodat rekening kan worden gehouden met de wensen en verwachtingen van bewoners zelf. Er is geen sprake van een verplichting voor bewoners. Deelname aan overleggen is op vrijwillige basis. Het ligt daarnaast in de lijn der verwachting dat bewoners van het gaswinningsgebied bevestigd zullen worden in het kader van kwalitatief onderzoek voor de Staat van Groningen, bijvoorbeeld over hun tevredenheid over de schadeafhandeling en versterking en vertrouwen in de overheid. Ook hierbij gaat het niet om een verplichting.

5.1.2 Effect op bestuurlijke lasten medeoverheden

Dit wetsvoorstel richt zich op de verantwoordelijkheid van de minister om jaarlijks de Staat van Groningen aan het parlement toe te zenden en daarover met een schriftelijke reactie namens het kabinet verantwoording af te leggen. Waar het wetsvoorstel zich voornamelijk richt tot de minister, heeft het ook gevolgen voor de bestuurlijke lasten van medeoverheden. Deze lasten vloeien voornamelijk voort uit de in dit wetsvoorstel voorgestelde gesprekscyclus rondom de Staat van Groningen en de betrokkenheid van de medeoverheden bij het opstellen van het uitvoeringsprogramma. Het gaat om betrokkenheid van de gedeputeerde staten van de provincie Groningen, het college van burgemeesters en wethouders van de gemeenten in de provincies Groningen alsmede de gemeenten Tynaarlo, Noordenveld en Aa en Hunze in de provincie Drenthe en het dagelijks bestuur van de waterschappen Noorderzijlvest en Hunze en Aa's. Daarnaast zal een vertegenwoordiging namens deze partijen jaarlijks met het kabinet in gesprek treden over de resultaten van de Staat van Groningen. Bovendien vindt een voortgangsgesprek plaats met regionale bestuurders.

Er zijn geen lasten voorzien die verband houden met het toezicht op de naleving en met de handhaving, aangezien dit onderdeel is van de bestaande politieke verantwoording van het kabinet aan het parlement. Evenmin worden er lasten voorzien die voortvloeien uit de rechtsbescherming, afhandeling van bezwaarschriften of juridische procedures, aangezien met deze wet geen besluiten worden genomen waartegen beroep en bezwaar mogelijk is.

5.2 Daadwerkelijk schadeherstel zonder onderzoek naar de schadeoorzaak

Met het bieden van ruimte aan het IMG om, onder voorwaarden, zowel schade als veronderstelde schade te vergoeden zonder onderzoek naar de schadeoorzaak wordt een belangrijke en breed gedragen wens tot versoepeling van de schadeafhandeling mogelijk gemaakt.⁴⁴ Dit mede omdat bij een keuze voor daadwerkelijk herstel een discussie over het al dan niet bestaan van causale verbanden tussen de gaswinning en de schade niet meer aan de orde hoeft te zijn. Op basis van de eerste indicatieve gegevens zullen in ieder geval 1.800 (van de ca. 13.000) bewoners (voorlopig) kiezen voor daadwerkelijk herstel.⁴⁵ De lastenverlichting die dit oplevert, is afhankelijk van de individuele schadezaak die kan variëren van één tot meer dan 100 scheuren per adres. Een inschatting van de gemiddelde tijdswinst voor de bewoner die zich niet meer hoeft te verdiepen in een schaderapport wordt gesteld op twee werkdagen (16 uur). Dit levert in ieder geval $1800 * 16 \text{ uur} * € 17 = € 489.600,-$ besparing op voor bewoners.⁴⁶

⁴⁴ Zie ook Kamerstukken II 2022/23 35 561, nrs. 5 t/m 11 en nr. 17.

⁴⁵ Herstel schade tot € 60.000 start 1 juli (schadedoormijnbouw.nl)

⁴⁶ Zie Handboek Meting Regeldrukkosten

In deze 16 uur is inbegrepen dat schades die zich mogelijk de komende vijf jaar voordoen, kunnen worden meegenomen in één daadwerkelijk hersteltraject waardoor gedupeerden geen nieuwe aanvraag bij het IMG hoeven te doen, geen nieuw schaderapport ontvangen en zich dus ook niet in dit rapport hoeven te verdiepen. Aanvragers behouden naast de mogelijkheid van daadwerkelijk herstel de keuze voor een financiële vergoeding via de reeds bestaande maatwerkprocedure met onderzoek naar de schadeoorzaak. Natuurlijke personen kunnen in plaats daarvan ook een forfaitaire vergoeding aanvragen. De totale besparing aan regeldrukkosten is dan ook in hoge mate afhankelijk van het keuzegedrag van aanvragers en de mate waarin zij gebruik zullen maken van deze nieuwe mogelijkheid, hetgeen moet blijken uit de eerste ervaringscijfers, waarbij de ervaringen van de 1.800 bewoners die deze voorlopige keuze hebben gemaakt een rol speelt. In algemene zin valt echter te verwachten dat met daadwerkelijk herstel de regeldrukkosten voor aanvragers, die kiezen voor daadwerkelijk herstel, significant afnemen. Immers, in de schaderapporten wordt de causaliteit verondersteld waardoor er geen aanleiding meer is voor bewoners om het schaderapport op dit punt te betwisten door middel van het indienen van een zienswijze, een bezwaar- of beroepsprocedure. Op dit moment zijn voor ondernemingen geen cijfers beschikbaar; echter in lijn met bovenstaande redenering wordt ook voor hen een besparing verwacht.

Het ATR heeft geen opmerkingen bij de beschrijving van de regeldrukgevolgen op dit onderdeel.

6. Financiële gevolgen

6.1 Staat van Groningen

Jaarlijks worden bij de Voorjaarsnota, conform de reguliere begrotingscyclus, de ramingen voor de schadeafhandeling en versterkingsoperatie bijgesteld. De gevolgen voor de Rijksbegroting worden vanaf 2025 op artikel 15 van de begrotingsstaten van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties inzichtelijk gemaakt. De benodigde middelen voor het uitvoeren van de schadeafhandeling en versterkingsoperatie worden beschikbaar gesteld aan de desbetreffende uitvoeringsinstanties. Dit wetsvoorstel legt vast dat de beschikbaarheid van financiële middelen geen beperking zal zijn voor de uitvoering van het schadeherstel, funderingsschadeherstel voor zover veroorzaakt door de gaswinning, en de versterkingsoperatie. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering en financiering van de versterkingsmaatregelen blijft bij de minister, net als de aansturing van de dagelijkse werkzaamheden van de NCG.

Met betrekking tot het inlossen van de ereschuld in het gaswinningsgebied is in de kabinetsreactie Nij Begun aangegeven dat het kabinet gedurende een periode van 30 jaar € 7,5 miljard uittrekt voor verduurzaming en sociale en economische ontwikkeling. De uitvoering hiervan zal niet enkel vanuit de begroting van het Ministerie van BZK plaatsvinden, maar ook vanuit andere departementale begrotingen. Zo zal de subsidieregeling voor verduurzaming door isolatie via de begroting van het Ministerie van VRO tot uitvoering gebracht worden. Zodoende worden de gevolgen hiervan voor de Rijksbegroting op begrotingsstaten van de desbetreffende ministeries inzichtelijk gemaakt. De beschikbare middelen voor de generatielange betrokkenheid zullen conform de bestaande systematiek met betrekking tot het toepassen van loon- en prijsbijstelling worden geïndexeerd. Bij de indexering wordt ook rekening gehouden met de loon- en prijsgevoeligheid per beleidssector. Zo wordt geborgd dat het ook in de toekomst zal gaan om een substantiële investering in de mensen én de economie van Groningen en Noord-Drenthe. Dit wetsvoorstel doet geen afbreuk aan de parlementaire rechten op het gebied van de Rijksbegroting of op grond van de Comptabiliteitswet 2016.

6.2 Daadwerkelijk schadeherstel zonder onderzoek naar de schadeoorzaak

Met het vergoeden van veronderstelde schade, zonder onderzoek naar de schadeoorzaak, biedt dit wetsvoorstel grond voor een ruimhartiger beleid ten aanzien van de schadeafhandeling dan voorheen. Waar ruimhartigheid in de TwG op dit moment begrensd wordt door beperkingen als gevolg van de koppeling aan het civiele aansprakelijkheidsrecht, biedt onderhavig wetsvoorstel meer ruimte om aan de gewenste ruimhartigheid invulling aan te geven, door versoepeling mogelijk te maken van de procedure die eigenaren met fysieke schade aan hun gebouw doorlopen. Hiermee valt eveneens een toename in de toekenning van vergoedingen te verwachten. Enerzijds omdat aanvullend op het herstel van schade in de zin van de TwG ook het herstel van veronderstelde schade wordt vergoed, anderzijds omdat gedupeerden die in het verleden hun schade niet hebben gemeld omdat zij de belastende procedure als een te hoge drempel ervoeren dat nu wel zullen doen. Daartegenover staat een verwachte besparing in de uitvoeringskosten per besluit van zowel de nieuwe schademaatregelen als de vaste vergoeding bij herhaalschade en daadwerkelijk herstel, ten opzichte van de bestaande maatwerkprocedure. Hoe bovengenoemde effecten zich tot elkaar zullen verhouden is mede afhankelijk van de mate waarin gedupeerden gebruik zullen maken van deze nieuwe mogelijkheden, hetgeen

moet blijken uit de eerste ervaringscijfers.⁴⁷ Het IMG geeft ten tijde van publicatie van het jaarverslag over 2023 aan te verwachten dat representatieve financiële effecten van de nieuwe werkwijze (in termen van toegekende bedragen en uitvoeringskosten) vanaf 2025 duidelijk zullen worden en houdt er eveneens rekening mee dat dit 'een beeld oplevert van een lager bedrag aan uitvoeringskosten per uitgekeerde vergoeding'.⁴⁸

Kosten die verband houden met de schadeafhandeling door het IMG op basis van onderhavig wetsvoorstel kunnen op grond van artikel 15 van de TwG op de NAM worden geheven, voor zover deze kosten in verband staan met de bestrijding van de nadelige gevolgen van de aanleg of exploitatie van een mijnbouwwerk ten behoeve van het winnen van gas uit het Groningenveld, of van de gasopslag Norg of gasopslag Grijskerk (artikel 15, eerste lid, onderdeel b⁴⁹). De verwachte kosten van de afhandeling van fysieke schade door het IMG en te verwachten ontvangsten uit het heffen van deze kosten op de NAM worden jaarlijks betrokken in de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (III; beleidsartikel 15, Een veilig Groningen met perspectief).

6.3 Collegiaal bestuur en commissie van advies SodM

Het instellen van een collegiaal bestuur en een commissie van advies vergt weliswaar extra middelen, maar die zijn beperkt in omvang en kunnen uit de huidige middelen en de inmiddels toegekende PEGA-claim worden gedekt. Dit is voornamelijk het gevolg van een gelijktijdige formatieve wijziging van de nieuwe topstructuur (van vier naar drie personen).

7. Advies en consultatie

7.1 Regionaal afstemmingsmoment voorafgaand aan internetconsultatie wetsvoorstel

Bij de voorbereiding en uitwerking van dit wetsvoorstel zijn de gemeenteraden van de gemeenten in de provincie Groningen, de gemeenteraden van de gemeenten Aa en Hunze, Noordenveld en Tynaarlo, de provinciale staten van de provincie Groningen (hierna: regionale volksvertegenwoordigers), het Groninger Gasberaad en de Groninger Bodem Beweging (hierna: de maatschappelijke organisaties), IMG, NCG, ACVG en SodM geconsulteerd. De regionale volksvertegenwoordigers en maatschappelijke organisaties hebben tussen 25 april en 24 mei 2024 de mogelijkheid gehad om te reageren op de hoofdlijnen van het wetsontwerp op basis van een hoofdlijnennotitie. De inbreng uit deze afstemmingsronde is als volgt meegenomen in dit wetsvoorstel:

7.1.1 Zorgplichten verduurzaming en brede welvaart

Volksvertegenwoordigers en maatschappelijke organisaties hebben erop gewezen dat het doel van het wetsvoorstel zou moeten zijn om de in Nij Begun toegezegde generatielange aanpak, met bijbehorende middelen, als wettelijke verplichting op te nemen. Er kan volgens de volksvertegenwoordigers en maatschappelijke organisaties geen sprake zijn van vrijblijvendheid. Hieraan is opvolging gegeven door in dit wetsvoorstel de taken van de minister ten aanzien van verduurzaming van woningen en brede welvaart als zorgplicht te formuleren. De zorgplicht is bovendien gekoppeld aan de taak om met een uitvoeringsprogramma bij te dragen aan het bereiken van concrete doelen: woningen in de provincie Groningen en de genoemde gemeenten in Noord-Drenthe worden gereed gemaakt om uiterlijk in 2035 qua isolatie van het aardgas af te gaan en de brede welvaart in elk van de gemeenten waar de aanpak op ziet, ontwikkelt zich uiterlijk in 2055 naar het landelijk gemiddelde. Het wetsvoorstel verplicht de bewindspersoon om ten minste iedere vijf jaar in het uitvoeringsprogramma Rijk de tussentijdse doelen, streefwaarden, randvoorwaarden en de voorgenomen maatregelen voor brede welvaart en verduurzaming vast te leggen, en met de Staat van Groningen hierover politieke verantwoording af te leggen aan het parlement. Het behalen van de doelen vraagt een gezamenlijke inzet van meerdere partijen. Zonder gemeenten en maatschappelijke partijen geen sociaal herstel, zonder bedrijven geen economische groei. Ten behoeve van het uitvoeringsprogramma zal het kabinet een sociale en economische agenda met de Groningse en Noord-Drentse decentrale overheden opstellen. Bij het opstellen van het uitvoeringsprogramma worden deze en andere relevante partijen tevens nauw betrokken.

7.1.2 Kwalitatieve aspecten van schadeafhandeling en versterking

De regionale volksvertegenwoordigers hebben tevens aangegeven dat de uitvoering van de schadeaf-

⁴⁷ Kamerstukken II 2023/24, 33 529, nr. 1231.

⁴⁸ IMG-jaarverslag 2023: werk in uitvoering (schadedoormijnbouw.nl)

⁴⁹ Zoals vormgegeven in het voorstel van wet tot wijziging van de Tijdelijke wet Groningen in verband met het herstel van omissies en het aanbrengen van verduidelijkingen (Kamerstukken 36 566).

handeling en versterking meer moeten zijn dan de technisch juiste afhandeling van overheidstaken. De regio stelt dat het er ook om gaat dat de overheid oog heeft voor de mensen en daar passend naar handelt als dat gerechtvaardigd is. Het kabinet onderschrijft dat, en heeft daarom in het wetsvoorstel opgenomen dat de Staat van Groningen onder meer een analyse moet bevatten in hoeverre de uitoefening van de taken en bevoegdheden door het IMG heeft bijgedragen aan het op een ruimhartige wijze afhandelen van schademeldingen. Daarnaast legt het wetsvoorstel vast dat de Staat van Groningen een analyse bevat van kwalitatieve aspecten van de uitvoering van de versterkingsoperatie door de NCG, zoals het bevorderen van ruimtelijke kwaliteit en sociale veiligheid.

7.1.3 Financiële bepalingen

De regionale volksvertegenwoordigers hebben verzocht om financiële bepalingen die zowel rechtdoen aan het budgetrecht van de Kamer als aan het langdurig commitment aan de regio. In Nij Begun is aangegeven dat het kabinet van 2026 tot en met 2055 in totaal € 7,5 miljard wil uittrekken voor deze generatielange betrokkenheid, ten behoeve van verduurzaming en sociale en economische ontwikkeling, in de gemeenten in de provincie Groningen en de gemeenten Aa en Hunze, Noordenveld en Tynaarlo. Dit wetsvoorstel legt vast dat hiertoe jaarlijks middelen worden opgenomen in de begrotingen van de betrokken ministeries. Het wetsvoorstel expliciteert tevens dat de beschikbaar gestelde middelen voor de generatielange betrokkenheid worden geïndexeerd conform de geldende indexatiesystematiek voor besluitvorming over loon- en prijsbijstelling. Zodoende wordt geborgd dat de investeringen die in Nij Begun zijn toegezegd ook in de toekomst een substantiële bijdrage zijn aan verduurzaming en sociale en economische ontwikkeling in Groningen en Noord-Drenthe.⁵⁰

7.1.4 Keuze voor indicatoren

De regionale volksvertegenwoordigers hebben verzocht om in het wetsvoorstel op te nemen dat de regio meebeslist over de vraag welke indicatoren niet jaarlijks geüpdatet worden. Om indicatoren voor de Staat van Groningen te selecteren, zijn de ambities en doelen die daaraan ten grondslag liggen leidend. Deze (operationele) doelen vloeien deels voort uit Nij Begun en uit de TwG. Voor zover deze doelen nog niet expliciet zijn gemaakt, zal daar invulling aan worden gegeven. Het kabinet en de decentrale overheden in Groningen en Noord-Drenthe hebben samen kwartiermakers aangesteld om een sociale en economische agenda op te stellen waarin deze uitwerking wordt opgenomen. Deze agenda's vormen de basis voor het uitvoeringsprogramma waarin de Minister van BZK de tussentijdse doelen en streefwaarden vastlegt ten aanzien van de zorgplichten die met deze wet worden gecreëerd. Afhankelijk van de keuzes die men hierin maakt kunnen passende indicatoren worden gezocht. Het Rijk geeft daar dus samen met de regio invulling aan.

7.1.5 Monitoring gasopslagen

De gemeenteraad van de gemeente Westerkwartier heeft via een motie uitgesproken dat de gevolgen van de winning uit kleine gasvelden, het gebruik van de gasopslagen en de winning van zogenaamd kussengas in Westerkwartier bestuurlijke aandacht en monitoring van het Rijk vragen. Ten aanzien van het rapporteren over de uitvoering van de schadeafhandeling legt dit wetsvoorstel vast dat de Staat van Groningen ten minste een beschrijving bevat van de kwalitatieve en kwantitatieve resultaten van de schadeafhandeling door het IMG (artikel 2 TwG). De monitoring ziet daarmee ook op de ontwikkelingen rondom de gasopslagen Norg en Grijskerk, aangezien deze gebieden deel uitmaken van het IMG-effectgebied. De kleine velden die geen deel uitmaken van het IMG-effectgebied worden niet betrokken bij de monitoring in het kader van de Staat van Groningen.

7.1.6 Gesprek aangaan met maatschappelijke organisaties en bewoners over de Staat van Groningen

De maatschappelijke organisaties hebben erop gewezen dat betrokkenheid van bewoners en maatschappelijke organisaties van belang is bij de Staat van Groningen. Daarbij is het wenselijk aan te sluiten bij initiatieven voor burgerparticipatie die reeds bestaan, zoals bewonerspanels. Dit wetsvoorstel geeft daar invulling aan door vast te leggen dat de minister en de ministers die het aangaat jaarlijks met de relevante maatschappelijke partijen in gesprek gaan over de resultaten van de Staat van Groningen.

7.2 Internetconsultatie wetsvoorstel

Van 17 juni 2024 tot en met 10 september 2024 heeft de internetconsultatie van dit wetsvoorstel plaatsgevonden. Via www.internetconsultatie.nl/wetsvoorstelpega had eenieder de gelegenheid om

⁵⁰ Het budgetrecht van de Eerste en Tweede Kamer blijft onverkort van kracht.

op het wetsvoorstel te reageren. Er zijn 32 openbare reacties en 1 vertrouwelijke reactie op het wetsvoorstel binnengekomen. De openbare reacties zijn afkomstig van de medeoverheden, particulieren en (maatschappelijke) organisaties.

Alle consultatiereacties zijn gewogen en het wetsvoorstel is naar aanleiding hiervan op verschillende punten aangepast. Tijdens de consultatieperiode hebben de verschillende indieners van de gelegenheid gebruik gemaakt om ook onderwerpen aan te kaarten in relatie tot de schadeafhandeling en versterkingsoperatie die geen onderdeel zijn van voorliggend wetsvoorstel. Deze onderwerpen zullen, voor zover die geen directe relatie hebben met de in dit wetsvoorstel opgenomen wijzigingen, in het openbare consultatieverslag worden geadresseerd. Hieronder wordt per onderwerp ingegaan op de hoofdlijnen van de reacties die specifiek zien op dit wetsvoorstel.

7.2.1 Algemene reacties over de Staat van Groningen

De inbreng uit de internetconsultatie met betrekking tot de Staat van Groningen ziet op hoofdlijnen op de onderwerpen die hierna worden toegelicht.

- *Zorgplichten verduurzaming en brede welvaart*

De gemeenten in Groningen en Noord-Drenthe en de provincie Groningen wijzen erop dat de zorgplichten voor brede welvaart en verduurzaming te weinig houvast bieden. Ook maatschappelijke organisaties en de werkgroep Mijnbouwschade pleiten voor een herformulering van de zorgplichten. De provincie Groningen en betrokken gemeenten stellen dat de verantwoordelijke bewindspersoon met het wetsvoorstel gebonden moet zijn aan de verplichting om de maatregelen te nemen die nodig zijn om de doelen te realiseren. 'Een zorgplicht zonder norm waaraan die zorg moet voldoen geeft de regio niet het houvast dat nodig is.'

De in het wetsvoorstel opgenomen zorgplichten brengen echter wel degelijk verplichtingen met zich. Het wetsvoorstel verplicht de bewindspersoon immers om ten minste iedere vijf jaar in een uitvoeringsprogramma Rijk de tussentijdse doelen, streefwaarden, randvoorwaarden en de voorgenomen maatregelen voor brede welvaart en verduurzaming vast te leggen, en met de Staat van Groningen hierover verantwoording af te leggen aan het parlement. Naar aanleiding van de reacties uit de internetconsultatie is in het derde lid van het voorgestelde artikel 13s toegevoegd dat in de reactie op de Staat van Groningen wordt opgenomen welke maatregelen de minister en de ministers die het aangaat nemen teneinde de streefwaarden en doelen uit het uitvoeringsprogramma te bereiken.

- *Betrokkenheid decentrale bestuurders bij het uitvoeringsprogramma*

De provincie Groningen en de betrokken gemeenten in Groningen en Noord-Drenthe hebben gevraagd om de relatie tussen afspraken met decentrale overheden en het uitvoeringsprogramma te verduidelijken. Het uitvoeringsprogramma zou volgens deze indiener ook op de schadeafhandeling en de versterkingsoperatie moeten zien. Het Kennisplatform Leefbaar & Kansrijk Groningen heeft er ook op gewezen dat de thema's schade en versterking niet zijn betrokken bij het uitvoeringsprogramma.

Het wetsvoorstel voorziet reeds in zeggenschap voor de decentrale overheden, omdat het uitvoeringsprogramma Rijk in overleg met hen door de minister wordt vastgesteld. Naar aanleiding van de consultatiereactie van de decentrale overheden is in de toelichting bij dit wetsvoorstel verduidelijkt dat het uitvoeringsprogramma met betrekking tot brede welvaart voortvloeit uit de sociale en economische agenda's die gezamenlijk door het Rijk en de decentrale overheden worden opgesteld. Het ligt niet voor de hand om in het uitvoeringsprogramma afspraken met decentrale overheden over de schadeafhandeling en de versterkingsoperatie vast te leggen, omdat de taken en bevoegdheden van de minister en het IMG hiervoor al in de wet zijn beschreven en daar dus geen uitvoeringsprogramma voor nodig is.

In de reactie van de decentrale overheden is er ook op gewezen dat het wetsvoorstel lijkt te worstelen met de verantwoordelijkheid van de bevoegde minister, andere ministers en derden (ten aanzien van brede welvaartsontwikkeling). Om die reden is verduidelijkt dat de zorgplichten voor brede welvaart en verduurzaming weliswaar op de minister rusten, maar dat de taken die uit deze zorgplichten voortvloeien in samenwerking met derden worden uitgevoerd. In dit verband is ook verduidelijkt dat de sociale en economische agenda's die het Rijk en de regionale overheden samen maken de basis vormen voor het uitvoeringsprogramma van de minister, ter uitwerking van zijn zorgplicht voor brede welvaart. Om meer duidelijkheid te creëren over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen de verschillende overheden, is toegevoegd dat de minister de decentrale overheden zal verzoeken om de inspanningen die zij doen in verband met de uitvoering van de sociale en economische agenda's (en daarmee de brede welvaartsontwikkeling) en de verduurzamingsaanpak ook vast te leggen.

- *Differentiatie opgave gemeenteniveau voor brede welvaart*

De betrokken gemeenten, de provincie Groningen, de Groninger Bodem Beweging en de werkgroep Mijnbouwschade wijzen op verschillen op het gebied van brede welvaart en verduurzaming tussen en binnen gemeenten in Groningen en Noord-Drenthe. Zo stelt de werkgroep Mijnbouwschade onder meer dat voorkomen moet worden dat de zwaarst getroffen gebieden

uiteindelijk nog steeds achterblijven, omdat andere gemeenten voorrang krijgen en/of omdat zij het gemiddeld welvaartsniveau negatief beïnvloeden. De decentrale overheden stellen voor een ondergrens in het wetsvoorstel of de memorie van toelichting op te nemen, zodat verschillen binnen tussen gemeenten niet worden verdiept of dat goede resultaten slechte resultaten maskeren.

Deze reacties zijn verwerkt door in artikel 13q een derde lid toe te voegen, waarin wordt voorgesteld dat in het uitvoeringsprogramma Rijk zo nodig onderscheid kan worden gemaakt in de streefwaarden, doelen en maatregelen ten aanzien van individuele gemeenten als het gaat om brede welvaart en verduurzaming.

– *Jaartal artikel generatielange betrokkenheid*

De decentrale overheden hebben in hun reactie aangegeven dat in de wettekst moet worden opgenomen dat jaarlijks, in ieder geval tot en met 2055, voldoende middelen beschikbaar worden gesteld.

Deze reactie is verwerkt door in het voorgestelde artikel 14a over de generatielange betrokkenheid toe te voegen dat *tot en met in ieder geval het jaar 2055* een bedrag wordt opgenomen in de begrotingen van de betrokken ministeries ten aanzien van de generatielange betrokkenheid.

– *Artikel 13q, vierde lid – betrokkenheid bewoners uitvoeringsplan*

Het uitvoeringsprogramma Rijk omschrijft de relevante aspecten, tussentijdse doelen, streefwaarden, maatregelen en randvoorwaarden ten aanzien van brede welvaart en het aardgasvrij gereed maken van woningen. Dit uitvoeringsprogramma Rijk wordt voor zover het brede welvaart betreft opgesteld op basis van de sociale en economische agenda's. Deze agenda's, die vóór en mét inwoners van Groningen worden opgesteld, vormen de basis voor het uitvoeringsprogramma. Om deze reden is de bepaling dat bewoners worden gehoord over het uitvoeringsprogramma geschrapt; dit zou geen meerwaarde hebben en wél een extra belasting voor bewoners vormen, omdat zij al intensief zijn gehoord en bevraagd bij de totstandkoming van de sociale en economische agenda's. Over de uitwerking van de verduurzamingsaanpak zijn reeds aparte bestuurlijke afspraken gemaakt, waarover de Tweede Kamer op 6 maart 2024 is geïnformeerd.⁵¹

7.2.2 Algemene reacties over 'koste-wat-kost':

De provincie Groningen, de betrokken gemeenten en waterschappen hebben aangegeven het koste-wat-kost-commitment te missen op zaken die zij als gevolgschade zien en maatregel 1 tot en met 33 van Nij Begun. Daarnaast heeft het Kennisplatform Leefbaar en Kansrijk Groningen specifieke aandacht gevraagd voor een langetermijnvisie op wat er nog is om maatschappelijke organisaties een rol te laten spelen met de benodigde continuïteit, zolang dat nodig is.

Het wetsvoorstel legt vast dat de schadeafhandeling, funderingsschadeherstel voor zover veroorzaakt door de gaswinning en de versterkingsoperatie koste-wat-kost en voor zo lang het duurt, zullen worden uitgevoerd.⁵² Dat geldt voor de wettelijke taken van het IMG en de NCG, die de benodigde middelen ontvangen voor het uitvoeren van de schadeafhandeling en de versterkingsoperatie. De reacties zijn verwerkt door in de memorie van toelichting een aantal specifieke regelingen te noemen waarvoor de 'koste-wat-kost'-bepaling geldt, om duiding te geven aan wat de wettelijke taken van het IMG en NCG inhouden. Ook is benadrukt dat koste-wat-kost geldt voor de versterkingsgerelateerde uitgaven van de ACVG, SodM en gemeenten. Daarnaast is juridische, bouwkundige en financiële bijstand (hoofdstuk 5a) toegevoegd aan de wetsbepaling.

7.2.3 Algemene reacties over de nieuwe schadeafhandeling

De inbreng uit de internetconsultatie over het onderdeel van dit wetsvoorstel dat betrekking heeft op de schadeafhandeling ziet op hoofdlijnen op de onderwerpen die hierna worden toegelicht. In de verschillende consultatiereacties zijn ook opmerkingen gemaakt over de schadeafhandeling in den brede, die buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel vallen. In het consultatieverslag zal uitgebreider in worden gegaan op deze opmerkingen.

De provincie Groningen en betrokken gemeenten hebben gevraagd om het grensbedrag van € 60.000 voor daadwerkelijk herstel van schade zonder onderzoek naar de oorzaak te laten vervallen, dan wel beter te motiveren. Ook hebben zij gevraagd om, indien wordt vastgehouden aan dit grensbedrag, dat ook in de wetsbepalingen op te nemen en te indexeren. Naar aanleiding hiervan wordt in de toelichting op het wetsvoorstel uitgebreider ingegaan op de totstandkoming en motivering van het gehanteerde grensbedrag. Het verzoek om een wettelijke verankering van het grensbedrag is begrijpelijk, ervan uitgaande dat dit is ingegeven door de wens dat het grensbedrag niet eenvoudig kan worden verlaagd. Het wettelijk vastleggen van dit grensbedrag beperkt echter in algemene zin de mogelijkhe-

⁵¹ Kamerstukken II 2023/24, 33 529, nr. 1227.

⁵² Het budgetrecht van de Eerste en Tweede Kamer blijft daarbij onverkort van kracht.

den om rekening te houden met omstandigheden, ook als die in de toekomst aanleiding zouden geven voor een verhoging van het grensbedrag of een vorm van differentiatie. Omdat het grensbedrag van € 60.000 een criterium is in de schadeafhandeling middels daadwerkelijk herstel zonder onderzoek naar de oorzaak, en geen daadwerkelijke kosten vertegenwoordigt, verhoudt toepassing van standaard loon- en prijsbijstelling zich bovendien niet goed tot de uitvoerbaarheid van de maatregel. Door dit criterium in een ministeriële regeling vast te leggen kan ook rekening worden gehouden met prijsontwikkelingen, op een wijze die rekening houdt met de uitvoeringspraktijk. Het wetsvoorstel is daarom op dit punt niet aangepast. Wel is in de toelichting expliciet gemaakt dat dit grensbedrag in beginsel niet naar beneden wordt bijgesteld, conform de motie Vedder-Boulakjar⁵³ waaraan het kabinet met deze maatregel uitvoering geeft.

De provincie Groningen, betrokken gemeenten, de Groninger Bodembeweging (GBB) en het Erfgoed-beraad benoemen in hun reacties op de internetconsultatie het onderwerp finaliteit in relatie tot de schadeafhandeling. Met (voorwaardelijke) finaliteit wordt bedoeld dat nadat alle aanwezige schade is afgehandeld, alleen opnieuw een aanvraag voor vergoeding kan worden gedaan als aannemelijk is dat er nieuwe schade kan zijn ontstaan door bodembeweging als gevolg van de gaswinning – een aardbeving of indirecte effecten van diepe bodemdaling. Het uitgangspunt blijft daarmee onverkort dat waar er vermoedelijk schade is ontstaan als gevolg van bodembeweging door de gaswinning, deze op mildere, menselijke en makkelijkere wijze kan worden behandeld en vergoed, zoals onder meer beschreven in de Kamerbrief over de veranderingen in de schadeafhandeling in Groningen en Noord-Drenthe op 6 oktober 2023.⁵⁴ Gegeven dat er in het verleden andere vormen van finale kwijting een rol hebben gespeeld in de schadeafhandeling, ook door de NAM en het CVW, is het begrijpelijk dat hier vragen of zorgen over zijn. Onderhavig wetsvoorstel bevat geen specifieke bepalingen over de toepassing van finaliteit of de criteria daarvoor. Het kabinet acht het ook niet wenselijk om dit op wetsniveau vast te leggen. Het is namelijk van belang om rekening te kunnen houden met de praktijk van de uitvoering, onvoorziene omstandigheden, of de ontwikkeling van nieuwe inzichten. Zoals beschreven in par. 2.3.6 van de toelichting op dit wetsvoorstel, kan het IMG dergelijke voorwaarden uitwerken in zijn werkwijze, met inachtneming van het kabinetsbeleid en beleidsregels (aanwijzingen) van de staatssecretaris. In het consultatieverslag wordt uitgebreider ingegaan op overwegingen ten aanzien van dit onderwerp, los van voorliggend wetsvoorstel.

De provincie Groningen en betrokken gemeenten hebben verder verzocht om wettelijk te borgen dat in uitzonderingssituaties een financiële vergoeding zonder beoordeling van de oorzaak wel mogelijk is, zoals was aangekondigd door het kabinet bij het besluit over de vormgeving van de nieuwe schadeafhandeling. Dit is overgenomen in het wetsvoorstel middels aanpassing van de hardheidsclausule (in artikel 2, vijfde lid, van de TwG). De Werkgroep mijnbouwschade heeft eveneens gevraagd om een uitzonderingsbepaling ten aanzien van het grensbedrag van € 60.000. Omdat dit criterium in een ministeriële regeling wordt vastgelegd, ligt een uitzonderingsbepaling op wetsniveau niet in de rede.

Zowel de provincie Groningen en betrokken gemeenten, als de Groninger Bodembeweging (GBB) hebben gereageerd op het wijzigingsvoorstel ten aanzien van de beslistermijnen voor het IMG. Naar aanleiding hiervan is nader geconcretiseerd op welke momenten de bepaling inzake de opschorting van de beslistermijn betrekking heeft, zoals verzocht door de provincie Groningen en de betrokken gemeenten. Naar aanleiding van de vragen van de GBB over de afwijkende beslistermijn voor duurzaam herstel is hierover nadere toelichting opgenomen. Daarnaast is de opschorting van de beslistermijn voor duurzaam herstel geschrapt. In een duurzaam hersteltraject vindt doorlopend overleg plaats met de bewoner(s) die het betreft, wat maakt dat een opschorting van de beslistermijn in dit geval geen toegevoegde waarde heeft en tot onnodige verlenging van de beslistermijn zou kunnen leiden.

De GBB vraagt verder om wettelijke bepalingen op te nemen met betrekking tot de risico's van funderingsschade in het aardbevingsgebied. Het IMG is op grond van de Tijdelijke wet Groningen reeds bevoegd om funderingsschade te herstellen die verband houdt met de gaswinning. Ook wanneer funderingsproblemen, of andere constructieve gebreken, niet zijn veroorzaakt door de gaswinning, maar er wel toe kunnen leiden dat schade door de gaswinning blijft terugkeren of verergert kan het IMG deze middels duurzaam herstel een toekomstbestendige oplossing bieden.

Verder merken de provincie Groningen en betrokken gemeenten op dat de heffingsgrondslag voor het verhaal van de kosten van de schadeafhandeling op de NAM zou moeten worden aangepast in lijn met onderhavige wetswijziging. Een wijziging van de heffingsgrondslag is reeds meegenomen in het

⁵³ Kamerstukken II 2022/23, 35 561, nr. 43.

⁵⁴ Kamerstukken II 2023/24, 35 529, nr. 1175.

wetsvoorstel Omissies, dat op 3 juni 2024 is aangeboden aan de Tweede Kamer.⁵⁵ Deze wijziging ondervangt tevens de eventuele noodzaak voor verdere aanpassing van de heffingsgrondslag naar aanleiding van onderhavig wetsvoorstel.

Tot slot verzoeken de provincie Groningen en betrokken gemeenten en de GBB in hun reacties op het wetsvoorstel om daadwerkelijk herstel zonder onderzoek naar de schadeoorzaak bij herstelkosten tot € 60.000 met terugwerkende kracht van toepassing te verklaren, respectievelijk de bepalingen in de Tijdelijke wet Groningen met betrekking tot reeds door NAM behandelde schade te schrappen. Eerder is hierover aangegeven dat het met terugwerkende kracht uitvoeren van daadwerkelijk herstel zonder onderzoek naar de schadeoorzaak bij herstelkosten tot € 60.000 in algemene zin niet haalbaar is, hetgeen daarmee ook geldt voor het opnemen dan wel schrappen van algemene bepalingen in de Tijdelijke wet Groningen. Korthedshalve wordt voor nadere toelichting over dit onderwerp verwezen naar de Kamerbrieven over de omgang met terugwerkende kracht en reeds door NAM behandelde schade van 16 juni 2023⁵⁶ en 22 januari 2024⁵⁷.

7.3 Uitvoeringstoetsen en adviezen

Parallel aan de internetconsultatie van dit wetsvoorstel zijn uitvoeringstoetsen uitgevoerd door het IMG, de NCG en SodM en is advies uitgebracht door het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) en het Adviescollege Veiligheid Groningen (ACVG).

7.3.1 Uitvoeringstoets IMG

Het IMG heeft geconcludeerd dat het wetsvoorstel uitvoerbaar is, mits rekening wordt gehouden met een aantal aandachtspunten. Zo stelt het IMG dat de Staat van Groningen afgestemd zal moeten worden op het IMG-dashboard. Het Ministerie van BZK gaat in overleg met het IMG over de aandachtspunten ten aanzien van de Staat van Groningen. Ook ten aanzien van daadwerkelijk herstel zonder onderzoek naar de schadeoorzaak concludeert het IMG dat het wetsvoorstel uitvoerbaar is. Het IMG benadrukt daarbij het belang van continuïteit in de uitvoering van de schadeafhandeling, die reeds plaatsvindt. In dat kader benoemt het IMG de noodzaak om voorwaarden in de schadeafhandeling nader uit te kunnen werken in zijn procedure en werkwijze, in navolging dan wel met inachtneming van de aanwijzingen die de staatssecretaris daarvoor zo nodig heeft gegeven. Deze overweging is meegenomen in het wetsvoorstel en heeft geleid tot een aanpassing in artikel 10 van de TwG.

Over de uitvoeringskosten geeft het IMG verder aan dat ten tijde van het schrijven van de uitvoeringstoets, de consequenties van de voorgestelde wetwijziging nog niet duidelijk zijn. De implementatie van de veranderingen in de schadeafhandeling is van invloed geweest op de doorlooptijden en uitgekeerde vergoedingen, onder meer omdat aanvragers hun schademelding in afwachting hiervan hebben kunnen aanhouden. Daarnaast is de ontwikkeling van de uitvoeringskosten in belangrijke mate afhankelijk van de keuze die aanvragers maken. Het IMG verwacht vanaf 2025 een representatief beeld te kunnen geven van de effecten van het nieuwe beleid in de schadeafhandeling en verwacht dat de uitvoeringskosten per uitgekeerde euro vergoeding lager zullen worden.

Tot slot heeft het IMG in de uitvoeringstoets aangegeven dat de huidige grondslag voor gegevensverwerking en uitwisseling op een aantal punten moet worden aangepast om gedupeerden van de gaswinningsproblematiek zoveel mogelijk integraal te kunnen helpen; zie paragraaf 3.3.7 voor de doorgevoerde aanpassingen.

7.3.2 Uitvoeringstoets NCG

De NCG heeft een reactie gegeven op de zorgplicht verduurzaming, het uitvoeringsprogramma en de Staat van Groningen. De NCG heeft aangegeven dat het voor verschillende onderdelen van de Staat van Groningen en de zorgplichten voor verduurzaming nog niet goed is te beoordelen wat de uitvoeringsconsequenties zijn. Naar aanleiding van de uitvoeringstoets van de NCG is nader toegelicht wat de uitvoeringsconsequenties zijn in hoofdstuk 4.

7.3.3 Uitvoeringstoets SodM

Het SodM heeft een aantal opmerkingen meegegeven met betrekking tot het veiligheidsbegrip, de snelheid van de versterkingsoperatie en het burgerperspectief. Daarnaast heeft het SodM waardering

⁵⁵ Voorstel van wet tot wijziging van de Tijdelijke wet Groningen in verband met het herstel van omissies en het aanbrengen van verduidelijkingen (Kamerstukken 36 566).

⁵⁶ Kamerstukken II 2022/23, 35 561, nr. 49.

⁵⁷ Kamerstukken II 2023/24, 33 529, nr. 1209.



uitgesproken voor de voortvarendheid de juridische implementatie van collegiaal bestuur en de commissie van advies met dit wetsvoorstel vorm heeft gekregen. Naar aanleiding van de reactie van het SodM is in hoofdstuk 6 verduidelijkt wat de financiële gevolgen zijn van de introductie van een collegiaal bestuur bij het SodM.

7.3.4 Adviezen

Het ACVG en de ATR hebben geen opmerkingen bij het wetsvoorstel.

7.4 Advies Autoriteit Persoonsgegevens

7.4.1 Inhoud advies

De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) heeft op 10 december 2024 de toets op het wetsvoorstel afgerond met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens. Daarbij heeft de AP aangegeven enkele opmerkingen te hebben die om aanpassing vragen.

De eerste opmerking heeft betrekking op de Staat van Groningen. De AP concludeert dat de grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens ten dienste van de Staat van Groningen te ruim is geformuleerd zodat aanpassing van artikel 13t van de TwG nodig is. De AP geeft aan dat een verwerkingsgrondslag een specifiek doel moet hebben en voldoende duidelijk en nauwkeurig moet zijn over de reikwijdte en in de toepassing voorspelbaar zijn.

De tweede opmerking gaat over de integrale aanpak van de gevolgen van de gaswinning en het oplossen van knelpunten die als gevolg van de gaswinning zijn ontstaan. De AP concludeert dat de verwerking van gezondheidsgegevens ten dienste van het oplossen van knelpunten onduidelijk is geregeld zodat aanpassing van artikel 3, negende en tiende lid, van de TwG aangewezen is.

7.4.2 Verwerking advies AP in wetsvoorstel

De eerste opmerking van de AP met betrekking tot de Staat van Groningen is als volgt verwerkt.

Het voorgestelde artikel 13r van de TwG is aangepast om het doel van de Staat van Groningen in de wettekst te verduidelijken. Langs deze weg wordt daarmee ook het doel van de verwerkingsgrondslag in het voorgestelde artikel 13t van de TwG voldoende specifiek en nauwkeurig geduid.

De constatering dat de grondslag in het voorgestelde artikel 13t van de TwG om persoonsgegevens te verwerken te ruim is geformuleerd wordt niet gedeeld, om de navolgende redenen.

Deze constatering lijkt uit te gaan van een onjuiste veronderstelling over het soort gegevens dat nodig is om de Staat van Groningen op te kunnen stellen. Het is namelijk niet zo dat enkel voor het aanvullende doelgroepenonderzoek persoonsgegevens benodigd zijn. Ook aan de benodigde data over onder meer de schadeafhandeling en versterking liggen, hoewel veel van deze gegevens geaggregeerd zullen terug komen in de Staat van Groningen, deels persoonsgegevens ten grondslag. Dit is bijvoorbeeld het geval voor het inzicht dat zal worden geboden in de voortgang van de versterkingsoperatie in een bepaald gebied of tevredenheid over de woonomgeving. Het gebruik, de uitwisseling en de verwerking van persoonsgegevens is dus zowel noodzakelijk voor het gebruik van geaggregeerde data, als voor het uitzetten van eventueel aanvullend doelgroepenonderzoek. De geaggregeerde data en de uitkomsten van doelgroepenonderzoek tezamen zijn de basis voor de Staat van Groningen. Hierdoor is de grondslag zoals opgenomen in het voorgestelde artikel 13t van de TwG noodzakelijk. Deze grondslag is daarmee niet te ruim geformuleerd, maar zo ingericht dat alle in redelijkheid benodigde gegevens waarmee een adequaat beeld van de situatie in Groningen en Noord-Drenthe⁵⁸ kan worden geschetst ook kunnen worden verwerkt.

Aan de tweede opmerking met betrekking tot het delen van gezondheidsgegevens met betrekking tot het oplossen van knelpunten kan geen opvolging worden gegeven. Door de overheveling van de clausule 'voor zover deze gegevens noodzakelijk zijn en de betrokkene daar uitdrukkelijk zijn instemming aan heeft gegeven' van het tiende lid naar het negende lid zou deze namelijk alleen nog slaan op de uitwisseling van die gegevens over gezondheid tussen het Instituut, de Minister van BZK en de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten die vallen binnen de gebieden waarop het bewijsvermoeden van artikel 177a, derde lid, van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek van toepassing is. De strekking van het tiende lid is dat de bij ministeriële regeling te stellen regels over de

⁵⁸ De Staat van Groningen bevat informatie over de gehele provincie Groningen en over de gemeenten Aa en Hunze, Noordenveld en Tynaarlo in Noord-Drenthe.

uitwisseling van deze gegevens ook kunnen zien op andere in die regeling aangewezen partijen, waaronder regionale zorg- en hulpverleners. Door de overheveling zou de wettelijke clausulering niet meer betrekking hebben op die andere aangewezen partijen. Dit zou een onbedoelde verruiming van de mogelijkheid tot het uitwisselen van gegevens over gezondheid opleveren. Door de voorgestelde formulering, en met name de koppeling in het negende lid aan de op grond van het tiende lid te stellen regels, is de clausulering óók van toepassing op de in het negende lid genoemde instanties.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I, onderdeel A

Voorgesteld wordt in artikel 1 van de TwG een begripsbepaling van ‘veronderstelde schade’ in te voegen. Deze term wordt gebruikt in de nieuwe bepaling over daadwerkelijk herstel. Zie hierover paragraaf 2.3.

Artikel I, onderdeel B

Dit onderdeel wijzigt artikel 2 van de TwG op een aantal punten. In het derde lid wordt in onderdeel a een subonderdeel toegevoegd, waardoor het IMG voortaan gerichte voorlichting kan geven over de mogelijkheden van schadeafhandeling aan bewoners en eigenaren in het effectgebied van wie vermoed wordt dat zij schade kunnen hebben geleden (zie hiervoor ook hetgeen is opgemerkt in paragraaf 2.3.7). Daarnaast wordt in het derde lid de nieuwe taak vastgelegd voor het IMG inzake het onder voorwaarden afhandelen van schade zonder onderzoek naar de schadeoorzaak. In verband met deze nieuwe taak wordt artikel 2 ook op een aantal andere plaatsen gewijzigd om te zorgen voor een goede afbakening ten aanzien van de overige taken en bevoegdheden van het IMG inzake schadeafhandeling. Tot slot verkrijgt het IMG door middel van een wijziging in het vijfde lid de bevoegdheid om in uitzonderlijke situaties af te kunnen wijken van de voorwaarde van daadwerkelijk herstel bij deze nieuwe vorm van schadeafhandeling.

Artikel I, onderdeel C

Dit onderdeel stelt een aantal wijzigingen in artikel 3 voor om te voorzien in de benodigde uitbreiding van grondslagen voor gegevensverwerking en -verstrekking teneinde beter aan te sluiten bij de praktijk van een integrale aanpak van de verschillende problemen naar aanleiding van de gaswinning. Zie hierover paragraaf 2.3.7.

Artikel I, onderdeel D

Met dit onderdeel wordt beoogd de rol van de Minister voor Rechtsbescherming in de voordracht aan de Koning voor het benoemen en ontslaan van bestuursleden van het IMG over te dragen naar de Minister van BZK. Zie hierover paragraaf 2.5.

Artikel I, onderdeel E

Voorgesteld wordt om aan het begin van hoofdstuk 4 van de TwG te verduidelijken dat waar in dit hoofdstuk over schade wordt gesproken, daaronder ook het nieuwe begrip ‘veronderstelde schade’ moet worden begrepen, voor zover de bepalingen in dit hoofdstuk ook relevant zijn voor de nieuwe taak van het IMG bij de afhandeling van schade overeenkomstig de bepalingen over het daadwerkelijk herstel.

Artikel I, onderdeel F

Voorgesteld wordt om in het eerste lid van artikel 10 ter verduidelijking toe te voegen dat bij het opstellen van de procedure en werkwijze door het IMG ook hetgeen in hoofdstuk 2 is opgenomen in acht moet worden genomen. Daarnaast wordt een nieuw lid voorgesteld, op grond waarvan het IMG in de procedure en werkwijze voorwaarden kan vastleggen ten aanzien van de afhandeling van schade en veronderstelde schade.

Artikel I, onderdeel G

In artikel 11, tweede lid, van de TwG is uitgewerkt welke aspecten een aanvraag tot vergoeding van schade in ieder geval moet bevatten. Voorgesteld wordt om onderdeel e uit het tweede lid te schrappen. Dit onderdeel ziet op een aanduiding van de vermoedelijke oorzaak van de schade. Bij afhandeling volgens de bepalingen van daadwerkelijk herstel en bij het toepassen van een vaste vergoeding is deze aanduiding niet langer relevant. Daarnaast zal bij toepassing van de maatwerkprocedure een deskundige de oorzaak van de schade onderzoeken en kan bijvoorbeeld eventuele

informatie die een aanvrager bij de opname mondeling over de mogelijke oorzaak deelt een plaats krijgen in het deskundigenrapport.

Artikel I, onderdeel H

Dit onderdeel voorziet in een aanpassing aan artikel 13 van de TwG door een lid toe te voegen waarin wordt geregeld dat de beslistermijn van 12 weken na ontvangst van een deskundigenadvies wordt opgeschort in periodes waarin niet het Instituut, maar respectievelijk de aanvrager en de deskundige (opnieuw) 'aan zet is'.

Het gaat daarbij om twee periodes:

1. Na ontvangst van het deskundigenadvies stuurt het Instituut dat advies naar de aanvrager met het verzoek op basis hiervan een keuze te maken voor de wijze van afhandeling van de geconstateerde schade. Die keuze bestaat uit maximaal drie opties:
 - a. daadwerkelijk herstel van de schade waarbij verder niet meer wordt gekeken naar de relatie van die schade tot bodembeweging als gevolg van de gaswinning uit het Groningenveld of de gasopslagen Norg en Grijskerk (causaliteitstoets);
 - b. forfaitaire vergoeding;
 - c. een vergoeding van de schade waarbij wel nog wordt gekeken naar causaliteit (maatwerk).⁵⁹Tevens kan het Instituut de aanvrager verzoeken om een zienswijze op het deskundigenadvies en nadere vragen stellen over die zienswijze. In deze periode is het dus aan de aanvrager om een reactie aan het Instituut te geven.
2. Indien de aanvrager kiest voor maatwerk, vraagt het Instituut om een aanvullend deskundigenadvies waarin de causaliteit van de schade wordt beoordeeld. In het eerste rapport ontbreekt die beoordeling omdat deze niet relevant is voor de vaste vergoeding of daadwerkelijk herstel. In deze periode is het dus aan de deskundige(n) om een nieuw advies uit te brengen.

Om respectievelijk de aanvrager en de deskundige(n) de ruimte te geven voor een afgewogen oordeel, ligt het voor de hand deze periodes niet mee te laten tellen voor de beslistermijn voor het Instituut. Als bijvoorbeeld een aanvrager een paar weken extra tijd wil voor het maken van een keuze of het geven van een zienswijze, kan dit met deze aanpassing. Daarbij kan ook meespelen dat de aanvrager gebruik wil maken van een adviseur, die op grond van artikel 13n vergoed wordt, en er enige tijd gemoeid kan zijn met het vinden van zo'n adviseur en het vervolgens betrekken van die adviseur bij de zienswijze. Indien de aanpassing niet zou worden doorgevoerd, zou het Instituut met (korte) reactietermijnen moeten werken voor de aanvrager (en eventueel diens adviseur) en de deskundige(n) om de beslistermijn van 12 weken te kunnen naleven. Dat zou niet in het belang zijn van de bewoner, nog los van de vraag of de termijn ook met dergelijke korte reactietermijnen haalbaar zou zijn. De keuzemogelijkheid en het aanvullend advies maken ook deel uit van een nieuwe manier van schadeafhandeling die ten tijde van de totstandkoming van artikel 13 nog niet bekend kon zijn, zodat de beslistermijn van 12 weken hier geen rekening mee hield. Om deze reden zijn de twee beschreven periodes als opschorting van de beslistermijn van 12 weken in artikel 13, eerste lid, onderdeel b, opgenomen in respectievelijk onderdeel a en onderdeel b van het voorgestelde nieuwe derde lid.

Het nieuwe vierde lid bepaalt de beslistermijn voor aanvragen voor een tegemoetkoming om schade duurzaam te herstellen en is qua systematiek vergelijkbaar met de voorgaande leden. Herstelmaatregelen in het kader van duurzaam herstel zijn ingrijpend en kunnen veel impact hebben op de aanvrager nu deze zien op de constructie van de woning. Een voorbeeld van zo'n ingrijpende maatregel is funderingsherstel, waarbij bijvoorbeeld de fundering wordt verbreed of extra palen onder de bestaande fundering worden geplaatst. De eigenaar heeft begrijpelijkerwijs tijd nodig om uitleg te krijgen over de aard en omvang van het constructieve probleem, de voor- en nadelen van de herstelmethode en de keuzes die de aanvrager hierbij moet maken. Vergelijkbaar met een versterkingstraject, is het traject voor duurzaam herstel erop ingericht om de geadviseerde herstelmaatregelen en de wensen van de aanvrager op elkaar af te stemmen. Het Instituut onderhoudt daarom intensief contact met de aanvrager om deze bij iedere stap in het proces adequaat te informeren en in de gelegenheid te stellen om wensen aan te dragen ten aanzien van de uitvoering van de geadviseerde herstelmaatregelen. De uitkomsten van het constructief onderzoek, waaronder de geadviseerde herstelmaatregelen, worden met inachtneming van de wensen van de aanvrager verwerkt tot een (object-specifieke) concrete maatregel in vorm van een Voorlopig Ontwerp, en vervolgens in een Definitief Ontwerp. Het Instituut probeert daarmee te komen tot een uitvoerbaar en gedragen plan voor de uitvoering van de werkzaamheden.

Er wordt uitgegaan van een termijn van 24 weken. Deze termijn is nodig voor onder andere het maken

⁵⁹ Zie de brief van de staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat aan de Tweede Kamer van 6 oktober 2023, Kamerstukken II 2023/24, 33 529, nr. 1175.

van afspraken, het opstellen van tekeningen, het voeren van overleg met de aanvrager, verwerken van de wensen van de aanvrager in de ontwerpen en het opstellen van een concept uitvoeringsovereenkomst. Een kortere termijn zou ten koste gaan van de ruimte die het Instituut heeft om de aanvrager centraal te stellen in een vaak ingrijpend traject, waarin zowel het Instituut als de aanvrager de tijd moeten hebben om in goed overleg keuzes te maken over de uit te voeren herstelmaatregelen. De 24 weken is een maximumtermijn. Bij minder ingrijpende maatregelen zullen de doorlooptijden korter zijn.

Artikel I, onderdelen I en J

Deze onderdelen betreffen redactionele aanpassingen naar aanleiding van de introductie van collegiaal bestuur voor SodM. De verwijzingen naar de inspecteur-generaal der mijnen worden aangepast naar een verwijzing naar het bestuur van SodM, zoals verankerd in de voorgestelde wijziging van de Mijnbouwwet via artikel II van voorliggend wetsvoorstel.

Artikel I, onderdeel L

Door middel van dit onderdeel worden twee nieuw hoofdstukken aan de TwG toegevoegd waarin enerzijds een tweetal zorgplichten wordt vastgelegd en waarin anderzijds de bepalingen ten aanzien van de Staat van Groningen worden opgenomen. In paragraaf 2.1 is uitgebreid ingegaan op de zorgplichten op het gebied van brede welvaart en verduurzaming door isolatie en op het systeem rondom de Staat van Groningen.

Artikel I, onderdeel M

Dit onderdeel beoogt artikel 14 aan te passen op een aantal onderdelen. Vanwege de hoeveelheid aanpassingen wordt voorgesteld om dit artikel aldus geheel te vervangen. In het nieuwe artikel 14 wordt het koste-wat-kost-principe vastgelegd voor de schadeafhandeling en de versterkingsoperatie alsmede voor de diverse vormen van bijstand. Daartoe wordt ten aanzien van de schadeafhandeling de bestaande bepaling met betrekking tot de financiële middelen die ter beschikking worden gesteld aan het IMG uit het oorspronkelijke eerste lid van artikel 14 aangevuld door te bepalen dat dit geschiedt voor zo lang dat nodig is (artikel 14 (nieuw), onderdeel a). Voorts wordt een vergelijkbare bepaling opgenomen ten aanzien van de financiële middelen voor de versterkingsoperatie⁶⁰. Ook hiervoor geldt dat de benodigde middelen worden gereserveerd voor zo lang als dat nodig is. Hiervoor wordt bepaald dat de financiële middelen dienen ter uitvoering van de taken en bevoegdheden in hoofdstuk 5. Daarmee wordt bedoeld op alle taken en bevoegdheden voor de versterkingsoperatie, van de minister (in de praktijk de NCG als uitvoeringsorganisatie), het ACVG, SodM en de gemeenteraden van de betrokken gemeenten. Deze taken en bevoegdheden zijn alle gericht op het voorkomen dat de veiligheid wordt geschaad zoals dat in artikel 13ba als uitgangspunt voor de versterkingsoperatie is verankerd. Tot slot wordt ook voor de taken en bevoegdheden die zijn opgenomen in hoofdstuk 5a het koste-wat-kost-principe vastgelegd. Het in dat hoofdstuk opgenomen artikel 13n gaat over de verschillende vormen van bijstand waarop een eigenaar van een gebouw een beroep kan doen in het kader van de schadeafhandeling en de versterkingsoperatie.

Artikel I, onderdeel N

In hoofdstuk 6 wordt een nieuw artikel ingevoegd dat uitdrukking geeft aan de generatielange betrokkenheid van het kabinet. Op deze manier wordt geborgd dat er in de jaarlijkse begrotingen van de diverse betrokken ministeries middelen beschikbaar worden gesteld ten aanzien van de zorgplichten zoals opgenomen in de artikelen 13o en 13p.

Artikel I, onderdeel O

Dit onderdeel voegt een nieuw hoofdstuk toe aan de TwG. Bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel beëindiging gaswinning Groningenveld is een amendement aangenomen waarmee een tweede lid is toegevoegd aan artikel 52c van de Mijnbouwwet.⁶¹ Kort gezegd werd daarmee beoogd te voorkomen dat na het einde van de winning van gas uit het Groningenveld verschillen tussen de bewoners van het aardbevingsgebied kunnen ontstaan bij de schadeafhandeling en versterking. Het voorgestelde onderdeel verplaatst de inhoud uit artikel 52c, tweede lid, van de Mijnbouwwet naar de TwG. Juist omdat het hier gaat om onderwerpen die onder de reikwijdte van de TwG vallen en niet onder die van de Mijnbouwwet, past deze opdracht beter in de TwG. Bijkomende reden is dat met het aantreden van het nieuwe kabinet op 2 juli jl. de verantwoordelijkheid voor de wetgeving op het

⁶⁰ Het budgetrecht van de Eerste en Tweede Kamer blijft onverkort van kracht.

⁶¹ Kamerstukken II 2023/24, 36 441, nr. 32.



gebied van de schadeafhandeling en de versterking niet langer in dezelfde hand is als de Mijnbouwwet. De TwG valt vanaf dat moment immers onder de Minister van BZK, terwijl de Mijnbouwwet onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Klimaat en Groene Groei is gebracht.

Artikel I, onderdeel P

Voorgesteld wordt om artikel 20 van de TwG te schrappen. In dit artikel is thans de tweejaarlijkse evaluatie van de TwG geregeld. Deze bepaling hield onder andere verband met het beoogde tijdelijke karakter van deze speciale wet voor Groningen. Aangezien over de band van de Staat van Groningen nu jaarlijks zal worden gemonitord wat de stand van zaken is rondom Groningen en daarnaast het tijdelijke karakter van de TwG wordt beëindigd, is artikel 20 niet langer passend op deze nieuwe situatie en dient het derhalve te worden geschrapt. Zie hierover ook paragraaf 2.6.

Artikel I, onderdeel Q

Dit onderdeel verandert de citeertitel van de TwG in de Wet Groningen om ook op deze manier de generatielange betrokkenheid bij Groningen tot uiting te brengen. Zie hierover ook paragraaf 2.6.

Artikel II

Via het voorgestelde artikel II van dit wetsvoorstel wordt de Mijnbouwwet op diverse plaatsen gewijzigd met het oog op de introductie van collegiaal bestuur bij SodM. De Mijnbouwwet richt zich ten behoeve van de uitoefening van de taken tot nu toe tot de inspecteur-generaal der mijnen. Met de introductie van een meerhoofdige leiding in de vorm van een collegiaal bestuur wordt voortaan aangesloten bij het bestuur van SodM zoals vastgelegd in het aangepaste artikel 126. Daarnaast wordt via dit artikel voorzien in de verplichting om een commissie van advies in te stellen. Zie hierover ook paragraaf 2.4.

Artikel III

Door middel van dit artikel wordt bijlage 2 van de Algemene wet bestuursrecht in overeenstemming gebracht met de nieuwe citeertitel van de TwG: de Wet Groningen.

Artikel IV

Het voorgestelde artikel IV van dit wetsvoorstel brengt de verwijzing naar de inspecteur-generaal der mijnen in de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid in overeenstemming met de wijzigingen in de Mijnbouwwet naar aanleiding van de introductie van collegiaal bestuur voor SodM.

Artikel V

Dit artikel regelt de inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Dit moment wordt bij koninklijk besluit bepaald en kan voor de verschillende onderdelen verschillend worden vastgesteld. Op dit moment wordt inwerkingtreding van het wetsvoorstel voorzien per 1 januari 2026.

Voor de volledigheid wordt hier vermeld dat vanwege de voorgestelde wijzigingen in de Mijnbouwwet ten aanzien van de introductie van collegiaal bestuur bij SodM de Minister van Klimaat en Groene Groei dit wetsvoorstel en de memorie van toelichting mede zal ondertekenen. Vanwege de uitbreiding van de taken van het IMG zal op grond van artikel 6 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen voorts medeondertekening dienen plaats te vinden door de Minister van BZK

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – Herstel Groningen