



MRb

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtsbestel

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

nota

Beslisnota bij Subsidieregeling rechtsbijstand en
aanverwante kosten TwG

Datum
11 mei 2023

Ons kenmerk
4658283

1. Aanleiding

Bewoners in het aardbevingsgebied in Groningen hebben onevenredig veel last gehad van de gevolgen van de aardgaswinning. Naast het moeten doorlopen van intensieve en vaak complexe schadeafhandelingstrajecten met het Instituut Mijnbouwschade (Instituut) - of een versterkingstraject met de Minister van Economische Zaken en Klimaat (Nationale Coördinator Groningen, hierna NCG), is tevens gebleken dat, indien deze trajecten leiden tot een geschil, de rechtspositie van de bewoners ongelijkwaardig is ten opzichte van het Instituut of de NCG. De kabinetsreactie op het parlementaire enquêterapport 'Groningers boven gas'¹ bevat een aantal voorstellen om de schade- en versterkingsprocedures sneller, simpeler en minder juridisch te maken. Voorliggende regeling bevat aanvullend daarop een aantal maatregelen om de rechtspositie van de bewoner te verbeteren. Doordat de bewoner of eigenaar van een gebouw met deze regeling ondersteuning kan krijgen van een advocaat en indien nodig van een bouwkundig of financieel adviseur, wordt een gelijk speelveld gecreëerd in de vaak complexe processen met het IMG en de NCG. Verder wordt de eigenaar de mogelijkheid geboden van mediation. Bij het opstellen van deze regeling is aansluiting gezocht bij de systematiek van bekostiging van rechtsbijstand volgens de Wet op de rechtsbijstand (hierna: Wrb). Dit houdt tevens in dat de rechtsbijstand kosteloos is, los van het inkomen van de bewoner en los van de uitkomst van het geschil. De grondslag voor de juridische bijstand voor eigenaren van een gebouw is gelegen in de Tijdelijke wet Groningen (hierna: TwG) van de Minister van Economische Zaken en Klimaat, te weten artikel 13n.

Uw belang is om de regeling, die is opgesteld conform artikel 37b en 37c van de Wet op de rechtsbijstand, voor 17 mei 2023 in beginsel² goed te keuren, zodat de regeling mee kan in de voorhangprocedure en ter consultatie aangeboden kan worden aan de Kamer. In het door de Kamer aangenomen gewijzigde amendement van het kamerlid Beckerman (SP) van 6 december 2022 is namelijk opgenomen dat u de goedkeuring, bedoeld in artikel 37b, vijfde lid, van de Wet op de Rechtsbijstand aan de krachtens artikel 37b, derde lid, of artikel 37c van de Wet op de rechtsbijstand vast te stellen regels voor de verstrekking van de subsidies, bedoeld in het eerste en tweede lid, niet eerder verleent dan vier weken nadat het ontwerpbesluit tot goedkeuring van de door het bestuur van de

¹ 25 april 2023, 2023Z07612.

² Formele goedkeuring kan pas indien de Kamer akkoord is met de regeling.

raad voor rechtsbijstand te stellen regels aan beide Kamers der Staten-Generaal is overgelegd.³

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtsbestel

2. Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd het voornemen uit te brengen om de regeling goed te keuren en in te stemmen met het voorhangen van de concept-subsidieregeling bij de Eerste en Tweede Kamer door middel van de bijgevoegde aanbiedingsbrieven.

Datum
11 mei 2023

Ons kenmerk
4658283

3. Kernpunten

De regeling heeft tot doen om te voorzien in kosteloze rechtsbijstand en vergoeding van aanverwante kosten ten behoeve van gedupeerde eigenaren van een gebouw door de mijnbouwschade in Groningen. Hiermee wordt hun toegang tot het recht en een betere rechtsbescherming geborgd en wordt hun rechtspositie meer in evenwicht gebracht met die van het Instituut en de NCG.

De Nederlandse Orde van Advocaten heeft aangegeven dat zij de materie rondom de mijnbouwschade Groningen te complex vinden om af te doen via de Wet op de rechtsbijstand en heeft gevraagd om een fonds in te richten. In gesprekken over de inrichting van de voorziening is naar voren gebracht dat het punttarief uit de Wet op de rechtsbijstand als een drempel wordt gezien waardoor advocaten niet deel gaan nemen aan de regeling en is gevraagd om een verhoogd uurtarief. Er wordt een aanbodsprobleem voorzien.

De Kamer heeft echter bij de behandeling van de Tijdelijke wet Groningen (TwG) en in het bijzonder artikel 13n⁴ van de TwG ingestemd met het baseren van de rechtsbijstandsregeling op grond van artikel 37b en 37c Wet op de rechtsbijstand (Wrb) en met het benoemen als bijzonder doeleinde zoals bedoeld van de vergoeding van de kosten van een bouwkundig of financieel advies in dat artikel, mits de goedkeuringsbrief met regeling vier weken voor inwerkingtreding aan de Kamer ter consultatie wordt voorgelegd.

4. Toelichting

Rechtsbijstandsfonds en verhoogd uurtarief

Er is in het verleden onderzoek gedaan naar het inrichten van een rechtsbijstandsfonds. De aanleiding hiervan was een aangenomen motie van het Kamerlid Voordewind (CU) c.s. om de mogelijkheden te onderzoeken van de oprichting van een Nederlands rechtsbijstandsfonds voor gedupeerden van milieu- en mensenrechtenschendingen in het buitenland, waarop gedupeerden een beroep kunnen doen als zij een Nederlands moederbedrijf aansprakelijk willen stellen voor falend toezicht op onrechtmatige handelingen van een buitenlandse dochteronderneming.

In het rapport dat naar aanleiding hiervan is opgesteld, is de vraag gesteld of gedupeerden aanspraak kunnen maken op het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand.⁵ Dit werd bevestigend beantwoord met enkele kanttekeningen. Voor het toenmalige kabinet was dit aanleiding om de motie te beantwoorden met de overweging dat: *'Mede in het licht van de financiële beperkingen van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand, acht het kabinet het aangewezen om in*

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 36 094, nr. 20.

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 36 094, nr. 2.

⁵ Kamertukken 2010–2011, 26485 nr. 105.

het geval van zaken met betrekking tot bedrijfsgerelateerde schendingen in het buitenland dezelfde voorwaarden te stellen aan de toekenning van gesubsidieerde rechtsbijstand als in andere zaken'.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtsbestel

En verder: 'Het kabinet ziet voorts geen aanleiding tot alternatieven als het door de overheid oprichten van een nieuwe doelgerichte subsidieregeling voor het opbouwen van jurisprudentie of een privaatsfonds om buitenlandse gedupeerden in staat te stellen hun recht te halen in Nederland'.

Datum
11 mei 2023
Ons kenmerk
4658283

Er is afgewogen of een dergelijk fonds nodig is. Voor de herstelregeling kinderopvangtoeslag kennen we al de 'Subsidieregeling pakket rechtsbijstand herstelregelingen kinderopvangtoeslag' (HKT-regeling) die ook gebaseerd is op artikel 37b Wrb. Gedupeerden krijgen daarmee – net zoals in de onderhavige regeling – een geborgde, kosteloze toegang tot het recht, ongeacht hun inkomen en vermogen. Evenmin wordt er een noodzaak gezien om hier een apart fonds in te richten voor het opbouwen van jurisprudentie. De bedoeling is om gedupeerden zo laagdrempelig mogelijk, en in het belang van deze gedupeerde, te helpen met de afhandeling van hun schade en het versterken van hun gebouw. Dan zou het inrichten van een fonds uitsluitend bedoeld zijn om een afwijkend tarief te hanteren voor de advocatuur. Dat kan op zich zelf geen reden zijn voor het oprichten van een dergelijk fonds, terwijl er al een toegang tot het recht wordt geborgd via het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand.

Uurtarief

Onder de hierboven genoemde HKT-regeling geldt hetzelfde punttarief als onder de Wet op de rechtsbijstand. Een afwijkend punttarief zou een ongewenste precedentwerking hebben ten aanzien van die regeling en ook ten aanzien van mogelijke toekomstige regelingen. Bovendien ondermijnt een afwijkend punttarief ook het reguliere stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Niet valt uit te leggen waarom advocaten die deelnemen aan het stelsel het basisbedrag van € 120,20 ontvangen en advocaten die deelnemen aan een bijzonder kosteloze rechtsbijstandsregeling voor gedupeerden een hoger tarief ontvangen. Er wordt in deze regeling al afgeweken van het stelsel, omdat er tot een bepaalde hoogte tegemoet gekomen wordt aan de inschatting omtrent de tijdsbesteding in deze zaken. Deze inschatting is gebaseerd op de oude situatie waarbij een ongelijkwaardige rechtspositie tussen gedupeerde en Instituut of NCG aanwezig was.

Het genoemde aanbodsprobleem – dat ook aanwezig is als er een verhoogd uurtarief zou gelden – denken we op te lossen door de specialisatie eisen voor rechtsbijstandsverleners anders in te richten (algemeen bestuursrecht of letselschade met de voorwaarde om een driedaagse cursus algemeen bestuursrecht te volgen die door EZK wordt gefinancierd) en door de regeling niet te beperken tot advocaten uit het noorden van het land. Als stimulans wordt er bovendien een onkostenvergoeding per zaak toegekend van twee punten. Ondanks dat er vanuit (een deel van) de advocatuur mogelijk kritiek op de regeling zal zijn, verwachten wij met deze voornoemde maatregelen voldoende aanbod te kunnen creëren.

Monitoring en evaluatie

Er is een bijzondere bepaling opgenomen waarmee de regeling regelmatig gemonitord en geëvalueerd wordt zodat tijdig kan worden bijgestuurd en zodoende maatwerk kan worden geleverd. Die monitoring en evaluatie zal zien op

de tijdsbesteding, de werkzaamheden en het effect van het afhandelen van de zaken door het Instituut en de NCG.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtsbestel

4.1 Politieke context

De Kamer heeft bij de behandeling van de TwG een motie aangenomen waarin is opgenomen dat u de goedkeuring, bedoeld in artikel 37b, vijfde lid, van de Wet op de rechtsbijstand aan de krachtens artikel 37b, derde lid, of artikel 37c van de Wet op de rechtsbijstand vast te stellen regels voor de verstrekking van de subsidies, bedoeld in het eerste en tweede lid, niet eerder verleent dan vier weken nadat het ontwerpbesluit tot goedkeuring van de door het bestuur van de raad voor rechtsbijstand te stellen regels aan beide Kamers der Staten-Generaal is overgelegd.

Datum
11 mei 2023

Ons kenmerk
4658283

4.2 Financiële overwegingen

De dekking voor de daadwerkelijke kosten van de regeling zal structureel worden gedragen door EZK. Deze kosten worden gemaakt en verantwoord door de Raad voor Rechtsbijstand en worden door J&V doorbelast aan EZK. Op basis van een voorlopige kostenraming is hiervoor t/m 2029 een bedrag van jaarlijks ca. € 5 miljoen (incl. btw) opgenomen in de EZK-begroting. De TwG bevat een grondslag om de kosten voor de juridische, bouwkundige en financiële bijstand te verhalen op de Nederlandse Aardoliemaatschappij (NAM).

4.3 Juridische overwegingen

Door de discussie rondom het rechtsbijstandfonds en de hoogte van het punttarief, rijst de vraag of de grenzen van de grondslag van artikel 37b en 37c Wrb niet worden bereikt. Steeds meer bijzondere regelingen – al dan niet op wens van de Kamer - worden ingesteld met deze bepaling, waardoor er ook steeds meer afwijkingen ontstaan ten opzichte van het bestaande reguliere stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Er wordt nagedacht om in de Wrb een bijzondere grondslag op te nemen om bij AMvB kosteloze rechtsbijstand te regelen. Het wetsvoorstel (Wet aanpassingen rechtsbijstand in het strafproces) waarin dit geregeld gaat worden zal naar verwachting echter pas over drie jaar in werking treden. Het is goed om bij eventuele toekomstige regelingen te kijken of deze niet door het betreffende kerndepartement zelfstandig getroffen kan worden.

Een ander aspect bij een subsidieregeling als de onderhavige is dat u, aangezien het een ministeriële regeling betreft, 'slechts' goedkeuring hoeft te geven en dat daarmee rechtsstatelijke controle kan ontbreken. Dit is in het algemeen te verdedigen, omdat de uitvoering niet belast moet worden met rechtstreekse politieke inmenging. De inhoud van deze regelingen gaat echter verder dan uitsluitend de inrichting van uitvoeringsprocessen. Daar staat tegenover dat juist bij deze regeling die controle in ieder geval wel gegarandeerd is nu de Kamer geconsulteerd wordt.

4.4 Krachtenveld

Geduceerde eigenaren: In het 'Rapport parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen' worden de volgende aanbevelingen gedaan (zie achtergrondinformatie):

1. Maak schadeafhandeling voor bewoners milder, makkelijker en menselijker;
2. Geef bewoners snel duidelijkheid over de versterking;
3. Bied toekomstperspectief aan de regio;
4. Zorg dat er voldoende geld is voor alle toekomstige kosten;
5. Versterk de rol van de toezichthouder;

6. Vergroot de rol van het publieke belang binnen departementen;
7. Versterk de positie van de Tweede Kamer;
8. Geef toekomstige publiek-private samenwerking beter vorm;
9. Versterk kennisontwikkeling over de ondergrond;
10. Stuur op de ruimtelijke inrichting van de ondergrond;
11. Een uitnodiging aan Groningers.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtsbestel

Datum
11 mei 2023

Ons kenmerk
4658283

Deze aanbevelingen maken dat de in deze regeling de gedupeerde eigenaar van een gebouw (met uitzondering van woningcorporaties waarvoor aparte regelingen gelden) onderdeel is van het krachtenveld. De regeling geldt voor zowel natuurlijke personen als rechtspersonen en er wordt niet getoetst aan een bedrijfsmatig belang. In de monitor en evaluatie wordt gekeken hoe zich dit ontwikkelt.

Instituut: Het Instituut zal zijn manier van afhandelen moeten aanpassen en vanuit het belang van de gedupeerde moeten redeneren. Dit is ook door de Staatssecretaris Mijnbouw toegezegd in de bovenstaande kabinetsreactie. Zo zal er niet meer in hoger beroep worden gegaan, tenzij er sprake is van een principiële kwestie. In dat geval zullen de kosten van rechtsbijstand door het Instituut voor zijn rekening worden genomen.

NCG: Idem, waarbij geldt dat de afhandeling van versterkingsbesluiten al meer gericht is op laagdrempelige afhandeling. Op dit gebied wordt de minste juridificering verwacht.

EZK: Kerndepartement dat medeverantwoordelijk is voor de rechtsbescherming. Het voornoemde Instituut is een ZBO onder verantwoordelijkheid van hen. EZK kan binnen de bevoegdheden van de Kaderwet ZBO richting geven op de manier van afhandelen door het Instituut.

NOVA: De NOVA heeft gewezen op de situatie rondom de afhandeling in Groningen. U hebt samen met de Staatssecretaris Mijnbouw en de MP daarover gesproken. De NOVA is voorstander van een collectieve regeling, maar ziet die het liefst terug in een rechtsbijstandsfonds.

Advocatuur: Vanuit de advocatuur die nu al zaken behandelen in Groningen is gewezen op de complexiteit en gevraagd om een ander punttarief. Ook zij zullen nog met een reactie komen op de regeling. Aangezien die regeling niet tegemoet komt aan hun punten (zowel qua tijdsbesteding als qua punttarief) wordt verwacht dat deze advocaten niet akkoord gaan.

MfN: Het is op grond van de regeling mogelijk om met het Instituut of de NCG een afspraak te maken om mediation in te zetten. MfN staat positief tegenover die inzet. Deze mogelijkheid is opgenomen om geschillen te dejuridificeren.

Raad voor Rechtsbijstand: De Raad is uitvoerder van de regeling. Zij hebben de opdracht daartoe aanvaard.

4.5 Uitvoering

De Raad voor Rechtsbijstand moet nog de uitvoeringstoets uitvoeren, maar verwacht geen verrassingen. Wel worden er risico's gezien voor het geval het Instituut of NCG de zaken alsnog gaan juridificeren en bij het aanbod van advocaten.

4.6 Implementatie

Het voornemen tot goedkeuring moet eind mei (vier weken voor 1 juli 2023) met de regeling ter consultatie aan beide kamers worden verzonden.

Na goedkeuring door de Kamer kan de regeling door de Raad voor Rechtsbijstand gepubliceerd worden in de Staatscourant. Er is in de regeling rekening gehouden met vertraging. Zo nodig kan de regeling met terugwerkende kracht inwerkingtreden.

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

5.1 Toelichting

De persoonsgegevens van ambtenaren zijn niet openbaar ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtsbestel

Datum
11 mei 2023

Ons kenmerk
4658283