No.W04.21.0345/I 's-Gravenhage, 22 december 2021

**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**

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

Het voorstel betreft een novelle die strekt tot wijziging van het wetsvoorstel tot wijziging van de Tijdelijke wet Groningen in verband met de versterking van gebouwen in de provincie Groningen (hierna: het wetsvoorstel), indien dit voorstel tot wet wordt verheven. In de novelle worden de onderdelen gewijzigd die met de amendementen van het Kamerlid Beckerman, gericht op ondersteuning voor eigenaren en versterking in eigen beheer aan het wetsvoorstel zijn toegevoegd. Dit wordt gedaan om de amendementen uitvoerbaar te maken en aan te laten sluiten bij hetgeen al in de praktijk gebeurt en bij de verantwoordelijkheidsverdeling van de betrokken partijen.

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

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

1. Achtergronden en voorstel

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

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

Op drie onderdelen past deze novelle het wetsvoorstel aan:

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

2. Voorbereiding versterking in eigen beheer

Versterking van een gebouw geschiedt volgens het stramien: i) opname, ii) beoordeling, iii) versterkingsbesluit, en iv) uitvoering van de versterking. Een gebouw dat binnen de versterkingsopgave valt, wordt eerst opgenomen door de NCG. Vervolgens beoordeelt de NCG namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Minister van BZK) of een gebouw al dan niet aan de veiligheidsnorm voldoet en dus al dan niet moet worden versterkt.[[1]](#footnote-1) Moet een gebouw worden versterkt, dan volgt in beginsel binnen een jaar een versterkingsbesluit. Dat bevat de versterkingsmaatregelen die nodig zijn en de vergoeding voor de kosten ter uitvoering daarvan.[[2]](#footnote-2)

In het programma van aanpak, dat door de gemeenteraad wordt vastgesteld, wordt bepaald wanneer een gebouw aan de beurt is om te worden opgenomen, beoordeeld en versterkt.[[3]](#footnote-3) Het veiligheidsbelang is daarbij leidend. Gebouwen met een lager risicoprofiel kunnen voorrang krijgen als dit de snelheid van de uitvoering van het algehele plan ten goede komt, het draagvlak voor de versterking bevordert en dit geen onredelijke vertraging oplevert voor de versterking van gebouwen met een hoger risicoprofiel.[[4]](#footnote-4) De NCG volgt de prioritering in het programma van aanpak.[[5]](#footnote-5)

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

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

Het uitvoeren van versterkingsmaatregelen in eigen beheer was reeds mogelijk.[[6]](#footnote-6) Daaraan wordt nu toegevoegd dat ook de voorbereiding van de versterking in eigen beheer kan plaatsvinden. Dit roept een aantal vragen op.

Wat “voorbereiding van de versterking in eigen beheer” inhoudt, wordt in de novelle niet nader gedefinieerd. Volgens de toelichting wordt beoogd te regelen dat een eigenaar in bepaalde situaties zelf het initiatief kan nemen voor de beoordeling of zijn gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet.[[7]](#footnote-7) Daaruit leidt de Afdeling af dat een eigenaar zelf het initiatief kan nemen om een veiligheidsbeoordeling en eventueel een versterkingsadvies te laten opstellen. Ook dan blijft echter een toets van de NCG noodzakelijk. De desbetreffende bepaling wordt namelijk niet buiten toepassing verklaard.

De Afdeling acht dat ook terecht, omdat de overheid er verantwoordelijk voor is dat de veiligheid van de gebouwen in Groningen niet wordt geschaad als gevolg van de gaswinning, en op basis van de beoordeling een versterkingsbesluit neemt en middelen beschikbaar stelt.[[8]](#footnote-8) Wel rijst de vraag hoe de beoordeling waartoe een eigenaar zelf het initiatief neemt zich verhoudt tot de beoordeling die de NCG (ook nog) verricht en wat eigenaren met de regeling opschieten.

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

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

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

b. *Betekenis regeling voorbereiding versterking in eigen beheer*

Volgens de wet bepalen gemeenten de prioritering van de beoordeling door de NCG van gebouwen in het programma van aanpak.[[9]](#footnote-9) Deze regel wordt in de novelle niet buiten toepassing verklaard indien een eigenaar kiest voor voorbereiding van de versterking in eigen beheer (en dit mogelijk is). Dat betekent dat ook een eigenaar die door een eigen deskundige een beoordeling laat uitvoeren, moet wachten tot de NCG conform de prioritering van de gemeente die beoordeling in behandeling neemt en toetst. In zoverre kan de eigenaar geen bespoediging van die beoordeling en daarmee van het vervolg van het versterkingsproces van zijn gebouw bewerkstelligen. Dit is alleen anders als het programma van aanpak van de betreffende gemeente daarvoor ruimte biedt.

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

Wel zou hierbij bijvoorbeeld als voorwaarde moeten gelden dat de voorrang de snelheid van de uitvoering van het algehele programma van aanpak ten goede komt, het draagvlak voor de versterking bevordert en geen onredelijke vertraging oplevert voor de versterking van gebouwen met een hoger risicoprofiel. Voor een dergelijke voorrang is vereist dat ofwel gemeenten ruimte (moeten) maken in het programma van aanpak, ofwel de NCG in afwijking van artikel 13a, eerste lid, een aparte ingang (‘loket’) en extra capaciteit krijgt. De novelle voorziet daar echter niet in.

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

3. Ondersteuning van eigenaren

Door amendering is aan de Tijdelijke wet Groningen een geheel nieuwe regeling voor juridische, bouwkundige en financiële ondersteuning van eigenaren toegevoegd.[[10]](#footnote-10) De regeling maakt een onderscheid tussen ondersteuning in de voorfase van het schade- en versterkingstraject, en in de fase van de rechtsbescherming, dus nadat een schadevergoedings- of versterkingsbesluit is genomen.

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

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

a. *Voorfase*

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

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

In het algemeen is het niet gebruikelijk om in publiekrechtelijke regelingen de kosten te vergoeden die een aanvrager maakt ten behoeve van het indienen van een aanvraag of voor de voorbereiding van een besluit. Het voorbereiden en nemen van besluiten is immers een taak van het bestuur, dat verplicht is zelf de nodige kennis over de relevante feiten en de af te wegen belangen te vergaren, of zich daarbij door een deskundige te laten adviseren.[[11]](#footnote-11) Daarom is de Afdeling met de regering van mening dat de nieuwe regeling, zoals die volgens het amendement zou gelden, te ver gaat.

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

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

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

b. *Bezwaar en beroep*

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

i. Motivering aanvullende vergoedingsregeling

Voor mensen met een laag inkomen is er door de overheid gefinancierde rechtsbijstand beschikbaar.[[12]](#footnote-12) Deze rechtsbijstand is niet gratis. In de meeste gevallen is een eigen bijdrage verschuldigd, waarvan de hoogte afhangt van het inkomen en vermogen van de aanvrager.[[13]](#footnote-13) Kosten van een deskundige die een toegevoegd advocaat inschakelt in het kader van het bezwaar of beroep worden door de Raad voor de rechtsbijstand niet apart vergoed. Wel is het mogelijk dat het bestuursorgaan deze kosten moet vergoeden.

Wordt een bezwaar gegrond verklaard, dan vergoedt het bestuursorgaan namelijk de forfaitaire kosten die de belanghebbende in verband met het bezwaar redelijkerwijs heeft moeten maken.[[14]](#footnote-14) Daaronder vallen niet alleen de kosten van een advocaat, maar bijvoorbeeld ook die van een deskundigenadvies.[[15]](#footnote-15) Hetzelfde geldt als de bestuursrechter een beroep tegen een besluit van een bestuursorgaan (in dit geval: het IMG of de Minister van BZK gegrond) verklaart. Ook dan heeft de in het gelijk gestelde partij in beginsel recht op een (forfaitaire) proceskostenvergoeding.[[16]](#footnote-16)

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

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

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

ii. Juridische vormgeving aanvullende regeling

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

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

Gelet hierop adviseert de Afdeling in de toelichting te volstaan met een mededeling dat het bestuur van de Raad voor rechtsbijstand bereid is een subsidieregeling voor rechtsbijstand aan gedupeerden van mijnbouwschade vast te stellen.[[17]](#footnote-17) Indien die regeling ook betrekking dient te hebben op de vergoeding voor deskundigenkosten dient daarnaast te worden voorzien in een voldoende wettelijke grondslag door de wettelijke taak van de Raad voor rechtsbijstand te verruimen.

iii. Gelijkschakeling van bestuursrechtelijke en civielrechtelijke weg

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

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

4. Doorbelasting kosten bijstand aan de NAM

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

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

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

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

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

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

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,

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W04.21.0345/IV

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

1. Artikel 13i TwG. [↑](#footnote-ref-1)
2. Artikel 13j, eerste lid, TwG. [↑](#footnote-ref-2)
3. Artikel 13g TwG. [↑](#footnote-ref-3)
4. Artikel 6, zesde lid, Besluit versterking gebouwen Groningen. [↑](#footnote-ref-4)
5. Artikel 13i, eerste lid, TwG. [↑](#footnote-ref-5)
6. Een eigenaar kan de nodige versterkingsmaatregelen zelf laten uitvoeren. Daartoe verkrijgt een eigenaar een aanspraak op vergoeding van de kosten voor uitvoering van de versterkingsmaatregelen (artikel 13j, eerste lid, onderdeel b, TwG). [↑](#footnote-ref-6)
7. Memorie van toelichting, paragraaf 2 (“Inhoud”). [↑](#footnote-ref-7)
8. Artikel 52, derde lid, Mijnbouwwet. [↑](#footnote-ref-8)
9. Artikel 13i, eerste lid, TwG. [↑](#footnote-ref-9)
10. Artikel 13n TwG. [↑](#footnote-ref-10)
11. Artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht. [↑](#footnote-ref-11)
12. Voor 2021 geldt voor een alleenstaande als grens een jaarinkomen van € 28.600 en voor anderen een jaarinkomen van € 40.400. [↑](#footnote-ref-12)
13. In 2021 is de eigen bijdrage maximaal € 875. [↑](#footnote-ref-13)
14. Artikel 7:15 van de Algemene wet bestuursrecht. [↑](#footnote-ref-14)
15. Het Besluit proceskosten bestuursrecht (Bpb) bepaalt welke kosten voor vergoeding in aanmerking komen en tot welke hoogte deze kosten worden vergoed. [↑](#footnote-ref-15)
16. Artikel 8:75 van de Algemene wet bestuursrecht. [↑](#footnote-ref-16)
17. De Subsidieregeling pakket rechtsbijstand herstelregelingen kinderopvangtoeslag is ook op deze wijze tot stand gekomen. [↑](#footnote-ref-17)