

Onderzoek rechts- en organisatievorm I3ML

Eindrapport

Datum

7 mei 2024

Opdrachtgever

Ministerie van EZK

Onderzoeksteam

Jelte Schievels

David Schelfhout

Jasper Sterrenburg

Referentie

GE83

bezoekadres	Maliebaan 16	3581 CN Utrecht	telefoon	+31 30 236 30 30
postadres	Postbus 85198	3508 AD Utrecht	website	www.aef.nl

/ 1 Inleiding

1.1 Context

De mijnen in de Oostelijke en Westelijke mijnstreek van Zuid-Limburg zijn sinds eind 1974 gesloten. Er is echter sprake van na-ijleffecten in de bodem, die er tot op de dag van vandaag voor zorgen dat er zich schade voordoet aan gebouwen in de mijnbouwregio. Op 27 oktober 2023 informeerde de Staatssecretaris Mijnbouw de Tweede Kamer dat overeenstemming is bereikt met regionale en lokale bestuurders uit Limburg over de inrichtingsprincipes voor de (organisatie van de) schadeafhandeling van de mijnbouwschade als gevolg van de voormalige steenkoolwinning.

Een belangrijk onderdeel van de in 2023 gemaakte afspraken over de schadeafhandeling is het besluit om I3ML (Instituut voor Milieu, Mens en Mijnbouw in Limburg) op te richten. Dit instituut heeft tot taak om 1) gedupeerden te ontzorgen bij de afhandeling en herstel van mijnschade, daarbij 2) ook aandacht te vragen voor meekoppelkansen voor verduurzaming te bestaande kennis te bundelen en 3) nieuwe kennis te ontwikkelen over (de afhandeling van) mijnschade, en op basis hiervan belanghebbenden in de regio en overige geïnteresseerden te informeren.

In het genoemde akkoord is afgesproken om de rechtsvorm van I3ML nader te onderzoeken. Daarbij wordt vermeld dat het instituut een publiekrechtelijke vorm moet krijgen, aangezien I3ML publieke taken uitvoert. De genoemde voorkeursoptie is om het I3ML onderdeel van het Rijk te maken. Er is daarbij afgesproken om de passendheid en haalbaarheid hiervan nader te laten onderzoeken, en daarbij voor een volledig beeld ook andere (regionale) varianten voor positionering van I3ML te onderzoeken.

Relevant voor dit onderzoek is verder dat in het akkoord ook is vastgelegd dat, mocht I3ML de vorm krijgen van een Rijksinstituut, het zich “primair zal richten op de eerste functie”, het ontzorgen van gedupeerden bij schadeafhandeling. Afgesproken is dat “de regio verantwoordelijkheid draagt voor de organisatie en, indien van toepassing, financiering van de overige twee functies” (informatie over meekoppelkansen voor verduurzaming bij herstel en het ontwikkelen, toepassen en ontsluiten van kennis), en dat nader wordt onderzocht hoe deze in samenwerking met de regio vorm kunnen krijgen binnen I3ML.

1.2 Vraagstelling

AEF is door het ministerie van EZK gevraagd om onderzoek uit te voeren naar de meest passende en haalbare organisatie- en rechtsvorm voor I3ML. Het doel van dit onderzoek is om een onderbouwd beeld te schetsen van de mogelijke varianten en de voor- en nadelen van elke variant. Op basis van dit onderzoek kan vervolgens een besluit worden genomen over de organisatie- en rechtsvorm van I3ML. AEF is niet gevraagd om te adviseren over de in haar ogen meest passende en haalbare organisatie- en rechtsvorm.

1.3 Aanpak

Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van drie stappen.

1) Vaststellen onderzoeksaanpak: De eerste stap was gericht op het vaststellen van de onderzoeksopzet. Hiervoor hebben we gesproken met de stuurgroep, bestaande uit het ministerie van EZK, de Provincie Limburg, en de gemeente Heerlen (namens de gemeenten in de voormalige Mijnstreek).

2) Onderzoeken varianten: In de tweede stap hebben we het onderzoek naar de varianten uitgevoerd. Dit bestond uit twee onderdelen: een (feitelijke) *beschrijving* van de variant en een *duiding* van de variant aan de hand van het beoordelingskader, om de voor- en nadelen in kaart te brengen. Het beoordelingskader is hieronder opgenomen. Voor het onderzoek maakten we gebruik van twee methoden: interviews en bureauonderzoek. In de gesprekken vroegen we gesprekspartners zowel om input op de beschrijving van de variant (hoe zou de organisatie van I3ML er in deze variant uit zien, op verschillende aspecten) als om input op de duiding (hoe 'scoort' de variant op de criteria uit het beoordelingskader). Een lijst van de gesprekspartners is opgenomen in bijlage A.

Criterium	Toelichting
Politieke verantwoordelijkheid	Mate waarin democratische legitimiteit en controle geborgd zijn
Sturingsmogelijkheden staatssecretaris	Mate waarin de staatssecretaris mogelijkheden heeft om te sturen op de taakuitvoering van I3ML
Verankering in de regio	Mate waarin de organisatie verankerd is in de regio
Synergie	Mate waarin de taken van I3ML aansluiten bij bestaande taken en expertise
Integraliteit van functies I3ML	De mogelijkheid om alle drie de kernfuncties van I3ML (schadeafhandeling, meekoppelkansen, onderzoek) in één organisatievorm in te passen.
Integraliteit in de uitvoering van schadeafhandeling	Mate waarin de variant integraliteit in de uitvoering van de schadeafhandeling bevordert en het aantal koppelvlakken hierin beperkt.
Opstarttermijn	Benodigde tijd om I3ML operationeel te laten zijn
Kosten	Mate waarin de verwachte kosten die samenhangen met het inrichten van de organisatie hoger dan wel lager zijn dan in de andere varianten

Tabel 1: beoordelingskader varianten I3ML

3) Rapporteren: In de laatste stap is het onderzoeksrapport geschreven. Een conceptversie van het rapport is voorgelegd aan de stuurgroep, waarna commentaar door ons als onderzoekers is verwerkt.

1.4 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt gestructureerd:

- ▶ In **hoofdstuk 2** vatten we de inrichtingsprincipes voor de schaderegeling samen, om context te bieden voor de rol van I3ML in de schadeafhandeling.
- ▶ In **hoofdstuk 3** geven we een feitelijke beschrijving van de drie varianten.
- ▶ In **hoofdstuk 4** duiden we de voor- en nadelen per variant aan de hand van het beoordelingskader
- ▶ **Hoofdstuk 5** geeft een samenvatting van de hoofdlijnen van deze weging, en een vooruitblik.

/ 2 Context

2.1 Inrichtingsprincipes afhandeling mijnbouwschade Limburg

Op 27 oktober 2023 informeerde de Staatssecretaris Mijnbouw de Tweede Kamer dat overeenstemming is bereikt met regionale en lokale bestuurders uit Limburg over de inrichtingsprincipes voor de (organisatie van de) schadeafhandeling van de mijnbouwschade als gevolg van de voormalige steenkoolwinning.

De schaderegeling gaat uit van drie schadecategorieën van fysieke schade aan woningen: klein, regulier en zwaar. Voor kleine schades (tot € 5.000) ontvangen aanvragers een financiële uitkering. Voor reguliere en zware schades is gekozen voor een aannemersvariant, wat betekent dat de schade hersteld wordt door een kundige en betrouwbare aannemer die door I3ML is geselecteerd.

Eigenaren van woningen die geconfronteerd zijn (of worden) met schade als gevolg van de voormalige steenkolenwinning in (delen van) Limburg komen in aanmerking voor de regeling.¹ De Commissie Mijnbouwschade (CM) heeft als taak om de Staatssecretaris van EZK te adviseren over de vraag of het aannemelijk is of schade het gevolg is van bodembeweging als gevolg van mijnbouwactiviteiten ten behoeve van steenkolenwinning in Limburg. De CM wordt daarvoor uitgebreid met een Limburg Kamer. Uitgangspunt is dat het criterium voor het beoordelen van het verband tussen de voormalige steenkolenwinning en de schade gebaseerd is op voldoende aannemelijkheid en niet op strikte causaliteit.

2.2 I3ML als uitvoerende organisatie van de regeling

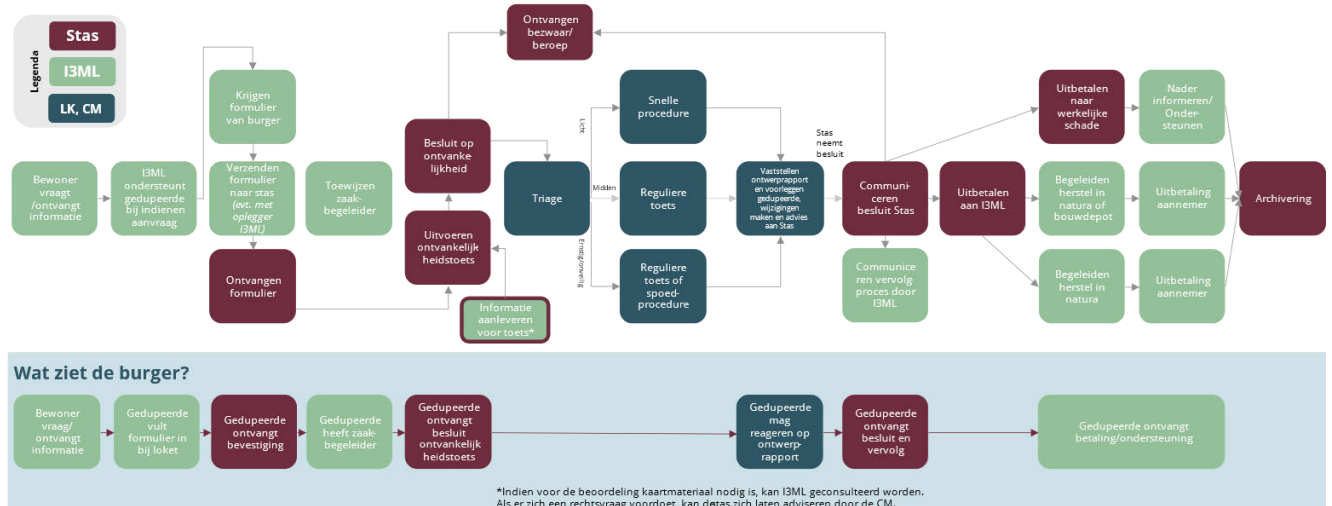
In de uitvoering van de schaderegeling hebben verschillende partijen een rol: de staatssecretaris van EZK, de Limburg Kamer van de Commissie Mijnbouwschade, en het op te richten Instituut I3ML. Op basis van de eerder genoemde besluiten is een proces op hoofdlijnen ontworpen waarin de taken en verantwoordelijkheden zijn geëxpliciteerd voor de drie betrokken organisaties. In grote lijnen geldt het volgende:

- ▶ De publieke taken in de uitvoering van de schaderegeling (zoals het nemen van besluiten en het behandelen van bezwaar en beroep) zijn belegd bij de staatssecretaris van EZK;
- ▶ De Limburg Kamer van de Commissie Mijnbouwschade adviseert de staatssecretaris over de aannemelijkheid dat de door gedupeerden gemelde schade is veroorzaakt door de voormalige steenkolenwinning;
- ▶ I3ML ontzorgt gedupeerden bij de afhandeling en herstel van mijnschade, onder meer door hen te helpen een aanvraag in te dienen en door hen te begeleiden bij het door een geselecteerde aannemer laten uitvoeren van schadeherstel in natura aan hun woning.

¹ Er zal nog worden gezien hoe kan worden omgegaan met het herstel van huizenblokken die deels in bezit zijn van woningcoöperaties en micro-ondernemingen.

In de onderstaande figuur is in detail uitgewerkt hoe het proces van schadeafhandeling eruit ziet en welke processtappen door I3ML worden uitgevoerd (in groen).

Schematische weergave taakverdeling schadeafhandeling



2.3 Overige functies van I3ML

Naast de hierboven beschreven taken in het kader van de afhandeling van de mijnbouwschade, heeft I3ML nog twee functies. Ten eerste betreft dit het informeren van aanvragers over meekoppelkansen voor verduurzaming van de woning. Voordat een aannemer aan de slag gaat bij een gedupeerde, kan de gedupeerde namelijk direct geïnformeerd worden over (financieringsmogelijkheden voor) andere ingrepen in het huis in het kader van verduurzaming. Waar mogelijk kan dit zoveel mogelijk gecombineerd worden met het uitvoeren van schadeherstelwerkzaamheden.

Ten tweede is dit het ontwikkelen en ontsluiten van kennis. In samenwerking met kennisinstituten zoals de in de regio gevestigde universiteiten, heeft de regio de ambitie I3ML ook uit te laten groeien tot een kenniscentrum voor (nieuwe) kennis over de impact van mijnbouw(schade) op milieu en mens, met relevantie voor niet alleen de Limburgse mijnstreek, maar ook andere mijnbouwregio's in binnen- en buitenland. Deze kennis zal in ieder geval juridische aspecten beslaan, maar zal waar mogelijk uitgebreid worden naar andere disciplines. Te denken valt hierbij aan de sociologische en economische impact van mijnbouw(schade).

Zoals al genoemd onder 1.1 hebben Rijk en regio afgesproken dat regionale overheden de verantwoordelijkheid dragen voor de organisatie en financiering van deze twee kernfuncties. Over de financiering is afgesproken dat de door I3ML gemaakte (apparaats)kosten voor uitvoering van de schadeafhandeling en de ontzorging daaromtrent komen voor rekening van de staatssecretaris.

/ 3 Beschrijving varianten

In dit onderzoek zijn drie varianten voor de rechts- en organisatievorm van I3ML onderzocht. Deze varianten zijn door het ministerie van EZK bepaald en aan AEF meegegeven voor het onderzoek. Het gaat om de volgende drie varianten:

- ▶ I3ML als Rijksdienst
- ▶ I3ML als onderdeel van de Provincie Limburg;
- ▶ I3ML als gemeenschappelijke regeling van de gemeenten in de voormalige mijnbouwstreek.

In dit hoofdstuk beschrijven we elke variant op hoofdlijnen aan de hand van een aantal centrale thema's (rode tussenkopjes). Deze beschrijving is feitelijk van aard en is gebaseerd op documentonderzoek, aangevuld met informatie die is opgehaald in interviews (zie bijlage A voor een overzicht van gesprekspartners).

3.1 I3ML als onderdeel van het Rijk

Introductie

In dit scenario is I3ML onderdeel van de Rijksoverheid. Daarmee wordt de minister van EZK politiek verantwoordelijk voor de taakuitvoering door I3ML. Ook worden de apparaatskosten van I3ML gefinancierd door de Rijksoverheid.

Het feit dat I3ML in formele zin onderdeel is van de Rijksoverheid wil niet zeggen dat de medewerkers van I3ML in Den Haag werkzaam zijn. I3ML kan in dit scenario worden ingericht als een *gedeconcentreerde* rijksdienst (net als de grote kantoren van Rijksdiensten als de Belastingdienst en het CBS in Heerlen), met een fysieke vestiging in de voormalige Mijnstreek.

Rechtspersoonlijkheid

Voor de vormgeving van de rechtspersoonlijkheid van I3ML binnen dit scenario zijn meerdere alternatieven denkbaar. In theorie is het mogelijk om I3ML vorm te geven als een zelfstandig bestuursorgaan (zbo). Een kenmerk van een zbo is dat het niet (volledig) hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister. Een minister heeft dus beperkte sturingsmogelijkheden in de richting van het zbo. Mede om deze reden is deze variant bij voorbaat uitgesloten in de gesprekken tussen Rijk en regio.²

Omdat het uitgangspunt is dat I3ML functioneert onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid, is ook de rechtspersoonlijkheid van I3ML gegeven: I3ML is onderdeel van de Staat. De Staat is de rechtspersoon die bijvoorbeeld contracten sluit, personeel aanneemt en aanbestedingen uitzet.

De *organisatievorm* van I3ML is een afgeleide hiervan. Een eerste vraag is of er voor de instelling van I3ML een nieuwe organisatie moet worden opgericht, of dat I3ML vorm krijgt binnen een bestaande organisatie. Een tweede vraag is welke organisatievorm passend is voor I3ML, met als richtinggevend uitgangspunt dat I3ML opereert onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid.

² Zoals vastgesteld in de uitgangspunten voor schade-afhandeling die in mei 2023 zijn besproken.

Deze twee aspecten bij elkaar genomen zien we twee opties binnen deze variant, die we hieronder afzonderlijk van elkaar beschrijven:

- ▶ I3ML wordt ondergebracht bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO)
- ▶ I3ML als nieuw op te zetten dienstonderdeel van het ministerie van EZK

Optie 1: I3ML als onderdeel van RVO

In deze optie wordt I3ML ondergebracht bij agentschap RVO, onderdeel van het ministerie van EZK.

In theorie kan I3ML worden opgericht als nieuw agentschap. Op grond van de regeling agentschap-
pen, die voorwaarden verbindt aan de oprichting van nieuwe agentschappen, lijkt het echter niet
haalbaar om I3ML als nieuw agentschap op te richten. De regeling stelt namelijk (onder meer) dat
een nieuw agentschap een minimale jaaromzet van €50 miljoen moet hebben. De verwachting is dat
I3ML deze financiële omvang niet zal hebben.

Op grond hiervan is ervoor gekozen om in het vervolg van dit rapport de optie te onderzoeken dat
I3ML bij een bestaand agentschap onder het ministerie van EZK wordt ondergebracht. Het agent-
schap waarbij dit het beste past is RVO. RVO is ook op een aantal manieren al betrokken bij het
mijnbouwdossier, bijvoorbeeld omdat RVO het secretariaat levert voor de landelijke Commissie
Mijnbouwschade. Ook heeft RVO ervaring met de uitvoering van compensatieregelingen voor
burgers en bedrijven.

Optie 2: I3ML als nieuw dienstonderdeel van EZK

Een tweede optie is dat I3ML wordt opgezet als een nieuw uitvoerend onderdeel van het ministerie
van EZK. Aangezien de opties zbo en agentschap op voorhand uitgesloten zijn dan wel niet voor de
hand liggen (zie boven), zou dit onderdeel de vorm van een zogenaamd *dienstonderdeel* krijgen.
Onderdelen van de Rijksoverheid die beleid uitvoeren hebben niet vaak deze vorm, maar er zijn wel
degelijk voorbeelden. Zo heeft in het migratiedomein bijvoorbeeld de Dienst Terugkeer en Vertrek
(DT&V) de vorm van een dienstonderdeel van het ministerie van Justitie en Veiligheid.

Governance

De governance van I3ML verschilt voor de twee opties binnen deze variant.

Optie 1: I3ML als onderdeel van RVO

De governance van I3ML kan in deze optie meelopen in het bestaande governance-model tussen EZK
en RVO. I3ML zou een team binnen RVO worden, eventueel met een eigen externe identiteit en een
eigen verantwoordelijk directeur.³ I3ML is opdrachtnemer van EZK voor de taken die samenhangen
met de uitvoering van de schaderegeling. De directie transitie diepe ondergrond van EZK zou daarbij
fungeren als opdrachtgever voor I3ML. De plaatsvervangend secretaris-generaal van EZK vervult de
rol van 'eigenaar' voor I3ML.

Verkend kan worden of er sprake kan zijn van een vorm van gezamenlijke coördinatie op de
uitvoering van deze regeling door Rijk en regio, bijvoorbeeld in de vorm van een stuurgroep. Het
risico hiervan is echter dat dit de verantwoordelijkheid van de staatssecretaris voor de taakuitvoering
van I3ML en het opdrachtgeverschap richting RVO kan vertroebelen. Hiervoor moet een passende
vorm worden gevonden. Dit kan mogelijk ook in de vorm van een lichtere coördinatievorm, waarin
een stuurgroep geen formele sturingsbevoegdheden in de richting van I3ML krijgt, maar de

³ Hiervan bestaan bij RVO al een klein aantal voorbeelden. In deze voorbeelden werden wel reeds bestaande organisaties
toegevoegd aan RVO; niet een nieuw op te richten organisatie (zoals bij I3ML het geval zou zijn).

staatssecretaris de stuurgroep gebruikt als klankbord en mede op basis van de inbreng van deze klankbordgroep I3ML aanstuurt.⁴

Optie 2: I3ML als nieuw dienstonderdeel van EZK

In deze optie is de governance van I3ML rechttoe-rechtaan: het dienstonderdeel valt binnen de hiërarchie van het departement en wordt aangestuurd langs de departementale aansturinglijnen. Voor de uitvoering van beleid wordt binnen de Rijksoverheid normaliter gewerkt met het resultaat-gerichte 'driehoeksmodel' voor aansturing, met de rollen van opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar. Een van de redenen daarvoor is dat dit model het mogelijk maakt om uitvoerende onderdelen zakelijker aan te sturen. Ook helpt het model in het streven naar balans tussen opdrachtgever en -nemer, door toevoeging van de rol van eigenaar. De eigenaar is verantwoordelijk voor het bewaken van de continuïteit van dienstverlening door de opdrachtnemer, voorkomt dat de opdrachtgever de opdrachtnemer overvraagt, en kan bemiddelen in kwesties die spelen tussen de opdrachtgever en -nemer.

Voor een dienstonderdeel is het driehoeksmodel normaliter niet van toepassing. Verkend kan worden of er maatwerkafspraken kunnen worden gemaakt voor de aansturing van I3ML, waarin het driehoeksmodel tóch van toepassing wordt verklaard, onder meer om te voorzien in de hierboven beschreven waarborgen voor aansturing die het driehoeksmodel biedt. Bijvoorbeeld de eerdergenoemde DT&V wordt ook volgens het driehoeksmodel aangestuurd.

Het instellen van een maatschappelijke klankbordgroep voor de aansturing van I3ML, met regionale vertegenwoordigers, zoals hierboven beschreven, is ook mogelijk in deze optie.

Financiering

Optie 1: I3ML als onderdeel van RVO

In deze optie zou de financiering van de apparaatskosten (uitvoeringskosten) van I3ML meelopen in de financieringsstroom tussen EZK en RVO. Daarvoor moet sprake zijn van een formele, uitgewerkte, opdracht van EZK. In de financieringssystematiek tussen RVO en EZK zijn er twee typen budgetten van de uitvoeringskosten: lumpsum of 'flex'. De keuze wordt normaliter gemaakt op basis van de voorspelbaarheid van de werkzaamheden. In dit geval ligt een flexfinanciering voor de hand. De daadwerkelijke uitputting van het uitvoeringsbudget kan worden gemonitord en op basis daarvan waar nodig bijgesteld.

Kosten voor herstel in natura (beleidsgelden), zouden in deze variant direct ten laste van EZK komen. RVO legt de verplichtingen vast en betaalt van de EZK-rekening.

Optie 2: I3ML als nieuw dienstonderdeel van EZK

In deze optie zouden alle kosten voor de taakuitvoering direct ten laste komen van het ministerie van EZK. Daarvoor gelden de gebruikelijke regels voor begroting en financiële verantwoording die voor alle onderdelen van een ministerie gelden. Eén belangrijke kanttekening hierbij is dat in deze optie I3ML gebruik zou moeten maken van het kas-verplichtingenstelsel voor financiële administratie dat gangbaar is bij de Rijksoverheid. Over het algemeen wordt dit stelsel als minder geschikt voor uitvoeringsorganisaties gezien, omdat het niet toelaat dat er investeringen worden gedaan die over meerdere jaren kunnen worden afgeschreven. Het baten-lastenstelsel, dat dit wel mogelijk maakt, is niet beschikbaar voor dienstonderdelen. Dit is een aandachtspunt dat nader zou moeten worden uitgezocht, maar dat niet op voorhand onoverkomelijk lijkt.

⁴ Een dergelijke maatschappelijke klankbordgroep bestaat ook bijvoorbeeld voor het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG).

Benodigheden en termijn opstart

Optie 1: I3ML als onderdeel van RVO

I3ML zou bij RVO als nieuw team ingericht worden. RVO heeft aangegeven dat nagenoeg het hele team extern geworven zou moeten worden, aangezien RVO de benodigde expertise voor de kerntaken van I3ML op dit moment niet of nauwelijks in huis heeft. Het gaat dan vooral over het opbouwen van bouwkundige expertise en (fysieke) publieksdienstverlening aan burgers. Relevant is verder dat een reorganisatietraject nodig is, waarin ook de Ondernemingsraad van RVO en het zogenaamde Decentraal Georganiseerd Overleg betrokken moet worden. Aangezien er momenteel een organisatiebreed reorganisatietraject loopt bij RVO, is de interne P&O-capaciteit bij RVO hiervoor beperkter dan normaal. Dit leidt naar verwachting tot langere doorlooptijden voor het traject van reorganisatie en werving. De tijdsinschatting van RVO voor het doorlopen van dit gehele traject is circa 10 maanden.

Optie 2: I3ML als nieuw dienstonderdeel van EZK

Het oprichten van een nieuw dienstonderdeel binnen het kerndepartement vergt een nieuw organisatiebesluit. Hiervoor moet een traject worden doorlopen waar ook de OR en vakbonden bij betrokken worden. Een eerste inschatting is dat een dergelijke traject vier tot vijf maanden in beslag neemt.

Hoewel in elke variant nieuwe formatie moet worden geworven om de taken uit te voeren, geldt in deze variant dat alle expertise en capaciteit naar verwachting buiten de organisatie moet worden geworven. Momenteel is er binnen het kerndepartement geen expertise en ervaring aanwezig met dergelijke uitvoeringsoperaties.

Overige aandachtspunten

We noemen hier ten slotte twee belangrijke aandachtspunten voor deze variant. Ten eerste: niet alle kerntaken van I3ML zijn één op één in deze variant onder te brengen. Deze variant lijkt goed werkbaar voor de taken van I3ML op het gebied van de uitvoering van de schaderegeling en de ontzorging van gedupeerden daarbij. Een nadeel is echter dat het in deze variant niet mogelijk is om ook de andere twee kernfuncties van I3ML in dezelfde organisatie / rechtspersoon onder te brengen, omdat is afgesproken dat deze onder verantwoordelijkheid van de regio worden georganiseerd.

Ten tweede: in deze variant neemt de Minister van EZK de verantwoordelijkheid op zich om uitvoering van de taken van I3ML te organiseren. Een mogelijkheid die in het verlengde hiervan ligt, is om (onderdelen van) de taakuitvoering van I3ML bij het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG) te beleggen. Dit lijkt in eerste instantie wellicht strijdig met het tussen Rijk en regio overeengekomen uitgangspunt dat I3ML niet de vorm van een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) moet krijgen, maar naar onze waarneming is dit mogelijk omdat het oogmerk van die afspraak was dat de beslisbevoegdheid voor de schadeafhandeling in Zuid-Limburg bij de staatssecretaris zou moeten liggen (zie H2). Aan dat uitgangspunt wordt niet getornd, omdat bij het eventueel inschakelen van (diensten van) het IMG er niet in de beslisbevoegdheid van de staatssecretaris wordt getreden, maar enkel sprake is van uitvoerende dienstverlening richting gedupeerden.

Het inschakelen van het IMG voor (het ondersteunen bij de) taakuitvoering van I3ML kan in verschillende gradaties vorm krijgen. De Minister zou, ten eerste, het IMG kunnen vragen om bepaalde taken of processen op zich te nemen. Een minder vergaande variant zou zijn om specifieke kennis of experts van IMG in te lenen bij I3ML, of processen of systemen te 'kopiëren' naar I3ML. Dit voorkomt mogelijk lange ontwikkeltijden voor bijvoorbeeld zaakregistratiesystemen en andere ICT.

3.2 I3ML als een Gemeenschappelijke Regeling

Introductie

Een gemeenschappelijke regeling (GR) is een besluit tot samenwerking tussen decentrale overheden ter behartiging van een of meer bepaalde belangen van die bestuursorganen.⁵ In het geval van I3ML zou een GR worden opgericht als samenwerking tussen de tien gemeenten in het voormalige mijnbouwgebied. De provincie Limburg kan eventueel ook deelnemen aan de GR. De Rijksoverheid kan geen onderdeel zijn van een GR.

Aansluiten bij een bestaande GR lijkt niet opportuun. Een gemeenschappelijke regeling wordt namelijk voor specifieke taken opgericht, met afgebakende bevoegdheden. Een uitbreiding van die taken en bevoegdheden – zeker wanneer die niet volledig in het verlengde liggen van het doel van de huidige GR – betekent dat het proces om de gemeentelijke samenwerking vorm te geven eigenlijk opnieuw moet worden doorlopen. *De facto* is het verschil met het oprichten van een nieuwe GR dan beperkt.

Rechtspersoonlijkheid

In de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) worden vijf vormen van intergemeentelijke samenwerking genoemd. Niet elk daarvan heeft een eigenstandige rechtspersoonlijkheid. In het geval van I3ML lijkt het voor de hand te liggen om wél te kiezen voor een variant met een eigen rechtspersoonlijkheid, omdat I3ML onder meer contractuele verplichtingen moet aangaan met derden, personeel in dienst wil kunnen nemen, etc.

Dat betekent dat er in theorie nog twee vormen passend zijn voor I3ML:

- 1) **Een openbaar lichaam.** Een openbaar lichaam is de meest gebruikte vorm van publiekrechtelijke samenwerking binnen de Wgr. Het kan contracten en convenanten aangaan, eigen personeel in dienst nemen, fondsen beheren en een publiek of privaat samenwerkingsverband oprichten. Een openbaar lichaam heeft een Algemeen Bestuur (AB) en een Dagelijks Bestuur (DB).
- 2) **Een bedrijfsvoeringsorganisatie.** Dit is een lichtere vorm van samenwerking in de Wgr, met als belangrijkste verschil t.o.v. een openbaar lichaam dat er een enkelvoudig bestuur is. De bedrijfsvoeringsorganisatie kan uitsluitend worden ingesteld bij collegeregelingen.⁶ De samenwerking wordt daarmee beperkt tot uitvoering of bedrijfsvoering, en kent een beperktere mate van beleidsvrijheid dan het openbaar lichaam.

In het vervolg van dit rapport gaan we er bij de beschrijving van deze optie vanuit dat een **openbaar lichaam** het meest passend is voor I3ML. In het algemeen geldt namelijk dat een bedrijfsvoeringsorganisatie vooral gebruikt wordt voor (intern-gerichte) bedrijfsvoeringstaken (zoals *shared services*) of uitvoeringstaken die beleidsarm van karakter zijn. Dit lijkt niet goed te passen bij de taken van I3ML, dat publieke diensten met een hoge mate van politieke gevoeligheid gaat verlenen aan burgers.

⁵ In de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) is geregeld hoe een gemeenschappelijke regeling kan worden ingericht.

⁶ Terwijl het openbaar lichaam ook een 'raadsregeling' kan zijn – dat betekent dat gemeenteraden besluiten samen te werken.

Er zijn wettelijk gezien vier varianten van het openbaar lichaam (raadsregeling, collegeregeling, burgemeestersregeling of gemengde regeling). In het geval van I3ML lijkt een collegeregeling het meest passend, waarin wethouders (eventueel aangevuld met een gedeputeerde) deelnemen aan het bestuur van de GR. Het gaat hier immers om uitvoerende taken, die bij het (gemeentelijk) bestuur thuishoren. Het doel van de GR is niet het faciliteren van samenwerking tussen gemeenteraden – zoals het geval is in een raadsregeling.

Governance

Bij een openbaar lichaam worden taken en bevoegdheden van de gemeenten gedelegeerd naar de GR. Een openbaar lichaam bestaat uit een algemeen bestuur en een dagelijks bestuur. Kort gezegd geldt dat meer strategische en beleidsgerelateerde taken en besluiten worden genomen door het algemeen bestuur. Denk hierbij aan opstellen van beleidskaders, en het vaststellen van het jaarplan en jaarverslag. Het dagelijks bestuur is belast met de dagelijkse aansturing van de organisatie, binnen de geldende kaders.

In het algemeen bestuur nemen vertegenwoordigers van alle deelnemende colleges van B&W plaats. Ook is het mogelijk om de provincie Limburg plaats te laten nemen in het algemeen bestuur. Via het algemeen bestuur kunnen de deelnemers sturen op de GR. Het stemrecht is het middel om het 'eigen' (gemeente)belang naar voren te brengen in de GR. Uit het algemeen bestuur wordt een dagelijks bestuur gekozen. Deze bestaat naast een voorzitter uit ten minste twee andere leden.

De provincie Limburg heeft in ieder geval een rol als interbestuurlijk toezichthouder. Vanuit die rol houdt de provincie financieel toezicht op de financiën van de GR. De Rijksoverheid heeft geen plek in de governance van de GR. Daarmee geldt dat in deze constructie dat de schadeafhandeling van de mijnbouwschade niet meer de volledige verantwoordelijkheid is van de staatssecretaris van het ministerie van EZK, maar dat voor de uitvoering een andere bestuurlijke laag aanspreekbaar is.

Financiering

Er is afgesproken dat de door I3ML gemaakte kosten voor uitvoering van de schadeafhandeling (financiering van herstel in natura), en de ontzorging daaromtrent, worden betaald door het ministerie van EZK.

Voor de financiering van de apparaatskosten van I3ML zijn er drie opties. De eerste optie is een subsidie vanuit het ministerie van EZK aan de GR. Er kan een bijvoorbeeld een lumpsumbudget beschikbaar worden gesteld. De daadwerkelijke uitputting van deze budgetten wordt gemonitord en op basis daarvan waar nodig bijgesteld. Een tweede optie is een specifieke uitkering die wordt uitgekeerd aan de gemeenten (en eventueel de provincie). Dit is een vorm van financiering die wordt gebruikt om specifieke taken te financieren die binnen de verantwoordelijkheid van een gemeente of provincie vallen, maar die een openbaar belang dienen. Deze financiering kent voorwaarden die de besteding van de middelen inkaderen en over de verantwoording van de middelen. In dit geval is de voorwaarde dat de middelen besteed moeten worden aan I3ML. Een laatste optie is financiering via het gemeentefonds (en eventueel provinciefonds). In deze optie betaalt het ministerie van EZK de deelnemende gemeente via het gemeentefonds. De gemeenten betalen gezamenlijk voor I3ML. In deze optie is het geld ongeoormerkt. Dat betekent dat gemeenten vrij zijn om keuzes te maken met het ontvangen geld.

Benodigdheden en termijn opstart

Het opzetten van een gemeenschappelijke regeling vereist zorgvuldige planning en samenwerking tussen de verschillende partijen. Een handreiking van de VNG en het ministerie van BZK voor de toepassing van de wet gemeenschappelijke regelingen⁷ onderscheidt twee fases en negen stappen voor de inwerkingtreding van de GR. De eerste fase betreft de intentionele fase, waarin wordt verkend of een GR wenselijk is en zo ja, hoe deze er op contouren uit zou moeten komen te zien. Op basis van de interviews bestaat bij ons het beeld dat er nog geen overeenstemming is over de wenselijkheid en vorm van de GR, wat betekent dat ook deze fase moet worden doorlopen. In het scenario dat hier overeenstemming over wordt bereikt, start de implementatiefase. In deze fase wordt de regeling opgesteld. Daarna vindt besluitvorming plaats. In het geval van een collegeregeling neemt het college van B&W eerst een principebesluit over de samenwerking. Vervolgens besluit de gemeenteraad van elke betrokken gemeente of het college toestemming krijgt om de gemeenschappelijke regeling te treffen. De instemming van alle betrokken colleges en raden is vereist om tot oprichting van de GR over te kunnen gaan.

Een precieze inschatting van de duur van een dergelijk proces is lastig te maken. Het Gegevenshuis, een gemeenschappelijke regeling tussen de gemeenten Brunssum, Landgraaf, Heerlen, Kerkrade, Nuth, Onderbanken, Simpelveld en Voerendaal die zich richt op het inwinnen, beheren en leveren van informatie uit (basis)registraties, gaf aan dat het oprichten van deze GR ongeveer één jaar in beslag nam.

Overige aandachtspunten

We noemen hier ten slotte één aandachtspunt voor deze variant, over het onderbrengen van de onderzoekstaken van I3ML in deze variant. Het onderzoek zou dan worden uitgevoerd onder dezelfde bestuurlijke verantwoordelijkheid als voor de uitvoering, wat risico's met zich meebrengt voor de onafhankelijkheid waarmee dit onderzoek uitgevoerd kan worden. In de regeling kunnen mogelijk afspraken worden gemaakt om de onafhankelijkheid te borgen, bijvoorbeeld door een aparte directeur aan te stellen voor het onderzoek, wiens bevoegdheden en positionering een zelfstandige uitvoering van het onderzoek waarborgt. Een alternatief is om ook in deze variant naar een hulpconstructie te zoeken, bijvoorbeeld in de vorm van een samenwerkingsovereenkomst met onderzoeksinstituten.

3.3 I3ML als onderdeel van de Provincie Limburg

Introductie

In deze variant wordt I3ML opgericht door de Provincie Limburg. Hiervoor is een aantal mogelijkheden denkbaar:

- ▶ I3ML als stichting, die (mede) wordt opgericht door de Provincie Limburg.⁸ Gezien I3ML publieke taken uitvoert, is bij het opstellen van de inrichtingsprincipes voor schadeafhandeling echter besloten dat I3ML een publiekrechtelijke vorm moet krijgen.⁹ Daarmee valt deze optie af.

⁷ VNG (2015), 'Intergemeentelijke samenwerking toegepast: Handreiking voor toepassing van de Wet gemeenschappelijke regelingen', ([link](#)).

⁸ Hiermee zou I3ML een vergelijkbare rechts- en organisatievorm krijgen als de bestaande Stichting Calamiteitenfonds Mijn(water)schade Limburg. Dit is niet in lijn met de geldende kaders van het Rijk voor het (doen) oprichten van stichtingen belast met de uitvoering van publieke taken door het Rijk (vervat in het 'Kader voor Stichtingen' – zie [hier](#)).

⁹ Behalve de optie van een stichting is het voor een provincie niet mogelijk om te kiezen voor interne of externe verzelfstandiging, zoals het Rijk dat kan doen met bijvoorbeeld de oprichting een agentschap of een zbo.

- ▶ Een gemeenschappelijke regeling waar ook de Provincie Limburg aan deelneemt (naast de gemeenten in het voormalig mijnbouwgebied). Dit komt overeen met de tweede beschreven variant. Daarom werken we die hieronder niet verder uit.
- ▶ I3ML wordt onderdeel van het ambtelijk apparaat van de Provincie Limburg. Dat betekent dat I3ML als onderdeel van de provincie de taken in het kader van de schaderegeling gaat uitvoeren. Eventueel kan voor een zelfstandige externe identiteit worden gekozen, zodat het I3ML voor burgers en andere partijen makkelijker vind- en herkenbaar is.

Hieronder werken we deze derde optie verder uit. Een kanttekening hierbij is dat de Provincie Limburg in het onderzoek heeft aangegeven dat deze variant niet wenselijk is omdat in de inrichtingsprincipes is afgesproken dat I3ML als zelfstandig instituut wordt opgericht.

Rechtspersoonlijkheid

I3ML kent in deze optie geen eigen rechtspersoonlijkheid. De provincie Limburg is de rechtspersoon die de rechtshandelingen uitvoert namens I3ML. Als I3ML aanbestedingen uitvoert, of personeel aanneemt, dan verloopt dit via de provincie.

Governance

Het is aan de provincie om te kiezen hoe de taken van I3ML worden georganiseerd binnen het ambtelijk apparaat. Er kan bijvoorbeeld worden gekozen voor een apart cluster of team I3ML. Een andere mogelijkheid is om de taken in relatie tot de schadeafhandeling primair bij één van de bestaande clusters in de provinciale organisatie onder te beleggen, en aanvullende expertise te betrekken vanuit andere clusters (zoals communicatie, juridische zaken, etc).

Wanneer de taken van I3ML worden ondergebracht bij de provincie, is het College van Gedeputeerde Staten verantwoordelijk voor de in H2.2 benoemde onderdelen in de uitvoering van de (Rijks)regeling voor de schadeafhandeling van de mijnbouwschade. Provinciale Staten kan het College ter verantwoording roepen als er vragen zijn over de uitvoering van deze taken, zoals de coördinatie van herstel in natura en het koppelen van gedupeerden aan aannemers.

Het ministerie van EZK blijft eindverantwoordelijk voor de wetgeving en beleidskaders met de richtlijnen en doelstellingen voor de uitvoering. In een aanvullend bestuurlijk convenant kunnen nadere afspraken met betrekking tot de uitvoering van de regeling worden vastgelegd, bijvoorbeeld over de verdeling van verantwoordelijkheden, taken, bevoegdheden, financiering en verantwoording.

Financiering

Er is afgesproken dat de door I3ML gemaakte (apparaats)kosten voor uitvoering van de schadeafhandeling en de ontzorging daaromtrent worden betaald door het ministerie van EZK. Voor de apparaatskosten zijn er twee opties. De eerste optie een specifieke uitkering die wordt uitgekeerd aan de Provincie Limburg, die gebruikt moet worden voor de financiering van I3ML. Een andere optie is financiering via het provinciefonds. Dit zijn ongeoordeelde middelen, die de Provincie Limburg naar eigen inzicht kan besteden.

Benodigheden en termijn opstart

Omdat de Provincie Limburg geen informatie heeft gedeeld over de invulling van deze variant, kunnen we voor deze variant geen inschatting maken van wat er specifiek nodig is om I3ML in deze variant op te starten en de termijn waarop dat mogelijk is.

Overige aandachtspunten

We noemen hier ten slotte twee aandachtspunten voor deze variant. Ten eerste geldt dat, net als in de variant waarin I3ML onderdeel wordt van het Rijk, gemeenten in het voormalig mijnbouwgebied in deze variant geen formele inspraak hebben. Daarom kan ook in deze variant eventueel verkend worden of er sprake kan zijn een bestuurlijke adviesgremium, waarin wethouders betrokken worden bij de uitvoering van deze regeling. Ten tweede lijkt het onderbrengen van de onderzoekstaken van I3ML ook in deze variant op gespannen voet te staan met de onafhankelijkheid. Daarvoor kan naar een hulpconstructie worden gezocht.

/ 4 Weging varianten

Dit hoofdstuk bevat de weging van de verschillende varianten. Het beoordelingskader dient hierbij als leidraad.¹⁰ Een toelichting op het beoordelingskader is te vinden in de inleiding. De weging is gemaakt door ons als onderzoekers, op basis van de gevoerde gesprekken en geraadpleegde documenten. Zie voor een overzicht van gesprekspartners in het kader van dit onderzoek bijlage A.

4.1 I3ML als onderdeel van het Rijk

I3ML als Rijksdienst is passend bij opgave, maar kent praktische en organisatorische uitdagingen

Meerdere geïnterviewden geven aan dat I3ML als Rijksdienst passend is bij de opgave; het instituut zal immers een Rijksregeling voor de afhandeling van schade moeten gaan uitvoeren. Door I3ML op te richten als onderdeel van het Rijk, neemt de Rijksoverheid niet alleen verantwoordelijkheid voor de beleidsmatige kaders, maar ook voor de organisatie van de uitvoering van het schadeherstel. Dit waarborgt dat de staatssecretaris voldoende sturingsmogelijkheden heeft richting het instituut. Ook borgt het een heldere politieke verantwoordelijkheid. Met andere woorden: het voorkomt dat meerdere bestuurslagen verantwoordelijk zijn voor onderdelen van de schadeafhandeling (bijvoorbeeld: besluiten over toekenning versus begeleiding bij herstel in natura), waardoor voor burgers niet duidelijk is bij welke overheid zij moeten zijn als er zich knelpunten voordoen in het proces van het aanvragen van schadeherstel tot de daadwerkelijke uitvoering hiervan.

Optie 1: I3ML als onderdeel van RVO

De optie waarin I3ML onderdeel wordt van RVO kent een aantal voordelen. Ten eerste brengt het aansluiten bij een bestaande uitvoeringsorganisatie efficiencyvoordelen met zich mee, omdat er gebruik kan worden gemaakt van bestaande voorzieningen, systemen en stafdiensten (zoals bijvoorbeeld HR, financiën en ICT). Bij het oprichten van een nieuwe uitvoeringsorganisatie – I3ML als nieuw dienstonderdeel – met een beperkte personele omvang worden dit soort efficiencyvoordelen gemist. Bovendien verzorgt RVO het secretariaat van de Commissie Mijnbouwschade, wat integraliteit van de uitvoering van schadeafhandeling bevordert en het aantal overdrachtsmomenten in het proces van aanvraag tot uitvoering van schadeherstel beperkt.

In het onderzoek is echter ook een aantal nadelen naar voren gekomen. Zo passen de taken van I3ML niet binnen de strategie van RVO, die is vastgesteld door RVO en het ministerie van EZK.¹¹ Deze strategie stelt drie transities centraal die geen raakvlakken kennen met I3ML, en is gericht op dienstverlening aan ondernemers en organisaties in plaats van burgers. In het verlengde geldt dat RVO geen bouwexpertise in huis heeft die nodig is voor het goed begeleiden van herstel in natura. Ook heeft RVO beperkte ervaring met het inrichten van en uitvoering geven aan de interactie met burgers. Verder geeft RVO aan op dit moment beperkte P&O-capaciteit beschikbaar te hebben, die nodig is voor de werving en het begeleiden van de reorganisatie die nodig zou zijn om I3ML als onderdeel van RVO te positioneren. Tot slot is ook de regionale verankering in deze variant minder dan in de andere varianten.

¹⁰ Naar het criterium 'kosten' hebben we geen goed onderzoek kunnen doen. De gesprekspartners hadden nog geen zicht op mogelijke kosten. Daarom is dit criterium niet meegenomen in de weging.

¹¹ RVO (2022), 'Kompas voor een duurzame toekomst', ([link](#)).

Optie 2: I3ML als nieuw dienstonderdeel

Deze tweede optie heeft als nadeel dat uitvoerende organisaties over het algemeen niet als dienstonderdelen worden gepositioneerd, en het risico ontstaat dat I3ML een ongelijksoortig onderdeel van het beleidsdepartement wordt. Ook lijkt het voor de beperkte personele omvang van I3ML niet het meest efficiënt om een geheel nieuwe uitvoeringsorganisatie op te zetten. Ook zou moeten worden nagegaan of het ontbreken van de mogelijkheid om een baten-lastenadministratie te voeren een grote belemmering vormt voor I3ML om doeltreffend te kunnen functioneren.

Deze bezwaren lijken op het eerste gezicht echter niet onoverkomelijk. Zo kan ook in deze optie mogelijk op onderdelen worden meegelift op bestaande ondersteunende functionaliteiten van RVO op het gebied van bijvoorbeeld inkoop en ICT. Ook blijven een aantal van de meer algemene voordelen van de Rijks-variant in deze optie overeind, zoals het feit dat er sprake is van een eenduidige politieke verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de schadeherstelregeling. Ten slotte biedt deze optie mogelijk ruimte om nauwere samenwerking op te zoeken met het IMG, dat al veel ervaring en expertise heeft op het vlak van het uitvoeren van schadeherstel in natura.

Deze weging is in de tabel hieronder samengevat.

Criterium	Toelichting
Politieke verantwoordelijkheid	I3ML opereert in deze variant in beide opties onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid, waarmee de politieke verantwoordelijkheid voor de taakuitvoering van I3ML helder en eenduidig geborgd is.
Sturingsmogelijkheden staatssecretaris	I3ML opereert in deze variant in beide opties onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid, waardoor de staatssecretaris direct kan sturen op de uitvoering van taken door I3ML.
Verankering in de regio	I3ML acteert in deze variant in beide opties als landelijke organisatie, die niet vanuit de regio bestuurd wordt. Door aanwezigheid in de regio (middels een fysiek loket en bemensing op locatie) en een regionaal adviesorgaan of klankbord kan de regionale verankering wel worden vergroot.
Synergie	RVO heeft kennis en ervaring met de afhandeling van mijnbouwschade in het kader van de ondersteuning van de landelijke Commissie Mijnbouwschade. Binnen het Rijk is enige kennis aanwezig over bouwkundige schadeafhandeling, met name bij het IMG. Met name wanneer I3ML een dienstonderdeel (optie 2) wordt, kan deze expertise en ervaring worden benut – eventueel door het IMG zelfs een rol te geven in de taakuitvoering van I3ML. Voor beide opties in deze variant bestaan echter ook nadelen. Voor optie 1 (RVO) geldt dat de taken van I3ML niet passen binnen de strategie van RVO en de benodigde kennis en ervaring met betrekking tot burgerinteractie (op locatie) en bouwkundige expertise niet aanwezig is. Voor optie 2 (dienstonderdeel) geldt dat het departement zich in principe alleen richt op beleidstaken en niet over uitvoeringsexpertise en -capaciteit beschikt.
Integraliteit (functies I3ML)	Afgesproken is dat deze taken worden georganiseerd en gefinancierd door de regio. Positionering van I3ML als Rijksdienst zorgt ervoor dat niet alle functies van I3ML gemakkelijk in één organisatie kunnen worden ondergebracht.
Integraliteit (uitvoering schadeafhandeling)	Deze variant bevordert de integraliteit van de uitvoering van de schadeafhandeling. RVO verzorgt al het secretariaat van de Commissie Mijnbouwschade, en de Staatssecretaris van EZK neemt besluiten over de schadetoekenning. Dat betekent dat I3ML als Rijksdienst het aantal verschillende partijen en daarmee overdrachtsmomenten in het proces van aanvraag tot uitvoering van schadeherstel beperkt.

Opstarttermijn

Er lijkt een opstarttermijn voor I3ML van circa tien maanden wanneer I3ML onderdeel wordt van RVO, omdat hiervoor een reorganisatie en werving benodigd is. Wanneer I3ML een dienstonderdeel wordt is dit naar verwachting vier tot vijf maanden.

4.2 I3ML als een Gemeenschappelijke Regeling

Lokale verankering is een voordeel, maar gedeelde verantwoordelijkheid kent ook risico's

Het inrichten van I3ML als gemeenschappelijke regeling tussen de gemeenten in het voormalig mijnbouwgebied en eventueel de Provincie Limburg kent een aantal voordelen. Ten eerste is lokale verankering goed geborgd: regionale bestuurders kunnen sturen op de uitvoering van het schadeherstel in Limburg en kunnen daarin accenten leggen die op regionaal draagvlak kunnen rekenen. Gemeenten beschikken bovendien over kennis en ervaring met publieksdienstverlening, hetgeen goed van pas komt bij de ontzorgende functie van I3ML. Ook kan de burger in deze variant eenvoudiger geïnformeerd worden over meekoppelkansen bij schadeherstel, omdat gemeenten al verantwoordelijk zijn voor het ondersteunen van inwoners bij verduurzaming. Dit beperkt daarmee ook het aantal koppelvlakken in de uitvoering van de schadeafhandeling, net als in het contact met bouw- en woningtoezicht.

Een GR kent echter ook een aantal nadelen. Een belangrijk nadeel van deze variant dat in dit onderzoek naar voren komt zijn risico's op het vlak van politieke verantwoordelijkheid voor en democratische controle op het schadeherstel. Ten eerste zien we het risico van potentiële onduidelijkheid over verantwoordelijkheid. In deze variant is de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de schaderegeling verdeeld tussen de staatssecretaris van EZK en de lokale bestuurders. Dat brengt het risico met zich mee dat niet duidelijk is waar de verantwoordelijkheid van de ene bestuurslaag ophoudt en die van de andere begint, en dat er niet in samenhang kan worden gestuurd op verbeteringen in dienstverlening als daar noodzaak toe bestaat. Deze gedeelde verantwoordelijkheid beperkt ook de sturingsmogelijkheden van de staatssecretaris. Ten tweede zien we het risico dat het beleggen van de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de regeling bij de bestuurders van mijnbouwgemeenten voor ingewikkelde vraagstukken voor verantwoordelijke bestuurders zorgt. Zij worden als bestuursleden van de GR geacht om te besturen gericht op het overkoepelende belang van de GR, maar hebben tegelijkertijd ook een meer 'individueel' belang vanuit hun eigen gemeente.¹² Dit kan de bestuurbaarheid van dit construct onder druk zetten.

Tot slot zien we ook twee andere nadelen van deze variant. Ten eerste vraagt het oprichten van een GR om het doorlopen van een intensief bestuurlijk traject, waarin de colleges van B&W en gemeenteraden van alle betrokken gemeenten in zullen moeten stemmen met de oprichting van I3ML en de precieze vormgeving van taken en verantwoordelijkheden binnen dat construct. De verwachting is dat dit geen gemakkelijk traject zal zijn, dat mogelijk lang in beslag zal nemen, mede omdat er geen onverdeeld draagvlak in de regio bestaat voor het beleggen van de verantwoordelijkheid voor uitvoering van taken in het kader van de schadeafhandeling bij de regionale overheid. Ten tweede uit meerdere gesprekspartners twijfels of de deelnemende gemeenten over voldoende ervaring en capaciteit beschikken voor een dergelijke uitvoeringsoperatie, die afhankelijk van het aantal schademeldingen groot en complex kan zijn. Tot slot geldt dat een soepele samenwerking met

¹² Bijvoorbeeld wanneer I3ML besluiten zal moeten nemen over het gefaseerd uitvoeren van herstel in natura voor diverse postcodegebieden.

andere Rijksorganisaties met een verantwoordelijkheid in de schadeafhandeling (het ministerie van EZK, de Commissie Mijnbouwschade en RVO), minder vanzelfsprekend is dan in de eerste variant.

Criterium	Toelichting
Politieke verantwoordelijkheid	De politieke verantwoordelijkheid is geborgd bij publieke bestuurders die verantwoording afleggen aan democratisch gekozen vertegenwoordigers. Wel geldt dat verantwoordelijkheid verdeeld is tussen 2 bestuurslagen (ministerie en gemeenten).
Sturingsmogelijkheden staatssecretaris	De sturingsmogelijkheden van de Staatssecretaris zijn in deze variant beperkt, omdat het departement geen rol heeft in de governance van de GR. Alleen via financiering kan de staatssecretaris sturen op de uitvoering van de regeling.
Verankering in de regio	De lokale verankering is goed geborgd: regionale bestuurders kunnen sturen op de uitvoering van het schadeherstel in Limburg en kunnen daarin accenten leggen die op regionaal draagvlak kunnen rekenen.
Synergie	Gemeenten beschikken over kennis en ervaring met publieksdienstverlening. Ook kan mogelijk gebruik worden gemaakt van expertise van de gemeentelijke afdelingen bouw- en woningtoezicht. Tegelijkertijd is de GR nieuw; in die zin is er geen sprake van synergie met een reeds bestaande organisatie. Ook zijn er twijfels over de expertise en capaciteit van gemeenten voor een grote uitvoeringsoperatie.
Integraliteit (functies I3ML)	De burger kan in deze variant eenvoudig worden geïnformeerd over meekoppelkansen bij schadeherstel, omdat gemeenten al verantwoordelijk zijn voor het ondersteunen van inwoners bij verduurzaming. Het uitvoeren van (wetenschappelijk) onderzoek kent in de GR enige risico's voor de onafhankelijkheid, maar is wel mogelijk via een hulpconstructie.
Integraliteit (uitvoering schadeafhandeling)	Enerzijds borgt deze variant samenhang met gemeentelijke taken, bijvoorbeeld rondom bouw- en woningtoezicht. Anderzijds is een soepele samenwerking met andere organisaties met een verantwoordelijkheid in de schadeafhandeling minder vanzelfsprekend, omdat dit Rijksorganisaties betreft.
Opstarttermijn	Oprichten van GR vraagt om het doorlopen van een intensief bestuurlijk traject, dat naar verwachting minimaal één jaar in beslag zal nemen.

4.3 I3ML als onderdeel van de provincie Limburg

Lokale verankering is een voordeel, maar er zijn wederom risico's m.b.t. politieke verantwoordelijkheid en sturing

I3ML positioneren als zelfstandige organisatie met eigen rechtspersoonlijkheid onder de provincie Limburg is niet haalbaar, gezien er geen passende rechtsvorm mogelijk is. Wel is het mogelijk om I3ML in te richten als onderdeel van de Provincie Limburg. Dit kent een aantal voordelen. Ten eerste is de lokale verankering van I3ML in deze variant goed geborgd. Mede hierdoor is de verbinding met lokale regelingen goed te leggen, waardoor het informeren van de burger over meekoppelkansen zoals verduurzaming, goed mogelijk is. Ten tweede geldt, anders dan in de vorige variant, dat I3ML door één bestuurder wordt aangestuurd. Dit voorkomt dat er risico's ontstaan waarbij bestuurders van I3ML dit doen vanuit zowel hun eigen (gemeentelijke) belang als het gemeenschappelijke belang.

I3ML inrichten als onderdeel van de provincie Limburg kent ook nadelen, die grotendeels overeenkomen met de nadelen genoemd bij de GR. Ten eerste geldt als belangrijk nadeel dat ook in deze variant onduidelijk kan ontstaan over de (politieke) verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het schadeherstel. Dit risico ontstaat doordat de verantwoordelijkheid wordt verdeeld tussen de staatssecretaris van EZK en het College van Gedeputeerde Staten. Deze gedeelde verantwoordelijk-

heid beperkt ook de sturingsmogelijkheden van de staatssecretaris. Tot slot geldt ook hier dat een soepele samenwerking met andere Rijksorganisaties met een verantwoordelijkheid in de schadeafhandeling (het ministerie van EZK, de Commissie Mijnbouwschade en RVO), minder vanzelfsprekend is dan in de eerste variant.

Criterium	Toelichting
Politieke verantwoordelijkheid	De politieke verantwoordelijkheid is geborgd bij publieke bestuurders die verantwoording afleggen aan democratisch gekozen vertegenwoordigers. Wel geldt dat verantwoordelijkheid verdeeld is tussen twee bestuurslagen (ministerie en provincie), hetgeen kan zorgen voor onduidelijkheid en frictie.
Sturingsmogelijkheden staatssecretaris	De sturingsmogelijkheden van de Staatssecretaris zijn in deze variant beperkt, omdat het departement geen rol heeft in de governance van I3ML. Alleen via de financiering en eventuele afspraken in de overeenkomst met de Provincie Limburg kan de staatssecretaris mogelijk sturen op de uitvoering van de regeling.
Verankering in de regio	De lokale verankering is goed geborgd: regionale bestuurders kunnen sturen op de uitvoering van het schadeherstel in Limburg en kunnen daarin accenten leggen die op regionaal draagvlak kunnen rekenen.
Synergie	De Provincie Limburg heeft ervaring met de uitvoering van regelingen richting burgers zoals subsidieregelingen. Wel zijn er twijfels over de beschikbare kennis en kunde die nodig is voor de uitvoering van deze specifieke regeling, met name op het gebied van bouwkundige expertise.
Integraliteit (functies I3ML)	Het informeren van burgers over meekoppelkansen lijkt goed te organiseren in deze variant, hoewel dit in de meeste gevallen een verantwoordelijkheid van gemeenten is. Het uitvoeren van (wetenschappelijk) onderzoek behoeft een hulpconstructie.
Integraliteit (uitvoering schadeafhandeling)	Deze variant voegt een extra partij toe aan de uitvoering van de schadeafhandeling (de Provincie) die anders geen grote rol hierin speelt, wat het aantal koppelvlakken vergroot.
Opstarttermijn	We hebben te weinig informatie ontvangen in dit onderzoek om een goede inschatting te maken van de opstarttermijn.

/ 5 Conclusie en vervolg

In dit afsluitende hoofdstuk vatten we de kernpunten uit de weging van de varianten samen en staan we kort stil bij het vervolg richting de oprichting van I3ML.

Geen enkele variant voldoet aan alle criteria

De onderstaande tabel bevat een visuele weergave van de voor- en nadelen per variant op de genoemde criteria. Groen betekent dat een aspect goed te borgen is; bij geel is een aspect te borgen, maar zijn daarvoor extra aandacht of inspanningen nodig, en bij rood is een aspect moeilijk of niet te borgen in de betreffende variant. Duidelijk is in ieder geval dat in geen enkele variant alle aspecten goed te borgen zijn; elke variant kent ook nadelen. Onder de tabel gaan we nader in op de belangrijkste bevindingen.

Criterium	Toelichting	Rijksdienst	GR	Provincie Limburg
Politieke verantwoordelijkheid	Mate waarin democratische legitimiteit en controle geborgd zijn			
Sturingsmogelijkheden staatssecretaris	Mate waarin de staatssecretaris mogelijkheden heeft om te sturen op de taakuitvoering van I3ML			
Verankering in de regio	Mate waarin de organisatie verankerd is in de regio			
Synergie	Mate waarin de taken van I3ML aansluiten bij bestaande taken en expertise			
Integraliteit (functies I3ML)	Mogelijkheid om alle functies van I3ML in één organisatievorm in te passen			
Integraliteit (uitvoering schadeafhandeling)	Mate waarin integraliteit in de uitvoering van de schadeafhandeling wordt bevorderd.			
Opstarttermijn	Benodigde tijd om I3ML operationeel te laten zijn			

Tabel 2: samenvatting voor- en nadelen per variant

Het inrichten van I3ML gaat in elke variant tijd kosten

De inrichtingsprincipes bevatten de ambitie om de schaderegeling in het voorjaar van 2024 open te stellen voor aanvragen. Gezien de opstarttermijn om I3ML op te richten die benodigd is in elke variant, lijkt dit niet haalbaar. Dit kost in elke variant minimaal een half jaar.¹³ Nadat I3ML is opgericht, is bovendien nog behoefte aan het *opzetten* van het instituut. Hiervoor is bijvoorbeeld behoefte aan personele capaciteit, het inrichten van (ICT-)systemen, het vinden van een locatie, etc.

¹³ Bij de derde variant hebben we hier geen uitspraak over kunnen doen, maar het ligt niet in de lijn der verwachtingen dat dit veel korter zal zijn.

Vervolgens zullen alle werkprocessen moeten worden ingericht en zullen er afspraken moeten worden gemaakt met de andere partijen die een rol vervullen in de schadeafhandeling, zoals de (Limburg Kamer van de) Commissie Mijnbouwschade.

Variant 1 borgt duidelijke politieke verantwoordelijkheid en sturingsmogelijkheden

In variant 1, I3ML als Rijksdienst, zijn de politieke verantwoordelijkheden en sturingsmogelijkheden voor de Staatssecretaris het beste geborgd. De Staatssecretaris van EZK is in elke variant immers verantwoordelijk voor de wetgeving en beleidskaders. Dat betekent dat in variant 2 en 3 altijd sprake is van een gedeelde verantwoordelijkheid voor de uitvoering. Alleen bij variant 1 is die verantwoordelijkheid in één hand belegd. In het verlengde hiervan zijn de sturingsmogelijkheden voor de staatssecretaris in variant 2 en 3 beperkt. De uitvoering is dan de verantwoordelijkheid van decentrale overheden, die hiervoor in beginsel verantwoording afleggen aan de gemeenteraad dan wel Provinciale Staten en niet aan de staatssecretaris. Een risico van een gedeelde verantwoordelijkheid is dat onduidelijk kan zijn wie aan zet is voor verbetering wanneer de uitvoering van de schadeafhandeling niet verloopt als gewenst: is dit dan het gevolg van beleid, kaders en financiering of van de uitvoering, en wie moet daar vervolgens mee aan de slag?

Geen van de onderzochte varianten kent grote synergie met bestaande taken

Er is geen variant waar er een duidelijke synergie bestaat tussen de taken van I3ML en de bestaande taken die worden uitgevoerd door de organisatie. Voor de Rijksdienst geldt dat de taken van I3ML niet passen binnen de huidige taken en strategie van RVO, en dat een uitvoeringsdienst binnen het kerndepartement niet gebruikelijk is en evenmin zorgt voor synergie met andere uitvoerende taken. Ook is niet alle benodigde kennis en expertise in huis, met name die nodig is voor begeleiden van herstel in natura. Bij gemeenten en provincies is wel meer kennis aanwezig met publieksdienstverlening, maar hier zijn ook twijfels over de ervaring en expertise met grote uitvoeringsoperaties en het begeleiden van bouwkundig herstel in natura. Het betekent dat er op dit vlak geen 'ideale' optie is.

Integraliteit van functies van I3ML is het beste geborgd in regionale varianten, integraliteit in de uitvoering van de schadeafhandeling juist in de Rijksdienst-variant

De tweede en derde kernfunctie van I3ML (zie H1) worden georganiseerd en gefinancierd door de regio. Mede daarom zijn er in de lokale varianten meer mogelijkheden om de drie functies van I3ML in één organisatie in te passen. Ook lijkt het informeren van burgers over meekoppelkansen lijkt eenvoudiger te organiseren in de decentrale varianten, omdat decentrale overheden hier meer kennis over hebben en dit beter aansluit bij hun verantwoordelijkheden. Het uitvoeren van wetenschappelijk onderzoek behoeft in elke variant aandacht, om de onafhankelijkheid goed te borgen.

Voor de integraliteit van de uitvoering van de schadeafhandeling geldt juist dat dit het beste geborgd is in de variant I3ML als rijksdienst. De andere stappen in dit proces (zie H2.2) worden namelijk ook door Rijksorganisaties uitgevoerd: het ministerie van EZK, RVO en de Commissie Mijnbouwschade. Wanneer I3ML wordt ondergebracht bij RVO of het ministerie, wordt er daarom geen 'extra' partij en bestuurslaag toegevoegd aan de schadeafhandeling. Dit beperkt het aantal overdrachtsmomenten in het proces van aanvraag tot uitvoering van schadeherstel en de bestuurlijke drukte hierbinnen.

Regionale opties vragen om instemming van decentrale organen; het is onduidelijk of die er komt

Variant 2 en 3 vragen om een bestuurlijk traject met respectievelijk de mijnbouwgemeenten en de Provincie Limburg. Het is sterk de vraag of decentrale organen zullen instemmen met (één van) deze varianten. Zij hebben naar voren gebracht dat het de verantwoordelijkheid van het Rijk is om de uitvoering van de schaderegeling te organiseren, net zoals dat bijvoorbeeld in Groningen is gebeurd.

Tot besluit

De opdracht aan AEF was om de in dit rapport beschreven varianten voor de organisatievorm van I3ML te beschrijven en van een weging te voorzien aan de hand van het beoordelingskader. AEF is niet gevraagd om te adviseren over de meest wenselijke variant voor de oprichting van I3ML. Deze keuze is aan de bij het beleidsdossier betrokken bestuurders.

Dit rapport laat desalniettemin zien dat er niet één duidelijke voor de hand liggende variant is die op alle aspecten in het beoordelingskader goed scoort. Dit vraagt dus om een afweging van de voor- en nadelen door de stuurgroep. Dit rapport biedt aanknopingspunten en onderbouwing die die afweging kunnen ondersteunen.

In de voor dit rapport gevoerde gesprekken is ook de mogelijkheid naar voren gekomen om I3ML in te richten als een samenwerkingsvorm, waarin meerdere organisaties via (bijvoorbeeld) een convenant afspraken maken over de verdeling van de diverse taken in het kader van de schadeafhandeling en de andere kernfuncties van I3ML, en de onderlinge samenwerking. Deze variant is in het kader van dit onderzoek niet nader uitgewerkt en onderzocht, mede omdat de samenwerking in deze variant op veel verschillende manieren kan worden ingericht en dus nog niet strak omlijnd is.

Naar verwachting wordt er dit jaar een kwartiermaker aangesteld om de oprichting van I3ML en de inrichting van de organisatie en de taakuitvoering te begeleiden. In dit vervolgproces zou, indien gewenst, de kwartiermaker ook de (on)mogelijkheden rondom deze vierde variant nader kunnen verkennen.